

## **TÜRKİYE’DE SOSYAL DEVLET HARCAMALARININ GENEL EĞİLİMİ: 2001–2009 YILLARI ARASINDA YAPILAN EĞİTİM, SAĞLIK VE SOSYAL KORUMA HARCAMALARI**

**Senem Kurt TOPUZ\***

### **ÖZET**

1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda anayasa koyucu tarafından Cumhuriyetin nitelikleri sayılırken Türkiye Cumhuriyeti’nin “sosyal bir hukuk devleti” olduğu belirtilmiştir. Bu bağlamda, Türkiye Cumhuriyeti’nin, sosyal devlet olmanın gereği olarak, hem sosyal refahı yaygınlaştırmayı amaçlaması hem de sosyal adaleti gerçekleştirmeye çalışan bir devlet olma özelliği göstermesi beklenir. Devletin “sosyal” nitelenmesi, eğitim, sağlık ve sosyal koruma harcamalarına bakılarak sınanması açısından önemli niceliksel kolaylıklar barındırır. Eğitim, sağlık ve sosyal koruma (sosyal güvenlik harcamaları ile konut, işsizlik, sakatlık, malüllük ve hastalık yardımları gibi) harcamaları toplumun bugünü ve geleceği için çok önemli sayılırken ayrıca fonksiyonel sınıflama esasına göre de bu harcama kalemleri literatürde, sosyal devlet olmanın temel gerekleri olarak kabul edilmektedir.

Bu çalışmada öncelikle sosyal devletin öğeleri, sosyal devlet anlayışının tarihsel gelişimi ve sosyal devletin yapısal kaynakları üzerinde durulmuştur. Ardından Türkiye’de sosyal devlet anlayışının anayasal dayanakları açıklanmıştır. Sonrasında ise Türkiye’de sosyal devlet olgusunun sınanması için 2001–2009 yılları arasında devlet tarafından yapılan eğitim, sağlık ve sosyal koruma harcamalarının genel eğilimine bakılmıştır. Ayrıca OECD ve Avrupa Birliği üyesi ülkeler ile bu üç harcama kalemi üzerinden Türkiye karşılaştırması yapılarak Türkiye’nin bu ülkeler arasındaki konumuna da değinilmiştir.

Türkiye’de 2001–2009 arasında yapılan söz konusu harcama kalemlerinin genel eğilimine bakıldığında, her bir harcama kalemi için önemli oranda artış görülmesine karşın, söz konusu kalemlerin GSYİH içindeki payı yıllar itibariyle analiz edildiğinde küçük değişimler olmakla birlikte, ele alınan dönem içerisinde önemli bir artış olmadığı tespit edilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Sosyal Devlet, Türkiye’de Sosyal Devlet, Sosyal Devlet Harcamaları, Eğitim, Sağlık, Sosyal politika

**GENERAL TENDENCY OF THE SOCIAL STATE EXPENDITURE IN TURKEY:  
EXPENDITURE ON EDUCATION, HEALTH, AND SOCIAL SECURITY BETWEEN  
YEARS 2001-2009**

**ABSTRACT**

While listing the characteristics of the Republic by the constitution enactors in 1982 Constitution of Turkish Republic, it was stated that Turkish Republic is a “social state of law”. Within this context, it is expected that Turkish Republic, as required by being a social state, aim both to expand social welfare and try to realize social justice. The “social” characteristic of the state contains important quantitative means to examine this qualification of hers by looking at education, health, and social security expenditures. While education, health and social security (such as social insurance expenditure and housing, unemployment, disability, impairment, and illness aids) expenditures are considered crucial for the present and future of the society, these expenditure items are also taken as the basic requirements of being a social state according to the functional classification principle.

In this study, first of all, the elements of the social state, the historical development of understanding of social state and structural resources of social state are emphasized. Then, the constitutional foundations for understanding the social state in Turkey is explained. To examine the phenomenon of social state in Turkey, general tendency of the education, health, and social security expenditures of the state between the years 2001-2009 are analyzed. Moreover, status of Turkey is also mentioned among the member countries of OECD and European Union by comparing those with Turkey in regards to these three expenditure items.

If the general tendency of aforementioned expenditure items between years 2001-2009 is examined, it is confirmed that there is no noteworthy increase during the period taken though it is seen that there is a significant increase on each item but those remain as little differences if their share within GDP is analyzed annually.

**Key Words:** Social state, Social state in Turkey, Social state expenditures, Education, Health, Social policy

## **GİRİŞ**

Sosyal devlet, kapsamlı bir düşünce olarak Aydınlanma felsefesine, eşitlik ve ilerleme düşüncesine, bunlara bağlı olarak ortaya atılan insan hakları anlayışına dayanmaktadır (Şaylan, 2003: 132).<sup>1</sup> Bu anlamda sosyal devlet genel olarak yurttaşların sosyal durumlarını iyileştirmeyi, onlara belirli bir yaşayış düzeni sağlamayı ve onları sosyal güvenliğe kavuşturmayı kendisi için ödev bilen devlet anlayışıdır.

Bu anlayıştan hareketle sosyal devletin öğeleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Gözübüyük, 2004: 163-164):

- Ulusal geliri artırmak: Ulusal geliri düşük olan ülkelerde, ulusal geliri artırmak için yatırım yapmak, başka bir ifadeyle sosyal adalet kuralları içinde kalkınmayı sağlamak.
- Ulusal gelirin adaletli dağılımını sağlamak: Önemli olan ulusal gelirin dengeli bir biçimde dağılımını ve bireylerin ulusal gelirden anlamlı birer pay almasını sağlamaktır.
- Bireyleri sosyal güvenliğe kavuşturmak.
- Özgürlüklerin gerçekleşmesi için maddi olanak sağlamak<sup>2</sup>

Sosyal devlet, toplumun tüm üyelerine onurlu bir yaşamın her zaman bir hak olarak sağlanması gerektiği fikrine dayanmaktadır. Bu hak onların müşterek servete olan katkılarına bakılmaksızın sağlanmalıdır (Yıldırım, 2000: 78). Onurlu bir yaşamın toplumun tüm üyelerine bir hak olarak sağlanması fikri, sosyal devletin görev alanıyla yakından ilişkilidir. Sosyal devletin oldukça geniş olan görev alanı, genel olarak beş başlıkta toplanmaktadır. Bunlar: sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, gelirin yeniden dağıtımı ve sosyal refah hizmetleridir (Özdemir, 2004: 598). Devletin bu alanlarda yapmış olduğu harcamalar ya da bütçeden ayırmış olduğu pay, sosyal devlet nitelemesinin önemli bir göstergesidir. Bu anlamda devletin “sosyal” nitelemesinin sınanması açısından, sosyal güvenlik, eğitim, sağlık ve sosyal refah harcamalarına bakmak önemli bir niceliksel kolaylık sağlar. Bu ön kabulde hareketle, bu çalışmada ülkemizde “sosyal koruma” (sosyal güvenlik harcamaları ile konut, işsizlik, sakatlık, malüllük ve hastalık yardımları gibi), “eğitim” ve “sağlık” alanında devlet tarafından yapılan harcamalar analiz edilmiştir.<sup>3</sup>

Bu doğrultuda, çalışmanın ilk kısmında kısaca sosyal devletin gelişimi ve yapısal kaynakları ele alınmıştır. İkinci olarak sosyal devletin harcamalar dışında önemli bir diğer göstergesi olan ve devlet tarafından güvenceye alınması gereken sosyal haklar ekseninde Türkiye’de sosyal devletin anayasal dayanakları açıklanmaya çalışılmıştır. Analiz kısmında ise

çalışmanın amacı doğrultusunda ülkemizde kamunun 2001–2009 yılları arasında yapmış olduğu sosyal koruma, eğitim ve sağlık harcamalarının grafiksel analizi yapılmıştır. Bunun yanında, bu kısımda öncelikli olarak Türkiye’de kamunun yapmış olduğu sağlık ve sosyal koruma harcamaları OECD ülkeleri ile eğitim harcamaları ise Avrupa ülkeleri ile kıyaslanmıştır.<sup>4</sup> Çalışmanın sonuç kısmında ise analiz sonuçları kısaca değerlendirilmiştir.

## **SOSYAL DEVLETİN GELİŞİMİ VE YAPISAL KAYNAKLARI**

“Sosyal devlet” kavramı, 2. Dünya Savaşı zamanında Nazi Almanyası’nın “otoriter devlet”i ile savaş sonrası müttefik devletlerin yeniden inşası isteğini yansıtan “sosyal devlet”i birbirinden ayırmak için ilk kez Archbishop Temple tarafından İngiltere’de kullanılmıştır (Pierson, 1991: 102). Fakat sosyal devletin 19. yüzyılın ortalarında halkın temel eğitiminin sağlanmasını öngören kanun hükümleriyle birlikte ve daha özel olarak 1883’te Bismark’ın ilk sosyal sigorta projesini uygulamaya koyduğu zaman başlatıldığı konusunda da genel bir kabul vardır (Gough, 1987). Ancak sosyal devlet denildiği zaman ilk akla gelen 1929 yılındaki Büyük Ekonomik Bunalım’ın<sup>5</sup> ardından, liberal devletin başarısızlığına bağlı olarak yeni bir devlet anlayışına duyulan gereksinimdir (Özdemir, 2004: 590).

Bu bağlamda söyleyebiliriz ki, sosyal devletin özellikle kuramsal alanda oluşumuna en büyük katkı hiç kuşkusuz Lord John Maynard Keynes tarafından sağlanmıştır. Keynes 1929 ekonomik krizinden çıkmak için sermaye bunalımının yanında ekonomik, sosyal ve politik sürecin de dikkate alınması gerektiğini savunmuştur (Aktas, 2006: 4). Keynesyen teori, devletin ekonomiye müdahalesini, refahın artırılmasını ve daha da önemlisi artan refahın üretim faktörleri arasında adil dağıtılmasını amaçlar. Bu anlayışta Keynes, devletin başta işsizlik olmak üzere sosyal amaçlarla ekonomiye müdahale edebileceğini ileri sürmektedir. Devlet, piyasa ekonomisinin yetersizliği ve devletin düzenleyici rolü nedeniyle eğitim, refah ve sağlık hizmetleri ve sosyal güvenlik gibi sosyal politika konularında müdahalede bulunmalıdır.

Her ne kadar ABD’de 1929 bunalımını takiben uygulanmaya başlanan Keynesyen politikalar ve İsveç’te 1932 yılında sosyal demokratların iktidara gelmesiyle hayata geçirdikleri politikalar bir anlamda sosyal devletin ilk işaretleri olarak kabul edilmişse de, sosyal devlet esas olarak ilk defa 2. Dünya Savaşından sonra İngiltere’de kurulmuştur. (Yıldırım, 2000: 71).

Gerçekten de, sosyal devlet 20. yüzyılın ikinci yarısında yaygınlaşmıştır: fakat bu döneme kadar elde edilen pek çok sosyal devlet kazanımı işçi sınıfının mücadelesinin sonucudur. (Koray, 2005: 31). Örneğin Amerika ve Avrupa'daki farklı sosyal devlet anlayışlarını ve uygulamalarını, kapitalistleşme, demokratikleşme ve modernleşme olgularıyla açıklamak yeterli değildir: ancak bu iki kıtada yaşanan sınıf hareketi ve toplumsal mücadelenin farklılığı ile bazı ipuçları bulunabilir (Koray, 2005: 31-32). Bu anlamda sosyal devlet ya da refah devleti<sup>6</sup> kapitalist toplumlardaki eşitsizlik ve yoksunluklara karşı emekçi sınıfların mücadelesinden doğan bir uzlaşma formülüdür. Amacı ve işlevi, Batı'da oluşmuş devlet tipinin ekonomik (kapitalizm) ve siyasal (demokrasi) temellerine dokunmadan sosyal güvenliğin sağlanması, işsizliğin önlenmesi, yaşam düzeylerinin yükseltilmesi, refahın yaygınlaştırılması, emekçiler için reformlar yapılmasıdır (Tanör, 1999: 392).

Sosyal devletin pek çok yapısal kaynağı vardır. Bunlardan birincisi, endüstrideki ücretli emeğin merkezi ve belirleyici bir role sahip olduğu bir toplum yaratma çabasıdır. İkincisi, sosyal devlet her zaman ulusal bir devlet olmuştur ve bu bağlantı rastlantısal olmaktan uzaktır. Sosyal devlet diyen, ulus devlet demektir<sup>7</sup> (Giddens, 2002: 137). Sosyal devletin üçüncü yapısal kaynağı sosyal risklerin yönetimiyle ilgilidir. Risk yönetimi tahmin edilebilir tehlikelerle uğraşmanın bir aracıdır ve toplumsal güvenliğin bir biçimini oluşturur. Toplumsal güvenlik ise, zenginlik yaratan, geleceğe yönelmiş bir toplumdaki sosyal risklerin (hastalık ve işsizlik gibi) tanzimiyle –tabii özellikle de ücret-emek ilişkisinde kapsanmayan risklerin tanzimiyle– ilgilidir.<sup>8</sup> (Giddens, 2002: 137-138). Bu konuya ilişkin bir başka açıklama da İngiliz iktisatçı Briggs'e aittir. Briggs'e göre, sosyal devlet, *piyasa güçlerini en az üç alanda yönlendirmek için örgütlü kamu gücünün etkin bir şekilde kullanıldığı devlettir*. Bu alanlardan birincisi: kişilere ve ailelere, varlıklarının piyasa değerini dikkate almaksızın, asgari düzeyde bir geliri garanti etmek, ikincisi kişilerin ve ailelerin belirli sosyal risklerin üstesinden gelmesini sağlayarak kişisel ve ailevi sorunlara yol açacak olan güvensizliğin yayılmasını azaltmak (hastalık, yaşlılık ve işsizlik gibi), üçüncüsü ise genel kabul görmüş sosyal hizmetler çerçevesinde statü ve sınıf farkı gözetmeksizin bütün vatandaşlara var olan en iyi standartları sağlamaktır. (Briggs, 1961: 268). Bir başka anlatımla, sosyal devletin temel dinamiği, toplumun ekonomik ve sosyal gereksinimlerini karşılamaktır. Sosyal devletin meşruiyeti bu temele dayanır (Rosanvallon, 2004: 31). Bu meşruiyet ölçütünü, kamu kuruluşları aracılığıyla devletin toplumda üretilen mal ve hizmetlerin bölüşümüne müdahale etmesi biçiminde tanımlamak da mümkündür. Bu anlamda devletin temel işlevi, mal ve hizmetlerin adil, eşitlikçi bir biçimde paylaşılmasını sağlamaktır. Yani liberal yaklaşımın devlet ile ilgili kuramsal

çözümlemelerine tam karşıt olarak, sosyal devletin temel özelliği sosyo-ekonomik yaşama müdahaledir (Şaylan, 2003: 93-94). Özetle, sosyal devlet, sosyal amaçlarla ekonomiye müdahale eden devlettir (Evyapan, 1999: 259).

Genel olarak sosyal devlet, sosyal amaçlarla ekonomiye müdahale eden ve piyasa güçlerini yönlendirmek için örgütlü kamu gücünü etkin bir şekilde kullanan devlettir fakat, sosyal devlet her ülkenin ekonomik, sosyal ve siyasal yapısının bir parçası olarak her bir ülkeye özgü ideolojik ve kültürel mirası kurumsallaştırır. Dolayısıyla sosyal devletin sınıflandırılmasına yönelik olarak yapılan çalışmalar bu kabulden hareket ederler. Bu sınıflandırma çabalarının en ünlüsü Esping-Andersen (1990) tarafından yapılan çalışmadır. Esping-Andersen (1990) üç farklı sosyal devlet modeli ortaya koymuştur. Bunlar: *liberal model*, *korporatist (muhafazakar) model* ve *sosyal demokrat model*dir.

Liberal modelin özünde, ihtiyaç sahiplerinin bazı yöntemler aracılığıyla saptanması ve buna bağlı olarak yapılan yardımlar ile sosyal güvenlik ödemeleri vardır. Liberal modelde yapılan yardımların ve ödemelerin amacı, piyasayı güçlendirmektir. Bunun aracı da, asgari gelir güvencesi ve özel refah programlarına yapılan katkılardır. ABD, Kanada, Avustralya ve İngiltere (özellikle 1980 sonrasında itibaren) bu modelin tipik örnekleridir. Korporatist modelde devlet, sosyal devlet olmanın gereklerini liberal model devletine göre daha fazla yerine getirmektedir. Sosyal devletin en temel göstergesi olan sosyal haklar, sınıf ve statü temelinde verilmektedir. Almanya, Fransa, Avusturya ve İtalya bu modelin önemli örnekleridir. Sosyal-demokrat model ise, sosyal haklar toplumun tamamı göz önüne alınarak yaygınlaştırılmış ve kurumsallaştırılmıştır. Sosyal hakların yaygınlaştırılmasında temel amaç, toplumsal eşitliğin sağlanmasıdır. İsveç, Norveç, Danimarka, Hollanda ve Finlandiya bu modelin en tipik örnekleridir.

Esping-Andersen (1990) yaptığı sosyal devlet sınıflandırmasında Türkiye'yi herhangi bir kategori içerisinde göstermemiştir. Fakat bu noktada Türkiye'ye herhangi bir kategori içerisinde yer bulma çabasından öte sosyal devlet kavramına ülkemizde ne anlam yüklendiğine bakmak gerekir. Bunu belirlemenin yollarından biri -giriş bölümünde de ifade edildiği gibi- devletin sosyal devlet anlayışı kapsamında yapmış olduğu harcamalardır -ki bu husus analiz bölümünde ele alınacaktır-. Diğer önemli bir nokta ise devletin anayasal çerçevede güvence altına aldığı sosyal haklardır.

## TÜRKİYE'DE SOSYAL DEVLETİN ANAYASAL DAYANAKLARI

Türkiye’de sosyal devlet ilkesi ilk kez 1961 Anayasası ile cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılmıştır. Anayasa, “insan haklarına dayanan devlet”, “demokratik devlet”, “sosyal devlet”, “hukuk devleti” gibi yeni ilkeler benimsemiştir. Bu ilkelerden hukuk devleti ilkesi gibi bazı ilkelerin temelleri eski Anayasalarımızda mevcuttur. Ancak sosyal devlet ilkesi tamamıyla 1961 Anayasası ile kabul edilmiş bir yeniliktir. Türkiye’de sosyal devlet anlayışının Anayasal kaynağının temelinde 1982 Anayasasında ifade edilen “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve *sosyal bir hukuk Devletidir*” (m.2) ilkesi yatar.<sup>9</sup> Anayasanın 2. maddesinin gerekçesinde *sosyal devlet, “fertlere yalnız klasik hürriyetleri sağlamakla yetinmeyip, aynı zamanda onların insan gibi yaşamaları için zaruri olan maddi ihtiyaçlarını karşılamalarını da kendisine vazife edinen Devlet”* olarak tanımlanmıştır (Tanör, 1999: 392).

Anayasada devletin temel amaç ve görevleri, Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak: kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak: kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak (m.5) olarak sıralanmıştır. Tam bu noktada yukarıda sıralanan sosyal devletin öğeleri açısından bakarsak, Anayasa devlete ulusal geliri artırmakla ilgili bazı görevler vermiştir: devlet, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyine dengeli ve uyumlu bir biçimde hızla gelişmesini planlamakla görevlidir (m.166/1). Ayrıca ulusal tasarrufu ve üretimi artırmak yatırım ve istihdamı geliştirmek (m.166/2) ve özel teşebbüsün ulusal ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini sağlamak devlet görevlerindedir (m.48/2). Anayasaya göre, ulusal gelirin adaletli dağılımını sağlamak bağlamında, çalışanların yaşam düzeyini yükseltmek, çalışanları, 2001 yılında yapılan değişiklikle işsizleri de, korumak, işsizliği önlemek: çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmelerini sağlamak da devlet görevlerindedir ( m. 49/2, 55/2). Özgürlüklerin gerçekleşmesi için maddi olanak sağlamak 5. maddede düzenlenmiştir. Ayrıca, Anayasa sosyal güvenliği bir hak olarak kabul etmekte, sosyal güvenliği sağlayacak her türlü önlemi almayı ve gerekli örgütleri kurmayı devlete görev olarak vermektedir ( m.60).

Anayasa Mahkemesi kararları da, Türkiye'deki sosyal devlet anlayışının anayasal dayanakları içerisinde gösterilebilir. Örneğin, Anayasa Mahkemesi'nin 16-27 Eylül 1967 tarih ve K.1967/29 sayılı Kararında ise, Sosyal Devlet kavramı şöyle açıklanır: "(Sosyal devlet) ... ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve teminat altına alan, kişi ve toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadî ve malî tedbirler alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve millî gelirin adalete uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı tedbirler alan adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı kararlılık içinde ve gerçekçi bir özgürlük rejimini uygulayan devlet demektir."<sup>10</sup>

Yine Anayasa Mahkemesi bir başka kararında Sosyal Devlet kavramının şöyle anlaşılması gerektiğini belirtir: "Sosyal hukuk devleti, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği yani sosyal adaleti ve toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet demektir. Çağdaş devlet anlayışı, sosyal hukuk devletinin, tüm kurumlarıyla Anayasa'nın sözüne ve ruhuna uygun biçimde kurulmasını gerekli kılar. Hukuk devletinin amaç edindiği kişinin korunması, toplumda sosyal güvenliğin ve sosyal adaletin sağlanması yoluyla gerçekleştirilebilir. (...) Anayasa'nın Cumhuriyetin nitelikleri arasında yer verdiği sosyal hukuk devletinin dayanaklarından birini oluşturan sosyal güvenlik kavramının içerdiği temel esas ve ilkeler uyarınca toplumda yoksul ve muhtaç insanlara Devletçe yardım edilerek onlara insan onuruna yaraşır asgarî yaşam düzeyi sağlanması, böylece, sosyal adaletin ve sosyal devlet ilkelerinin gerçekleşmesine elverişli ortamın yaratılması gerekir."<sup>11</sup>

Gerek bizzat Anayasanın ilgili hükümlerinden gerekse Anayasa Mahkemesi kararlarından anlaşılacağı gibi Türkiye'de sosyal devlet anlayışı sosyal adaleti gerçekleştirmeyi ve refah politikaları aracılığıyla insanların insan onur ve haysiyetine yaraşır bir yaşam düzeyine sahip olmalarını amaç edinmiştir. Bu bağlamda devlet tarafından yapılan eğitim ve sağlık harcamaları yoksul-zengin ayrımının ötesinde sosyal adaletin gerçekleşmesini sağlayacak olan önemli bir araçtır. Aynı şekilde eğitilmiş ve sağlıklı olmak insanların onurlu bir yaşama sahip olmaları ve bu yaşamlarını sürdürebilmeleri açısından zaruridir. Eğitim ve sağlık harcamaları ile birlikte sosyal koruma harcamaları da gerek sosyal adaletin gerçekleştirilmesinin gerekse insanların insan onuruna yaraşır bir şekilde yaşamlarının garantisidir. Sosyal koruma başlığı altında yapılan sosyal güvenlik harcamaları ile konut,



işsizlik, sakatlık, malülük ve hastalık yardımları insanlar arasındaki mevcut eşitsizliği azaltmaya yönelik özellikle de yoksulları hedefleyen önemli sosyal devlet pratikleridir.

## **TÜRKİYE’DE EĞİTİM, SAĞLIK VE SOSYAL KORUMA HARCAMALARININ 2001-2009 YILLARI ARASINDAKİ GENEL EĞİLİMİ**

Çalışmanın analiz kısmında Türkiye’de sosyal devlet olgusunun sınılanması amacıyla DPT verilerine dayanılarak 2001–2009 yılları arasında kamu tarafından yapılan eğitim, sağlık ve sosyal koruma harcamalarının genel eğilimi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bunun için de hem nominal hem de ilgili harcama rakamlarının geçerli oldukları yıla ait GSYİH içindeki payları dikkate alınarak elde edilen reel değişimler grafikler yardımı ile incelenmiştir.<sup>12</sup> Ayrıca Türkiye’de kamu tarafından yapılan harcamalarının diğer ülkeleri karşıdaki konumunu görmek amacıyla sağlık ve sosyal koruma harcamaları OECD verileri ile, eğitim harcamaları ise EUROSTAT verileri ile karşılaştırılmıştır.<sup>13</sup>

Kamu giderlerinin sınıflandırılması farklı şekillerde yapılabilir. Harcamaların sınıflandırılmasında: kamu giderleri ile gerçekleştirilmesi düşünülen görevler, kamu giderlerinin ekonomik nitelikleri, harcamayı yapan kişinin nitelikleri, harcamayı yapan tüzel kişinin niteliği, kamu giderlerinin kalkınma planlarıyla olan ilişkisi ve kamu giderlerinin sosyal mali politika uygulamalarındaki yeri gibi kısıtlar temel alınabilir (Orhaner, 2007: 112).

Türkiye’de kamu harcamaları 5018 Sayılı Yasanın çıkışına kadar, devletin fonksiyonlarının tam olarak görülmesine imkan vermeyen ekonomik ve idari ayrıma göre yapılmaktaydı.<sup>14</sup> Oysa bütçeden sosyal nitelikteki harcamalara (eğitim, sağlık, sosyal koruma gibi) ayrılan payın net biçimde görülebilmesi için fonksiyonel sınıflamanın kullanılmasına ihtiyaç vardır. Fonksiyonel sınıflama (COFOG) sayesinde kamu kaynaklarının sektörler arasındaki dağılımını kolaylıkla görmek mümkün olmaktadır.

Saunders ve Klau (1985) OECD için yaptıkları çalışmada kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflamasını üç gruba ayırmıştır. Bunlardan ilki devletin geleneksel rolü kapsamında yaptığı harcamalardır. Bu harcamalar kamusal mal niteliğinde olan savunma ve kamu düzeni gibi alanlarda yapılan harcamalardır. İkinci grupta yer alan harcamalar ise devletin sosyal devlet anlayışı kapsamında yaptığı harcamalardır ki bunlar da geliri sürdürme (sosyal güvenlik harcamaları ile konut, işsizlik, sakatlık, malülük ve hastalık yardımları) ve

merit(erdemli) mal (eğitim ve sağlık) niteliğinde olan harcamalar Şeklinde iki alt gruba ayrılmıŐtır. Üçüncü grup harcamalar ise altyapı ve devlet borçlarının faiz ödemeleridir ki bunlar karma ekonomi harcamalarıdır.

Saunders ve Klau'nun (1985) bu üçlü ayırımına karşı Fiorito ve Kollintzas (2004), kamu ve özel sektör harcamaları arasındaki ilişkileri inceledikleri çalışmalarında kamu harcamalarını kamu malları ve merit mallar Şeklinde iki ana gruba ayırmıştır. Onlara göre devletin savunma, yargı, kamu düzeni ve yargı için yapmış oldukları harcamalar kamusal mal niteliği taşıır. Devletin sağlık, eğitim ve diğer sosyal hizmetler için yapmış olduğu harcamalar ise merit mal niteliği taşımaktadır. AŞağıdaki Tablo 1'de devlet harcamalarının fonksiyonel sınıflaması ve bu harcamaların devletin rolü bakımından gruplandırılmasına yer verilmektedir.

**Tablo 1: Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflaması (COFOG) ve Kamu Harcamalarının Devletin Rolü Bakımından Gruplandırılması**

Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflaması		Kamu Harcamalarının Devletin Rolü Bakımından Gruplandırılması
1.	Genel Kamu Hizmetleri	Geleneksel Alan/Kamu Malları
2.	Savunma	
3.	Kamu Düzeni ve Güvenlik	
4.	Ekonomik Hizmetler	Sosyal Devlet/Karma Ekonomi
5.	Çevre Koruma Hizmetleri	Geleneksel Alan/Kamu Malları
6.	İskan ve Toplum Refahı	Sosyal Devlet/Merit Mal
7.	Sağlık	Sosyal Devlet /Merit Mal/Sosyal Hizmet
8.	Dinlenme, Kültür ve Din	Geleneksel Alan/Kamu Malları
9.	Eğitim	Sosyal Devlet/Merit Mal/Sosyal Hizmet
10.	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım	

**Kaynak:** Gürbüz (2008) ve Fiorito (2009)'dan uyarlanmıŐtır.

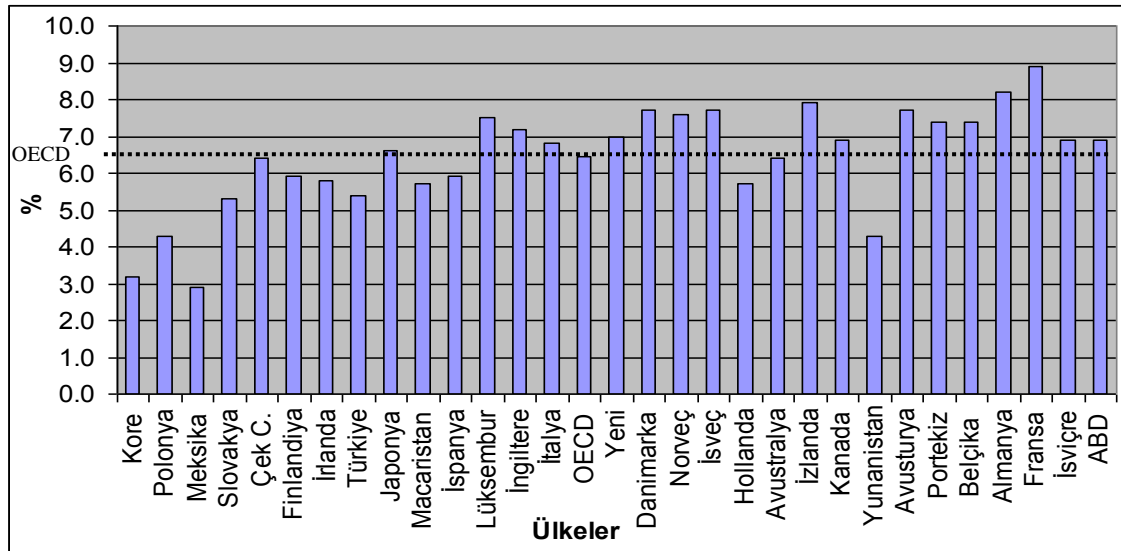
Fiorito ve Kollintzas (2004) tarafından yapılan sınıflama ve Tablo 1 dikkate alındığında sağlık, eğitim ve sosyal koruma için yapılan harcamaların sosyal devlet olmanın gereği olarak yapıldığı anlaşılmaktadır.

Sosyal devlet anlayışının gelişmediği pek çok ülke için, eğitim, sağlık ve sosyal koruma hizmetlerine erişememe durumunun, yoksulluğın ve sosyal dışlanmanın nesilden nesile aktarılmasına yol açması kaçınılmazdır (Buğra ve Adar, 2007: 18). Bir ülkenin kalkınmışlık göstergeleri arasında eğitim, sağlık ve sosyal korumanın yeri çok büyüktür. Sağlıksız ve eğitim düzeyi yetersiz sayıca çok fazla insanı bünyesinde barındıran bir toplumun, ekonomik ve sosyal gelişimini gerçekleştiremeyeceği ve gelir dağılımında da adalet sağlayamayacağı açıktır (Özdemir, 2004: 613). Eğitim ve sağlık harcamaları işgücünün verimliliği açısından sermayenin işine yaradığı gibi, siyasal demokrasinin gelişmesi açısından da önemli bir temel sağlar (Koray,

2005: 39). Ayrıca, ekonominin en temel faktörü olan insanın eğitilmiş hale getirilmesi ekonominin güçlülüğünü ve sürdürülebilirliğini sağlayacaktır. (Giddens, 2001: 48).

Sağlık hizmetleri bireylerin yaşam kalitesini ve verimliliğini artırması sebebiyle nitelikli insan gücünün bir unsuru olarak kabul edilmektedir. Nitekim, sağlık hizmetleri bireysel fayda sağlamakla birlikte tüm topluma sosyal fayda sağladığı için devletin sağlık hizmetlerinin üretiminde ve sunumunda aktif görev alması kaçınılmazdır. Bu nedenle sağlık harcamalarının kamu harcamaları içinde öncelikli bir yeri vardır (Mutluer vd., 2007: 118). Bu bağlamda ülkemiz açısından kamu sağlık harcamalarının genel durumunu aşağıda yer alan Grafikte 1’de OECD ülkeleri ile kıyaslayarak görmemiz mümkündür.

**Grafik 1: OECD Ülkelerinde Kamunun Sağlık Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı (2005)**



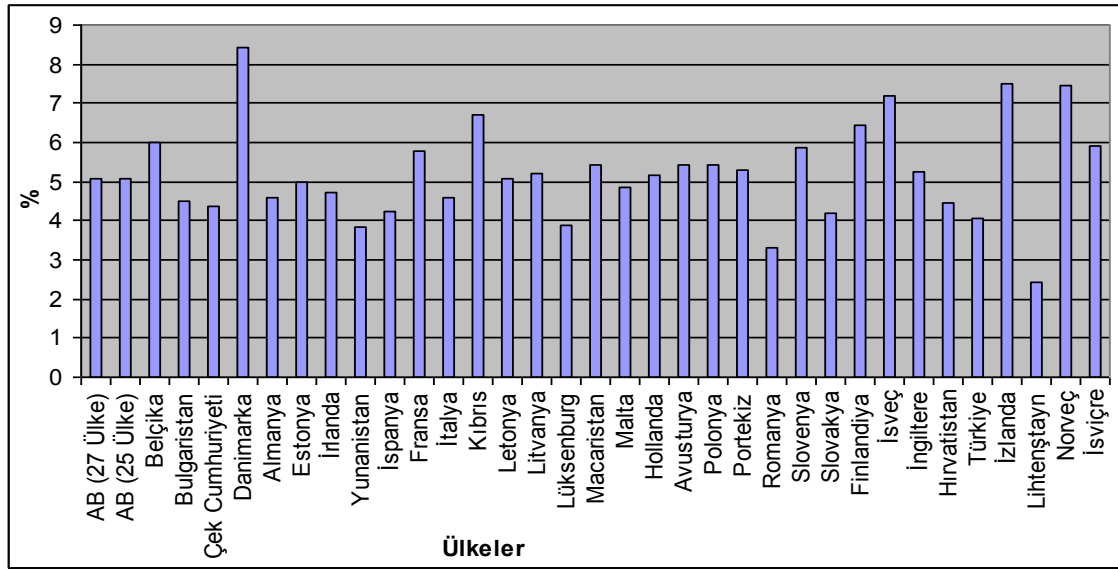
**Kaynak:** OECD (2007)

Grafik 1’de OECD ülkelerinde kamunun yapmış olduğu sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payları verilmiştir. Grafikte yer alan her bir ülkenin sağlık sisteminde farklı finansal ve organizasyonel yapılar bulunmasına karşın Fransa (%8,9) ve Almanya (%8,2) gibi ülkelerde kamunun sağlık harcamalarına önem verdiği açık bir şekilde görülmektedir. Bununla birlikte 2005 yılı itibariyle OECD ülkeleri kamu sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payı ortalama %6,5 iken Türkiye’de bu oran ancak %5,4’dir. Fakat söz konusu bu oran Polonya ve Yunanistan’da %4,3, İspanya’da %5,9 ve Portekiz’de %7,4 dolayındadır. Bu anlamda Türkiye’de kamunun yapmış olduğu sağlık harcamalarının diğer OECD ülkelerinin çok gerisinde olduğunu iddia edemeyiz. Ancak ne yazık ki resmin öbür yüzüne baktığımızda durum değişmektedir. 2005 yılı OECD verilerine göre kamunun yaptığı kişi başına sağlık

harcamaları bakımından Türkiye, OECD ülkeleri arasında Meksika'nın üzerinde sondan ikinci sırada yer almaktadır (EK-1). Bu anlamda kamunun sağlık hizmetlerine ayırdığı payın yetersiz olduğu ileri sürülebilir.

Sağlık harcamaları dışında sosyal devlet olmanın en önemli göstergelerinden biri de eğitim harcamalarıdır. Çünkü bir ülkede sadece seçkin bir kesimi eğitmek ülkenin kalkınması için çıkar yol değildir. Kalkınma için halkın tabanına kadar ulaşan bir eğitim sistemiyle kitlesel olarak yetişmiş nitelikli nüfusa ihtiyaç vardır (Balay, 2004: 64). Sonuçları ancak uzun dönemde alınan eğitime yönelik kamu harcamaları, bir ülkedeki beşeri sermayenin gelişmesini ve ülkenin ekonomik kalkınmasını sağlayan en önemli araçtır (Gedikoğlu, 2005: 69). Aşağıda yer alan Grafik 2'de Türkiye'nin de içinde bulunduğu Avrupa ülkelerinin eğitime yönelik olarak yaptıkları kamusal harcamalar gösterilmiştir.<sup>15</sup>

**Grafik 2: Avrupa Ülkelerinde Kamu Eğitim Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı (2004)**

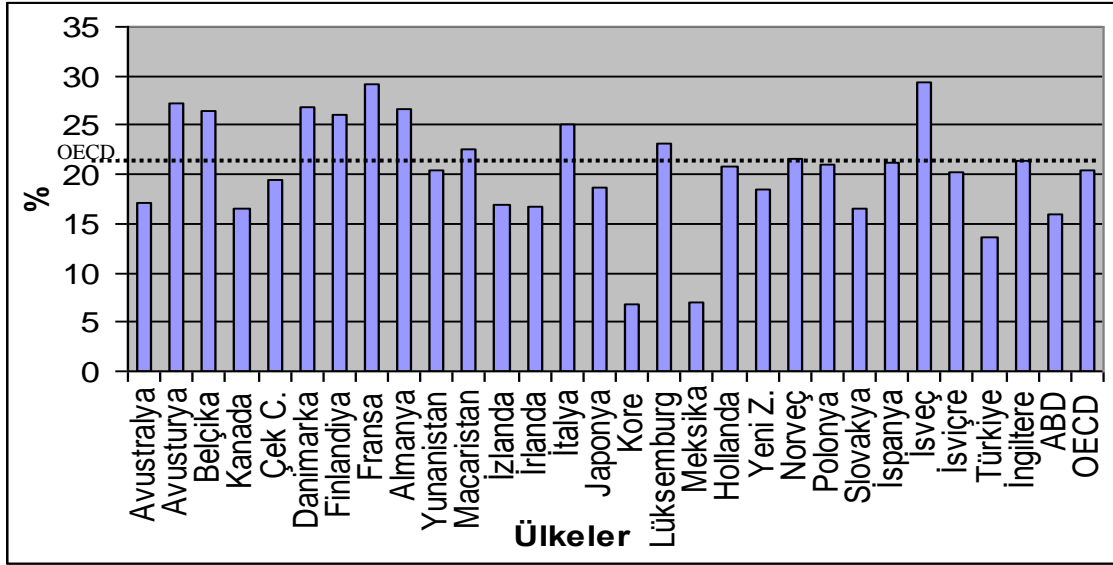


**Kaynak:** EUROSTAT (2008)

Grafik 2'de yer alan veriler 2004 yılına aittir ve Avrupa ülkelerinin eğitim için yaptıkları harcamaların GSYİH içindeki payını veren bu grafikte AB ülkeleri ortalaması yaklaşık %5 dolayındadır. Bu grafikte kamunun eğitime ayırdığı payın GSYİH'ya oranı açısından en yüksek oran %8,28 ile Danimarka'ya aittir. Toplam 33 ülkenin yer aldığı bu grafikte Türkiye %4,05'lik payla: Lihtenştayn, Romanya, Yunanistan ve Lüksemburg'un önünde ancak sondan beşinci sıradadır. Kaldı ki, Türkiye'deki okullaşma oranı ve öğrenci sayısı bir arada düşünüldüğünde söz konusu payın son derece düşük olduğu da ifade edilebilir.

Modern toplumun gelir, servet ve fırsat dağılımında yarattığı eşitsizliklerin piyasa mekanizması tarafından düzeltilmeyeceği görüşü ile hareket eden sosyal devlet anlayışı, bu işlevleri kendisi yerine getirmektedir. Emeklilik, işsizlik ve sağlık sigortaları, yoksullukla mücadele programları vb. sosyal devletin özel tüketimi ve fırsat eşitliğini arttıran (transfer) harcamalarıdır (Akat ve Gürsel, 2008: 4). Grafik 3’de OECD ülkelerinin bu kapsamda yaptıkları sosyal koruma harcamalarının GSYİH içindeki payları verilmiştir.

Grafik 3: OECD Ülkeleri Sosyal Koruma Harcamalarının GSYİH içindeki Payları (2005)



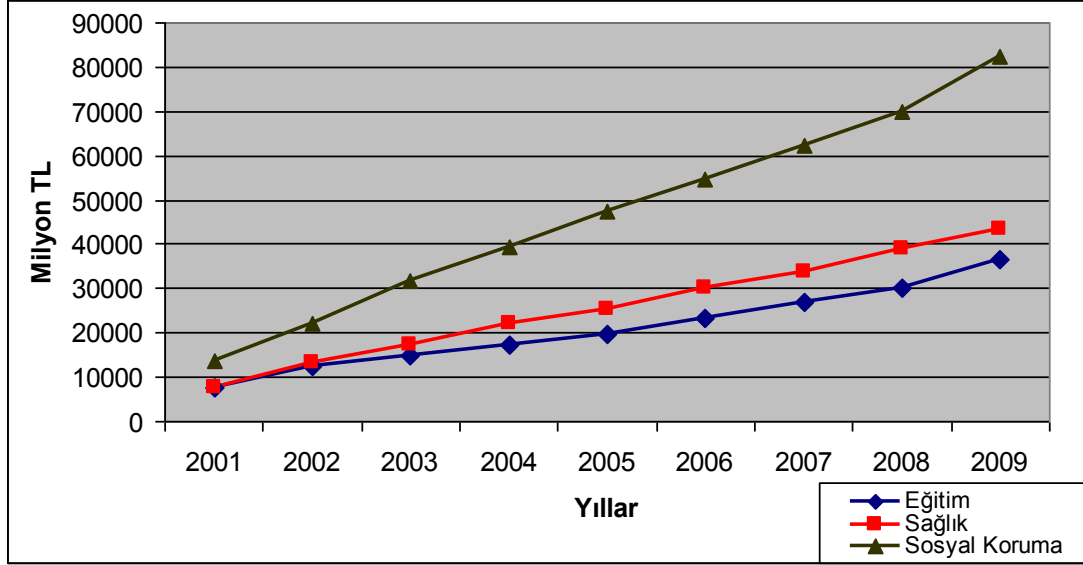
Kaynak: OECD (2009)

OECD tarafından 2009 yılı başında yayınlanan ve OECD ülkelerinin kamu sosyal koruma harcama verilerinin yer aldığı sosyal koruma harcama raporu, en güncel olarak 2005 yılı verilerini yayınlamıştır. OECD ülkelerinin 2005 yılına ait sosyal koruma harcamalarının GSYİH içindeki payının verildiği Grafik 3’e eğitim harcamaları dahil edilmemiştir. Buradaki sosyal koruma harcamalarının toplamı: *sağlık, yaşlılık, işsizlik, hastalık ve özürlülük yardımları ile konut ve aile yardımları* gibi harcama kategorilerinden derlenmektedir.

OECD ülkeleri arasında sosyal koruma harcamalarının GSYİH içindeki payı bakımından bir sıralama yapıldığında en büyük payın %29.4’la İsveç tarafından ayrıldığı Grafik 3’de görülmektedir. İsveç’i %29.2 ile Fransa izlemektedir. Sosyal koruma harcamaları bakımından Türkiye’nin OECD ülkeleri arasındaki durumu pek parlak görülmemektedir. Türkiye yaklaşık %14’lik bir oranla Kore ve Meksika’nın üzerinde sondan üçüncü sıradadır. OECD ortalamasının %20.5 olduğu bir ortamda Türkiye’nin sosyal koruma harcamalarına ayırdığı payın çok düşük olduğu açıkça ifade edilebilir.

Aşağıda yer alan Grafik 4’te ise ülkemizde kamu kesiminin 2001 ve 2009 yılları arasında yapmış olduğu sosyal harcamaların seyri gösterilmektedir.

Grafik 4: Kamu Kesimi Sosyal Harcamaları (2001-2009)\*



\* 2009 yılı rakamları beklenen değerlerdir.

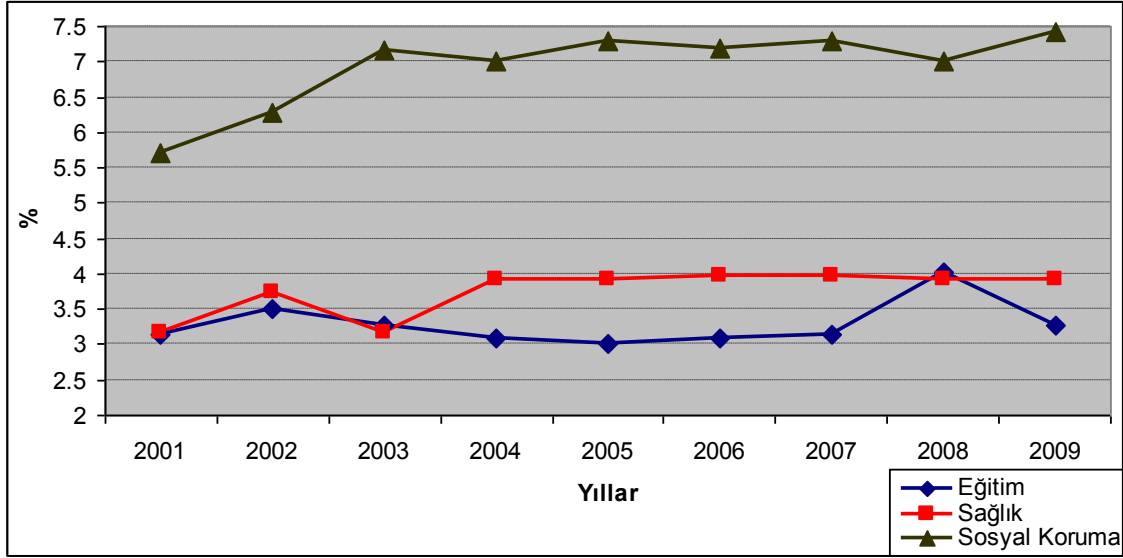
Kaynak: DPT (2009)

Nominal olarak ifade edilen Grafik 4’deki değerler 2001 ve 2009 yılları arasında sosyal koruma, eğitim ve sağlık alanında yapılan kamu harcamalarının artış eğiliminde olduğunu göstermektedir. Bu grafikte özellikle sosyal koruma harcamalarının 2001 yılında 13.748 Milyon TL iken 2008 yılı itibariyle 69.752 Milyon TL’ye ulaştığını görmekteyiz ki bu belirtilen süre içerisinde 4 kat kadar bir artışa karşılık gelmektedir. Kamunun 2001 ve 2009 yılları arasında yaptığı eğitim harcamalarında ise yaklaşık 3 kat, keza sosyal koruma harcamalarında da yaklaşık 4 katlık bir artış sağlanmıştır. Ancak şunu yeniden belirtmek gerekir ki, söz konusu grafikler harcamaların nominal değerleri dikkate alınarak çizilmiştir. Oysa kamunun sosyal harcama seyrinin sağlıklı bir değerlendirilmesini yapmak için bu değerlerin reel hale dönüştürülmesi yoluna gidilmelidir. Bu sorun söz konusu rakamların geçerli oldukları yılların GSYİH içindeki payı dikkate alınarak giderilebilir.

Grafik 5’de kamu kesimi sosyal harcamalarının GSYİH içindeki paylarının 2001-2009 yılları arasındaki seyri gösterilmektedir. Kamunun sosyal koruma, eğitim ve sağlık ve harcamalarının GSYİH içindeki payı 2002 yılında bir artış göstermesine karşın eğitim ve sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payı 2003 yılında azalmıştır. Eğitimin GSYİH içindeki payında yaşanan bu azalış yönlü eğilim 2005 yılına kadar sürmüştür. Eğitim alanında yapılan

harcamalarda 2006 yılında küçük bir artış olmasına karşın göze çarpan asıl büyük artış 2008 yılında yaşanmıştır. 2008 yılında kamu tarafından yapılan eğitim harcamalarının GSYİH içindeki payı %4'nün üzerine çıkmıştır. Bu artışta yeni kurulan üniversitelerin önemli ölçüde payı olduğu söylenebilir. Türkiye'de eğitim harcamalarının GSYİH içindeki payı AB ülkeleri ortalamasının altında kalmakla birlikte, okullaşma oranının düşüklüğü, bölgeler arası farklılıklar ve fiziki altyapı yetersizlikleri gibi kendine özgü sorunları bulunduğu ileri sürülebilir.

Grafik 5: Kamu Kesimi Sosyal Harcamalarının GSYİH Oranı(2001-2009)\*



\* 2009 yılı rakamları beklenen değerlerdir.

Kaynak: DPT (2009)

Sağlık harcamaların GSYİH içindeki payında 2004 yılında önemli oranda bir artış yaşanmasına karşın sonraki yıllarda yaklaşık %4 düzeyinde olan bu oranın korunduğunu ifade edebilir. Sosyal koruma harcamalarının GSYİH içindeki payında ise 2002 ve 2003 yıllarında yaşanan artışa rağmen sonraki yıllarda bu payın %7-%7.3 arasında kaldığını ifade etmek mümkündür.<sup>16</sup>

Analiz kısmının son bölümünde ifade edilmesi gereken bir başka konu çalışma dönemi ile ilgilidir. Bu çalışmada sadece 2001-2009 yılları arasında kamu tarafından yapılan eğitim, sağlık ve sosyal koruma harcamaları dikkate alınmıştır. Ancak bu konuyla ilgili 1990'lı yılları hedef alan bazı çalışmalar da vardır. Örneğin, Yeldan ve Voyvoda (2002) yaptıkları çalışmada kamu harcamaları içinde faiz harcamalarının payının giderek yükselirken, eğitim ve sağlık harcamalarının payının giderek gerilediğini ileri sürmüşlerdir. Ayrıca, 1990'da eğitim harcamalarına ayrılan payın, toplam harcamaların %18,8'i iken, 2000 başında bu oranın

%11,2'ye gerilemiş durumda olduğunu da ifade etmişlerdir. Bu durum Yeldan ve Voyvoda (2002)'ya göre, iç borç servis yükünün kamu yatırımlarını negatif yönde etkilemesiyle ilgilidir.

### **SONUÇ VE DEĞERLENDİRME**

Sosyal devlet, fertlere yalnızca klasik hürriyetleri sağlamakla yetinmeyip, aynı zamanda onların insan gibi yaşamaları için zaruri olan maddi ihtiyaçlarını karşılamalarını da kendisine vazife edinen devlettir. Bu bağlamda sosyal devletin hem sosyal refahı yaygınlaştırmayı amaçlaması hem de sosyal adaleti gerçekleştirmeye çalışan bir devlet olma özelliği göstermesi beklenir. Nitekim bu çalışmada sağlık, eğitim ve sosyal koruma için devlet tarafından yapılan harcamaların sosyal devlet olmanın temel göstergeleri olduğu ifade edilmiştir. Çalışmanın başında da ifade edildiği gibi sağlık, eğitim ve sosyal koruma hizmetlerine erişememe durumunun, yoksulluğun ve sosyal dışlanmanın nesilden nesile aktarılmasına yol açması kaçınılmazdır. Özellikle sosyal koruma harcamaları sosyal adaletin sağlanması ve bu sayede zengin-fakir ayrımının ortadan kaldırılmasıyla insan onuruna yaraşır bir yaşama herkesin sahip olması fikri ile örtüşür. Anayasa sosyal güvenliği bir hak olarak kabul etmekte, sosyal güvenliği sağlayacak her türlü önlemi almayı ve gerekli örgütleri kurmayı devlete görev olarak vermektedir. Aynı şekilde eğitim ve sağlık harcamaları bir ülkenin sosyal refahı ile yakından ilgilidir. Aslında hiçbir sınıflamaya gitmeden başta eğitim, sağlık ve sosyal koruma olmak üzere devletin sosyal devlet olmanın gereği olarak yaptığı tüm harcamaların hedefinde sosyal refahı artırmak ve sosyal adaleti sağlamak yatar.

Sosyal devlet kapsamında yapılan harcamalar için uluslararası bir karşılaştırma yapıldığında, Türkiye'de devlet tarafından yapılan sağlık harcamalarının (GSYİH içindeki payı) OECD ülkeleri ortalamasına yakın olmasına karşın, satın alma gücü paritesi esas alınarak hesaplanan kişi başına sağlık harcamaları bakımından Türkiye'nin OECD ülkeleri arasında son sırada yer aldığı keza sosyal harcamalar toplamı (GSYİH içindeki payı) bakımından Türkiye'nin OECD ülkeleri arasında Kore ve Meksika'nın üzerinde sondan üçüncü sıra olduğu görülmüştür. Diğer yandan devletlerin yapmış olduğu eğitim harcamaları (GSYİH içindeki payı) göz önüne alındığında ise Türkiye'nin 33 Avrupa ülkesi arasında ancak sondan beşinci olduğu görülmüştür. Türkiye'deki okullaşma oranı ve öğrenci sayısı bir arada düşünüldüğünde söz konusu harcama miktarının son derece düşük olduğu açıkça ifade edilebilir.

Duruma sadece Türkiye özelinde bakıldığında 2001 ve 2009 yılları arasında sağlık, eğitim ve sosyal koruma alanında yapılan devlet harcamalarının artış eğiliminde olduğu



görülmüştür. Ancak bu artış eğiliminde harcamaların nominal değerleri söz konusudur. Oysa devletin yapmış olduğu sosyal harcamalarının gelişiminin güvenilir ve sağlıklı bir değerlendirmesini yapabilmek için bu değerlerin reel hale dönüştürülmesi gerekir. Bu sorun, bu çalışmada söz konusu rakamların geçerli oldukları yılların GSYİH içindeki payı dikkate alınarak giderilmiştir. Devlet tarafından yapılan sosyal koruma, eğitim ve sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payında 2001-2009 yılları arasında değişmeler olmakla birlikte ele alınan süreç içerisinde kayda değer artışlar olduğunu söylemek mümkün değildir. Hatta artan nüfus dikkate alındığında sosyal devlet kapsamında devletin yaptığı harcamaların yetersiz kaldığı da ileri sürülebilir.

Analiz kısmının bir özeti niteliğindeki bu değerlendirmede, devletin yaptığı harcamalar üzerinden sosyal adaletin ve sosyal refahın gerçekleştirilme hedefinin tam anlamıyla yerine getirilemediği görülmüştür. Bunun yanında ülkemizde devlet tarafından yapılan sosyal nitelikteki harcamaların OECD ve Avrupa ülkelerinin ortalamasının gerisinde kalması resmin vahim olan öbür yüzüdür. Dolayısıyla nihai olarak söyleyebiliriz ki, Türkiye’de devletin sosyal devlet gereklerini yerine getirmek üzere yaptığı harcamalar yeterli değildir.

Belki sadece harcamalar üzerinden yapılan böyle bir analiz tek başına eksik kalabilir fakat bu analizler bize ülkemizde sosyal devletin içeriğine ve görevlerinin gerçekleşip gerçekleşmediğine ilişkin tatmin edici bir bilgi vermektedir. Kaldı ki sosyal devlet harcamaları gerçekte sosyal bir devlet anlayışının var olup olmadığının somut bir kanıtıdır.

Sonuç olarak ülkemizde devlet tarafından yapılan sosyal nitelikteki harcamalarda, ele alınan dönem içerisinde, kayda değer artışlar olmamasının ve uluslararası karşılaştırmalarda ortalamaların altında yer almasının birçok nedeni vardır. Bu nedenler hükümet politikalarından küreselleşme sürecine, devletin küçültülmesi söyleminden azimli bir bireyciliği ve özel teşebbüsün pazar mekanizması ile laissez-faire’nin üstün faziletlerini kabul eden (Caslin, 1993: 295) yeni sağ düşünceye değin geniş bir yelpazede değerlendirilebilir ve söz konusu bu nedenler rahatlıkla başka bir çalışmanın konusunu oluşturabilir.

## KAYNAKÇA

- AKAT A. S. ve S. GÜRSEL, (2008), Kamu Harcamalarının Bileşiminin Büyüme ve Refah Etkileri, İstanbul: Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi, <http://betam.bahcesehir.edu.tr/UserFiles/File/ProjeSon.pdf>, (Erişim Tarihi: 22.01.2009).
- AKTAS, E. (2006), "Globalisation, Poverty and Genetically Modified Agricultural Product", MPRA Paper No. 8657, posted 07 May 2008 / 22:06, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/8657/>, (Erişim Tarihi: 15.02.2009).
- BALAY, R. (2004), "Küreselleşme, Bilgi Toplumu ve Eğitim", Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, 37 (2), ss.61-82.
- BERLIN, I. (1969), Two Concepts of Liberty, Four Essays On Liberty, England: Oxford University Press.
- BRIGGS, A. (1961), "The Welfare State At Historical Perspective", Archives Européennes de Sociologie, 2 (2), ss. 221-259.
- BUĞRA A. ve S. ADAR (2007), Türkiye'nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi, Sosyal Politika Forumu, [http://www.osiaf.org.tr/images/basin/pdf/Sosyal\\_Harcamalar\\_Raporu.pdf](http://www.osiaf.org.tr/images/basin/pdf/Sosyal_Harcamalar_Raporu.pdf), (Erişim Tarihi: 12.12.2008).
- CASLIN, T. (1993), "Devlet ve Ekonomi", Kemali Saybaşı (ed.), Liberalizm, Refah Devleti, Eleştirileri, (Çev. Mensur Akgün), İstanbul: Bağlam Yayıncılık, ss.290-316.
- CASTELS, F. G. (2001), "On the political economy of recent public sector development", Journal of European Social Policy, Vol 11, August, ss.195-211.
- DPT (2009), Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri, [www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/3829/kamu\\_kesimi\\_sosyal\\_harcama\\_istatistikleri.pdf](http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/3829/kamu_kesimi_sosyal_harcama_istatistikleri.pdf), (Erişim Tarihi: 19.01.2009).
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge: Polity Press.
- EUROSTAT (2008), Public expenditure on education - Percent of GDP, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=REF\\_TB\\_education\\_training&root=REF\\_TB\\_education\\_training/t\\_edtr/t\\_educ\\_finance/tps00068](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=REF_TB_education_training&root=REF_TB_education_training/t_edtr/t_educ_finance/tps00068), (Erişim Tarihi: 21.01.2009).
- EYYPAN, R. (1999), "Atatürk ve Sosyal Devlet", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, 43 (15), ss.253-282.
- FIORITO, R. (2009), "Government Spending For Merit Goods: Macroeconomic Implications", <http://www.econ-pol.unisi.it/fiorito/merit2.doc>, (Erişim Tarihi: 16.01.2009).
- FIORITO, R. ve T. KOLLINTZAS (2004), "Public goods, merit goods, and the relation between private and government consumption", European Economic Review, 48, ss.1367-1398.
- GEDİKOĞLU, T. (2005), "Avrupa Birliği Sürecinde Türk Eğitim Sistemi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Mersin Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, 1 (1), ss.66-80.
- GIDDENS, A. (2001), Üçüncü Yol ve Eleştirileri, (Çev. Nihat Şad), Ankara: Phoenix Yayınları.
- GIDDENS, A. (2002), Sağ ve Solun Ötesinde: Radikal Politikaların Geleceği, (Çev. Müge Sözen ve Sabir Yücesoy), İstanbul: Metis Yayınları.

GOUGH, I. (1987), "Welfare State", The New Palgrave: A Dictionary of Economics, J. Eatwell, M. Mailgate, and P. Newman (ed.), 4, New York: Palgrave, ss. 895-97, [http://www.canaktan.org/politika/anti\\_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf](http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf), (Erişim Tarihi: 29.03.2003).

GÖKBUNAR R. ve B. KOVANCILAR (1998), "Sosyal Refah Devleti ve Değişim", SDÜ İİBF Dergisi, 3, ss.251-266.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (2001), Anayasa Hukuku, Ankara: Turhan Kitabevi.

GÜRBÜZ, A. A. (2008), "Türkiye'de ve AB'de Kamu Harcamaları: Karşılaştırmalı Bir İnceleme", Seyfettin GÜRSEL (ed.), Kamu Harcamalarının Bileşiminin Büyüme ve Refah Etkileri, İstanbul: Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi, ss.33-55 <http://betam.bahcesehir.edu.tr/UserFiles/File/ProjeSon.pdf>, (Erişim Tarihi: 22.01.2009).

KORAY, M. (2005), "Görölmek İstenmeyen Gerçek: Sosyal Refah Politikaları ve Demokrasi İlişkisi", Çalışma ve Toplum, 2, ss.27-59.

MUTLUER, M. K., Öner, E. ve KESİK, A. (2007), Teori ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, No:185.

OECD (2007), Health at a Glance 2007: OECD Indicators, <http://oberon.sourceoecd.org/vl=3770599/cl=19/nw=1/rpsv/health2007/g5-1-01.htm>, (Erişim Tarihi: 21.01.2009).

OECD (2009), Social Expenditure - Aggregated Sata, [http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG), (Erişim Tarihi: 21.01.2009).

ORHANER, E. (2007), Kamu Maliyesi, Ankara: Siyasal Kitapevi.

ÖZDEMİR, S. (2004), "Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme", Alpay Hekimler (ed.), AB-Türkiye&Endüstri İlişkileri, İstanbul: Beta Basım Yayım, ss.589-639.

PIERSON, C. (1991), Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare, Cambridge: Polity Press.

ROSANVALLON, P. (2004), Refah Devletinın Krizi, (Çev. Burcu Şahinli), Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.

SAUNDERS, P. ve KLAU, F. (1985), The Role of the Public Sector, OECD, Paris.

STEWART, M. (1993), "Keynesçi İktisat Öğretisi", Kemali Saybaşıllı, (ed.), Liberalizm, Refah Devleti, Eleştirileri, (Çev. Şule Kut), İstanbul: Bağlam Yayıncılık, ss.53-87.

SERTER, N. (1994), Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet, İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yayınları.

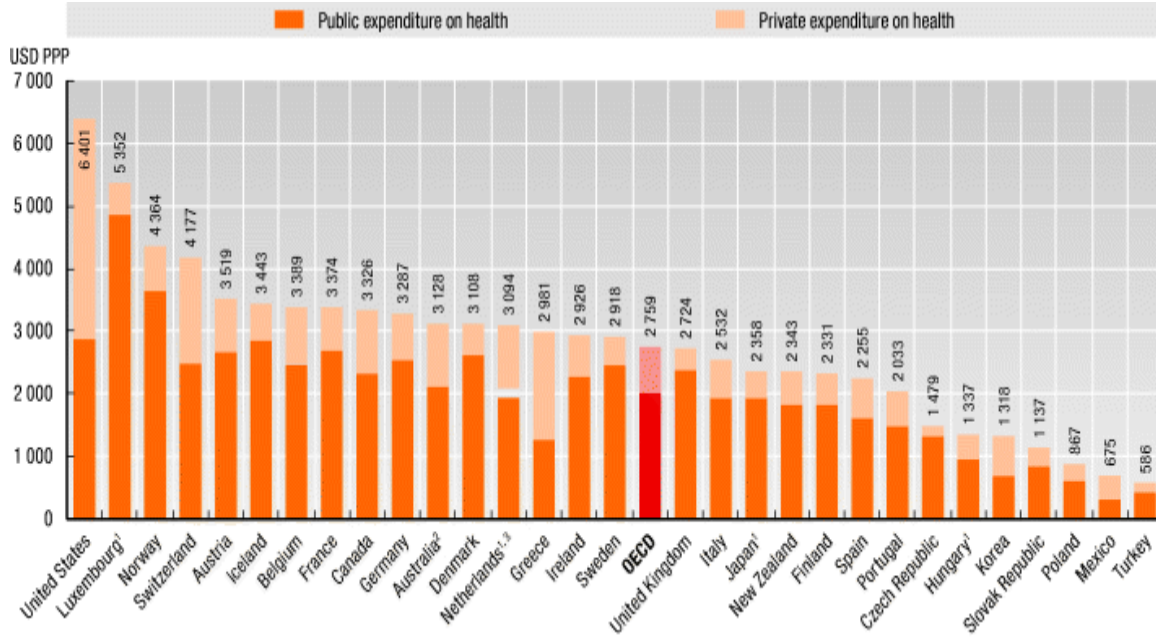
ŞAYLAN, G. (2003), Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi, Ankara: İmge Kitabevi.

TANÖR, B. (1999), Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, İstanbul: Yapı Kredi Kültür Sanat Yayıncılık.

VOYVODA E. ve YELDAN, E. (2002), "Türkiye Ekonomisi İçin Kriz-Sonrası Alternatif Uyum Stratejileri", İktisat İşletme ve Finans, 17 (200), ss.18-28.

YILDIRIM, E. (2000), "Küreselleşme, Refah Devleti ve Risk Toplumu", Veysel Bozkurt (ed.) Küreselleşmenin İnsani Yüzü, İstanbul: Alfa Basım Yayım, ss.71-91.

EK-1: OECD Ülkelerinde Kişi Başına Sağlık Harcamaları (Kamu ve Özel Sektör)-2005



Kaynak: OECD (2007)

## SON NOTLAR

\*Arş. Gör., Gazi Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Ankara.

<sup>1</sup> Bu haklar, ikinci ve üçüncü kuşak insan haklarıdır. İkinci kuşak insan hakları; çalışma hakkı, sosyal güvenlik hakkı, sendika kurma hakkı, dinlenme hakkı, eğitim hakkı, sağlık hakkı, beslenme hakkı, konut hakkı olarak, üçüncü kuşak insan hakları da, barış hakkı, çevre hakkı ve gelişme hakkı olarak kabaca tasnif edilebilir.

<sup>2</sup> Sosyal devletin özgürlük anlayışı, literatürde pozitif özgürlük olarak tanımlanır. Pozitif özgürlük anlayışının tersi olan negatif özgürlük anlayışı, bireyin davranışlarına ve hareketlerine diğerleri tarafından müdahale edilmemesi anlamına gelir. Bir başka anlatımla, insanın herhangi bir dış müdahaleye maruz kalmadan yaşayabilmesidir. Negatif özgürlük anlayışında, insanın kendi dışından gelecek müdahalelere maruz kalmadan davranacağı alan ne kadar geniş ise, kendisi de o kadar özgürdür. Pozitif özgürlük anlayışı ise, insanların özgür olabilmelerini, gerçekleştirecekleri eylemleri yapabilmeye muktedir olmalarına dayandırır. Bunun için devlete bir takım görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Bu görevler ekonomik olduğu kadar, toplumsal yaşama müdahale anlamında sosyal ve kültürel boyutlar da taşır (Bu konunun ayrıntısı için bkz. Berlin, 1969).

<sup>3</sup> Devlet tarafından yapılan harcamalar, kamu harcaması olarak isimlendirilmiştir. Analizlere özel sektör harcamaları dahil değildir.

<sup>4</sup> Türkiye'nin içinde yer aldığı ülkeler arasında bir karşılaştırma yapabilmek için en güncel veriler ancak farklı kaynaklardan elde edilebilmiştir.

<sup>5</sup> Kriz dönemlerinde sosyal devlet olumlu bir rol oynamıştır. Krizin etkilerini hafifleterek dünya ekonomisinin 1930'lardaki kadar keskin bir duraklama sarmalına hapsolmesinin engellenmesine katkıda bulunmuştur. İktisatçılar bu konuda sosyal koruma sistemlerinin döngüsel krizleri önleyici işlevinden bahseder: 1930'larda pratik olarak var olmayan işsizlik tazminatı, işin azaldığı yerde talebin yok olmasını engeller, sosyal gelirler ekonomiye konjonktürden görece bağımsız bir alım gücü kitlesi sağlar (Rosanvallon, 2004: 9).

<sup>6</sup> Bu çalışma Türkiye Cumhuriyeti Devletinin “sosyal bir hukuk devleti” olması kabulünden hareket ettiği ve Türkiye’de sosyal devletin var olan durumunu analiz etmeye çalıştığı için, metnin devamında “sosyal devlet” terimi kullanılmıştır. Bu noktada ifade edilmesi gereken, refah devleti ile sosyal devlet terimlerinin anlam ve içerik bakımından birbirinden farklı olmadığıdır. Sosyal devlet terimi daha çok Kıta Avrupası ülkelerinde, refah devleti terimi ise daha çok Kuzey Amerika ve bir kısım Avrupa ülkesinde (Anglo-Sakson ülkeler) tercih edilmektedir. Türkçede ise, Kıta Avrupası geleneğini takiben daha çok “sosyal devlet” terimi kullanılmaktadır (Bu konunun ayrıntısı için bkz. Serter, 1994).

<sup>7</sup> Sosyal devletin gücünün anahtarı sadece çelişkileriyle ve mantığıyla ve buna eşlik eden sınıf çatışmasıyla kapitalizm değildir. Sosyal devletin gücünü ayrıca modern ulus devlet hareketinde de aramak gerekir. Bu hipotez iki önermeyle belirginleştirilebilir. Birincisi, 20. yüzyıl sosyal devleti klasik koruyucu devletin derinleştirilmiş ve genişletilmiş halidir. İkincisi, koruyucu devlet modern devleti özel bir siyasal biçim olarak tanımlar. Esasen sosyal devlet, koruyucu devletten çok daha karmaşık bir yapıya sahiptir. Tek işlevi kazanımların (yaşam ya da mülkiyet) korunması değildir, aynı zamanda olumlu edimler (gelirlerin yeniden dağıtımı, toplumsal ilişkilerin düzenlenmesi, bir takım kolektif hizmetlerin yerine getirilmesi vb) üstlenir (Rosanvallon, 2004: 21-22).

<sup>8</sup> Refah kurumlarının risk yönetimi sistemleri olarak anlaşılması gerektiği görüşü için bkz: Goodin, Robert E.(1987) Not only the poor: the middle classes and the welfare state, London : Boston : Allen & Unwin,

<sup>9</sup> Bu ifade 1961 Anayasasında ise “Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve ‘Başlangıç’ta belirtilen temel ilkelere dayanan, millî, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir” şeklinde ifade edilmiştir.

<sup>10</sup> Bkz. Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi: Sayı 6, s.23.

<sup>11</sup> Bkz. Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi: Sayı 24, s.451-452.

<sup>12</sup> Castels (2001), 19 OECD ülkesini kapsayan çalışmasında, kamu tarafından yapılan sosyal nitelikteki harcamaların ülkelerin GSMH’si içindeki payının 1984’den 1997’ye kadar olan değişimini incelemiştir. Elde ettiği sonuçları ise küreselleşme süreci ile açıklamıştır. Castels’in çalışması sosyal devlet olgusunu kamunun sosyal nitelikteki harcamaları ile açıklaması ve ele aldığı dönemler arasında harcamalarda meydana gelen değişimi harcamaların GSMH içindeki payı itibarıyla analiz etmesi bakımından bu çalışma için yol gösterici olmuştur.

<sup>13</sup> Türkiye’nin içinde yer aldığı sağlık ve sosyal harcamalara ilişkin en güncel (2005) verilere OECD kaynaklarından ulaşıırken eğitim harcamaları için en güncel veri (2004) EUROSTAT’dan elde edilmiştir.

<sup>14</sup> *Bütçe sisteminin uluslararası standartlara göre yeniden tanımlanması, genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinde bütçe ve muhasebe birliğinin sağlanması, çok yıllık bütçeleme ve performans esaslı bütçe sistemine geçilmesi, kamu mali yönetiminde verimlilik, etkinlik, hesap verilebilirlik ilkelerinin güçlendirilmesi, kamu kesiminde saydamlığın artırılması, kamu mali yönetimi ve iç kontrol sisteminde yönetim sorumluluğunu esas alan yaklaşımın uygulamaya konulması ve kamu sektöründe uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği uygulamaları ile uyumlu yeni bir iç kontrol sisteminin oluşturulması amacıyla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 24/12/2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 2006 yılı başından itibaren 5018 sayılı Kanunun tam olarak yürürlüğe girmesiyle birlikte çok yıllık bütçeleme anlayışına geçilmiştir ki 2004 yılından itibaren uluslararası COFOG fonksiyonel sınıflandırmayla uyumlu analitik bütçe sistemine geçiş ve 2005 yılında Gelir İdaresi fonksiyonel şekilde yeniden yapılandırılmasıyla bunun alt yapısı hazırlanmıştır(AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, T.C. Adalet Bakanlığı Yargı Mevzuatı Bülteni, 13 Ocak, Sayı: 394, <http://www.edb.adalet.gov.tr/ymb/394.doc>, Erişim: 06.02.2009).*

<sup>15</sup> Kamunun eğitim harcamaları açısından uluslararası bir karşılaştırma yapabilmek için Türkiye’nin de yer aldığı en güncel veriler AB istatistik birimi EUROSTAT tarafından derlenmiştir.

<sup>16</sup> Grafik 5’de belirgin şekilde görülen, 2001-2003 döneminde sosyal korumaya ilişkin harcamalarda yaşanan artış, özellikle emekli aylığı ödemelerinin artmasından kaynaklanmıştır. Sosyal koruma harcamalarında artışlar kaydedilmesine rağmen sosyal dışlanma, yoksulluk ve gelir dağılımı dengesizliği gibi sorunlar bu alanda öne çıkmaktadır. 2002 ve 2004 yıllarında sağlık harcamalarında da önemli

oranda artışlar yaşanmış olmasına karşın fiziki altyapı ve sağlık personelinin bölgeler arasında dengeli bir şekilde dağılmaması, koruyucu sağlık hizmetlerinin yetersizliği, erişime ilişkin sorunlar halen önemini korumaktadır (DPT, 2009 yılı raporu).