

ŞEHİR HASTANELERİNDEN DEPREM HARCAMALARINA
TÜRKİYE'NİN KAMU HARCAMALARI
(2006-2023)

Nurhan Yentürk

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI



**ŒEHİR HASTANELERİNDEN DEPREM HARCAMALARINA
TÜRKİYE'NİN KAMU HARCAMALARI
(2006-2023)**

NURHAN YENTÜRK



İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI

NURHAN YENTÜRK
**ŞEHİR HASTANELERİNDEN DEPREM HARCAMALARINA
TÜRKİYE'NİN KAMU HARCAMALARI
(2006-2023)**

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI 747
STK ÇALIŞMALARI – EĞİTİM KİTAPLARI 26
KAMU HARCAMALARINI İZLEME DİZİSİ 11

ISBN 978-605-399-660-6
E-ISBN 978-605-399-673-6

1 BASKI İSTANBUL, HAZİRAN 2025
ÇEVİRİMİÇİ 1. EDİSYON, HAZİRAN 2026

© İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ İKTİSADİ İŞLETMESİ
YAZIŞMA ADRESİ: HACİAHMET MAHALLESİ, PİR HÜSAMETTİN SOKAK, No: 20, 3440, BEYOĞLU İSTANBUL
TELEFON: 0212 311 64 63 / FAKS: 0212 216 24 15 • SERTİFİKA No: 51672

www.bilgiyay.com
E-POSTA yayin@bilgiyay.com
DAĞITIM dagitim@bilgiyay.com

YAYINA HAZIRLAYAN CEM TÜZÜN
EDİTÖR AYŞEGÜL SÖNMEZAY
DİZGİ VE UYGULAMA METİN AKBULAK
DÜZELTİ SİLA ARI
BASKI VE CİLT VİZYON BASİMEVİ KAĞITÇILIK MATBAACILIK VE YAYINCILIK SAN. TIC. LTD. ŞTİ.
BEYLİKDÜZÜ O.S.B. MAHALLESİ, ORKİDE CADDESİ, No: 1/Z BEYLİKDÜZÜ İSTANBUL
TELEFON: 0212 671 61 51 / FAKS: 0212 671 61 50 • SERTİFİKA No: 52098

İstanbul Bilgi University Library Cataloging-in-Publication Data
İstanbul Bilgi Üniversitesi Kütüphanesi Kataloglama Bölümü Tarafından Kataloglanmıştır.

Names: Yentürk, Nurhan, 1958-, author.
Title: Şehir hastanelerinden deprem harcamalarına Türkiye'nin kamu harcamaları (2006-2023) / Nurhan Yentürk.
Description: İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2025. | Includes bibliographical references and index.
Series: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları; 747. STK Çalışmaları Eğitim Kitapları; 26. Kamu Harcamalarını İzleme Dizisi; 11.
Identifiers: ISBN: 9786053996606 (paperback)
Subjects: LCSH: Expenditures, Public. | Government spending policy --Turkey. | Finance, Public --Turkey. | Public administration --Turkey. | Public investments. | Emergency management --Turkey. | Public hospitals --Turkey. | Earthquakes --Turkey. | Earthquake relief --Turkey. | Social policy. | Budget --Turkey.
Classification: LCC: HJ7882.5 .Y46 2025

NURHAN YENTÜRK

**ŞEHİR HASTANELERİNDEN DEPREM HARCAMALARINA
TÜRKİYE'NİN KAMU HARCAMALARI
(2006-2023)**

İçindekiler

xi Tablo ve Şekil Listesi

xv Yazarlar

xix Önsöz

**1 1 Bütçe Açığı ve Bütçe Gelirleri:
Vergileri Kimler Veriyor?**

NURHAN YENTÜRK

1 Giriş

1 Genel Devlet Kurumları

2 Merkezi Yönetim

3 Genel Yönetim

4 Genel Devlet

5 Genel Devlet: Verilerin Gösterdiği

8 Merkezi Yönetim Vergi Verileri

11 Merkezi Yönetim Harcamaları

12 Sonuç Yerine

13 Not: Program Esaslı Bütçeleme

17 2 Sosyal Koruma Harcamaları Kimi Koruyor?

NURHAN YENTÜRK

17 Giriş

19 Sosyal Koruma Harcamalarını

İzleme Yöntemi ve Kapsam

**23 Türkiye’de Sosyal Koruma Harcamaları:
2006-2023**

**28 Sosyal Koruma Harcamalarının
Uluslararası Karşılaştırması**

29 Sonuç Yerine

31 3 Sosyal Yardım Harcamaları

NURHAN YENTÜRK - VOLKAN YILMAZ

31 Giriş

33 Sosyal Yardımlara Genel Bakış

37 Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve

Bakanlığa Bağlı Sosyal Yardım Harcamaları

- 38 Yoksul ve Çalış(a)mayan Kişilerin Genel Sağlık Sigortası (GSS) Primleri
 - 38 2022 Sayılı Kanun Çerçevesinde Yapılan Ödemeler
 - 39 Engellilere Yönelik Evde Bakım Aylığı
 - 39 Sosyal ve Ekonomik Destek (SED)
 - 39 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'ndan (SYDTF) Yapılan Sosyal Yardım Harcamaları
 - 40 Düzenli Sosyal Yardımlar
 - 41 Diğer Sosyal Yardım Harcamaları
 - 42 Diğer İlgili Kurumlar ve Sosyal Yardım Harcama Kalemleri
 - 42 Mahalli İdarelerin Sosyal Yardım Programları
 - 45 Yoksullara Yönelik Kömür Yardımı
 - 45 GAP (Güneydoğu Anadolu Projesi) İdaresi
 - 45 İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koordinatörlüğü'nün Proje Destekleri
 - 46 Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün Sosyal Yardım Harcamaları
 - 46 MEB ve YURTKUR Bursları
 - 46 Sosyal Yardım Harcamaları Hesapları Arasındaki Farklar
 - 47 Düzenli Sosyal Yardımların Gelişimi
 - 51 Sonuç Yerine
- 55 4 2020'li Yılların Başında Kamu Harcamalarında Farklı Gelir Gruplarının Yeri
- VOLKAN YILMAZ - NURHAN YENTÜRK**
- 55 Giriş
 - 56 Kamu Harcamalarında Farklı Gelir Gruplarının Yeri
 - 57 Kur Korumalı Mevduata (KKM) Yönelik Kamu Transferleri
 - 57 Kur Korumalı Mevduat Hesabı
 - 60 Vergi istisnaları
 - 61 Kamunun, Orta Gelir Grubunun Tasarruflarını Artırmaya Yönelik Destekleri
 - 61 Bireysel Emekliliğe Devlet Katkısı
 - 62 Çeyiz Hesabına Devlet Katkısı
 - 62 Konut Hesabı'na Devlet Katkısı

- 63 Farklı Gelir Gruplarına Göre
Kamu Harcamaları: 2022-2023 Verileri
- 65 Sonuç Yerine
- 67 5 Sosyal Güvenlik Reformu: Sosyal Güvenlik
Harcamalarının Uzun Dönemli Analizi
NURHAN YENTÜRK - VOLKAN YILMAZ
- 67 Giriş
- 70 Sosyal Güvenlik Sisteminin Kısa Tarihi
- 72 Sosyal Güvenlik Harcamalarının Seyri:
2007 Öncesi
- 75 Sosyal Güvenlik Gelir ve Giderlerinin Seyri:
2007 Sonrası
- 76 Gelirler
- 76 Giderler
- 80 SGK'nın Gelir-Gider Farkı ve SGK'ya
Merkezi Bütçeden Yapılan Transferler
- 84 Sonuç Yerine
- 87 6 Kamu Sağlık Harcamalarının Tarihsel Seyri
VOLKAN YILMAZ - NURHAN YENTÜRK
- 87 Giriş
- 90 Kamu Sağlık Harcamalarının
Tarihsel Seyri: 1988-2023
- 90 Kamunun Kişisel Sağlık Harcamaları
- 90 Kamu Kesimi Kolektif Sağlık Harcamaları
- 95 Toplam Kamu Sağlık Harcamalarının Gelişimi
- 97 Kamu Kesimi Kişisel ve Kolektif
Sağlık Harcamalarının Gelişimi
- 98 Sağlık Bakanlığı Harcamalarının
Bileşimi ve Gelişimi
- 103 Sağlık Bakanlığı Harcamalarında
Şehir Hastaneleri
- 105 Sonuç Yerine

- 107 7** Kamu Kurumlarının Askeri Harcamaları
NURHAN YENTÜRK
- 107** Giriş
- 108** SIPRI Metodolojisine Göre
Askeri Harcamaları İzleme Yöntemi ve Kapsam
- 109** Milli Savunma Bakanlığı (MSB)
- 109** Jandarma Genel Komutanlığı (JGK) ve
Sahil Güvenlik Komutanlığı (SGK)
- 109** Savunma Sanayii Başkanlığı (SSB)
- 110** Savunma Sanayii Destekleme Fonu (SSDF)
- 111** Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK)
- 111** Köy Korucularının Maaş ve Silahları
- 112** Örtülü Ödenek/Gizli Hizmet Giderleri
- 113** Barışı Destekleme ve Koruma Harekâtlarına Katılım
- 114** TÜBİTAK Bünyesindeki Askeri AR-GE Harcamaları
- 114** Dış Kredi Faiz Ödemeleri
- 116** KKTC'ye Askeri Yardımlar
- 116** Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı (TSKGV)
- 117** Silahlı Kuvvetlerden Emekli Personelin
Emeklilik Ödemeleri
- 118** Toplam Askeri Harcamaların Gelişimi:
2006-2021
- 122** Sonuç Yerine
- 123 8** Merkezi Yönetim Kurumlarının Afet ve Depremlere
Yönelik Harcamaları
NURHAN YENTÜRK
- 123** Giriş
- 124** Merkezi Bütçeden Yapılan
Deprem Harcamalarıyla İlgili Tarihsel Veriler
- 130** Merkezi Bütçe Kurumlarının Şehircilik ve
Risk Odaklı Bütünleşik Afet Yönetimi (ŞERAY)
için Ayrılan Bütçe ve Gerçekleşen Harcama
- 133** 6 Şubat Depremleri için Afet Konutlarına
Ayrılan Bütçe (2023-2026)
- 135** 6 Şubat Depremleri Kapsamında İncelenmesi
Gereken Diğer Kaynaklar
- 135** Ulusal Afet ve Acil Durum Faaliyetleri İçin
Ayrılan Kaynak

- 136 Bağışlardan Yapılan Harcamalar
138 Özel Hesaptan Yapılan Harcamalar
140 Sonuç Yerine
- 143 9 6 Şubat Depremleri Öncesi ve Sonrası
Büyükşehir Belediyelerinin Afete Yönelik Bütçeleri
**NURHAN YENTÜRK, IŞIK BAŞTUĞ, GÖKÇEN BAYRAM,
BURCU GENÇ, EZGİ EDİBOĞLU, ÖZÜM ÇELİK,
YAĞIZ EREN ABANUS, MELTEM DÜZEL AYRAL,
BERKAY HACIMUSTAFA VE MELDA KARADEMİR**
- 143 Giriş
146 Büyükşehir Belediyelerinin Toplam Bütçeleri
İçinde Afet Bütçelerinin Payı
149 Büyükşehir Belediyelerinin
TL Cinsinden Afet Bütçeleri
151 Büyükşehir Belediyeleri Afet Bütçelerinin,
Müdahale ve Risk Azaltma Bakımından Dağılımı
153 Büyükşehir Belediyelerinin Risk Azaltma
Bütçelerinin İncelenmesi
154 Afet Risk Azaltma İnşaat-Ekipman
156 Afet Risk Azaltma ve Tespit
157 Büyükşehir Belediyelerinin Afete Müdahale
Bütçelerinin İncelenmesi
159 Afete Müdahale: İnşaat-Ekipman
159 Afete Müdahale ve Hazırlık
160 Sonuç Yerine
- 163 10 Merkezi Yönetim Kurumlarının Çevre Koruma ve
İklim Değişikliğine Yönelik Harcamaları
NURHAN YENTÜRK
- 163 Giriş
164 İklim Değişikliğiyle Mücadeleye Yönelik
Kamu Kaynaklarını İzlemenin Amaç,
Kapsam ve Yöntemi
166 2020-2024 ÇKİD'le İlgili Ayrılan
Toplam Bütçe

- 168** Kurum Bazında KID Bütçelerinin Gelişimi
 - 168** Devlet Su İşleri (DSİ)
 - 171** Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı (UAYB)
 - 172** Orman Genel Müdürlüğü (OGM)
 - 174** Tarım ve Orman Bakanlığı (TOB)
 - 176** evre, Şehircilik ve İklım Değişikliği Bakanlığı (ÇŞİDB)
 - 176** Meteoroloji Genel Müdürlüğü (MGM)
 - 177** Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB)
 - 178** Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK)
 - 178** Ticaret Bakanlığı (TB)
 - 179** Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (STB)
- 181** Sonuç Yerine

- 185 11** 30 Büyükşehir Belediyesinin evre Koruma ve İklım Değişikliğine Yönelik 2024 Yılı Btçeleri
NURHAN YENTÜRK, IŞIK BAŞTUğ, GÖKÇEN BAYRAM, BURCU GENÇ, EZGİ EDİBOğLU, ZM ÇELİK, YAğIZ EREN ABANUS, MELTEM DÜZEL AYRAL, BERKAY HACIMUSTAFA VE MELDA KARADEMİR
 - 185** Giriş
 - 186** İklım Değişikliğiyle Mücadeleye Yönelik Ayrılan Kamu Kaynaklarını İzlemenin Kapsamı ve Yöntemi
 - 187** Btçelerin Gösterdiği
 - 192** Büyükşehir Belediyesi Btçelerinin KID Hedefleri Bakımından İncelenmesi
 - 192** Azaltım
 - 198** Uyum
 - 202** Atık
 - 204** Diğer evre
 - 204** Sonuç Yerine

- 213** Sonsöz

- 221** Kaynakça
- 229** Dizin

Tablo ve Şekil Listesi

Tablo Listesi

- 2** Tablo 1.1 Toplam Kamu
- 6** Tablo 1.2 Kamu Kesimi Genel Dengesi, cari fiyat
- 24** Tablo 2.1 Sosyal Koruma Harcamalarının Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım, Sağlık Hizmetlerine Yönelik Dağılımları, cari fiyat, milyon TL
- 35** Tablo 3.1 Kamunun Sosyal Yardım Harcamaları, cari fiyat, milyon TL
- 43** Tablo 3.2 SYDTF Harcamaları, cari fiyat, bin TL
- 49** Tablo 3.3 Kamunun Sosyal Yardım Harcamaları, cari fiyat, bin TL
- 59** Tablo 4.1 KKM Mevduatının Gelişimi, milyon TL
- 64** Tablo 4.2 Kamunun Farklı Kesimlere Sunduğu Destekler, cari fiyat, bin TL
- 77** Tablo 5.1a Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir ve Giderleri, cari fiyat, milyon TL
- 77** Tablo 5.1b Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir ve Giderleri, sabit fiyat (2003=100), milyon TL
- 77** Tablo 5.1c Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir-Gider Farkı/ GSYH %
- 77** Tablo 5.1d Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir - Giderleri Farkı/ Merkezi Yönetim Konsolide Bütçesi %
- 91** Tablo 6.1a Kamu Kesimi Kişisel Sağlık Harcamaları, cari fiyat, bin TL
- 92** Tablo 6.1b Kamu Kesimi Kişisel Sağlık Harcamaları, cari fiyat, bin TL
- 93** Tablo 6.2 Kamu Kesimi Kolektif Sağlık Harcamaları, cari fiyat, bin TL
- 94** Tablo 6.3 Kamunun Sağlığa Ayırdığı Toplam Kaynak, bin TL
- 99** Tablo 6.4 Sağlık Bakanlığı Harcamaları, Ekonomik sınıflandırma, sabit fiyat (2003=100), bin TL
- 102** Tablo 6.5 Sağlık Bakanlığı Personel Sayıları
- 104** Tablo 6.6 Sağlık Bakanlığı ve KOİ Bütçe ve Harcamaları, bin TL
- 119** Tablo 7.1 Askeri Harcamalar, cari fiyat, milyon TL
- 125** Tablo 8.1 AFAD Bütçe ve Harcaması, cari fiyat, TL
- 129** Tablo 8.2 AFAD Harcamaları, Ekonomik Sınıflandırma, cari fiyat, TL
- 135** Tablo 8.4 Genel Bütçeli Kurumların Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına Ayrılan Bütçe, cari fiyat, TL
- 136** Tablo 8.5 Ulusal Afet ve Acil Durum Faaliyetleri Harcamaları, TL
- 137** Tablo 8.6 Kahramanmaraş Depremi Bağış Harcamaları, TL
- 138** Tablo 8.7 Acil Yardım Harcamaları Raporu, TL

- 145** Tablo 9.1 Afet Hedeflerinin Sınıflandırılması
152 Tablo 9.2 29 BB ve SKİ Afet Bütçelerinin Dağılımı, %
154 Tablo 9.3 29 BB ve SKİ Risk Azaltma Bütçeleri, Dolar
158 Tablo 9.4 29 BB ve SKİ, Afet Müdahale Bütçeleri, Dolar
167 Tablo 10.1 Çevre Koruma ve İklim Değişikliği (ÇKİD) ile İlgili Bütçeler, cari fiyat, milyon TL
173 Tablo 10.2 OGM Öz Gelirleri ve Döner Sermaye Gelirleri, cari fiyat, bin TL
193 Tablo 11.1 29 BB ve BK ÇKİD Bütçelerinin Dağılımı, %, 2024
196 Tablo 11.2 29 BB ve BK Azaltım Bütçeleri, Dolar, 2024
200 Tablo 11.3 29 BB ve BK Uyum Bütçeleri, Dolar, 2024
203 Tablo 11.4 29 BB ve BK Atık Bütçeleri, Dolar, 2024
207 Tablo 11.5 ÇKİD Alt Alan, Alan ve Hedefleri

Şekil Listesi

- 7** Şekil 1.1 Genel Devlet Gelir ve Giderlerinin GSYH'ya oranları, %
9 Şekil 1.2 Vergi Gelirlerinin Dağılımı, %, 2023
10 Şekil 1.3 Merkezi Yönetim, Genel Bütçe Vergi Gelirleri, %
11 Şekil 1.4 Merkezi Yönetim Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırılması, sabit fiyat (2003=100), bin TL
26 Şekil 2.1 Sosyal Koruma Harcamaları, GSYH, %
27 Şekil 2.2 Sosyal Koruma Harcamalarının Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım, Sağlık Hizmetlerine Yönelik Dağılımları, %
29 Şekil 2.3 Sosyal Koruma Harcamaları, GSYH, %, 2021
34 Şekil 3.1 Toplam Sosyal Yardım Harcamalarının Gelişimi, sabit fiyat (2003=100) ve GSYH'ya oranlar %
48 Şekil 3.2 Düzenli ve Düzensiz Sosyal Yardımlar, sabit fiyat (2003=100), bin TL
72 Şekil 5.1 Emekli Sandığı Gelir Gider Dengesi GSMŞH'ya Oranı, %
73 Şekil 5.2 BAĞ-KUR Gelir-Gider Dengesi GSMŞH'ya Oranı, %
74 Şekil 5.3 SSK Gelir-Gider Dengesi GSMŞH'ya Oranı, %
75 Şekil 5.4 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferlerinin GSYH'ya oranı, %
80 Şekil 5.5 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferlerinin GSYH'ya Oranı, %
83 Şekil 5.6 SGK'ya Bütçeden Transferlerle İlgili Çeşitli Göstergeler
95 Şekil 6.1 Kamu Toplam Sağlık Harcaması / GSYH % ve Kamu Toplam Sağlık Harcaması, sabit fiyat (2003=100), TL
97 Şekil 6.2 Kamunun Sağlığa Ayırdığı Toplam Kaynak, sabit fiyat (2003=100), TL

- 100 Şekil 6.3** Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Sağlık Bakanlığı Harcamaları, Önemli Harcamalar, sabit fiyat (2003=100), bin TL
- 121 Şekil 7.1** Askeri Harcamalar, Türkiye, GSYH'ya Oranlar, %
- 126 Şekil 8.1** AFAD Harcama / Merkezi Yönetim Harcama, %
- 127 Şekil 8.2** Diyanet İşleri Başkanlığı ve AFAD Başlangıç Ödeneği ve Harcamaları, cari fiyat, TL
- 127 Şekil 8.3** İletişim Vergisi ve AFAD Harcaması, cari fiyat, TL
- 132 Şekil 8.4** AFAD Harcamaları, TL, 2023
- 147 Şekil 9.1** BB ve SKİ (1. Derece Deprem Bölgesi) Afet Hedefleri Bütçesi / BB ve SKİ Toplam Bütçe %
- 147 Şekil 9.2** BB ve SKİ (2. ve 3. Derece Deprem Bölgesi) Afet Hedefleri Bütçesi / BB ve SKİ Toplam Bütçe %
- 148 Şekil 9.3** BB ve SKİ (Deprem Bölesi Olmayan) Afet Hedefleri Bütçesi / BB ve SKİ Toplam Bütçe %
- 149 Şekil 9.4** İstanbul ve İzmir BB ve SKİ Afet Hedefleri Bütçeleri, 2004, TL
- 150 Şekil 9.5** 27 BB ve SKİ Afet Hedefleri Bütçeleri, 2024, TL
- 169 Şekil 10.1** Merkezi Yönetim Kurumlarının ÇKİD Bütçeleri, Dolar
- 170 Şekil 10.2** DSİ ÇKİD Bütçesinde Önemli Kalemlerin Payı, %
- 172 Şekil 10.3** UAYB ÇKİD Bütçesi ve UAYB Karayolları Bütçesi, cari fiyat, TL
- 174 Şekil 10.4** OGM Orman Yangınlarıyla Mücadele Bütçesi ve Harcaması, cari fiyat, TL
- 175 Şekil 10.5** TOB Toplam, Doğrudan ve Dolaylı ÇKİD Bütçesi, cari fiyat, TL
- 177 Şekil 10.6** Toplam ve Yenilenebilir Enerji Bütçeleri, cari fiyat, TL
- 178 Şekil 10.7** TÜBİTAK ÇKİD ve SAGE Hedeflerin Bütçesi, cari fiyat, TL
- 188 Şekil 11.1** 14 BB ve BK ÇKİD Bütçesi / Toplam Bütçe, %
- 188 Şekil 11.2** 14 BB ve BK ÇKİD Bütçesi / Toplam Bütçe, %, 2024
- 190 Şekil 11.3** 16 BB ve BK ÇKİD Bütçesi / Toplam Bütçe, %, 2024
- 190 Şekil 11.4** İstanbul, Ankara ve İzmir BB ve BK ÇKİD Bütçeleri, TL, 2024
- 191 Şekil 11.5** 26 BB ve BK ÇKİD Bütçeleri, TL, 2024
- 194 Şekil 11.6** Azaltım Bütçeleri Düşen BB ve BK'lar, Dolar
- 194 Şekil 11.7** Azaltım Bütçeleri Artan BB ve BK'lar, Dolar

YAZARLAR

NURHAN YENTÜRK

1988 yılında İTÜ’de doktorasını tamamlayan Nurhan Yentürk 1982 yılında İTÜ İşletme Fakültesi İktisat Anabilim Dalı’nda araştırma görevlisi olarak çalışmaya başladı; 1988 yılında doçentlik ve 1998 yılında profesörlük unvanı aldı ve 1985-1986 yıllarında Imperial College, Londra; 1989-1990 yıllarında Paris-I Sorbonne Üniversitesi’nde Misafir Araştırmacı olarak bulundu. Türkiye ekonomisi, finansal krizler, yatırım politikaları ve teknolojik gelişmeler üzerine çalışmalarını sürdürdü. Söz konusu alanlarda birçok ulusal ve uluslararası makale ve kitabı yayımlandı. 2003 yılında İstanbul Bilgi Üniversitesi Ekonomi Bölümü’nde çalışmaya başladı. Aynı yıl İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Çalışmaları Merkezi’nin yöneticiliğini üstlendi. 2008 yılından itibaren kamu harcamalarının izlenmesine yönelik çalışmalar yapmaktadır. *Sosyal Yardımlardan Güvenliğe Türkiye’nin Kamu Harcamaları (2006-2017)*, *İklim Pahası: Çevre Koruma ve İklim Değişikliği ile Mücadelede Kamu Harcamaları* isimli kitapları İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları’ndan basılmıştır. Nurhan Yentürk hak temelli çalışan çok sayıda STK tarafından oluşturulan Kamu Harcamalarını İzleme Platformu’nun sözcüsüdür.

VOLKAN YILMAZ

Ulster Üniversitesi’nde Sosyal Politika Bölümü’nde öğretim üyesidir. Lisans derecelerini Boğaziçi Üniversitesi’nden siyaset bilimi, uluslararası ilişkiler ve sosyoloji alanlarında, yüksek lisans derecesini aynı üniversiteden modern Türkiye tarihi alanında aldı. Siyaset bilimi alanındaki doktora derecesini Leeds Üniversitesi’nde tamamladı. 2021 yılına dek Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu’nun merkez müdürlüğünü yürüttü. Sosyal politika alanında doçentlik unvanı aldı. Birleşik Krallık Sosyal Politika Birliği’nin hakemli bilimsel dergilerinden *Journal of Social Policy*’nin editörlerindedir. Avrupa Sosyoloji Birliği’nin Sosyal Politika ve Refahın Sosyolojisi araştırma ağının koordinatörüdür.

IŞIK BAŞTUĞ

Işık Baştuğ Eskişehir Anadolu Üniversitesi Halkla İlişkiler ve Reklamcılık, Anadolu Üniversitesi Coğrafi Bilgi Sistemleri ve Bahçecilik eğitimlerini alarak pazarlama ve strateji geliştirme uzmanı olarak özel sektörde yöneticilik yaptı. 2010 yılından itibaren çalışmalarını ekoloji, sürdürülebilir çevre, iklim değişikliği üzerine sürdürmektedir. 2018 yılından itibaren Kadıköy Belediyesi İklim Elçileri Koordinatörlüğü’nü yürütmektedir. 2020 yılından beri Kamu Harcamalarını İzleme Platformu’nun üyesidir.

GÖKÇEN BAYRAM

Gökçen Bayram 2010 yılında Doğuş Üniversitesi Endüstri Mühendisliği, 2011 yılında Galatasaray Üniversitesi Mühendislik Yönetimi, 2023 yılında da Marmara Üniversitesi Endüstri Mühendisliği Doktora Programı'ndan mezun oldu. Marmara Üniversitesi Endüstri Mühendisliği ile Metalurji ve Malzeme Mühendisliği bölümlerinde misafir öğretim elemanı olarak ders vermektedir. 2020 yılından itibaren Kamu Harcamalarını İzleme Platformu'nun üyesidir.

BURCU GENÇ

Burcu Genç yüksek lisansını İstanbul Bilgi Üniversitesi Avrupa Çalışmaları bölümünde yaptı. Tezini katılımcı demokrasi ve iklim değişikliği ile çevre koruma alanında tamamladı. Yeşil Gelecek Derneği'nin kuruluş aşamasında, Yeşil Belediye Karnesi projesinde ve ekoloji alanında çeşitli hareketlerde yer aldı. 2020 yılından beri Kamu Harcamalarını İzleme Platformu'nun üyesidir.

EZGİ EDİBOĞLU SAKOWSKY

Ezgi Ediboğlu Sakowsky İstanbul Üniversitesi'nde hukuk lisans derecesini tamamladı ve çevre hukuku alanında avukatlık yaptı. Yüksek eğitim için burs alarak, Aberdeen Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde yüksek lisans ve doktora çalışmalarını tamamladı. 2023 yılından beri Max Planck İnovasyon ve Rekabet Enstitüsü'nde kıdemli araştırmacı olarak çalışmaktadır. Kamu Harcamalarını İzleme Platformu'na 2022 yılında üye olmuştur.

ÖZÜM ÇELİK

Özüm Çelik lisans eğitimini Siyaset Bilimi ana dalı ve Sosyoloji yan dalıyla İstanbul Bilgi Üniversitesi'nde, yüksek lisans eğitimini ise European University Institute'de Transnational Governance alanında tamamladı. "Sağ Popülist Hükümetlerin Çevrecilik Anlayışını Keşfetmek" başlıklı tezi, yüksek başarıyla değerlendirildi. Avrupa Yatırım Bankası'nın Değerlendirme Bölümü'nde (2024) İstanbul Politikalar Merkezi'nde IPM-Mercator Araştırma Bursu Programı'nda program görevlisi olarak çalışmaktadır. 2020 yılından beri Yeşil Düşünce Derneği'nde gönüllüsü ve Kamu Harcamalarını İzleme Platformu üyesidir.

YAĞIZ EREN ABANUS

Kadir Has Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden 2019 yılında mezun olan Yağız Eren Abanus Mekânda Adalet Derneği Çevre Adaleti Programı'nda program uzmanı olarak çalışmaktadır. Enerji yoksulluğu, yenilenebilir enerji kooperatifleri, sıcak dalgaları ve iklim kanunu gibi iklim adaletiyle ilgili konular üzerinde çalışmalarına devam etmektedir. 2020 yılından beri Kamu Harcamalarını İzleme Platformu'nun üyesidir.

MELTEM DÜZEL AYRAL

Meltem Düzel Ayral Ankara Koleji'nden 1981 yılında mezun oldu ve A.Ü. Dil Tarih Coğrafya Fakültesi İtalyan Dili Edebiyatı Bölümü'nü tamamlamadan iş hayatına geçti. Emeklilik sonrası, Yeşiller Partisi'yle tanışarak, Yeşil Düşünce Derneği'ne üye oldu ve 6 yıl süresince derneğin yönetim kadrosunda görev aldı. 2019 yılından itibaren derneği temsilen Kamu Harcamalarını İzleme Platformu üyeliği yapmaktadır.

BERKAY HACIMUSTAFA

Berkay Hacimustafa İstanbul Bilgi Üniversitesi Finans Matematiği mezunu olarak çeşitli sivil toplum kuruluşlarında proje koordinasyonu ve yönetimi konularında görev yaptı. 2015 yılından beri sivil toplum kuruluşlarında profesyonel olarak görev yapmaktadır. Halihazırda Junior Achievement Europe adlı sivil toplum kuruluşunda gençlerle girişimcilik ve finansal okuryazarlık üzerine projeler yürütmektedir. 2022 yılından beri Kamu Harcamalarını İzleme Platformu üyesidir.

MELDA KARADEMİR

Melda Karademir Kocaeli Üniversitesi Çevre Mühendisliği Bölümü'nde lisans, Yıldız Teknik Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü'nde ise yüksek lisans ve doktora eğitimini tamamladı. 2018-2024 yılları arasında Kadıköy Belediyesi İklim Elçileri'nde gönüllü olarak faaliyetlerde bulundu. 2023 yılından itibaren İklim Gönüllüleri Derneği Denetim Kurulu üyesi olarak çalışmalarına devam etmektedir. 2021 yılından bu yana Kamu Harcamalarını İzleme Platformu üyesidir.

Önsöz

Vatandaşların seçtiği temsilcilerden oluşan parlamentonun en temel görevlerinden birinin, kimlerden vergi toplanacağını ve toplanan vergilerden yapılan kamu harcamalarının alanlarını ve miktarlarını belirlemek olduğu söylenebilir. Hükümet tarafından gerçekleştirilen vergi toplama ve harca ma yetkisinin gelir eşitsizliği, bölgesel eşitsizlik ve fırsat eşitsizliği gibi birçok sosyal ve ekonomik etkisi olduğu gibi yeniden dağıtım işlevi de var. Ayrıca, ekonominin üretim kapasitesi, istihdam, hatta ücretlerin düzeyi de yine kamu harcamalarından etkilenebiliyor.

Katılımcı demokraside vatandaşların, parlamentonun ve hükümetin bu temel görevlerini yerine getirme sürecini bilme, şeffaf olarak izleyebilme ve bu sürece katılma hakkı olduğunu söylemeliyiz. Çünkü biliyoruz ki demokrasi, katılımcı demokrasi olarak anlaşıldığında, alttan üste doğru sivil toplumun siyasi yaşamı denetlemesini, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetiminin inşa edilmesini gerektiriyor. Bu anlamda, kamu gelir ve harcamalarının bilinir ve izlenebilir olmasının sadece şeffaflık için değil, aynı zamanda uygulanan politikaların etkinliğinin kamusal alanda derinlemesine tartışılabilir hale gelmesinde de önemli olduğunu vurgulayalım.

Günümüzde, bütçe sürecine müdahil olmanın “teknik” zorlukları var. Bu teknik zorlukların başında internet ortamında yayımlanan verilerin yeterli olmaması geliyor. Ancak bu teknik zorluğun özellikle merkezi yönetim bütçesi için büyük oranda aşılabildiğini görüyoruz. 2003 yılında çıkan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’yla çok yıllık bütçelemeye geçil-

mesi, yıllık programlar, performans programları ve faaliyet raporlarının yayımlanması verilere ulaşma ve izleme sürecini kolaylaştırdı. 2022 yılından sonra merkezi yönetim kurumlarının faaliyet raporlarında ve performans programlarında Program Bütçe adı altında, yapılan harcamaların 68 programa yönelik nasıl gerçekleştiği de yer almaya başladı. Program Bütçe'yle kamu kaynaklarını dağıtırken topluma sunulan hizmetlerden hangilerine öncelik verildiği gösterildiği için, merkezi yönetim bütçe ve harcamalarının çeşitli programlar açısından izlenmesinde kolaylık yarattı.

Gelgelelim, merkezi yönetim kurumları dışında birçok farklı kamu yönetimi tarafından yapılan sağlık, sosyal koruma, sosyal güvenlik, milli savunma, deprem, iklim krizi gibi sosyal güvenlik kurumları, bütçe dışı fonlar ve yerel yönetimlerin harcamalarının bir arada görülebileceği kaynaklara ve bilgilere olan ihtiyaç hâlâ devam ediyor. Benzer bir şekilde çeşitli alanlarda, program esaslı bütçelemenin çerçevesinin kısıtlı kaldığı da görülüyor. Diğer yandan, orta vadeli program, stratejik planlar, performans programlarında yer almayan politika değişikliklerinin ve buna bağlı harcamaların yaşandığı; kararnamelerle hızlı şekilde istisnalar verildiği ve kaldırıldığı bir kamu politikası üretme döneminde yaşadığımızı dikkate alarak izleme yapmamız gerekiyor.

Akademik hayatımda, kamu harcamalarını izleme yolculuğum, 2009 yılından itibaren çeşitli yıllarda İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Çalışmaları Merkezi'nin bünyesinde yer alan STK Eğitim ve Araştırma Birimi (Bilgi STK) (<https://stk.bilgi.edu.tr/>) tarafından yayımlanan kamu harcamalarını izleme kılavuzlarıyla başladı. Daha sonra, kamu harcamalarıyla ilgili ilk kitabım, *Sosyal Yardımlardan Güvenliğe Türkiye'nin Kamu Harcamaları (2006-2017)* ismiyle İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları tarafından 2018 yılında basıldı. 2020 yılında çevre koruma ve iklim değişikliğiyle mücadelede ayrılan kamu kaynaklarını inceleyen *İklim Pahası: Çevre Koruma ve İklim Değişikliği ile Mücadelede Kamu Harcamaları* isimli kitabım yine aynı yayınevi tarafından yayımlandı. Elimizdeki bu kitapta 2018 yılında yayımlanmış olan ve verileri 2006-2017 yıllarını kapsayan alanları izleme çalışmasını 2023 yılına kadar taşıyabildik. İklim ve depremlerle ilgili dört yeni konu ekledik.

Bu kitapta kamunun sosyal korumadan askeri harcamalara, depremden iklim kriziyle mücadeleye yaptığı harcamaları, 2006-2023 yılları için bütünlüklü olarak ele aldık, çünkü kitabın baskıya gönderildiği Aralık 2024 tarihinde kamu kurumları tarafından yayımlanan son harcama verileri 2023 yılının, bütçeyle ilgili verileri ise 2024 yılının verileriydi.

Kitabın birinci başlığı, Genel Devlet gelir gider dengesi üzerinde dururken, vergi adaletinin sağlanması için önemli olan merkezi yönetim vergilerinin dağılımına dikkat çekiyor. İkinci başlık ESSPROS yöntemini kullanarak en kapsayıcı sosyal harcama izleme yöntemi olan sosyal koruma harcamalarının izlenmesine yönelik. Sosyal koruma harcamalarının üç büyük bileşeni bulunuyor: Sosyal güvenlik harcamaları, yoksullara yönelik harcamalar ve sağlık harcamaları. Kitabın üç, dört, beş ve altıncı başlıklarında, ikinci başlıkta yapılan genel girişin peşinden yoksullara yönelik harcamaları, SGK'nın harcamalarını ve sağlık harcamalarını daha uzun vadeli bir perspektiften inceliyor ve ayrıntılı olarak tartışıyoruz.

Kitabın yedinci başlığında askeri harcamaları SIPRI'nin yöntemini (Stockholm Uluslararası Barış Araştırmaları Enstitüsü) kullanarak inceledik. Afetlerin etkisini azaltma, çevre koruma ve iklim değişikliğiyle mücadele kapsamında merkezi yönetimin ve 30 büyükşehir belediyesinin harcama ve bütçelerini kitabın son dört başlığında ele aldık.

2009 yılında Bilgi Üniversitesi STK Birimi'nin bünyesinde başlayan kamu harcamalarını izlemeye yönelik çaba, 2010 yılında kurumsallaşarak Kamu Harcamalarını İzleme Platformu ismiyle (www.kahip.org) 70'in üzerinde STK'nın katıldığı ortak bir çalışma haline geldi. Eğitime ve Platform'un izleme kamplarına katılanlar, sadece alanda çalışmış deneyimli kişilerin aklına gelebilecek sorularıyla, beni daha çok araştırma yapmaya ittiler; tüm STK temsilcilerine katkıları için teşekkür ederim. Özellikle bu kitapta yer alan, 30 büyükşehir belediyesinin ayrı ayrı afet ve iklim değişikliğine ayırdıkları bütçeyi izlemek için 2020 yılından beri birlikte çalıştığımız ve Kamu Harcamalarını İzleme Platformu KAHİP çerçevesinde tüm raporlarımızı kamuoyuyla paylaştığımız Afet ve Çevre Koruma ve İklim Değişikliği çalışma grubu üyelerine teşekkür ederim.

Ayrıca, 2009 yılından itibaren yaptığım bu çalışmalara birçok meslektaşımın katkısı olmuştur. Hasan Ersel, Ayşe Buğra, Gülay Günlük Şenesen ve Fikret Toksöz'ün katkılarını ve yüreklendirmelerini özellikle anmak ve teşekkür etmek isterim. Kamuda çalışan birçok değerli bürokrat, bilgilerini ve önerilerini benimle paylaştı; onların katkıları olmadan bu kitap ortaya çıkmazdı. Gürhan Ertür kitabın her aşamada okumasını yaptı ve katkılarda bulundu. Özellikle yerel yönetim harcamalarının izlenmesi konusunda beni özel olarak teşvik etti ve bağlantılar kurdu. Kitabın editörlüğünü üstlenen Ayşegül Sönmezay hızlı ve etkin çalışmasıyla bana elverdi. Her ikisine de teşekkür ederim. Sivil Toplum Çalışmaları Merkezi'nde uzun yıllardır birlikte çalıştığımız, bil-

gi, birikim ve enerjilerini farklı kurumlarda STK'lara destek olmak için kullanmaya devam eden tüm arkadaşlarıma ve tabii ki kitaptaki ortak yazarların tümüne teşekkür ederim. En büyük teşekkürüm, dünyanın neresinde, hangi üniversitede çalışırsa çalışsın bana destek veren, akıl veren ortak yazarım Volkan Yılmaz'a.

Özetle, bu kitap 15 yıllık ve çok paydaşlı bir çalışmanın ürünü olarak karşınızdadır. Bu ürünün bitmiş bir ürün olmadığını hatırlatmak isterim. Yeni yöntemler, yeni alanlar, yeni çalışma gruplarıyla önümüzdeki yılların incelenmesine azimle devam edebilmek için ihtiyacım olan motivasyon ve zamanı bana sağlayacak olan herkese şimdiden teşekkür ederim.

Prof. Dr. NURHAN YENTÜRK
İstanbul Bilgi Üniversitesi
Sivil Toplum Çalışmaları Merkezi
ve Ekonomi Bölümü

Ocak 2025
İstanbul

Bütçe Açığı ve Bütçe Gelirleri: Vergileri Kimler Veriyor?

NURHAN YENTÜRK

GİRİŞ

Kitabın bu başlığı, Türkiye’de KİT’ler hariç kamu kurumlarının gelir ve giderlerini mümkün olan en uzun dönem için incelemeyi ve karşılaştırmalı olarak ele almayı amaçlıyor. İlk bölümde, kamu kurumlarının sınıflandırılması ve tanımlarına yer veriliyor ve Genel Devlet gelir gider dengesi üzerinde duruluyor. En büyük bütçesi ve açığı olan merkezi yönetimin gelir ve giderleri ayrı olarak ele alınıyor. Ayrıca, vergi adaletinin sağlanması için önemli olan merkezi yönetim vergilerinin dağılımına ve uluslararası karşılaştırmalara yer veriliyor.

GENEL DEVLET KURUMLARI

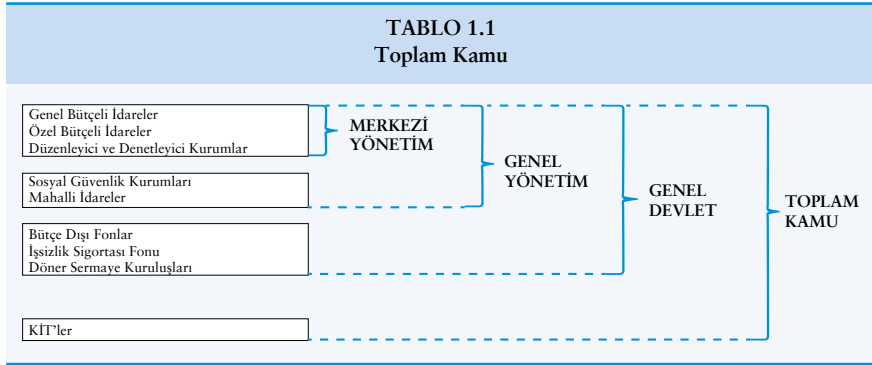
Kamu sektöründe yer alan kurumların sınıflandırılması, 2003 yılında kabul edilen 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na dayanılarak yapılabilir. 5018 Sayılı ve 10/12/2003 tarihinde kabul edilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Genel Yönetim kapsamındaki idareleri kapsar. Bu Kanun’a göre:¹

“Genel Yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır. Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz.”

1 <http://www.sp.gov.tr/documents/5018kmykk.pdf>

Bu kanunla yapılan sınıflandırmaya göre Türkiye’de mali yönetim sistemi bünyesinde yer alan yönetimler; Genel Yönetim kapsamında yer alan yönetimler (merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler) ile fonlar ve döner sermayelerin eklenmesiyle ulaşılan Genel Devlet’ten oluşuyor. Toplam Kamu’ya ise KİT’lerin de dahil edilmesiyle ulaşıyor.²

Kamu Kesimi Genel Dengesi’nin hesaplanmasında yer alan kurumlar ve bunların gruplandırılması Tablo 1.1’de görülebilir.



Merkezi Yönetim

Kanunda belirtildiği gibi, merkezi yönetim kapsamındaki idareler genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumları kapsar.

Genel Bütçeli İdareler

Merkezi yönetim kapsamındaki genel bütçeli idareler bakanlıklar ve bakanlıklara bağlı taşra teşkilatlarıdır. Bu kurumların giderleri Genel Bütçe’den karşılanır. Bunun dışında Genel Bütçe’den birçok özel bütçeli idarelerin bütçelerine, sosyal güvenlik kurumları ve fonlar gibi birçok kamu kurumunun bütçesine de transferler yapılır.

Özel Bütçeli İdareler

Özel bütçeli idareler de genel bütçeli idareler gibi kamu hizmeti verirler. Bu kurumlar genellikle bir bakanlığa bağlıdır ve verdikleri hizmet karşılığında gelir elde edebilirler. Ancak gelirlerinin giderleri karşılayamadığı du-

2 Kurumlar, kurumların sınıflandırılmasıyla ilgili olarak bkz. Falay, Şahin ve Kesik (2006); Mutluer, Öner ve Kesik (2007).

rumlarda Genel Bütçe'den hazine yardımı alırlar. Diğer yandan, özel bütçeli idareler arasında, yükseköğretim kurumları da vardır. Üniversitelerin gelirleri arasında harçlar, yurt ücretleri, kira gelirleri, araştırma ve eğitim hizmeti gelirleri bulunur.³

Genel Yönetim

Genel Yönetim bütçesinden söz ettiğimizde yukarıda sayılan merkezi yönetim kapsamındaki idarelere ek olarak sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler anlaşılır (Tablo 1.1).

Sosyal Güvenlik Kurumları

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun hesaplarının izlenebilmesinde ortaya çıkan en temel değişim Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ve BAĞ-KUR'un Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı (SGK) adı altında birleştirilmesi olmuştur. Böylece, SGK ile bu üç kurumun sürmekte olan hizmetleri ve harcamaları tek çatı altında toplandı.

Sosyal Güvenlik Kurumu Emekli Sandığı'nı, Sosyal Sigortalar Kurumu'nu (SSK) ve BAĞ-KUR'u çatısı altında topluyor. Sosyal güvenlik kurumları dendiğinde ise SGK ve İŞKUR kastediliyor. Her iki kuruma Genel Bütçe'den transfer yapılıyor. Özellikle SGK'ya Genel Bütçe'den yapılan transferin miktarı çok önemli. SGK'ya faturalı ödemeler, ek karşılıklar, emeklilere yapılan ek ödeme, prim indirimi ve engelli primi teşviki karşılığı olmak üzere genel bütçeden transfer yapılır. Bu ödemeler de, SGK'nın kendi görev kapsamına ek olarak katıldığı ilave maliyetler olarak aktarılan kaynaklar kapsamına girer. Bu transferlerden sonra SGK'ya, açığı kadar bir kaynak yine Genel Bütçe'den sağlanır.

Mahalli İdareler

Mahalli idare kapsamında bulunan kamu idareleri il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyeleridir. Mahalli idareler bütçesine büyükşehir belediyelerine bağlı su, kanalizasyon, doğalgaz, toplu taşıma hizmetlerini yürüten kuruluşlar da dahildir. Bu kapsamdaki bütün idarelerin bütçeleri mahalli idareler bütçesini oluşturur. Mahalli idarelerin bütçeleri kendi organları tarafından hazırlanır. Mahalli idarelere ilgili kanunda öngörülen oranlar ve miktarlar çerçevesinde Genel Bütçe'den katkı yapılır.

3 Çalışmamızda, bütçesi çok düşük olan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumları ayrı olarak ele almadık.

Belediyelerin gelirleri arasında Genel Bütçe'den yapılan transferler dışında, yerel vergiler de bulunur. Yerel vergi gelirleri olarak ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik tüketim vergisi, yangın sigorta vergisi, çevre temizlik vergisi, emlak vergisi, arazi vergisi gibi vergiler, belediyelerin gelirleri arasında sayılır. Belediyelerin topladıkları harçlar, bina inşaat harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, işyeri açma izin harcı, tatil günleri çalışma harcı, işgal harcı gibi kalemlerden oluşur. Kanalizasyon ve yol harcamalarına katılım payı gibi paylar da belediyelerin gelirleri arasında bulunur. Belediyeler ayrıca ücrete tâbi işler yapabilir, madenlerden pay ve müze giriş ücreti alabilirler. Belediyelerin kurduğu iktisadi işletmeler üzerinde gelir elde etmeleri de mümkündür.

Genel Devlet

Genel Devlet Genel Yönetim kapsamındaki idarelerin dışında, bütçe dışı fonları İşsizlik Sigortası Fonu'nu ve döner sermaye kuruluşlarını kapsar (Tablo 1.1).

Bütçe Dışı Fonlar

Bütçe dışı fonlar, belirli bir amaca yönelik olarak kanunla belirtilmiş şekilde bütçe dışında oluşturulan mali kaynak olarak tanımlanabilir. Bütçeler mali yılla birlikte sona ererken, fonlarda biriken mali kaynağın harcanması mali yılı aşabilir, yani fonda mali kaynak birikebilir. Örneğin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun (SYDTF) kanunla belirlenmiş gelirleri arasında gelir ve kurumlar vergisi tahsilatı toplamının %2,8'i, trafik para cezalarının %50'si, RTÜK gelirlerinin %15'i, genel bütçeye konulacak ödenekler, her nevi bağış ve yardımlar sayılır.

Savunma Sanayii Destekleme Fonu'nun (SSDF) gelirleri arasında her yıl bütçeye bu maksatla konulacak ödenek, vergilerden ayrılan paylar, Türk Silahlı Kuvvetleri'ni güçlendirmek amacıyla kurulmuş bulunan vakıflardan (Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı, TSKGV) Fon'a yapılacak transferler, Milli Piyango'dan, talih oyunlarından elde edilen gelirler, Fon'un mal varlığından elde edilecek gelirler, bedelli askerlikten elde edilecek gelirler, bağış ve yardımlar bulunur.

İşsizlik Sigortası Fonu

Fon'un gelirleri prim gelirleri, bütçe katkısı ve faiz gelirlerinden oluşur. İşsizlik sigortası bir işyerinde çalışırken, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlerin uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak ken-

dilerinin ve aile fertlerinin zor duruma düşmesini önlemek amacıyla ve sigortacılık tekniğiyle faaliyet gösteren zorunlu bir sigorta koludur.

İşsizlik sigortasının uygulanmasına ilişkin olarak primlerin ve cezaların toplanması ve İşsizlik Sigortası Fonu'na aktarılmasından SGK, diğer tüm işlemlerin yapılmasından da Türkiye İş Kurumu yetkili, görevli ve sorumlu tutulur. Fon'un harcamalarının başında sigortalı işsizlere verilen ödenekler gelir. İşsizlere meslek edindirme eğitimi için yapılacak harcamalar da Fon'un giderleri arasında sayılır.

GENEL DEVLET: VERİLERİN GÖSTERDİĞİ

Çalışmanın bu bölümünde Genel Devlet gelir ve giderleri mümkün olan en eski tarihlerden günümüze kadar ele alınacak, gelir gider farkının gelişimi incelenecek ve uluslararası karşılaştırma yapılacaktır.

Tablo 1.2'de Genel Devlet kurumlarının gelir ve giderleri, bütçe açıkları ve gelirlerin giderleri karşılama oranları 1994, 2007, 2020, 2021 ve 2023 yılları için verildi. Tablo 1.2'de yer alan 1994 yılı kamu kurumlarının gelir giderlerine bakıldığında tüm kurumların gelir gider açığı olduğu görülüyor. Kamu kurumlarının gelirleri ile giderlerinin karşılama oranı ortalama %80 düzeyinde çıkıyor. Önemli bir ekonomik kriz yılı olan 1994 yılında tüm kamu kurumlarının giderlerinin gelirlerinden fazla olduğu görülüyor.

Tabloda dikkat edilmesi gereken bir nokta, özellikle merkezi yönetimden diğer kurumlara aktarma yapıyor olması: 2007 yılı verileri üzerinden bir örnek verilirse, sosyal güvenlik kurumlarının gelir gider farkı 25 milyar 041 milyon TL'dir. Bu açık karşılığında merkezi yönetim bütçesinden kaynak transfer edilmiş. Bu transfer merkezi yönetimin giderleri arasında yer alıyor. Bu transfer olmasa, 2007 yılı için merkezi yönetimin gelir gider farkı olmadığı anlaşılabilir. Tablo 1.2'den görülebileceği gibi, 2007 yılı için gerek fonlarda gerek İşsizlik Sigortası Fonu'nda önemli kaynaklar birikmiş. Ayrıca 2007 yılında, KİT'ler ve döner sermaye kuruluşları açık vermiyor ve mahalli idarelerde de bir açık görünmüyor.

2020 ve 2021 yıllarında gerek merkezi yönetim gerekse SGK önemli açıklar veriyor. İşsizlik Sigortası Fonu da özellikle pandemi nedeniyle aynı durumda. 2023 yılı verileri ise merkezi yönetim, KİT'ler, mahalli idareler ve SGK açıkları gibi çoklu açıklara işaret ediyor.

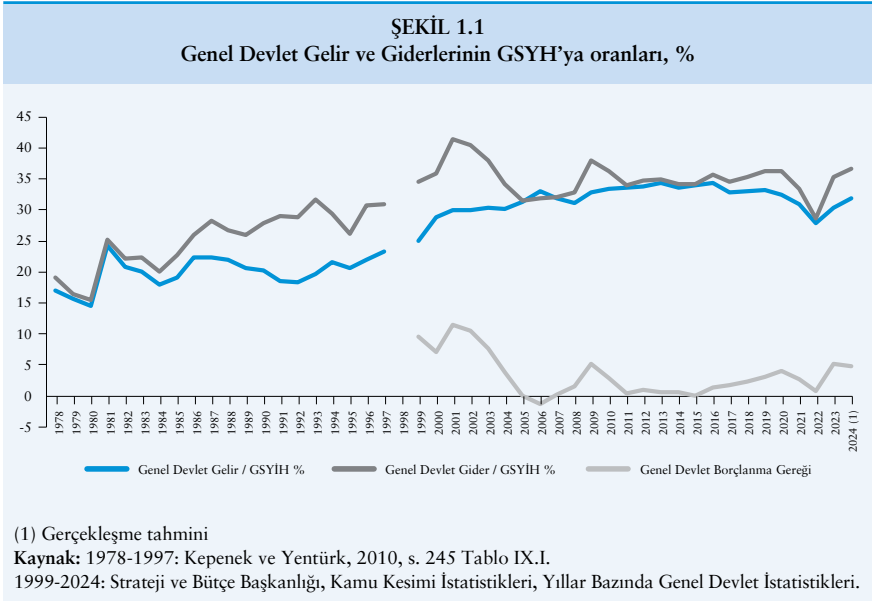
Toplam Genel Devlet giderlerinin ve gelirlerinin GSYH'ya oranlarına uzun dönemli olarak bakıldığında (Şekil 1.1), giderlerin GSYH'ya oranının gelirlerin GSYH'ya oranının üzerinde seyretmesinin 1978 yılından bu yana

TABLO 1.2
Kamu Kesimi Genel Dengesi, cari fiyat

1994, milyar TL	Gelir	Gider	Gelir-Gider	Gelir/Gider
Merkezi Yönetim (Konsolide Bütçe)	745.116	897.296	-152.180	83
Mahalli İdareler	110.903	134.085	-23.182	83
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	164.793	206.371	-41.578	80
Bütçe Dışı Fonlar	132.458	167.507	-35.049	79
İşsizlik Sigortası				
Döner Sermaye Kuruluşları				
KİT'ler (İşletmecisi ve Özelleştirme kap.)	1.071.427	1.144.823	-48.603	94
2007, milyon TL	Gelir	Gider	Gelir-Gider	Gelir/Gider
Merkezi Yönetim	190.360	204.068	-13.708	93
Mahalli İdareler	26.851	30.699	-3.848	87
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	54.591	79.632	-25.041	69
Bütçe Dışı Fonlar	9.594	2.343	7.251	409
İşsizlik Sigortası	7.390	404	6.986	1829
Döner Sermaye Kuruluşları	17.974	17.334	640	104
KİT'ler (İşletmecisi ve Özelleştirme kap.)	82.490	81.464	1.026	101
2020, milyon TL	Gelir	Gider	Gelir-Gider	Gelir/Gider
Merkezi Yönetim	1.028.446	1.203.737	-175.291	85
Mahalli İdareler	141.466	137.814	3.652	103
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	455.572	525.962	-70.390	87
Bütçe Dışı Fonlar	33.811	33.149	662	102
İşsizlik Sigortası	38.270	66.599	-28.329	57
Döner Sermaye Kuruluşları	104.172	104.675	-503	100
KİT'ler (İşletmecisi ve Özelleştirme kap.)	218.923	218.649	274	100
2021, milyon TL	Gelir	Gider	Gelir-Gider	Gelir/Gider
Merkezi Yönetim	1.402.038	1.603.545	-201.507	87
Mahalli İdareler	198.879	190.459	8.420	104
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	618.338	637.963	-19.625	97
Bütçe Dışı Fonlar	44.989	33.597	11.392	134
İşsizlik Sigortası	46.029	58.490	-12.461	79
Döner Sermaye Kuruluşları	157.548	151.072	6.476	104
KİT'ler (İşletmecisi ve Özelleştirme kap.)	480.253	473.635	6.618	101
2023, milyon TL	Gelir	Gider	Gelir-Gider	Gelir/Gider
Merkezi Yönetim	5.207.566	6.588.016	-1.380.450	79
Mahalli İdareler	663.820	757.056	-93.236	88
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	2.133.922	2.172.442	-38.520	98
Bütçe Dışı Fonlar	139.911	127.821	12.090	109
İşsizlik Sigortası	189.915	117.271	72.644	162
Döner Sermaye Kuruluşları	536.366	540.911	-4.545	99
KİT'ler (İşletmecisi ve Özelleştirme kap.)	1.581.946	1.697.228	-115.282	93

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 1996, 2009, 2024 ve 2025 Yılı Programları.

geçerli olduğu görülüyor. 1987-2003 yılları arasındaki açık önemli oranda artış gösteriyor. 2018 yılından sonraki yıllarda tekrar artış eğiliminin ortaya çıktığı görülüyor. 2022 yılında GSYH'nın artışı hem gelir hem de giderlerin artışından daha fazla olmuş ve buna bağlı olarak 2022 yılında Genel Devlet Borçlanma Gereği'nin GSYH'ya oranı %0,8'e kadar düşmüşken, 2023'te %5,2'ye yükselmiş ve 2024 yılında %4,80 olması planlanmıştır.



Türkiye ekonomisinde kamu gelirlerinin düşük olması, başlı başına incelenmesi gereken bir konu. OECD'ye göre, Genel Devlet vergi gelirlerinin GSYH'ya oranı ülkede üretilen mal ve hizmetin ne kadarının hükümet tarafından vergiler yoluyla toplandığını gösterir. Bu da hükümetin ekonomi üzerindeki kontrol yeteneğini ve derecesini verir. OECD verilerine bakıldığında⁴ 2020 yılı için 37 OECD ülkesinin vergi gelirlerinin GSYH'ya oranının ortalama %33,5 olduğu görülüyor. En yüksek gelir/GSYH oranı Danimarka (%46,5); Fransa (%45,4); Belçika (%43,1); İtalya (%42,9) ve İsveç (%42,6)'e ait. Türkiye'de Genel Devlet gelirlerinin GSYH'ya oranı %23,9'dur ve bu bakımdan geçebildiği sadece 5 OECD ülkesi var (Kosta Rika %22,9; İrlanda %20,2; Şili %19,3; Kolombiya %18,7 ve Meksika %17,9).

4 <https://data.oecd.org/tax/tax-on-goods-and-services.htm#indicator-chart>

Bu verilere dayanılarak Türkiye’de vergi toplama kapasitesinin hâlâ kısıtlı olduğu söylenebilir. Vergi gelirlerini artırmanın kapitalist sistem içinde ortaya çıkan eşitsizleri ve adaletsizlikleri düzeltmek, yoksulluğu hafifletmek, vatandaşların sağlık sistemi dışında kalmalarını önlemek gibi önemli işlevleri olabilir. Refah devletinin sorumluluğu olarak belirtilen kamunun bu işlevi⁵ ve sorumluluğu gereği bir yandan yeterli vergi toplamak, diğer yandan toplanan verginin kimden alındığı sorusuna yoğunlaşmayı gerekli kılıyor. Genel Devlet gelirleri içinde ulaşılabilen dağılım verilerine göre 1999 yılından bugüne do- laylı vergilerin en büyük paya sahip olduğu görülüyor.⁶

Bu vergilerin daha ayrıntılı incelemesi, merkezi yönetim vergileri kap- samında yapılabilir. Çalışmada bundan sonra, Genel Devlet kurumları içinde en önemli açık nedeni olan ve en yüksek geliri olan merkezi yönetim gelir ve gider dağılımı ayrı olarak ele alınacak.

MERKEZİ YÖNETİM VERGİ VERİLERİ

Genel bütçeli idareler ile özel bütçeli idarelerin gelir ve harcamalarının bir arada görülebileceği merkezi yönetim bütçesinin, hem gelir hem giderler ba- kımından Genel Devlet içinde en önemli paya sahip olduğunu yukarıda ele al- mıştık.

Merkezi yönetim bütçesinin gelirlerinin giderlerini karşılama oranı 1924-1970 yılları arasındaki 46 yılda 100’ün üzerinde olmuş; yani gelirleri giderlerini karşılamaya yetmiş. 1924-1970 arası gelirlerin giderleri karşılama oranı ortalama %103 çıkıyor ve en son 1970 yılında merkezi yönetim bütçe- sinde gelirlerin giderlerini karşılayabildiği görülüyor.⁷

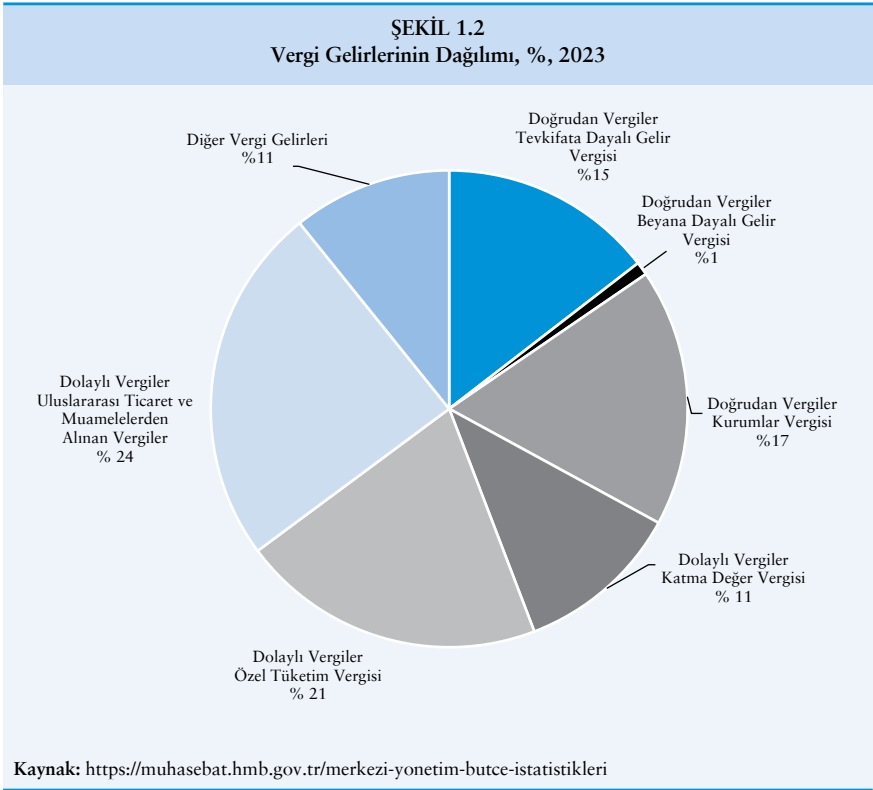
2023 yılında merkezi yönetim gelirlerinin %84’ü vergi gelirlerinden oluşuyordu. Bu vergi gelirlerinin kimler tarafından ödendiği, en iyi merkezi yönetim vergi gelirleri incelendiğinde görülebilir. Merkezi yönetim vergileri- nin en kaba ayrımı doğrudan ve dolaylı vergiler olarak yapılabilir. Doğru- dan vergiler vergi adaleti bakımında daha önemli, çünkü gerçek kişiler ve ku- rumlar tarafından kazançlarına ve ekonomik güçlerine bağlı olarak veriliyor. Muhasebat Genel Müdürlüğü’nün yayımladığı verilere göre, 2023 yılında vergi adaleti bakımından önemli olan doğrudan vergilerin toplam vergilere oranı %33’le sınırlıyken dolaylı vergilerin toplam vergilere oranı ise %56.

5 Refah devleti kapsamında yapılan bu tartışmalar için bkz. Esping-Andersen (2008); Marshall (1992) ve Esping-Andersen (1990).

6 Strateji ve Bütçe Başkanlığı, <https://www.sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri/>

7 Merkezi Yönetim uzun dönemli gelir ve giderleri için bkz. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler.

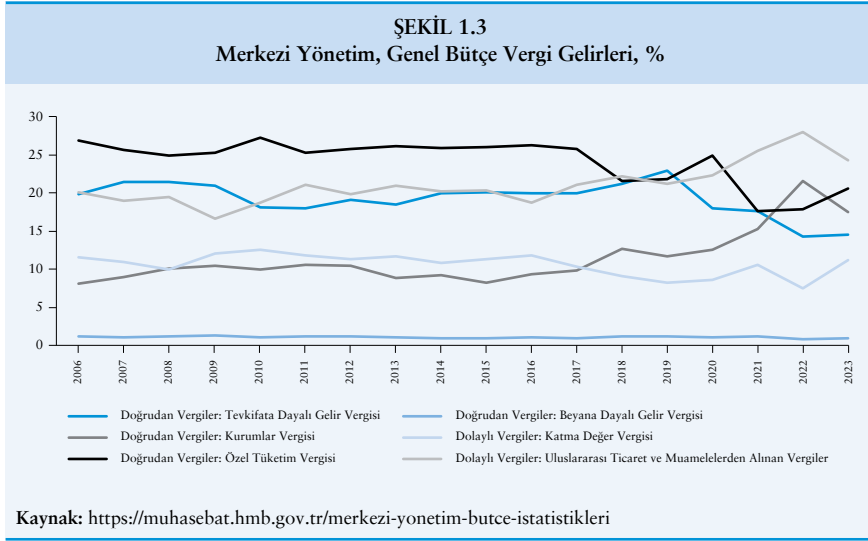
2023 yılında, doğrudan vergilerin dağılımı kendi içinde incelendiğinde, sadece oran olarak düşük kalmıyor, aynı zamanda %33'ün sadece %17'sinin kurumlar tarafından verilen kazanç vergileri olduğu görülüyor. Kalan %16 ise gerçek kişiler tarafından verilen gelir vergileri oluyor. Gerçek kişiler tarafından verilen gelir vergilerinin kırılımı incelendiğinde ise esas verginin sabit gelirli çalışanlar tarafından verildiği gözler önüne seriliyor, çünkü gerçek kişiler tarafından verilen vergilerin %15'i tevkifat yoluyla kaynağında vergilendirilen, kamu dahil çalışanların vergilerinden oluşuyor. Sadece %1'i beyana dayalı vergilerden oluşuyor (Şekil 1.2).



Dolaylı vergilerde ise, vergiyi veren kişinin gelir düzeyinden bağımsız oluyor. Yurtiçinde tüketilen en temel gıda maddelerine de, satın alınan diğer mal ve hizmetlere de gelir düzeyi ne olursa olsun herkes aynı vergiyi veriyor. İthal ürünlerde, buğdaydan cep telefonuna, satın alan kişinin gelir düzeyinden bağımsız olarak alınan vergiler de aynı. Bu şekilde toplanan dolaylı ver-

giler, 2023 yılında toplam vergilerin %56'sını oluşturuyor. Dolaylı vergiler ülke içinde alınan katma değer vergisi (KDV), özel tüketim vergisi (ÖTV) ve ithalde alınan katma değer vergisi ve gümrük vergilerini kapsar; mal ve hizmet satın almak için harcama yapıldığında alınan vergilerdir. 2023 yılı için incelendiğinde (Şekil 1.2), dolaylı vergilerin %11'inin KDV, %21'inin ÖTV ve %24'ünün gümrük ve ithalde alınan KDV'den oluştuğu görülüyor.⁸

ÖTV, daha yüksek gelir düzeyindeki vatandaşlardan alınan vergiler olarak düşünülmemeli, çünkü 2023 yılında toplanan ÖTV'nin %19'u petrol ve doğalgaz ürünlerinden; %19'u tütün mamullerinden, %7'si alkollü içeceklerden alınıyor. %48'i ise motorlu taşıtlardan alınan ÖTV'den oluşuyor. Söz konusu motorlu taşıtların içinde ticari kullanım ile ilgili taşıtlar da yer alıyor.



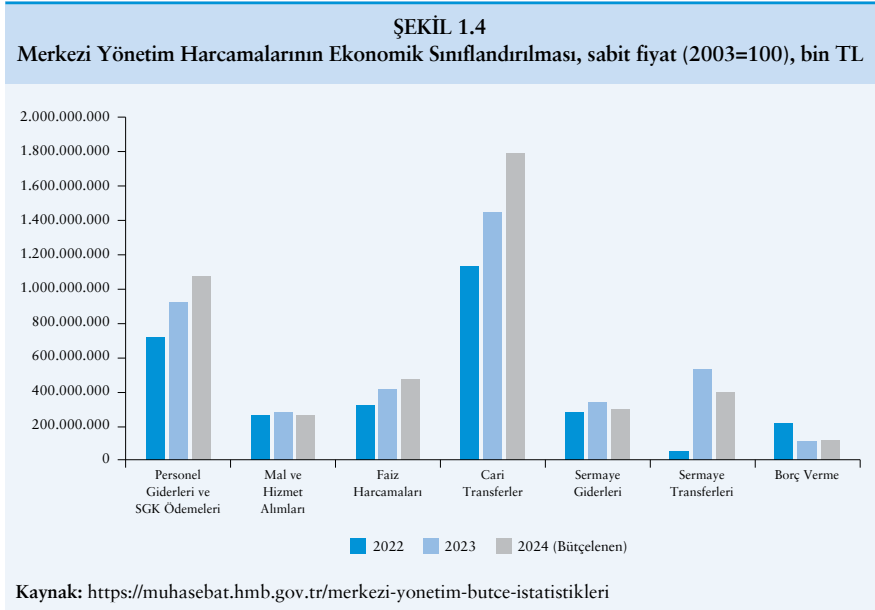
2023 yılı için ele aldığımız vergilerin alt kalemlerine yönelik uzun dönemli bir inceleme için Şekil 1.3'e bakılabilir. Bu şekile göre, dolaylı bir vergi türü olan ve tüm vatandaşların aynı oranda ödediği ithalattan alınan vergilerin 2021 yılından itibaren en yüksek vergi türü olduğu görülüyor. Dolaylı vergilerden olan ÖTV'nin payı 2006 yılına göre azalsa da 2023 yılında ikinci en önemli vergi türü olduğu görülüyor. Diğer bir dolaylı vergi türü olan KDV ise 2006 yılındaki oranını korumaya devam ediyor. Doğrudan vergilerde kurumlar vergisinin payı artarken, tevkifata dayalı vergilerin payı azalıyor.

8 Merkezi Yönetim gelirlerinin alt kalemleri için bkz. Muhasebat Genel Müdürlüğü, <https://muhasabat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>

Yukarıda vurgulandığı gibi 2023 yılına gelindiğinde, yukarıda belirtildiği üzere, dolaylı vergilerin (ithalattan alınan vergiler, ÖTV ve KDV) toplam vergiler içindeki oranı %56'yken, vergi adaletini sağlamak bakımından daha önemli olan doğrudan vergiler (gelir ve kurumlar) %33'le sınırlı kalıyor.⁹ Ancak kurumlar tarafından ödenen verginin payında 2023 yılında görülen artışın önemli bir gelişme olduğunu vurgulamakta yarar var.

MERKEZİ YÖNETİM HARCAMALARI

Çalışmanın bu bölümünde, merkezi yönetim vergi gelirlerinden sonra, merkezi yönetim giderlerinin ekonomik sınıflandırılmasına yer vereceğiz.¹⁰ Bu sınıflandırma, merkezi yönetim harcamalarının ekonomik içeriğini, genel anlamda ekonomiye etkisini gösterir. Bunlar personele ödenenler, faiz ödemesine ayrılan kaynaklar, mal ve hizmet alımları, cari transferler başlığında görülen karşılıksız transferler, sermaye giderleri ve farklı kamu kurumlarına yapılan sermaye transferleridir. Merkezi yönetimin harcamaları ana kalemler itibarıyla bu sınıflandırma altında izlenebilir (Şekil 1.4).



⁹ Toplam vergilerin içinde burada yer verilmeyen mülkiyet (veraset ve motorlu taşıtlar), banka ve sigorta muameleleri, şans oyunları, özel iletişim ve dijital hizmet, damga vergileri gibi vergiler yer almaktadır.

¹⁰ Merkezi Yönetim giderlerinin sınıflandırılması için bkz. Yentürk (2011a) ve Mutluer, Öner ve Kesik (2007).

Ekonomik sınıflandırmaya göre, merkezi yönetimin harcamalarını, son iki yıl gerçekleşen ve 2024 için bütçelenen harcamalar bakımından incelediğimizde, 2023 yılı sabit fiyatıyla, en yüksek payın cari transferlerde olduğu görülüyor (Şekil 1.4). Cari transferlerin oranı sadece en yüksek olmakla kalmıyor, aynı zamanda hızla artış gösteriyor. Cari transferler, bünyesinde birçok farklı harcamayı barındırıyor. Özellikle konunun başında belirtildiği gibi SGK'nın açıklarını kapamak ve faturalı ödemeleri, ek karşılıkları, emeklilere yapılan ek ödemeleri, prim indirimini ve özürlü primi teşviklerini karşılamak üzere genel bütçeden transfer yapılıyor.¹¹ 2023 yılında SGK'ya yapılan transferlerin toplamı cari transferlerin %38'ini oluşturuyor. Cari transferler içinden mahalli idarelere bütçeden verilen paylar %21, sosyal amaçlı transferler %3, tarım ve hayvancılığı yönelik transferler de %3'ü oluşturuyor. 2023 ve 2024 yıllarında deprem nedeniyle yapılan cari transferlerin de toplam cari transferler kalemindeki artışa katkıda bulunduğu anlaşılıyor.

Şekil 1.4'te görülen personel giderlerindeki sabit artış iki nedenden kaynaklanabilir: Birincisi maaşlardaki reel yükselme, ikincisi ise merkezi yönetim personel sayısı olabilir. Bütçe Gerekçeleri'nin¹² incelenmesinden merkezi yönetim personel sayısında 2022-2023 tarihleri arasında %12'lik bir artış olduğu anlaşılıyor. Faiz ödemelerindeki artış ise 2022 sonrası merkezi yönetim gelir gider farkının artmasından ve borçlanma ihtiyacından kaynaklanıyor. Diğer yandan en hızlı artış sermaye transferinde görülüyor. 2022 yılında düşükken 2023 yılında ve 2024 yılında afet konutları yapımı amacıyla TOKİ'ye yapılan transferlere işaret ediyor.¹³

SONUÇ YERİNE

Kamu kurumlarından KİT'leri dışarıda bırakarak merkezi yönetim, mahalli idareler, sosyal güvenlik kuruluşları, bütçe dışı fonlar gibi tüm kurumlar dikate alındığında, verilerin elde edilebildiği 1978 yılından günümüze Genel Devlet'in giderlerinin gelirlerin üzerinde olduğu görülüyor.

Uluslararası karşılaştırma yapıldığında, Türkiye ekonomisinde kamu gelirlerinin düşük olduğu göze çarpıyor. OECD verilerine göre, 2020 yılı için, 37 OECD ülkesinin Genel Devlet vergi gelirlerinin GSYH'ya oranının ortalama

11 <https://muhasibat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>; Kitabın beşinci başlığında Emekli Sandığı, SSK, BAĞ-KUR'un 1970'li yıllardan itibaren gelir ve giderleri, 1990'lı yıllardan itibaren kamunun sosyal güvenlik kurumlarına yaptığı transferlerin seyri, 2006 yılında yapılan sosyal güvenlik reformunun gelir ve giderler üzerindeki etkisi ayrıca inceleniyor.

12 <https://www.sbb.gov.tr/butce-gerekceleri/>

13 Depreme yönelik harcamalar bu kitabın sekizinci ve dokuzuncu başlıklarında ayrıntılı olarak ele alınıyor.

ma %33,5 olduğu görülüyor. Türkiye’de Genel Devlet’in gelirlerinin GSYH’ya oranı ise %23,9 çıkıyor. Bu nedenle, çalışmamızda Türkiye’nin vergi toplama kapasitesinin halen kısıtlı olduğunu vurguluyoruz.

Vergilerin GSYH’ya oranı dışında, verginin kimden alındığı sorusunun üzerinde yoğunlaşılması gerektiğini düşünüyoruz. Merkezi yönetim gelirlerinin en önemli bölümünü oluşturan vergi gelirleri incelendiğinde, 2023 yılında dolaylı vergilerin (ithalattan alınan vergiler, ÖTV ve KDV) toplam vergiler içindeki oranı %56’yken vergi adaletini sağlamak bakımından daha önemli olan doğrudan vergiler (gelir ve kurumlar) %33’le sınırlı kalıyor; ki bu da önemli bir vergi adaletsizliğine işaret ediyor.

Kamu kurumlarının çeşitli alanlara göre harcamalarını, kitabın bundan sonraki başlıklarında ayrıntılı olarak ele alacağız. Bu konuda merkezi yönetim harcamalarının ekonomik dağılımını genel hatlarıyla inceledik. Buna göre, cari transferlerin oranının sadece en yüksek olmakla kalmadığı, hızla arttığı görülüyor. 2023 yılında, SGK’ya yapılan transferlerin toplamı cari transferlerin %38’ini, mahalli idarelere yapılan cari transferler ise toplam cari transferlerin %21’ini oluşturuyor. Diğer yandan, son yıllarda personel giderlerinde artış görülüyor. Merkezi yönetim personel sayısında 2022-23 tarihleri arasında %12 bir artış dikkat çekiyor. Merkezi yönetim gelir gider farkının 2022 sonrası artması faiz giderlerinde artışa, sermaye transferlerindeki artış ise 2023 yılında ve 2024 yılında afet konutları yapımı amacıyla TOKİ’ye yapılan transferlere işaret ediyor.

NOT: PROGRAM ESASLI BÜTÇELEME

2022 yılına kadar, kamu kurumlarının yayımlamak zorunda oldukları faaliyet raporlarında ve diğer mali raporlarda ilgili kurumun harcamaları, ekonomik ve fonksiyonel dağılıma göre verilmekteydi. 2022 yılından sonra ilgili kamu kurumu faaliyet raporlarında Program Bütçe adı altında, yapılan harcamaların 68 programa yönelik nasıl gerçekleştiği de yer almaya başladı. Program bütçede, 68 programın yanı sıra bunlara bağlı alt program ve faaliyetler de yer alıyor. Program Bütçe ile kamu kaynaklarını dağıtırken topluma sunulan hizmetlerden hangilerine öncelik verildiği programlar aracılığıyla gösterilebiliyor. Böylece harcamaların yapılan faaliyetlerden çok hedeflere odaklanılarak gerçekleştirileceği ve kamu kaynak tahsisi ile kamu hizmetleri arasındaki bağlantının güçlü bir şekilde kurulacağı ifade ediliyor.¹⁴

¹⁴ Program bütçe amaç, program ve alt programlar listesi için bkz. <https://www.sbb.gov.tr/merkezi-yonetim-kapsamindaki-kamu-idarelerinin-faaliyet-raporlarının-hazirlanmasi/>

Tablo 1.3'te merkezi yönetim kurumlarının bütçe ve harcamalarının programlara göre nasıl dağıldığı görülebilir. 2023 gerçekleştirmelerine göre büyükten küçüğe toplam merkezi yönetim harcaması içindeki pay bakımından sıralandığında, 2023 yılında ilk sırada Şehircilik ve Risk Odaklı Bütünleşik Afet Yönetimi'yle ilgili harcamaların yer aldığı anlaşılıyor. 2023 yılında yaşanan büyük depremden önce, yani 2022 yılında bu program için yapılan harcamanın düşük olduğu görülüyor.

İkinci büyük payın ise Sosyal Güvenlik programıyla ilgili olduğu anlaşılıyor. 2022 yılında Hazine Varlıklarının Yönetimi'nden sonra ikinci sırada olan Sosyal Güvenlik Programı'nın 2023'te ikinci sırada yer alması ve merkezi yönetim harcamalarının %10'unun bu programa harcanmış olması, SGK açıklarıyla ilgili olarak yukarıda söylenenlerle uyumlu çıkıyor ve 2023 yılındaki yükselmenin Emeklilikte Yaşa Takılanlar'la ilgili uygulama ve emekli maaşlarına yapılan eklemelerle ilgili olduğunu düşündürüyor.¹⁵

Burada program bütçenin, kamu bütçelerini ve harcamalarını izleme amacıyla olan sivil toplum kuruluşları ve akademisyenler için önemli bir araç olduğunu vurgulamakta yarar var. Özellikle performans programlarından, ilgili programın ve alt programların ne kadar ayrıldığı öğrenilebilmekte, ayrılan kaynağın başarı göstergesinin ne olduğu görülebilmektedir. Hangi merkezi yönetim kurumunun hangi programa katkıda bulunduğu da Bütçe Gereçekçileri'nde yer almaktadır. Buradan yola çıkılarak, ilgili kurumların yayınladığı faaliyet raporlarına bakılarak, gerçekleşen harcamaların aynı alt programlara göre izlenebilmesi mümkün olabilecektir.

Ancak, örneğin iklim değişikliğiyle mücadele gibi birçok programı yata kesen, birçok programın içinde yer alan alt programlara ayrılan kaynağı izlemekle ilgili kısıtlar olduğunu söylemeliyiz. Bu kitapta ele alınacağı gibi iklim değişikliğiyle mücadeleye ayrılan kaynağın incelenebilmesi için meteoroloji alt programları, orman kaynaklarının korunması ve geliştirilmesiyle ilgili alt programlar, tarım ve hayvancılıkla ilgili uyumlu tarıma yönelik faaliyetler, su kaynaklarının korunması, taşkın önleme gibi alt programların eklenmesi gerekmektedir. Diğer yandan, bu kitapta ele alınacak olan sosyal koruma, yoksullara yönelik harcamalar, askeri harcamalar gibi alanlar için, merkezi yönetim dışında SGK, mahalli idareler ve bütçe dışı fonlar gibi Genel Yönetim ve Genel Devlet kurumlarının harcamalarına da ihtiyaç duyulması, program esaslı bütçelemenin bir diğer kısıtıdır.

15 Bu tartışma kitabın beşinci başlığında derinlemesine yapılacaktır.

TABLO 1.3
Program Bütçe, Programların Toplam Merkezi Yönetim Bütçesi içindeki payları, %

	2022 Başlangıç Ödeneği*	2022 Toplam Harcama	2023 Başlangıç Ödeneği*	2023 Toplam Harcama
Şehircilik ve Risk Odaklı Bütünleşik Afet Yönetimi	0,49	0,66	8,37	12,53
Sosyal Güvenlik	11,99	9,33	7,70	10,32
Hazine Varlıklarının ve Yükümlülüklerinin Yönetimi	11,32	10,02	11,23	9,71
Program Dışı Giderler	7,07	9,35	8,54	7,85
Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi	9,02	9,02	8,76	7,63
Ulusal Savunma ve Güvenlik	6,35	5,78	5,22	4,68
Tedavi Edici Sağlık	4,20	4,03	3,89	4,57
Temel Eğitim	5,13	4,59	4,22	4,31
Toplum Güvenliği	4,13	4,15	3,22	3,74
Karayolu Ulaşımı	2,74	3,93	2,34	3,18
Yükseköğretim	2,88	3,17	2,83	2,79
Yönetim ve Destek Programı	2,77	2,96	2,54	2,67
Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Yardımlaşma	2,70	2,70	2,91	2,63
Enerji Arz Güvenliği, Verimliliği ve Enerji Piyasası	5,36	4,61	7,04	2,43
Ortaöğretim	2,69	2,58	2,39	2,33
Tarım	2,77	2,50	2,61	2,31
İstihdam	2,06	2,23	2,30	2,07
Hukuk ve Adalet	1,62	1,71	1,47	1,62
Demiryolu Ulaşımı	2,01	1,94	1,74	1,49
Koruyucu Sağlık	1,82	1,82	1,57	1,43
Finansal Sistemin Geliştirilmesi ve Sigortacılık	1,73	3,19	0,84	1,18
Toprak ve Su Kaynaklarının Kullanımı ve Yönetimi	1,10	1,41	0,99	1,10
Engellilerin Toplumsal Hayata Katılımı ve Özel Eğitim	1,20	1,17	1,25	1,07
Sanayinin Geliştirilmesi, Üretim ve Yatırımların Desteklenmesi	0,91	0,87	0,75	0,71
Din Hizmetleri ve Yaygın Din Eğitimi	0,66	0,71	0,53	0,65
Araştırma, Geliştirme ve Yenilik	0,41	0,55	0,36	0,45
Ticaretin Düzenlenmesi, Geliştirilmesi ve Kolaylaştırılması	0,26	0,20	0,36	0,36
Dış Politika	0,43	0,49	0,37	0,36
Milli Kültür	0,24	0,36	0,22	0,33
Kırsal Kalkınma	0,33	0,28	0,30	0,26
Sporun Geliştirilmesi ve Desteklenmesi	0,13	0,27	0,20	0,26
Göç Yönetimi	0,22	0,23	0,18	0,23
Çocukların Korunması ve Gelişiminin Sağlanması	0,25	0,23	0,24	0,21
Kamu Gelirleri Yönetimi	0,18	0,22	0,15	0,20
Trafik Güvenliği	0,36	0,21	0,33	0,19
Ormanların ve Doğanın Korunması ile Sürdürülebilir Yönetimi	0,20	0,22	0,17	0,19
Hayat Boyu Öğrenme	0,18	0,20	0,14	0,18
Tüketicinin Korunması, Ürün ve Hizmetlerin Güvenliği ve Standardizasyonu	0,18	0,14	0,13	0,15

TABLO 1.3 Devamı
Program Bütçe, Programların Toplam Merkezi Yönetim Bütçesi içindeki payları, %

	2022 Başlangıç Ödeneği*	2022 Toplam Harcama	2023 Başlangıç Ödeneği*	2023 Toplam Harcama
Sürdürülebilir Çevre ve İklim Değişikliği	0,10	0,14	0,11	0,14
Bilgi ve İletişim	0,08	0,14	0,13	0,13
Uluslararası Eğitim İş birlikleri ve Yurtdışı Eğitim	0,16	0,15	0,14	0,11
Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele	0,11	0,11	0,09	0,10
Vatandaşlık ve Sivil Toplum	0,13	0,12	0,11	0,10
Cumhurbaşkanlığı	0,06	0,13	0,05	0,08
Aktif ve Sağlıklı Yaşlanma	0,09	0,09	0,07	0,08
Şehit Yakını ve Gaziler	0,18	0,06	0,11	0,08
Gençlik	0,03	0,10	0,06	0,07
Ailenin Korunması ve Güçlendirilmesi	0,08	0,07	0,07	0,07
Turizmin Geliştirilmesi	0,06	0,07	0,04	0,07
Stratejik Yönetim ve Kaynak Tahsisi	0,05	0,05	0,04	0,06
Tabii Kaynaklar	0,06	0,06	0,05	0,06
Sanat ve Kültür Ekonomisi	0,07	0,07	0,05	0,06
Yasama	0,07	0,06	0,07	0,05
Tapu ve Kadastro	0,06	0,06	0,04	0,05
Bölgesel Kalkınma	0,05	0,09	0,05	0,05
Kadının Güçlenmesi	0,05	0,06	0,04	0,04
Ölçme, Seçme ve Yerleştirme	0,04	0,05	0,04	0,04
Denizyolu Ulaşımı	0,05	0,06	0,03	0,03
Uzay ve Havacılık	0,09	0,06	0,06	0,03
Uluslararası Kalkınma İşbirliği	0,03	0,04	0,04	0,03
Meteoroloji	0,03	0,03	0,02	0,02
Bağımlılıkla Mücadele	0,13	0,02	0,08	0,02
İstatistik	0,02	0,02	0,02	0,02
Dış Denetim ve Hesap Yargılaması	0,02	0,02	0,02	0,01
Sınai Mülkiyet Hakları	0,00	0,00	0,00	0,01
İnsan Hakları	0,00	0,00	0,00	0,00
Kamu Denetçiliği	0,00	0,00	0,00	0,00
Kombine Taşımacılık, Lojistik ve Tehlikeli Mal Taşımacılığı	0,02	0,00	0,01	0,00

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü.

* Ek bütçeler dahildir.

Sosyal Koruma Harcamaları Kimi Koruyor? NURHAN YENTÜRK

GİRİŞ

Kitabın bu başlığında kamunun sosyal koruma harcamalarının gelişiminin 2006-2023 yılları arasındaki dönem için incelenmesi ve sosyal politika alanında son yıllarda görülen değişimlerin tartışılması ve yorumlanması hedefleniyor.

Sosyal koruma harcamaları çok geniş bir alanı kapsar. Sosyal hizmet ve sosyal yardımlar, sağlık, işsizlik, emeklilik, merkezi ve yerel yönetimler tarafından yapılan sosyal konut harcamalarının tümü kapsam dahilindedir. Bu harcamaların kendi içindeki dağılımı ve yıllar içinde geçirdiği değişimi yorumlamak için önce Türkiye'deki sosyal politika alanını ve sosyal politika uygulamalarının yeniden dağıtımdaki rolünü genel olarak değerlendirmekte yarar var.

2000'li yıllardan bugüne Türkiye'de kamunun sosyal harcamalarının GSYH'daki payının arttığı görülüyor. Bu artış eğiliminin neoliberal politika tercihlerinin yaygınlaştığı bir dönemde gerçekleşmesi dikkat çekici. Bu, ilk bakışta paradoksal bir durum gibi görünebilir. Kamu sosyal harcamalarında ve sosyal politika tercihlerindeki değişimler yakından incelenmediği takdirde, bu genel tablo araştırmacıları neoliberalleşmenin Türkiye'de devletin yeniden dağıtım rolünü olumsuz yönde etkilemediği, aksine olumlu etkilediği sonucuna hızlıca götürebilir. Gelgelelim, artan kamu sosyal harcamalarının hangi sosyal politika programlarına yöneltildiği, tekil politika alanlarında nasıl değişimler yaşandığı ve sosyal politika programlarının insanların yaşamlarında-

ki rolünün nasıl değiştiği incelendiğinde, bu genel resme bakarak yapılabilecek hızlı değerlendirmelerin farklı sonuçlar verebileceği görülecek.¹

O nedenle, kitabın bu başlığında sosyal koruma kapsamına giren tüm sosyal politika alanlarına yönelik harcamaları önce topluca ele alacağız,² sonra emeklilik, işsizlik, sağlık yoksulluk gibi farklı kesimlere yönelik politikalara ayrılan kaynakların yıllara göre değişimini inceleyeceğiz. Diğer yandan, bu değişimin devletin yeniden dağıtım mekanizması üzerinde nasıl bir etkisi olduğuna ışık tutmak üzere tartışmalar yapılacaktır. Emeklilik, işsizlik, sağlık ve yoksulluk gibi sosyal politikanın çeşitli alt alanlara göre dağılımı kitabın bundan sonraki dört başlığında ayrıntılı olarak ele alınırken her bir sosyal harcama konusu özelinde harcamalardan yola çıkılarak politikalarla bağlantısını kurmak mümkün olabilecektir.

Bu başlıkta sosyal koruma harcamaları hesaplanırken, Avrupa Birliği'nde sosyal koruma harcamalarının hesaplanması ve izlenmesinde kullanılan Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri (ESSPROS) yöntemi kullandık. En genel anlamda sosyal koruma harcamaları, aşağıda ayrıntısıyla ele alınacağı gibi sosyal yardım, sosyal güvenlik ve sağlık harcamalarından oluşmaktadır. Bu konu bir anlamda bundan sonraki 5 başlığa giriş niteliğindedir. Çünkü kitabın üç, dört, beş ve altıncı başlıklarında yoksullara yönelik harcamalar, sosyal güvenlik, sağlık ve sosyal güvenlik harcamaları ayrı ayrı ele alınacak ve harcamalarla ilgili politika önerilerine ayrıntılı olarak yer verilecektir.

Bu başlığın ilk bölümünde, sosyal koruma harcamaları izleme yöntemi olan Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri (ESSPROS) sisteminin yöntemi konusunda bilgiler verdik. İkinci bölümde 2006-2023 yılları arasındaki sosyal koruma harcamalarının gelişimini ve bu harcamaların emeklilik, sağlık ve yoksullara yönelik üç alt kırılımını inceledik. Harcamaların kırılımı ve gelişimini, son bölümde politika önerileriyle birlikte ele aldık.

1 Türkiye'de sosyal politika alanının ne yönde dönüşüme uğradığına ilişkin farklı sonuçlara varan tartışmalar için Yılmaz ve Yentürk (2018a); Eder (2010); Dorlach (2015); Powell ve Yörük (2017); Bahçe ve Köse (2017). Sosyal politika alanının dönüşümünü toplumsal sonuçları üzerinden değerlendirilmesi için Buğra vd. (2016); Candaş ve Yılmaz (2012).

2 Cumhuriyet Türkiye'sinde modern sosyal politikaların tarihini ve köklü değişim dönemlerini inceleyen bir çalışma için bkz. Buğra, (2007); sosyal yardımların ulaştığı kesimlerin tartışıldığı çalışmalar için Buğra (2018) ve Makal, (2002); Türkiye'de sosyal politika alanının sosyal refah rejimleri çerçevesinde karşılaştırmalı tartışıldığı çalışmalar için Buğra ve Keyder (2006); Ferrera (1996); Gal (2010); Aybars ve Tsarouhas (2010). AB katılım sürecinin sosyal politikaya etkileri tartışmaları için Buğra ve Keyder (2006); Aybars ve Tsarouhas (2010); Elveren (2008a).

SOSYAL KORUMA HARCAMALARINI İZLEME YÖNTEMİ VE KAPSAM

Avrupa Birliği'nde sosyal koruma harcamalarının hesaplanması ve izlenmesi, Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri (ESSPROS) çerçevesinde gerçekleştiriliyor. AB istatistikleriyle uyum bakımından çok önemli adımlar atan TÜİK, 2014 yılından itibaren sosyal koruma harcamaları istatistiklerini yayımlamaya başladı. TÜİK'in ürettiği sosyal koruma harcamaları ile bu çalışma çerçevesinde üretilen veriler arasında küçük farklar var. En önemlisi, TÜİK'in ürettiği verilerde banka vakıf sandıkları, dernek ve vakıfların da yer alması. Bu kitapta, kamunun sosyal koruma harcamalarını tüm alt kalemleriyle birlikte ele aldık. Çünkü yoksullukla mücadele için gerekli olan sosyal yardım ve sosyal hizmetler kadar işsizlik sigortası, kamu sağlık harcamaları, ödeme gücü olmayanların kamu tarafından karşılanan sağlık harcamaları, sosyal güvenlik kurumlarının harcamaları gibi sosyal korumaya yönelik bütün alanlarda yapılan harcamaların bilinmesi, eksik ve zayıflıkların saptanabilmesi, ileriye yönelik politikaların tartışılabilmesi ve gerekli stratejilerin saptanabilmesi bakımından kaçınılmaz.

ESSPROS metodolojisine göre üretilen sosyal koruma istatistiklerinde sosyal koruma harcaması "çeşitli risk ve ihtiyaçların yükünü azaltmak üzere hane halklarına yapılan aynı ya da nakdi transferler" olarak tanımlanıyor. ESSPROS yöntemi üretimle değil yeniden dağıtımla ilgili. Bu yöntemde sosyal koruma harcamaları, yararlanıcının harcanabilir gelirinde bir artışa neden olabilmek üzere sağlanan tüm faydalar (*benefits*), şeklinde tanımlanıyor (Avrupa Komisyonu, 2012).

Türkiye'de bu kapsamdaki harcamaların hesaplanmasında en önemli gelişmenin 5018 Sayılı Kanun'la yaşandığını söyleyebiliriz. Bu Kanun'la birlikte, genel ve özel bütçe kapsamındaki tüm idarelerin 2004 yılı bütçeleri Analitik Bütçe Sınıflandırması'na göre hazırlanarak kanunlaşmıştı. 2006 yılından itibaren mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve döner sermayeli kuruluşlarda da Analitik Bütçe uygulamasına geçildi (Mutluer, Öner ve Kesik, 2007). Analitik Bütçe Sınıflandırması, ekonomik sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma ve kurumsal sınıflandırma (idareler temelinde sınıflandırma) olmak üzere üç ana gruptan oluşuyor. Fonksiyonel sınıflandırma, harcamaların amaçlarına göre dağılımını gösteriyor ve bu sınıflandırmanın başlıkları arasında "eğitim", "sağlık hizmetleri" bulunduğu gibi "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamaları da bulunuyor. İdarelerin harcamalarını fonksiyonel sınıflandırmaya göre yayım-

lanmaya başlamalarının, özellikle 2006 yılından itibaren sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasında önemli bir aşama olduğunu belirtelim.

ESSPROS yöntemi ışığında yapılan hesaplama dahil edilmesi gereken idarelerin başında, fonksiyonel sınıflandırmaya göre, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden “sosyal güvenlik ve sosyal yardım” ve “sağlık hizmetleri” harcamaları yapan idareler geliyor. ESSPROS yönteminde kamu sosyal koruma harcamaları hesaplanırken kamunun Genel Devlet’e dahil olan kurumları hesaba katılmakta; merkezi yönetim kapsamındaki idareler dışında Sosyal Güvenlik Kurumu, İşsizlik Sigortası Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) tarafından yapılan harcamalar da bu kapsama alınıyor. Diğer yandan, ESSPROS yöntemine göre mahalli idarelerin “sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları” ve yoksullara yönelik konut üretimi için kamu tarafından yapılan harcamalar da sosyal koruma harcamaları kapsamına dahil edilmeli. Dikkate alınacak kurumlar arasında sosyal güvenlik ve emeklilik kurumları, sosyal yardım kurumları gibi sadece sosyal hizmet veren kurumların yanı sıra, sosyal hizmeti tamamlayıcı bir iş olarak yapan Vakıflar Genel Müdürlüğü gibi kurumların sosyal koruma harcamaları da dahil edilebilir. Ayrıca, harcaması “sosyal güvenlik ve sosyal yardım” başlığı altında tasnif edilmeyen fakir ailelere kömür yardımı ve yoksul gençlere ve çocuklara yapılan eğitim amaçlı karşılıksız burslar ve yurt temini gibi sosyal harcamalar da eklenebilir.

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, ilk başlıkta ayrıntıları verildiği gibi genel bütçeli idareler ve özel bütçeli idarelerdir.³ Genel bütçe, devlet tüzel kişiliğine dahil olan kamu idarelerinin bütçesidir. Örneğin sosyal koruma harcamalarıyla ilgili harcamalar yapan Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı bu kurumlar arasında. Özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen kamu idaresinin bütçesidir. Örneğin Vakıflar Genel Müdürlüğü ve yüksek öğrenim kurumları bu kurumlar arasındadır.⁴

Bu çalışmada toplam sosyal koruma harcamalarına ulaşabilmek için, merkezi yönetim kapsamındaki tüm genel bütçeli ve özel bütçeli kurumların

3 Üst kurul şeklinde teşkilatlanan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar bütçesi ise bu çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır.

4 Türkiye’deki kamunun kurumsal yapısı için bkz. Mutluer, Öner ve Kesik (2007); Yentürk (2011a).

sosyal güvenlik ve sosyal yardımı ile sağlık hizmetleri harcamalarını topladık. Ayrıca yerel yönetimlerin sosyal güvenlik ve sosyal yardım ve sağlık hizmetleri harcamalarını ekledik. Sözü edilen bilgilerin tümüne Mahasebat Genel Müdürlüğü'nden ulaşılabiliyor. Bu çalışmada merkezi yönetim kapsamındaki genel ve özel bütçeli idareler dışında Sosyal Güvenlik Kurumu'nun, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun ve İşsizlik Sigortası Fonu'nun toplam harcamaları içinden sosyal koruma harcamalarıyla ilgili olanları ayıklayarak toplama ekledik.

Döner sermayeli kuruluşlar sosyal koruma harcamaları yapıyorlar. Bunlar esas olarak Sağlık Bakanlığı ya da üniversiteler gibi kamu kurumlarında “sağlık hizmeti” harcaması yapan işletmeler. Bu işletmelerin elde ettikleri döner sermaye gelir ve giderlerinin, kamunun yaptığı sağlık harcamaları kapsamında kabul edilmesi konusunda var olan eleştiriler nedeniyle döner sermayeli kuruluşları dahil etmemeyi tercih ettik. Bazı yıllarda TOKİ'ye, merkezi yönetim bütçesinden ve sosyal konut inşaatı olarak SYDTF'den kaynak verildiği görülüyor. Ayrıca Hazine, TOKİ'nin sosyal konut ve gelir getirici konut projelerine bedelsiz arsa veriyor. Bu arsaların piyasa fiyatı merkezi yönetim tarafından vazgeçilen bir gelir olarak kabul edilebilir. Ancak bu arsaların piyasa fiyatı konusunda bir bilgiye ulaşamadık. Diğer yandan, TOKİ'nin sosyal koruma harcaması kapsamında saymamız gereken yoksullara yönelik konutlar için yaptığı harcamaların verilerine de ulaşamadık. Bu yüzden, kamu idarelerinin TOKİ üzerinden yoksullara yönelik konut ve diğer sosyal koruma amaçlı ürettiği binaları (hastane, sevgi evleri vb.) sosyal koruma harcamalarına katamadık.⁵

Fonksiyonel sınıflandırmaya göre merkezi yönetim harcamalarında “sosyal güvenlik ve sosyal yardım” harcamalarına katılmış olan afet konutları için yapılan harcamalar da bulunuyor. Örneğin AFAD'ın, deprem konutu yapımı için TOKİ'ye transfer ettiği deprem konutlarıyla ilgili harcamalar “sosyal güvenlik ve sosyal yardım” olarak sınıflandırılıyor. Halbuki bu konutlar, 2023 Şubat depremlerinde olduğu gibi, evi yıkılan mülk sahiplerine yönelik bir haktır. O nedenle AFAD'ın sermaye transferi kalemi üzerinden TOKİ'ye yaptığı transferleri dahil etmedik ama AFAD'ın cari transferler bünyesinde sınıflandırdığı acil müdahaleyle ilgili yardımları dahil ettik. Hazine'nin (sonra Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın) bireysel emeklilik birikimlerine yönelik verdiği devlet katkısı, ilgili kurumlar tarafından sosyal güvenlik ve

5 TOKİ üzerinden yapılan yoksullara yönelik konut ve diğer bina üretim gideri tahmini için bkz. Yentürk (2012).

sosyal yardım harcamalarına dahil ediliyor. Biz bu harcamayı emeklilik ve sosyal güvenlik sistemi içinde değerlendirdik.

Türkiye'de sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasında başkaca bazı zorluklar bulunuyor. Sosyal koruma harcaması yapan idarelerin kendi aralarında yaptıkları transferler, dikkate alınması gereken idarelerin hem sayı hem de harcama olarak çok sayıda olması ve kurumların, harcamaların alt kalemlerine ilişkin veri ihtiyacının bulunması ESSPROS yöntemini kullanarak Türkiye'nin sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasını zorlaştırıyor. Örneğin, toplam sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasında harcamalar arasında mükerrerlik olmaması çok önemli. Çünkü, sıklıkla, bir kurumun yaptığı sosyal koruma amaçlı bir transfer diğer bir sosyal koruma amaçlı kurumun hesabına gelir olarak girmekte ve harcanıyor. Bu durumda transferi yapan kurumun harcaması da, transferi alan kurumun harcaması da dikkate alınmış yani harcama iki kez hesaba katılmış oluyor. Bir örnek olarak, merkezi yönetim kapsamında birer kamu idaresi olan Maliye Bakanlığı (sonra Maliye ve Hazine Bakanlığı) ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Sosyal Güvenlik Kurumu'na yaptıkları transferler verilebilir. Bu harcamalar ya bakanlıklarının hesabında ya da Sosyal Güvenlik Kurumu'nun hesabında yer almalıdır, ikisinde birden değil. ESSPROS'un bu konudaki kuralı, harcamanın sosyal hizmeti sunan nihai kurumun harcamasında gösterilmesi, finansmanı sağlayan kurumun harcamasında gösterilmemesidir (Avrupa Komisyonu, 2012). Bu durumda, örneğin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın sosyal koruma harcamaları, Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılan transferler hariç tutularak hesaplanmalı; Sosyal Güvenlik Kurumu'nun harcamaları ise, gelirlerinin nereden geldiğinden bağımsız olarak hesaba katılmalıdır. Bu mükerrerlik, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'ndan SGK'ya transfer edilen yoksulların Genel Sağlık Sigortası (GSS) primleri ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından İşsizlik Sigortası Fonu'na transfer edilen devlet katkısı için de geçerlidir.

ESSPROS yöntemine göre, yurtiçi sosyal koruma harcamaları yurtiçinde yerleşik olan ya da olmayanlara yapılan yardımları kapsar. Yerleşikler yurtdışından sağlanan bir yardımdan yararlanabilirler. Ama yurtdışından gelip yerleşik olanlara dağıtılan sosyal yardımlar, yerleşiklere yönelik kamunun sosyal koruma harcamalarına dahil edilemez (Avrupa Komisyonu, 2012). Örneğin son yıllarda çokça kullanılan Dünya Bankası ve AB fonlarıyla ülkedeki yerleşiklere yapılan şartlı transferler Türkiye'nin kamu sosyal koruma harcamalarını yükseltecek şekilde dahil edilemez.

TÜRKİYE'DE SOSYAL KORUMA HARCAMALARI: 2006-2023

ESSPROS yöntemini kullanarak yapılan hesaplamanın sonuçları Tablo 2.1'den izlenebilir. Tablo 2.1'den görüldüğü gibi Türkiye'de sosyal güvenliği, sağlığı, sosyal hizmetleri ve sosyal yardımları içine alan sosyal koruma harcamaları cari fiyatla hızla artıyor. Ancak 2019 yılından sonra cari fiyatla artışın önemli ve farklı nedenleri olduğunu vurgulamakta yarar var. Öncelikle sosyal koruma harcamalarının 2020 ve 2021 yıllarındaki artışı pandemiyle ilgilidir. Bu artış 2022 yılında yavaşlamış olsa da 2023 yılında emekli sayısındaki artışın, depremin ve enflasyonun etkisiyle artış gösterdiği belirtilebilir.

2023 yılında yapılan toplam sosyal koruma harcamalarının alt kırılımlarını TL olarak incelersek 2 trilyon 877 milyar TL toplam sosyal koruma harcaması yapıldığı görülüyor:

- 1 trilyon 427 milyar TL SGK sigorta ödemelerinden,
- 553 milyar TL SGK sağlık ödemelerinden (GSS dahil),
- 432 milyar TL merkezi yönetim sağlık harcamalarından,
- 200 milyar TL merkezi yönetimin yoksullara yönelik sosyal yardım harcamalarından (GSS hariç),
- 117 milyar TL İşsizlik Sigortası Fonu giderlerinden,
- 95 milyar TL SYDTF'nin yoksullara yönelik harcamalarından kaynaklanıyor (Tablo 2.1).

Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerine göre 2023 yılında, merkezi yönetim kapsamında, 35 genel ve özel bütçeli kurum sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcaması yapmış. Sayılarının çokluğu nedeniyle tüm kurumların harcamalarına Tablo 2.1'de da ayrı ayrı yer veremedik. Ancak burada belirtilmelidir ki Tablo 2.1'de merkezi yönetim kapsamında yoksullara yardım bakımından artışın en yüksek olduğu kurum ASHB'dir. ASHB'nin sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları (GSS hariç), merkezi yönetim "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcamalarının %70'ini oluşturuyor. ASHB dışında, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve AFAD afetlerle ilgili olarak "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcaması yapmış. Türk Lirası olarak az da olsa Yurtkur (yoksul öğrencilere barınma desteği), Milli Eğitim Bakanlığı (öğrencilere burs) ve Vakıflar Genel Müdürlüğü (yoksullara yönelik harcamalar) "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcaması yapan kurumlar arasında.⁶

6 Yoksullara yönelik sosyal yardım harcamaları kitabın bundan sonraki başlığında ayrıntılı olarak ele alınıyor.

TABLO 2.1
Sosyal Koruma Harcamalarının Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım, Sağlık Hizmetlerine Yönelik Dağılımları, cari fiyat, milyon TL

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. SAĞLIK HARCAMALARI	27.501	32.092	39.111	45.327	49.371	56.041	60.701	70.582	77.012
SGK "SAĞLIK HARCAMALARI" (Yeşil kart ve GSS dahil)	17.676	20.045	25.404	28.863	32.536	36.542	44.151	49.938	54.603
MERKEZİ YÖNETİM "SAĞLIK HARCAMALARI"	9.273	11.276	12.952	15.682	16.067	18.580	15.580	19.560	21.480
MAHALLI İDARELER "SAĞLIK HARCAMALARI"	552	770	755	782	748	920	970	1.084	929
2. SİGORTA VE EMEKLİLİK ÖDEMELERİ	45.162	53.140	60.287	69.880	81.129	94.137	109.034	125.688	142.633
İŞSİZLİK SİGORTASI FONU GİDERLERİ	376	404	640	1.829	1.483	1.608	2.616	3.469	4.266
SGK SİGORTA ÖDEMELERİ	44.786	52.736	59.647	68.051	79.646	92.529	106.418	120.397	136.553
HAZINE (Bireysel Emeklilik için Devlet Katkısı)								1.822	1.814
3. SOSYAL HİZMET VE SOSYAL YARDIM (Yeşil kart ve GSS için harç)	4.450	5.240	6.382	8.653	9.602	12.079	15.415	15.525	15.834
MERKEZİ YÖNETİM "SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM" HARCAMALARI	1.310	1.704	2.356	3.337	4.144	5.902	11.357	10.509	10.273
SGK 2022 SAYILI KANUN ÖDEMELERİ (2012'den itibaren Merkezi Hükümet içinde)	1.380	1.661	1.690	2.383	2.552	2.822			
SYDİTF HARCAMALARI	1.390	1.414	1.797	2.365	2.026	2.622	3.100	3.845	4.352
MAHALLI İDARELER "SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM" HARCAMALARI	370	461	539	569	881	733	959	1.171	1.209
TOPLAM (1+2+3)	77.113	90.472	105.780	123.860	140.102	162.257	185.150	211.796	235.479
GSYH, Alıcı fiyatlarıyla	793.575	887.714	1.002.756	1.006.372	1.167.664	1.404.664	1.581.479	1.823.427	2.054.898
SOSYAL KORUMA HARCAMALARI / GSYH %	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sosyal Koruma Harcamaları / GSYH, Yıllık Büyüme	9,69	10,19	10,55	12,31	12,00	11,55	11,71	11,62	11,46
		5,15	3,51	16,67	-2,51	-3,73	1,35	-0,79	-1,34

Kaynaklar: Yöntem ve ayrıntılı kaynak için bkz. Yentürk, N. (2012) ve Yentürk, N. (2018).

2006-2023: Muthasebat Genel Müdürlüğü;

ASPB, Ödeme Gici Olmayanların GSS Primi: ASHB, Faaliyet Raporları.

Fakirle Komür Yardımı: SBB, Yıllık Programlar.

GAP İDARESİ, İnsan ve Sosyal Gelişme G. Koord.: GAP İdaresi Faaliyet Raporları.

SGK: SBB, Bütçe gerekçeleri.

2022 ödemeleri: 2012 yılına kadar SGK, 2013 yılından sonra ASHB, Faaliyet Raporları.

Bireysel Emeklilik Devlet Katkısı: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Faaliyet Raporları.

İşsizlik Fonu: SBB, Yıllık Programlar; İşsizlik Sigortası Fonu'na Devlet Katkısı: 2006-2017:

Kalkınma Bakanlığı; 2018-2023 ÇSGB, Faaliyet Raporları.

Sosyal Yardımlaşma Dayanışma Fonu Giderleri: 2006-2011 sosyalyardimlar.aile.gov.tr, 2012

ve sonrası ASHB Faaliyet raporları ve Yıllık Programlar.

GSYH, SBB Sosyal ve Ekonomik Göstergeler (1923-2011) ve Ekonomik Göstergeler (2012-2023).

TABLO 2.1 Devamı
Sosyal Koruma Harcamalarının Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım, Sağlık Hizmetlerine Yönelik Dağılımları, cari fiyat, milyon TL

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1. SAĞLIK HARCAMALARI	85.581	97.893	114.347	133.509	163.624	206.150	287.274	478.540	993.322
SGK "SAĞLIK HARCAMALARI" (Yeşil kart ve GSS dahil)	59.411	68.048	77.687	91.566	110.749	135.704	177.241	283.224	553.143
MERKEZİ YÖNETİM "SAĞLIK HARCAMALARI"	25.047	28.499	35.213	40.209	51.196	68.583	107.864	191.498	432.069
MAHALLI İDARELER "SAĞLIK HARCAMALARI"	1.123	1.346	1.447	1.734	1.680	1.863	2.170	3.819	8.111
2. SİGORTA VE EMEKLİLİK ÖDEMELERİ	164.152	203.311	229.424	276.288	343.698	421.972	479.118	746.094	1.567.343
İŞSİZLİK SİGORTASI FONU GİDERLERİ	6.592	12.145	13.344	23.705	36.467	66.599	58.490	55.552	117.271
SGK SİGORTA ÖDEMELERİ	155.133	188.225	212.821	249.030	303.331	350.273	414.803	680.436	1.426.821
HAZINE (Bireysel Emeklilik için Devlet Katkısı)	2.427	2.941	3.259	3.553	3.900	5.100	5.825	10.106	23.251
3. SOSYAL HİZMET VE SOSYAL YARDIM	20.198	24.223	26.735	31.697	37.891	56.124	67.077	109.958	316.624
MERKEZİ YÖNETİM "SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM" HARCAMALARI	13.974	17.509	18.971	23.206	27.816	35.965	48.986	67.841	199.924
SGK 2022 SAYILI KANUN ÖDEMELERİ (2012'den itibaren Merkezi Hükümet içinde)									
SYDTE HARCAMALARI	4.853	5.018	5.714	5.957	7.372	16.802	12.783	31.519	95.278
MAHALLI İDARELER "SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM" HARCAMALARI	1.371	1.696	2.050	2.533	2.703	3.357	5.309	10.598	21.421
TOPLAM (1+2+3)	269.932	325.427	370.506	441.494	545.213	684.246	833.469	1.334.592	2.877.289
GSYH, Alıcı fiyatlarıyla	2.350.941	2.626.560	3.133.704	3.761.166	4.317.810	5.048.568	7.256.142	15.011.776	26.276.307
SOSYAL KORUMA HARCAMALARI / GSYH %	11,48	12,39	11,82	11,74	12,63	13,55	11,49	8,89	10,95
Sosyal Koruma Harcamaları / GSYH, Yıllık Büyüme	0,20	7,91	-4,57	-0,72	7,57	7,34	-15,25	-22,60	23,17

Kaynaklar: Yöntem ve ayrıntılı kaynak için bkz. Yentürk, N. (2012) ve Yentürk, N. (2018). 2006-2023: Mühasebat Genel Müdürlüğü.
ASPB, Ödeme Gici Olmayanların GSS Primleri: ASHB, Faaliyet Raporları.
Fakirle Komir Yardımı: SBB, Yıllık Programlar.
GAP İDARESİ, İnsani ve Sosyal Gelişme G. Koordinatör: GAP İdaresi Faaliyet Raporları.
SGK: SBB, Bütçe gerekçeleri.
2022 ödemeleri: 2012. yılına kadar SGK; 2013 yılından sonra ASHB, Faaliyet Raporları.

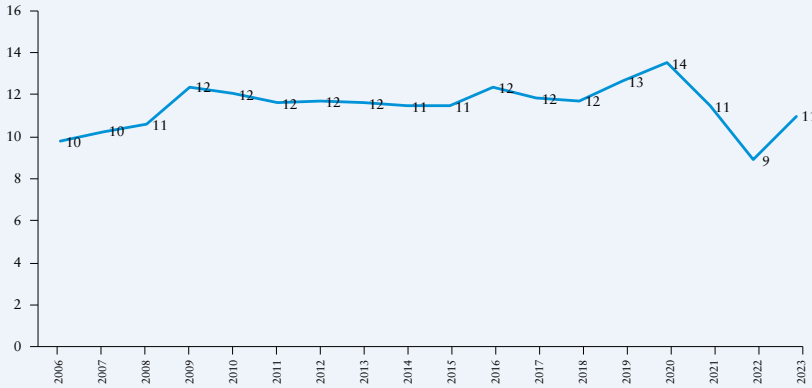
Bireysel Emeklilik Devlet Katkısı: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Faaliyet Raporları.
İşsizlik Fonu: SBB, Yıllık Programlar.
İşsizlik Sigortası Fonu'na Devlet Katkısı: 2006-2017: Kalkınma Bakanlığı; 2018-2023 ÇSGB, Faaliyet Raporları.
Sosyal Yardımlaşma Dayanışma Fonu Giderleri: 2006-2011 sosyalyardimlar.aile.gov.tr, 2012 ve sonrası ASHB Faaliyet raporları ve Yıllık Programlar.
GSYH, SBB Sosyal ve Ekonomik Göstergeler (1923-2011) ve Ekonomik Göstergeler (2012-2023).

Merkezi yönetim kurumları arasında sağlık hizmetleri harcaması yapan en önemli kurum Sağlık Bakanlığı'dır; 2023 yılında bu alanda harcama yapan az sayıda kurumun arasında Sağlık Bakanlığı'nın payı %93'tür.

Toplam sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payı yıllar itibariyle incelendiğinde, 2006-2007 yıllarında bu payın %10'ken 2000-2018 yılları arasında %11-12 aralığında kaldığı görülüyor (Şekil 2.1). Bu pay 2019 yılında önemli bir artış göstererek %13'e yükseliyor. 2020 yılında pandemi nedeniyle daha da yükselerek %14'e kadar çıkıyor. Pandemi sonrasında 2021 yılında %11'e, 2022 yılında %9'a düşüyor.

2022 ve 2023 yıllarında cari fiyatla TL olarak sosyal koruma harcamaları çok ciddi bir artış gösteriyor (Tablo 2.1). Ancak son iki yılda, sosyal koruma harcamalarındaki TL cinsinden cari fiyatla artış GSMH'daki artışı yakalayamıyor ve sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı son yılların ortalaması olan %11'in altında kalıyor. Sosyal koruma harcamaları pandemi, enflasyon, deprem olaylarıyla geçen bir dönemde istikrarsız bir gelişme gösteriyor denilebilir (Şekil 2.1).

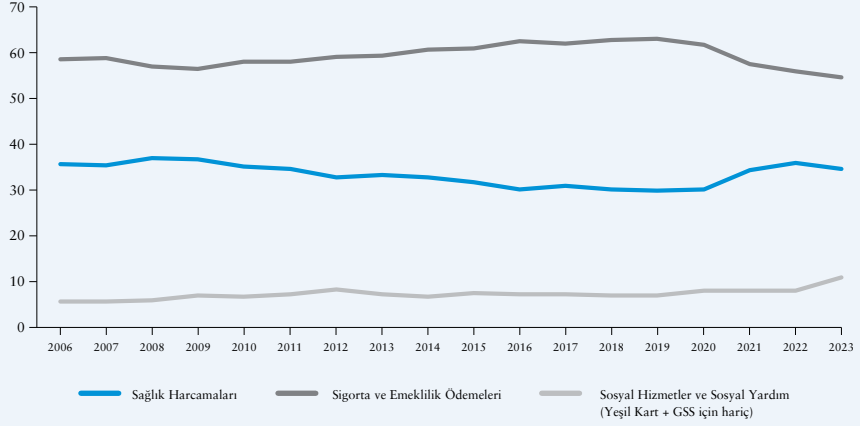
ŞEKİL 2.1
Sosyal Koruma Harcamaları, GSYH, %



Kaynak: Tablo 2.1

Tablo 2.1'de görüldüğü gibi sosyal koruma harcamaları üç alanda yoğunlaşıyor: Sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardımlar. Sosyal güvenlik, prim ödeyen vatandaşlara yönelik harcamalarken sosyal yardım harcamaları prim

ŞEKİL 2.2
Sosyal Koruma Harcamalarının Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım, Sağlık Hizmetlerine Yönelik Dağılımları, %



Kaynak: Tablo 2.1

ödemeyenlere yapılan çeşitli transferleri kapsıyor. Sağlık harcamalarında, primi çalıştığı kurum ya da kendisi tarafından ödenenler bulunurken, primi devlet tarafından ödenen yoksullar da var.

Şekil 2.2’de sosyal koruma harcamaları sağlık, sigorta ve emeklilik ödemeleri, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar olarak üç alt kalemede izlenebilir.⁷

2023 yılında sigorta ve emeklilik ödemelerinin toplam sosyal koruma harcamalarındaki payının %55, sağlık harcamalarındaki payının %34 olarak gerçekleştiği görülüyor. Sosyal hizmetlere ve sosyal yardıma yönelik harcamalar ise toplam harcamaların %11’ini oluşturuyor. Bu orana, sağlık harcamaları bünyesinde yer alan ve ödeme gücü olmayanların genel sağlık sigor-

7 Sosyal koruma harcamaları TÜİK (<https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Sosyal-Koruma-Ististikleri-2022-49675>) ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın Yıllık Programları’nda (<https://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/>) oran olarak yayımlanıyor. Bu çalışmada ürettiğimiz sosyal koruma harcamalarının kapsam olarak TÜİK’ten farkı TÜİK’in ürettiği verilerin içinde banka vakıf sandıklarının, derneklerin ve vakıfların da yer almasıdır. Ancak en önemli fark, prim ödeyenlere ve ödemeyenlere yönelik harcamaların ayrıştırılmasında ortaya çıkıyor. TÜİK emeklilik ve yaşlılıkla ilgili harcamaları bir arada veriyor, ki bu da yorum yapmayı zorlaştırıyor. SBB’nin yıllık programlarında yayımladığı sosyal koruma harcamaları ise, gerek toplam olarak gerekse alt kalemler itibarıyla bu çalışmanın sonuçlarıyla örtüşüyor. Ancak SBB verilerinde GSS primleri yoksullara yönelik harcamalar içinde yer alıyor. Diğer yandan, SBB verilerinde yerel yönetimlerin sosyal yardım harcamaları kendi yaptıkları bir projeksiyona dayanıyor. Bu farklar kitabın üçüncü başlığında ayrıntılı olarak ele alıyoruz.

tası primlerine oranı olan yaklaşık %2 eklendiğinde, yoksullar için yapılan harcamaların toplam içindeki payı 2023 yılı için %13 civarına ulaşabiliyor (Şekil 2.2).

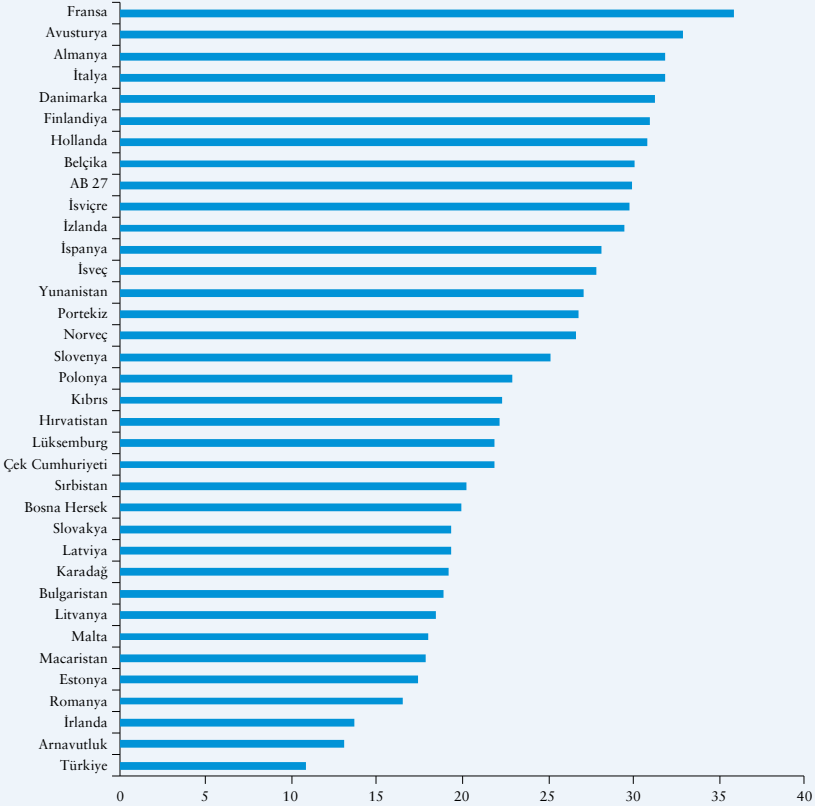
Şekil 2.2'de yer verilen bilgiler ışığında, Türkiye'deki sosyal koruma harcamalarının içinde, özellikle sosyal güvenlik kapsamında olan ya da sigortası olup işsiz kalmış olanlara yönelik harcamaların önemli bir yer tuttuğunu, prim ödemiş yoksul kesime yönelik harcamaların payının ise çok düşük kaldığını söylemek mümkün.

SOSYAL KORUMA HARCAMALARININ ULUSLARARASI KARŞILAŞTIRMASI

Uluslararası istatistiklerde uluslararası karşılaştırmaların yapılabilmesi için harcamaların GSYH'ya oranları kullanılıyor. Örneğin Eurostat, AB üyesi 27 ülke için sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranlarını hesaplayarak yayımlıyor. Sağlık, sosyal güvenlik, sosyal hizmetler, yoksullara yönelik düzenli gelir desteği, sosyal hizmet ve yardımlar gibi harcamaları kapsayan AB ülkelerinin ortalama sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı 2006 yılında %25,6'yken 2009 yılında %28,3'e yükselmiş, 2015 yılında ise %28,6 olmuş. 2019 yılında %28'ken 2020 yılında pandeminin etkisiyle %31,6'ya yükselmiş ve 2021 yılında %29,9 olmuş. Aynı veritabanına göre Türkiye'nin 2015 yılındaki sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı %12, 2020 yılında %13 ve 2021 yılında %10,9. Türkiye bu oranlarla incelenen tüm yıllarda 27 ülke arasında en sonuncu sırada kalıyor. AB tarafından Eurostat kapsamında yayımlanan sosyal koruma harcamaları, ülkeler itibariyle en son 2022 yılı için elde edilebiliyor (Şekil 2.3).

Türkiye'de GSYH verilerinin hesaplanmasında kullanılan tanımlarda zaman zaman yapılan değişiklikler nedeniyle uluslararası karşılaştırmalarda kullanılacak ikinci bir gösterge olarak kişi başına sosyal koruma harcaması kullanılabilir. Eurostat verilerine göre Türkiye'nin kişi başına sosyal koruma harcaması 2008 yılında 895 avroyken 2015 yılında 1.280 avroya, 2019 yılında 1.487 avroya 2021 yılında ise 1.550 avroya yükselmiş. 27 AB ülkesinin ortalama sosyal koruma harcaması 2019 yılında 7.900 avroya yükselmiş, 2021 yılında ise 8.500 avro olmuş. Türkiye bu harcamayla sadece Sırbistan, Karadağ ve Arnavutluk'un önünde yer alabiliyor.

ŞEKİL 2.3
Sosyal Koruma Harcamaları, GSYH, %, 2021



Kaynak: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data>

SONUÇ YERİNE

Bu başlıkta sosyal koruma harcamaları 2006 yılından itibaren izlenerek özetlendi. Türkiye’de sosyal güvenlik, sağlık, sosyal hizmetler ve sosyal yardımları içine alan sosyal koruma harcamalarının cari fiyatla arttığını görüyoruz. GSYH’ya oranlar olarak incelendiğinde 2006-2018 yılları arasında sosyal koruma harcamalarının GSYH’ya oranı %12’ye yakın olmuş, ancak daha sonraları gerek pandemi, gerek enflasyondaki artış, gerekse depremler nedeniyle oynaklık gösterdiği anlaşılıyor.

Sosyal koruma harcamalarının sağlık, sigorta ve emeklilik ödemeleri, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar olarak üç alt kalemde incelenmesi sonucunda, sosyal koruma harcamalarının içinde, özellikle sosyal güvenlik kapsamında olan ya da sigortası olup işsiz kalmış olanlara yönelik harcamaların önemli bir paya sahip olduğu görülüyor. Buna karşın prim ödememiş yoksul kesime yönelik harcamaların payı ise çok düşük düzeyde kalıyor. İşsizliğin, kayıt dışı çalışma oranının, çalışan yoksulluğunun, yoksulluk, cinsiyet, cinsel yönelim, cinsiyet kimliği ve etnik farklılığa dayalı sosyal dışlanmışlığın yüksek olduğu bir ülkede sosyal koruma harcamalarının prim ödemeye dayalı ve formel sektörde çalışanlara yönelik olmasının, var olan dengesizlikleri pekiştirecek bir durum olduğunu vurgulamak isteriz.

Türkiye'nin sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı 27 AB ülkesine kıyasla en düşük düzeyde olduğu görülüyor. Eurostat tarafından üretilen kişi başına sosyal koruma harcaması verilerine bakıldığında Türkiye'nin sadece Sırbistan, Karadağ ve Arnavutluk'un önüne geçebildiği anlaşılıyor. Her ne kadar artış görülse de, Türkiye'de kamu sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı ve kişi başına hesabının, AB ortalamasının ve AB ülkelerinin birçoğunun çok altında kaldığı anlaşılıyor. Bu açıdan bakıldığında karşılaştırmalı olarak Türkiye'nin "refah gayreti"nin halen sınırlı olduğu söyleyebiliriz (Yılmaz ve Yentürk, 2018a).

Yukarıda ayrıntılı verilere dayalı olarak ortaya konulduğu gibi emeklilik ve sağlık hâlâ sosyal politika alanının merkezinde duruyor. Bu çalışmamızda, gerek ulusal gerekse uluslararası verilerde sosyal koruma harcamalarındaki artışın devam etmesi gerektiğini, bu harcamalarda yoksullara ayrılan payın artırılmasının gerektiğini vurguluyoruz.

Kitabın bu başlığında, toplam sosyal koruma harcamalarına kuşbakışı bir giriş ve değerlendirme yapıldı. Kitabın bundan sonraki başlıklarında öncelikle yoksullara yönelik harcamalar ayrıntılı olarak ele alınacak; daha sonra sağlık, emeklilik ve sosyal güvenlik konularında daha ayrıntılı değerlendirmeler yapılacak.

Sosyal Yardım Harcamaları

NURHAN YENTÜRK - VOLKAN YILMAZ

GİRİŞ

Sosyal yardım programları, yoksullukla mücadele politika araçları arasında sıkça yer alırlar. Çoğunlukla genel vergi gelirleriyle finanse edilirler. Hak temelli sosyal yardım programları faydalanıcılarının, ülkenin belirlediği insan onuruna yakışır bir gelir düzeyine yükseltilmesini sağlarlar. Gelir tespitine dayalı programların hedef kitlesi yoksulluk eşiğinin altında yaşayanlardır. Sosyal yardım programları bu nitelikleriyle, finansmanı ve hak edişi çalışma ilişkisi üzerinden kurgulanmış olan sosyal güvenlik programlarından farklı olmaları üzerinden tanımlanırlar. Bu programlar tarihsel olarak sosyal güvenlik sistemi dışında kalan yoksullara yönelik işlev görmüşlerse de, günümüzde evrensel temel gelir (yurttaşlık geliri) şekli alarak evrensel nitelik kazanan programlar da mevcuttur. Sosyal yardımlar, gelişmiş refah devletlerinde toplam sosyal harcamalar içinde emeklilik, sağlık ve sosyal bakım gibi büyük harcama kalemlerine oranla daha kısıtlı düzeyde harcama yapılan bir alana karşılık gelir.

Bu kitabın ikinci başlığında ele alındığı gibi, 2023 yılında sigorta ve emeklilik ödemelerinin toplam sosyal koruma harcamaları içindeki payı %55; sağlık harcamalarının payı %34 olarak gerçekleşiyordu. Sosyal hizmetler ve sosyal yardıma yönelik yapılan harcamalar ise toplam sosyal koruma harcamalarının %11'ini oluşturuyordu. Bu orana, sağlık harcamalarının içinde yer alan ve ödeme gücü olmayanların genel sağlık sigortası primlerinin karşılanması için yapılan harcamalar da eklendiğinde, yoksullar için yapılan

harcamaların toplam sosyal koruma harcamalarındaki payı %13 civarına ulaşıyordu.

Bu durum, yoksullara yönelik sosyal hizmet ve yardımların diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de, harcamalar ve toplumsal işlev bakımından sosyal politikaların kısıtlı bir alt alanı olduğunu gösteriyor. Özellikle sosyal yardım harcamalarının 1990'lı yıllardan bu yana belirli bir büyüklüğe ulaşmış olmasına rağmen, 2023 yılına gelindiğinde Türkiye'de emeklilik ve sağlık halen sosyal politika alanının merkezinde görünüyor.

Sosyal yardımlara yapılan harcamaları toplam harcama düzeyinde incelemek, bu harcamaların işlevini anlamakta yetersiz kalır. Çünkü, belirli bir bütünsellik arz eden sağlık ve emeklilik gibi diğer harcamalardan farklı olarak, sosyal yardımlara yapılan harcamalar çeşitli hedef gruplara yönelik ve ayrı amaçlar güden programlara aktarılır. Dolayısıyla sosyal yardım programlarının tüm ayrıntılarıyla incelenmesi gerekir. Bunun için önce Türkiye'de sosyal yardımların yapısından söz etmek yararlı olacaktır.

Sosyal yardımlarla ilgili kamuya açık iki veri kaynağının sunduğu veriler sosyal yardımlara ilişkin ayrıntıları kavramaya izin vermiyor. Bunlardan biri Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın (ASHB) faaliyet programlarında yer alan Türkiye'de merkezi yönetim kurumları tarafından yapılan sosyal yardımlarla ilgili bilgidir. Bu kaynakta sadece ASHB tarafından yapılan sosyal yardımlara ilişkin bilgiler ayrıntılı olarak sunuluyor. Ancak sosyal yardım harcaması yapan diğer merkezi yönetim kurumlarının hangileri olduğu ve bu kurumların ne tür sosyal yardımlar yaptığı bilgisi ise bu kaynakta yer almıyor. Ayrıca bu yayında ASHB ve SYDTF'nin harcamaları program bazında ayrıntılı olarak metinde aktarılıyor, ancak okuyucuya derli toplu bir tablo olarak sunulmuyor. Diğer yandan Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) tarafından yayımlanan yıllık programlarda ASHB dışındaki kurumların sosyal yardımlarına ilişkin veriler ayrıntılı olarak sunuluyor, fakat ASHB tarafından yapılan sosyal yardımlara ilişkin program bazında ayrıntı verilmiyor. Ayrıca, söz konusu kaynakta belediye harcamalarının ayrıntısı verilmeden projeksiyon yöntemiyle tahmin edildiği belirtiliyor. Kitabın bu başlığında sizlere sunulan, kamunun sosyal yardım harcamalarının program düzeyinde ayrıntılarını içeren tablosu bu iki bilgiyi bir araya getiriyor, farklılıkların altını çiziyor ve sosyal yardım harcamalarına ilişkin bütünsel bir bakış açısı edinme imkânı sunuyor.

Türkiye'de sosyal yardımlar konusu 2000'li yılların başından beri akademik yazında yer alan çalışmalarda daha fazla rağbet görmeye başladı. Bu akademik yazının kapsamlı bir değerlendirmesini kitabın bu başlığında sizle-

re sunmamız mümkün değil. Ancak birkaç örnek üzerinden akademik yazının genel çerçevesine ilişkin bilgi vermekte fayda var.

Karşılaştırmalı sosyal politika yazınında Gough (2001), 2000’li yıllarda Türkiye’de sosyal yardım sistemini dar kapsamlı ve ödeme düzeyleri çok düşük bir sistem olarak tarif ediyordu. 2000’li yıllarda Adalet ve Kalkınma Partisi’nin tek başına iktidar döneminin başlamasıyla sosyal yardımlarda önemli değişimler yaşandı. Örneğin, Powell ve Yörük (2017) bu değişimlerin, Türkiye’yi Buğra ve Keyder’in (2006) içinde tarif ettiği Güney Avrupa refah modelinden uzaklaştırdığını iddia ediyordu.

Powell ve Yörük, sosyal yardımlardaki gelişmelerin Türkiye’deki sosyal politika yapısının bütününde bir değişime neden olacak önemde olduğunu ifade ediyordu. Benzer bir değerlendirme de Bahçe ve Köse’den (2017) geliyordu. Yazarlar sosyal yardımlarda yaşanan gelişmelerin Türkiye’nin refah sistemini sosyal haklar temelli olmaktan çıkardığını ve sosyal yardım temelli bir biçime dönüştürdüğünü ileri sürüyorlardı.

Akademik yazında incelenen bir diğer konuyu sosyal yardımların Türkiye’deki işlevinin ne olduğu oluşturuyor. Örneğin, Öktem (2018) 2000’lerde ortaya çıkan sosyal yardım programlarının niteliğine ilişkin bir değerlendirme yapıyor ve Türkiye’deki sosyal yardım programlarının Batı Avrupa’daki asgari gelir koruma programlarından çok, Küresel Güney ülkelerindeki mutlak yoksullukla mücadele programlarıyla benzerlik gösterdiğini iddia ediyordu. Bu konuyla ilgili yazında yer alan bir diğer tartışma da sosyal yardımların yoksulluk üzerindeki etkisiyle ilgiliydi. Örneğin Tekgüç (2018), destek miktarları düşük olmasına rağmen Türkiye’de sosyal yardım programlarının yoksulluğu azaltıcı bir etkisinin olduğunu öne sürüyordu.

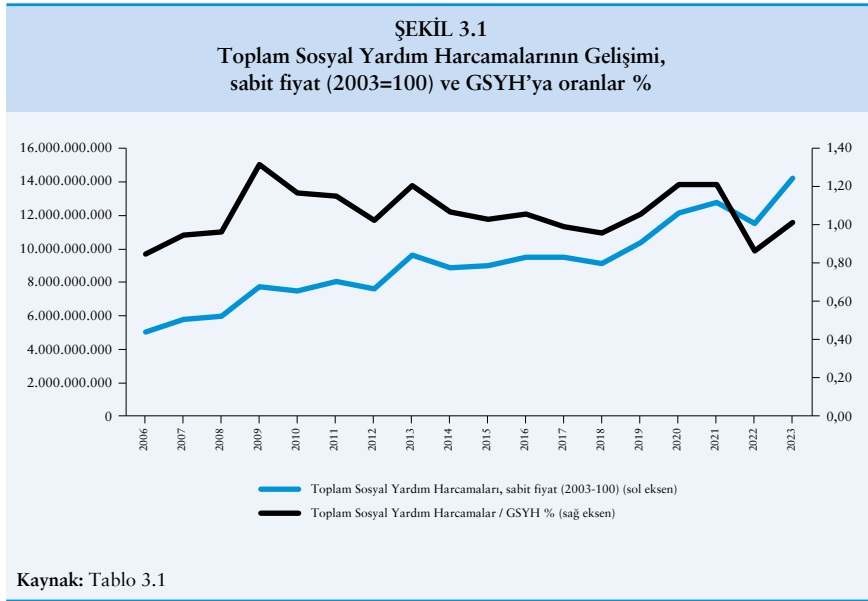
Bizler kitabın bu başlığında, ilgili yazına harcama temelli bir bakış açısıyla katkı sunmak amacıyla yoksullara yönelik sosyal koruma harcamalarının 2006-2023 yılları arasındaki gelişimini tüm Genel Devlet kurumları temelinde inceliyoruz. Ardından, bu harcamaların sabit fiyatla ve GSMH’ya oranları esas alınarak sosyal yardımlara ilişkin yaptığımız değerlendirmeleri sizlerle paylaşıyoruz. Bu çerçevede, 2020’li yıllarda sosyal yardımların hangi programlar temelinde ve ne tür bir gelişim gösterdiğini irdeliyoruz.

SOSYAL YARDIMLARA GENEL BAKIŞ

Sosyal yardım programları, öncesinde herhangi bir doğrudan finansal katkı yapma koşulu bulunmaksızın faydalanılabilen ve faydalanıcılarını gelir yoksulluğundan çıkarmayı ve/veya gelir yoksulluğunun faydalanıcılar üzerindeki

olumsuz etkilerini ortadan kaldırmayı hedefleyen sosyal politika araçlarıdır. Sosyal yardımlar, sunulan desteğin türüne göre aynı veya nakdi; süresine ve sıklığına göre düzenli veya düzensiz; faydalanmaya devam etme koşulları bakımından şartlı veya şartsız; ulaşmayı amaçladığı kitle bakımından hedefli veya herkese yönelik (evrensel) gibi farklı şekillerde olabilir (Yılmaz ve Yentürk, 2023).

Genel bir değerlendirme yapmak amacıyla, öncelikle aşağıda Şekil 3.1'de, 2006 ve 2023 yılları arasında sabit fiyatla ve GSYH'ya oran bazında sosyal yardım harcamalarının değişimi gösteriliyor.



Şekil 3.1'den izlenebileceği üzere, 2006 yılından itibaren sosyal yardımların GSYH'ya oranı, genellikle %1'in biraz üzerinde seyretti; istisnai birkaç yıl dışında. Bunlardan ilki, yaşanan kriz nedeniyle GSYH'da daralmanın olduğu 2009 yılıydı. O yıl sosyal yardım harcamalarının GSYH'ya oranı %1,33'e yükselmışti. Bu görece yüksek orana daha sonraki yıllarda tekrar yaklaşılmadı. 2017 ve 2018 yıllarında ise sosyal yardımların GSYH'ya oranı %1'in altına düştü. Pandemi yıllarında (2020 ve 2021), aşağıda incelenecek olan genişleme ve yeni sosyal yardım programları nedeniyle sosyal yardım harcamalarının GSYH'ya oranında artış oldu. Ancak bu artış eğilimi 2022 ve

TABLO 3.1
Kamunun Sosyal Yardım Harcamaları, cari fiyat, milyon TL

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
SOSYAL YARDIMLAŞMA VE D.T. FONU GİDERLERİ	1.390	1.414	1.797	2.365	2.026	2.622	3.100	3.845	4.352
AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI									
2022 Sayılı Kanun Ödemeleri (2012'den önce SGK içinde)	1.380	1.661	1.690	2.383	2.552	2.822	2.911	3.326	3.596
2022 Sayılı Kanun Ödemeleri (2012'den itibaren ASPB içinde)									
Ödeme Güçü Olmayanların GSS Primleri (2012'den sonra ASPB içinde)						419	3.456	7.566	6.244
Yeşil Kart Harcamaları (2012'den önce Sağlık Bakanlığı içinde)	2.910	3.913	4.031	5.506	4.944	5.140	539		
Engellilere Yönelik Harcamalar (2012'den önce SHÇEK, Özürlü Bakım Hizmetleri Daire Başkanlığı Harcamaları)	66	141	529	1.126	1.777	2.480			
Engellilere Yönelik Harcamalar (2012'den sonra, ASPB, Evde Bakım Hizmeti Ödemesi)							2.914	3.450	3.983
Sosyal ve Ekonomik Destek (Ekonomik yoksunluk nedeniyle dağılan aileler için çocuklara aile yanında destek)	37	48	59	78	95	141	199	263	342
MAHALLI İDARELER "SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM" GİDERLERİ	370	461	539	569	881	733	959	1.171	1.209
GAP İDARESİ, İnsani ve Sosyal Gelişme G. Koordin.	3	3	7	5	7	9	9	10	11
FAKİRLERE KÖMÜR YARDIMLARI (TKİ ve TTK)	252	268	439	610	578	667	643	755	734
VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	75	121	120	109	36	42	47	49	59
MEB BURSLAR	58	85	113	152	189	266	371	371	339
YURTKUR BURSLAR	204	299	321	376	535	804	1.037	1.206	1.140
TOPLAM SOSYAL YARDIM HARCAMALARI, cari fiyat	6.744	8.413	9.645	13.279	13.619	16.145	16.185	22.012	22.008
TÜFE 2003=100	134,49	145,77	160,44	170,91	181,85	200,85	213,23	229,01	247,72
TOPLAM SOSYAL YARDIM HARCAMALARI, sabit fiyat (2003=100)	5.015	5.772	6.011	7.770	7.489	8.038	7.591	9.612	8.884
GSYH Alıcı fiyatlarıyla	795.575	887.714	1.002.756	1.006.372	1.167.664	1.404.928	1.581.479	1.823.427	2.054.898
Toplam Sosyal Yardım Harcamaları/GSYH %	0,85	0,95	0,96	1,32	1,17	1,15	1,02	1,21	1,07

Kaynak: GSYH: SBB Sosyal ve Ekonomik Göstergeler (1923-2011) ve Ekonomik Göstergeler (2012-2023); TÜFE: TÜİK. SYDTE: SBB Yıllık Programlar.

ASPB alt kalemleri: 2012-2023 yılları için ASPB Faaliyet Raporları, Engelli Bakım Ayıkları 2017, ASPB Mali Raporları. Vakıflar GMI: Faaliyet Raporları. Fakirlere kömür yardımları ve burslar: SBB Yıllık Programlar. Mahalli İdareler: www.muhasabat.hmb.gov.tr GAP İdareleri: Faaliyet Raporları.

TABLO 3.1 devamı
Kamunun Sosyal Yardım Harcamaları, cari fiyat, milyon TL

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
SOSYAL YARDIMLAŞMA VE D.T. FONU GİDERLERİ	4.853	5.018	5.714	5.957	7.372	16.802	12.783	31.519	95.278
ALE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI									
2022 Sayılı Kanun Ödemeleri (2012'den önce SGK içinde)									
2022 Sayılı Kanun Ödemeleri (2012'den itibaren ASPB içinde)	4.130	4.764	5.283	6.270	10.191	11.596	13.233	21.577	35.978
Ödeme Göcütü Olmayanların GSS Primleri (2012'den sonra ASPB içinde)	6.406	7.003	7.743	8.974	12.119	14.455	34.474	33.552	61.107
Yeşil Kart Harcamaları (2012'den önce Sağlık Bakanlığı içinde)									
Engellilere Yönelik Harcamalar (2012'den önce SHÇEK, Özürlü Bakım Hizmetleri Daire Başkanlığı Harcamaları)									
Engellilere Yönelik Harcamalar (2012'den sonra, ASPB, Evde Bakım Hizmeti Ödemesi)	4.378	5.198	6.038	6.676	7.989	9.474	10.957	17.940	30.676
Sosyal ve Ekonomik Destek (Ekonomik yoksulluk nedeniyle dağılan aileler için çocuklara aile yanında destek)	479	624	835	1.096	1.389	1.640	1.959	3.497	6.835
MAHALLI İDARELER "SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM" GİDERLERİ	1.371	1.696	2.050	2.533	2.703	3.357	5.309	10.598	21.421
GAP İDARESİ, İnsanı ve Sosyal Gelişme G. Koord.	11	11	22	23	14	15	20	23	56
FAKİRLERE KÖMÜR YARDIMLARI (TKİ ve TTK)	805	1.000	970	1.436	980	983	1.225	3.961	0
VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	68	86	102	113	136	138	194	345	1.285
MEB BURSLAR	443	509	330	666	473	57	1.144	1.897	3.259
YURTİÇİ BURSLAR	1.267	1.831	2.054	2.254	2.402	2.729	6.730	5.118	8.637
TOPLAM SOSYAL YARDIM HARCAMALARI, cari fiyat	24.209	27.740	31.141	35.998	45.766	61.246	88.027	130.027	264.532
TÜFE 2003=100	269,54	292,54	327,41	393,88	440,50	504,81	686,95	1128,45	1859,38
TOPLAM SOSYAL YARDIM HARCAMALARI, sabit fiyat (2003=100)	8.982	9.482	9.511	9.139	10.390	12.133	12.814	11.523	14.227
GSYH Alıcı fiyatlarıyla	2.350,941	2.626,560	3.133,704	3.761,166	4.317,810	5.048,568	7.256,142	15.011,776	26.276,307
Toplam Sosyal Yardım Harcamaları/GSYH %	1,03	1,06	0,99	0,96	1,06	1,21	1,21	0,87	1,01

Kaynak: GSYH: SBB Sosyal ve Ekonomik Göstergeler (1923-2011) ve Ekonomik Göstergeler (2012-2023), TÜFE: TÜİK, SYDTE: SBB Yıllık Programları.

ASPB altı kalemleri: 2012-2023 yılları için ASPB Faaliyet Raporları, Engelli Bakım Ayıkları 2017, ASPB Mali Raporları.
Vakıflar: GM: Faaliyet Raporları.
Fakirlere kömür yardımları ve burslar: SBB Yıllık Programlar.
Mahalli İdareler: www.muhasabat.hmb.gov.tr
GAP İdaresi: Faaliyet Raporları.

2023 yıllarında devam etmedi. Hatta bu yıllarda sosyal yardım harcamalarının GSYH'ya oranı %1'in altına düştü.

Şekil 3.1'deki sol ekseninde sosyal yardım harcamalarının enflasyondan arındırılmış, sabit fiyatla (2003=100) toplamı ve bu toplamın yıllar içindeki değişimi izlenebilir. Sosyal yardım harcamalarının 2006 yılından günümüze enflasyon karşısında erimedığı ve sabit fiyatla (2003=100) 5 milyar TL'den 14 milyar TL'ye yükseldiği görülüyor.

Sosyal yardım harcamalarının toplamındaki bu artışın kaynağını anlamak için aşağıdaki Tablo 3.1 incelenebilir. Tabloda sosyal yardım harcaması yapan kurumların harcamaları, ayrıştırılmış olarak sunuluyor.

Tablo 3.1'e göre, 2023 yılında sosyal yardım harcamalarının en önemli kalemini SYDTF'den yapılanlar oluşturuyor. Tablo 3.2'de SYDTF'nin alt kalemlerini incelediğimizde harcamanın yarıdan fazlasının, 2022 yılı Ağustos ayında uygulanmaya başlayan Türkiye Aile Destek Programı'ndan kaynaklandığını göreceğiz. İleride tartışacağımız gibi, bu program için yapılan harcama sadece en büyük harcamayı oluşturmuyor, aynı zamanda 2022-2023 arasında en hızlı büyüyen harcamalardan biri oluyor. Aşağıda ayrıntılarıyla ele alacağımız, toplam sosyal yardım harcamalarının ikinci büyük kalemini, yoksulların GSS primlerini ödemek için ASHB'nin yaptığı harcamalar oluşturuyor. Bunu 2022 Sayılı Kanun kapsamında yaşlı ve engelli yoksul vatandaşlara yapılan düzenli gelir desteği programı takip ediyor. En büyük dördüncü harcama ise yoksul engellilere yönelik evde bakım aylığı ödemeleri. Mahalli idarelerin sosyal yardım harcamaları beşinci büyük sosyal yardım harcama kalemini oluşturuyor.

AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI VE BAKANLIĞA BAĞLI SOSYAL YARDIM HARCAMALARI

ASHB'nin görev alanında, sosyal hizmetlerin yanı sıra yoksullara yönelik sosyal yardımların yürütülmesi de önemli bir yer kaplar. Süreklilik arzeden düzenli sosyal yardımlar kapsamında olan dört programdan söz edilebilir. Bunlar, yoksulların Genel Sağlık Sigortası (GSS) primleri, 2022 Sayılı Kanun çerçevesinde yoksul engelli ve yaşlılara yapılan düzenli gelir desteği ödemeleri, bakım ihtiyacı olan yoksul engellilere yönelik evde bakım aylığı, yoksul çocuklu ailelere yönelik Sosyal ve Ekonomik Destek (SED) ödemeleridir. ASHB'nin 2023 Faaliyet Raporu'nda yer alan veriler şu başlıklar altında toplanabilir:

Yoksul ve Çalış(a)mayan Kişilerin Genel Sağlık Sigortası (GSS) Primleri

ASHB ve SBB yayımlarında yeterli geliri olmadığı ve çalış(a)madığı için Genel Sağlık Sigortası primini ödeyemeyecek durumda olan kişilerin primlerinin kamu bütçesinden karşılanması için yapılan harcamalar sosyal yardım harcaması kapsamında ele alınıyor. Esasında her ne kadar bu harcamalar bir primsiz finansman yapısında olsalar da evrensel sağlık kapsayıcılığı çerçevesinde devletin tüm yurttaşlarının temel sağlık hizmetlerine erişimini garanti altına alma yükümlülüğünün sonucu yapılan harcamalar olarak, dolayısıyla sağlık harcamaları kapsamında kabul edilmeleri gerekir. Ancak kamunun kendi tanımlamasıyla uyum yakalamak için bu harcamaları bu bölümde sosyal yardım harcamaları kapsamında ele alıyoruz.

Yoksul ve çalış(a)mayan kişilerin sağlık güvencesi kapsamına alınmasının tarihi 1990'lu yıllardaki Yeşil Kart programına kadar dayanır. 2012 yılından itibaren geliri asgari ücretin üçte birinden az olanların sağlık primleri devlet tarafından SGK'ya yatırılmaya başlandı. Daha önceki yıllarda bu amaçla yapılan harcamaları karşılamak için Sağlık Bakanlığı'nın bütçesine ödenek konulurdu. 2012 yılından itibaren bu ödenek artık ASHB'nin bütçesine eklenmeye başlandı. 2023 yılında GSS primi bakanlıkça karşılanan kişi sayısı 9 milyon civarında ve 2023 yılında bu kaleme yapılan kamu harcaması 60 milyarın üzerindedir.

2022 Sayılı Kanun Çerçevesinde Yapılan Ödemeler

1976 yılında kabul edilen "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimse-siz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkındaki" 2022 Sayılı Kanun çerçevesinde engelli ve yaşlı yurttaşlara belirli kriterleri sağlamaları şartıyla aylık bağlanmaya başlandı. Bu kanuna göre, "65 yaşını doldurmuş, kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan, sosyal güvenlik kurumlarının herhangi birisinden her ne ad altında olursa olsun bir gelir veya aylık hak-kından yararlanmayan, nafaka bağlanmamış veya bağlanması mümkün olmayan, mahkeme kararıyla veya doğrudan doğruya kanunla bağlanmış herhangi bir devamlı gelire sahip bulunmayan"lara yaşlılık aylığı bağlanabiliyor. Benzer bir şekilde, gelir tespiti sonucunda kişilerin gelir düzeylerinin muhtaçlık sınırının altında (hane içerisinde kişi başı aylık gelirin asgari ücretin üçte birinden düşük olması) olduğu belirlenen engellilere de aylık bağlanabiliyor. Engellilere yönelik aylıklar, kişinin engellilik oranına (bakıma muhtaç engelli aylığı ve engelli aylığı) ve engelli kişinin çocuk olup olmamasına (engelli yakını aylığı) göre farklılaşıyor. 2023 yılında, yaşlı aylığı alan

kişilerin, engelli ve engelli yakınlarının sayısının 1,5 milyon civarında olduğu görülüyor.

Engellilere Yönelik Evde Bakım Aylığı

2006 yılından itibaren, kişi başı ortalama aylık gelir tutarı bir aylık net asgari ücret tutarının üçte ikisinden daha az olan hanelerde yaşayan ve bakım ihtiyacı bulunan engellilerin evde ailesi tarafından bakımlarının sağlanması için bu hanelere net asgari ücret ödenmeye başlanmıştı. 2023 Aralık itibarıyla evde bakım aylığından yararlanan kişi sayısı 560 bin civarında.

Sosyal ve Ekonomik Destek (SED)

2015 yılından itibaren, ekonomik yoksunluk nedeniyle dağılması ve çocukların devlet korumasına alınması riski bulunan ailelere yönelik, çocukların aile yanında bakımının desteklenmesi için SED isimli bir nakit desteği programı yürütülüyor. 2023 yılı sonunda SED programından yararlanan çocuk sayısı 165 bin civarında.

SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMAYI TEŞVİK FONU'NDAN (SYDTF) YAPILAN SOSYAL YARDIM HARCAMALARI

SYDTF, 1986 yılında yürürlüğe giren 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'yla kurulmuştu. 2004 yılında yürürlüğe giren 5263 Sayılı Kanun'la Fon Genel Sekreterliği, Başbakanlığa bağlı ayrı bir genel müdürlük olarak teşkilatlandırılmıştı. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM), il ve ilçelerdeki faaliyetlerini Türkiye çapında her ilde vali ve her ilçede kaymakam başkanlığında oluşturulmuş Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) aracılığıyla yürütmekteydi. 2011 yılında çıkarılan 633 numaralı Kanun Hükmünde Kararname'yle kurum, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na bağlandı. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu'nun işleyişine göre merkezde toplanan kaynak, hem ulusal düzeyde yürüten sosyal yardım programlarında (eşi vefat etmiş yoksul kadınlara yönelik sosyal yardım programı gibi) hem de ülke genelinde kurulu bulunan ve sayısı bini geçen SYDV'ye aktarılarak kullanılıyor. SYDTF, yoksullara yönelik çeşitli ayni ve nakdi yardımları finanse ediyor. Bu programları, düzenli destekler ve diğerleri olarak iki başlık altında toplamak yararlı olur. İlgili programların görece büyük olanlarını burada tartışıyoruz. Diğerlerine ilişkin yararlanıcı sayısı ve destek miktarı gibi bilgileri Tablo 3.2'de sunuyoruz. ASHB'nin 2023 yılı Faaliyet Raporu esas alınarak belli başlı programlar için şu bilgiler verilebilir:

Düzenli sosyal yardımlar

Eşi vefat etmiş yoksul kadınlara yönelik sosyal yardımlar

Program 2012 yılında başlatıldı. Eşi vefat etmiş, yoksul, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık almayan kadınları hedefliyor. 2023 yılında faydalanıcı kadın sayısı 82 bin civarında.

Yoksul asker ailelerine yönelik sosyal yardımlar

2013 yılında başlatılmış bir program. Zorunlu askerlik görevini yapan gençlerin, sosyal güvencesi olmayan ve ihtiyaç sahibi ailelerine yönelik. Hak sahibi asker evli olduğunda eşi, evli değilse annesi veya babası program kapsamına giriyor. 2023 yılında yardım yapılan hane sayısı 51 bin civarında.

Muhtaç asker çocuğu yardımı

Bir önceki programa benziyor ve babası askerde olan 18 yaşından küçük çocuklara yapılan nakdi yardımı kapsıyor. 2023 yılında programın faydalanıcı sayısı yaklaşık 2 bin kişi.

Öksüz ve yetim yardımı

Yoksul hanelerde yaşayan ve annesi veya babası vefat etmiş 18 yaşından küçük çocuklara yönelik bir nakdi yardım programı. 2023 yılında programın faydalanıcı sayısı 43 bin civarında.

Şartlı Eğitim Yardımı

2001 krizinin ardından Dünya Bankası desteğiyle başlayan programın 2003 yılında yerli finansmanla sürdürülmesine karar verildi. Çocuklarını düzenli olarak okula göndermeleri şartıyla yoksul ailelere her ay verilen eğitim yardımı yapılmasını kapsıyor. 2023 yılında 2 milyona yakın kişi programdan yararlanıyor.

Şartlı Sağlık Yardımı

Yoksul anne adaylarına kendilerinin, yoksul annelere ise çocuklarının düzenli sağlık kontrollerini yaptırmaları şartıyla sunulan bir nakit desteği. 2023 yılında programın faydalanıcı sayısı 1 milyonun üzerinde.

Elektrik tüketimi desteği

2019 yılında düzenli sosyal yardımlardan yararlanan ailelerin 150 kWh'e kadar elektrik tüketimlerinin desteklenmesi amacıyla oluşturulmuş bir program. 2023 yılında elektrik tüketim desteği alan hane sayısı 4 milyon 380 bin civarında.

Diğer Sosyal Yardım Harcamaları

Aile yardımları

Aile yardımları bünyesinde terör zararı yardımları, afet-acil durum yardımları, şehit yakınları ve gazilere yönelik yardımlar, vefat yardımı, Türkiye Aile Destek Programı, doğum yardımı, çoklu doğum yardımı gibi harcama kalemleri yer alıyor. Bu kapsamda yapılan harcamalarda 2023 yılında afet ve acil durum yardımlarında önemli artış olduğu görülüyor.¹

2022 yılında başlanan Türkiye Aile Destek Programı SYDTF harcamaları içinde en büyük harcama kalemi haline gelmiş görünüyor. Bu program ilk başta 1 yıllık olarak ilan edilmiş, bir yıl sonra ise 1 yıl daha uzatıldığı belirtilmişti. 2022 ve 2023 yıllarında, Tablo 3.2'de görüleceği gibi, geçici sosyal yardım harcamalarının artmasındaki temel faktör bu program oluyor, hatta 2023 yılında toplam SYDTF harcamalarının %50'sinden fazlasını oluşturuyor. ASHB'nin faaliyet raporunda program şu şekilde tanımlanıyordu: "Yoksulluk sınırının altında kalan vatandaşlarımızın sosyal yardım sistemine dâhil edilerek aşırı yoksulluktan kurtulmaları ve düzenli sosyal yardım programlarımız özelinde belirlenen tematik şartları taşımadığı için bu yardımlardan faydalanamayan belirli bir gelir düzeyinin altındaki vatandaşlarımızın da desteklenmeleri amacıyla sadece gelir kriteri dikkate alınmak suretiyle 3294 Sayılı Kanun kapsamındaki ihtiyaç sahibi vatandaşlarımıza nakdi destek sağlanması amacıyla Türkiye Aile Destek Programı hayata geçirilmiştir. 1 yıl süreyle hayata geçirilen Aile Destek Programının 2023 yılı Ağustos ayı itibarıyla 1 yıl daha uzatılmasına karar verilmiştir" (ASHB, 2023). Bu kapsamda 2023 yılında yaklaşık 4 milyon tekil haneye 42 milyar TL sosyal yardım verildiği bildiriliyor.²

1 Merkezi yönetim kurumları afetlere yönelik harcamaları kitabın sekizinci başlığında inceleniyor.
2 TÜİK, 2022 yoksulluk araştırması sonuçlarına göre medyan gelirin %70 altında bulunan yoksul sayısı 25 milyondur. Hane büyüklüğünü ortalama 4 kişiden hesaplırsak, 6 milyon hanenin benzer bir ekonomik yoksulluk içinde olduğunu söyleyebiliriz.

Sağlık yardımları

Sağlık yardımları arasında yoksullara yönelik tıbbi cihaz/malzeme desteği, kronik hastalık yardımı, silikozis hastalarına yapılan ödemeler, kronik hastalara kesintisiz güç kaynağı desteği ve birikmiş elektrik borcu desteği bulunuyor.

Eğitim yardımları

Eğitim yardımları eğitim materyali, burslar, taşınmalı eğitimle merkeze taşınan yoksul çocuklara verilen öğle yemeği, taşınmalı sistem dışında kalan ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerinin ulaşım, barınma, vb. ihtiyaçlarına yönelik harcamalar, yüksek eğitim öğrencilerine destek gibi kalemleri içeriyor.

SYDTF'den kamu kurumlarına yapılan transferler

Bir de, SYDTF kaynaklarından diğer kamu kurumlarına yapılan bazı transferler var. Bunlar arasında, örneğin taşınmalı eğitim uygulaması kapsamında öğle yemeği yardımı ve 2003-2004 eğitim-öğretim yılından itibaren ders kitaplarının ücretsiz olması için Milli Eğitim Bakanlığı'na (MEB) yapılan transferler yer alıyor. Bir sonraki başlıkta inceleyeceğimiz gibi Milli Eğitim Bakanlığı'na yapılan bu transfer, SYDTF harcamaları içinde önemli yer tutuyor. Tüm öğrencilere zorunlu eğitim kapsamında ders kitaplarının ücretsiz sağlanmasını eğitim politikasının önemli bir bileşeni olarak görüyoruz. Ancak bu harcamanın bir sosyal yardım harcaması olarak sınıflandırılması yerine eğitim harcamalarına dahil edilmesinin daha doğru olacağı kanısındayız. Yoksulların GSS primlerinin devlet tarafından karşılanmasına yönelik harcamalarda olduğu gibi, burada da bu konuda veri yayımlayan ASHB'nin ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın (SBB) izlediği sınıflandırmayı takip ediyoruz. Ancak kanaatimizce bu sınıflandırmaların ilgili kurumlar tarafından güncellenmesi daha doğru olacaktır.

DIĞER İLGİLİ KURUMLAR VE SOSYAL YARDIM HARCAMA KALEMLERİ

Mahalli İdarelerin Sosyal Yardım Programları

Bu programlar için, Muhasebat Genel Müdürlüğü üzerinden ulaşılan mahalli idareler sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcama verilerini esas aldık. Ancak bu harcamaların söz konusu verilerden çok daha fazla olduğu düşünülüyor. Pilot çalışmalarda, belediyelerin yoksullara yönelik bazı harcamaları ve

TABLO 3.2
SYDTF Harcamaları, cari fiyat, bin TL

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Yararlanıcı Sayısı 2023
Ülke Geninde Yapılan Düzenli ve Süreli Yardımlar	2.024.260	2.262.150	2.993.470	3.516.850	7.330.780	12.351.240	
Elektrik Tüketim Desteği		686.500	1.254.900	1.570.000	4.720.000	8.670.000	4.378.839
Eşi Vefat Etmış Kadımlara Yapılan Yardımlar	737.200	376.900	340.700	332.100	631.600	838.300	82.891
Muhtaç Asker Ailelerine Yardım	178.200	121.200	125.000	143.900	166.000	165.100	51.205
Oksüz ve Yetim Yardımı	58.400	52.200	64.100	74.090	178.400	233.060	42.732
Muhtaç Asker Çocuğu Yardımı	8.900	4.200	2.700	4.070	3.680	3.000	2.320
Şarh Eğitim Yardımı (SEY)	643.100	614.460	730.260	898.610	971.390	1.490.000	1.966.429
Şarh Sağlık Yardımları (ŞSY) (Sağlık ve Gebelik)	398.460	406.690	475.810	494.080	659.710	951.780	1.066.956
SYDTF Kanununun Amaçlarını Gerçekleştirmeye Yönelik Diğer Destepler	2.477.351	3.660.929	1.922.266	2.822.533	17.158.487	64.987.015	
Türkiye Aile Destek Programı					13.000.000	47.240.000	4.000.000 (hane)
Doğum Yardımı	506.400	477.400	412.300	402.080	352.300	266.700	584.255
Çoklu Doğum Yardım Programı		26.200	38.600	8.590	42.300	62.400	25.825
Terör Zararı Yardımı	62.000	34.000	39.119	17.928	3.040		
Şehit Yakınları ve Gazilere Yönelik Yardımlar		3.425	2.330	2.965	13.270	21.130	veri yok
Ater (Acil Durum) Yardımları			77.107	149.305	102.900	2.621.700	veri yok
Yabancı Yardımları			13.598	2.641	3.180	1.230	
Gıda Yardımları	263.020	263.150	629.298	752.604	777.940	1.210.000	3.509.427
Aşevi Yardım	33.280	45.280	61.218	91.804	139.970	479.960	57.737
Barınma Yardımları	39.170	45.700	88.039	119.600	144.940	271.800	20.846 (hane)
Sosyal Konut Projesi			8.260	1.055	7.680	7.590	veri yok
Yakacak Yardımları nakliye			18.518	23.587	45.910	69.460	1.895.622 (hane)
Veifat Yardımı					9.820	23.380	16.385
Doğalgaz Tüketim Yardımı					516.700	117.500	162.666
Kronik Hastalık Yardımı	19.910	38.483		41.600	68.260	110.630	4079
Kronik Hastalara Elektrik Tüketim Desteği	17.961	172.375	77.000	171	63	5	2 (hane)
Eğitim Materyali Yardımı	11.860	11.450	14.505	38.777	83.120	247.850	333.451
Öğrenci Taşıma Barınma ve laşe Yardımı	368.750	692.000	340	325	2.510	3.770	2800

TABLO 3.2 devamı
SYDTF Harcamaları, cari fiyat, bin TL

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Yararlanıcı Sayısı 2023
Öğle Yemeği Yardımı	805.000	962.000		853.500	1.200.000	4.200.000	veri yok
Ücretsiz Ders Kitabı Yardımı	350.000	881.000	430.000	314.910	610.000	5.060.000	veri yok
Diğer Özel amaçlı Yardımlar		8.466					veri yok
Yurt Yapım Projeleri			12.034	1.090	84	0	veri yok
Yüksek Eğitim Öğrencilerine Yardımlar					16.800	27.790	16.216
Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Konut Desteği					17.700	46.200	2.023 (konut)
Roman Vatandaşlara Yönelik Konut Desteği					214.200	428.400	1.171 (konut)
Ulaşım Desteği Programı					30	60.740	79.080
Engelli İhtiyaç Yardımları				3.050	4.460	8.780	1.116
Engelli Öğrencilerin Ücretsiz Taşınması	368.750	692.000	322.000	556.550	1.260.000	2.400.000	127.741
Proje Destepleri (VEFA, ADEM, SODEM)		103.361	108.983	162.543	340.000	2.240.000	919 (proje sayısı)
Covid-19 Salgını Döneminde Yürütülen Çalışmalar			8.179.409	2.711.970			
Covid-19 Salgını Döneminde Desteği Programı: Faz 1			2.122.483				
Covid-19 Salgını Döneminde Desteği Programı: Faz 2			2.053.859	36.695			
Covid-19 Salgını Döneminde Desteği Programı: Faz 3			1.949.785	429.246			
Biz Bize Yeteriz Türkiyem Kampanyası - Biz Bize Yeteriz Türkiyem I			133.572				
Biz Bize Yeteriz Türkiyem Kampanyası - Biz Bize Yeteriz Türkiyem II			1.919.710	29.419			
Tam Kapama Sosyal Yardım Programı				2.216.610			
AB Finansmanı ile Yapılan Sosyal Yardımlar	2.293.700	2.964.200	3.327.000	4.337.033	6.467.810	9.224.740	
Sosyal Uyum Yardımı Programı AB Finansmanı	2.118.000	2.711.000	3.327.000	3.329.648	4.280.000	6.350.000	
Tamamlayıcı Sosyal Uyum AB finansmanı				587.485	1.730.000	2.220.000	
Yabancılarla Yönelik Şartlı Eğitim Yardımı Programı	175.700	253.200		419.900	457.810	654.740	
Toplam SYDTF Harcamaları (AB hariç)	4.501.611	6.026.440	13.204.128	9.213.896	24.829.267	79.578.255	
SYDTF Harcamaları AB Dahil	6.795.311	8.990.640	16.531.128	13.550.929	31.297.077	88.802.995	

Kaynak: ASHB, Faaliyet Raporları.

hizmetleri kültür, din, ekonomik işler gibi kalemlere kaydettikleri görülüyor (Şeker, 2011 ve Yentürk, Karabacak ve Çarıkçı, 2015). Ayrıca SBB yıllık programlarında, mahalli idarelerin sosyal yardım harcamalarının projeksiyonu yapıldığında oldukça yüksek miktarlar hesaplanıyor. Ancak ilgili kaynakta yöntem konusunda bir bilgi verilmiyor.

Yoksullara Yönelik Kömür Yardımı

Program 2003 yılında başladı. Uygulamada kömür yardımına ihtiyacı olan aileler il ve ilçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'nca belirleniyor, yardımın ildeki dağıtım organizasyonu ise valiliklerce yapılıyor. Ancak yoksul hanelere yönelik kömür yardımı, sosyal yardım harcaması olarak gözükmüyor. Bunun nedeni kömür bedellerinin Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın bütçesine konulan ödenekten Türkiye Kömür İşletmeleri'ne (TKİ) görev zararı olarak ödenmesi. Hazine ve Maliye Bakanlığı bunu bir "sosyal yardım" harcaması olarak görmüyor; KİT'lerin görev zararını kapamak üzere yapılan bir harcama olarak ele alınıyor. Fonksiyonel sınıflandırmada ise "ekonomik işler ve hizmetler" başlığı altında sınıflandırılıyor.

GAP (Güneydoğu Anadolu Projesi) İdaresi

İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koordinatörlüğü'nün Proje Destekleri

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı 27 Ekim 1989 tarihli Bakanlar Kurulu kararı, 6 Kasım 1989 tarih ve 388 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'yle (KHK) "GAP kapsamına giren yörelerin kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak veya yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli tedbirleri almak veya aldirmek, kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak" üzere kurulmuştu. Bu anlamda GAP İdaresi'ne yapılan harcamaların fonksiyonel sınıflandırmaya göre sosyal yardım harcaması kapsamında görülmemesi olağandır. Ancak GAP İdaresi'nin İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koordinatörlüğü'nün görevleri arasında, "dezavantajlı konumda bulunan kadınlar, çocuklar, gençler, topraksız ve küçük topraklı çiftçiler, kent yoksulları gibi kesimlere yönelik olarak projeler; eğitim, sağlık ve sosyal hizmetlerin tüm toplum kesimlerine ulaştırılması yönünde çalışmalar, toplumsal katılımı ve örgütlenmeyi geliştirme yönünde çalışmalar" bulunuyor. Bu kapsamda sürdürülen Çok Amaçlı Toplum Merkezleri, Kadınların ve Kadın Sivil Toplum Kuruluşlarının Güçlendirilmesi Projesi, Gençlik İçin Sosyal Gelişim Projesi gibi projelere yönelik har-

camalar yapılıyor. Bu nedenle GAP İdaresi'nin İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koordinatörlüğü'nün harcamalarını sosyal yardım harcamaları kapsamında düşünmenin doğru olacağı kanısındayız.

Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün Sosyal Yardım Harcamaları

Vakıflar Genel Müdürlüğü 2008 yılından beri muhtaçlık aylığı adlı bir program yürütüyor. Bu aylık, sosyal güvencesi ve herhangi bir geliri ve mal varlığı olmayan, mahkeme kararı veya kanunla bakım altına alınmamış olan, annesi ya da babası olmayan muhtaç çocuklar ile %40 ve üzeri engel oranı olan engelli kişilere bağlanabiliyor. Bu program dışında da Vakıflar Genel Müdürlüğü sıcak yemek, kuru gıda temini gibi başkaca sosyal yardım harcamaları yapabiliyor. Genel Müdürlüğün toplam sosyal yardım harcamalarına Tablo 3.1'de yoksullara yönelik harcamalar içinde yer veriyoruz.

MEB ve YURTKUR Bursları

Milli Eğitim Bakanlığı ve YURTKUR, eğitime katkı sağlamak amacıyla ihtiyaç sahibi öğrencilere burs ve barınma olanakları sağlıyor. Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın yıllık programlarında bu harcamalar da sosyal yardım kapsamında ele alınıyor. Aslında bu harcama kalemlerinin de eğitim harcamaları kapsamında değerlendirilmesi gerektiği düşüncesindeyiz. Yine kamunun sınıflandırmasını takip etmek amacıyla bu harcamaları da sosyal yardım harcamalarıymış gibi hesaba katıyoruz.

SOSYAL YARDIM HARCAMALARI HESAPLARI ARASINDAKİ FARKLAR

Bu bölümde, sosyal yardım verilerini yayımlayan iki kurumun sosyal yardım harcamaları ile bu çalışmada hesapladığımız sosyal yardım harcamaları arasındaki farklara değinmek ve kamunun bu konuda tutarlı ve yeterli veri yayımlamasını beklediğimizi belirtmek isteriz.

Birinci önemli fark, yayımlanan toplam sosyal harcamalarla ilgili. ASHB her yıl faaliyet raporlarında, gerek kendi kurumunun gerekse toplam sosyal yardım harcamalarını yayımlıyor. 2023 Faaliyet Raporu'nu incelediğimizde toplam sosyal yardım harcamasının 306 milyar TL (ASHB, 2023; s. 138) olduğu görülüyor, ancak bu miktarın içinde neler olduğu açıklanmamış. Toplam sosyal yardım harcamaları SBB'nin yayımladığı 2025 Yılı Programı'nda 287 milyar TL olarak veriliyor (SSB, 2024; s. 325), biz ise çalışmamızda (Tablo 3.1) 265 milyar TL olarak hesaplıyoruz. Aradaki 22 milyar TL'lik

fark, belediyelerin sosyal yardım harcamalarından kaynaklanıyor. Çünkü SBB, belediyelerin sosyal yardım harcamalarının kaynağını projeksiyon tahmini olarak 43 milyar TL olarak veriyor, bizim çalışmamızda (Tablo 3.1’de) ise mahalli idarelerin sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları, Muhasebat Genel Müdürlüğü’nden aldığımız verilere göre 21 milyar TL.

İkinci önemli fark SYDTF harcamalarıyla ilgili. Sosyal Yardımlaşma Dayanışmayı Teşvik Fonu internet sitesinde harcamalar hakkında bilgiye ulaşamıyor. Daha önce belirttiğimiz gibi, ASHB faaliyet raporlarında SYDTF tarafından yapılan sosyal yardımlar metin olarak anlatılıyor ve her programa dair bilgiler metinde ayrı ayrı veriliyor. Eksikliği gidermek için yukarıda, SYDTF sosyal yardım harcamalarının tüm kalemlerini faaliyet raporlarından derleyerek 2018-2023 yılları için tablolaştırdık (Tablo 3.2). Bu tabloda elde edilen SYDTF toplam sosyal yardımlar miktarı ile SBB tarafından yayımlanan SYDTF sosyal yardım harcamaları uyumuyor ve en büyük fark ise 2023 yılında görülüyor. 2023 yılında ASHB’nin 2023 yılı Faaliyet Raporu’ndaki bilgilerden yola çıkıldığında, AB tarafından finanse edilen sosyal yardımlar dahil 89 milyar TL toplam sosyal yardım harcamasına ulaşılabilir. SSB’nin 2025 Yılı Programı’nda yayımladığı SYDTF sosyal yardım miktarı ise tek kalem olarak veriliyor ve 95 milyar olarak açıklanıyor. Bu durumda ASHB’nin 2023 Faaliyet Raporu’nda yer almayan fakat SBB 2025 Yılı Programı’nda yer alan bir harcama olduğu düşünülebilir. 7 milyar TL önemli bir farktır ve her iki kurumun SYDTF verilerini daha ayrıntılı ve net olarak açıklamasının yararlı olacağını tekrar vurgulamak gerekir. Biz çalışmamızda, SYDTF harcaması olarak daha yüksek olan SBB’nin harcama verisini kullandık.

Diğer yandan, Tablo 3.2’nin son bölümünde SYDTF harcamalarının içinde AB finansmanına dayalı olarak yapılan harcamaların da yer aldığı görülüyor. Kamu kurumlarının yaptığı sosyal yardımlara ulaşırken, AB tarafından finanse edilen sosyal yardım harcamalarının dahil edilmemesi gerektiği kanaatindeyiz. Dolayısıyla, 2023 yılı için toplam sosyal yardım harcaması olarak ulaştığımız 265 milyar TL’nin içine, kapsamını bilmediğimiz 7 milyar TL bir sosyal yardım harcamasının yanı sıra, aslında AB tarafından finanse edilen 9 milyar TL’lik bir sosyal yardım harcamasını (Tablo 3.2) dahil etmek durumunda kaldığımızı belirtelim.

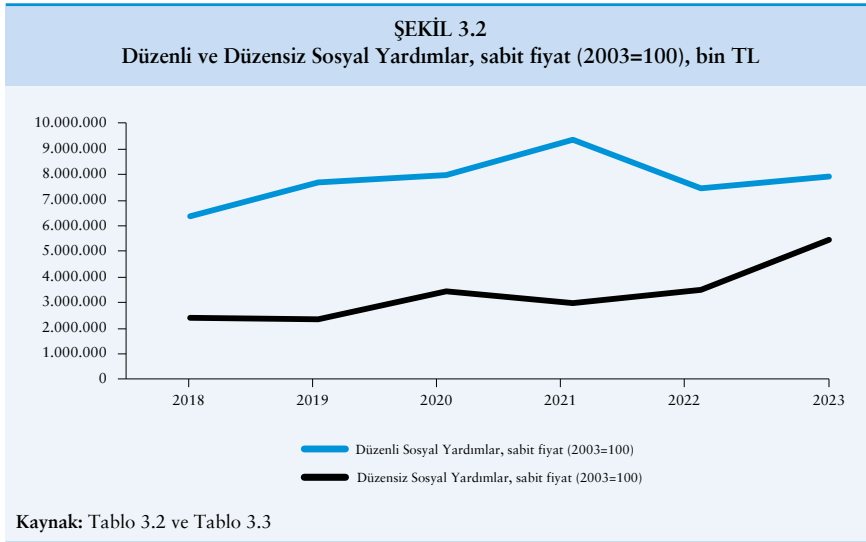
DÜZENLİ SOSYAL YARDIMLARIN GELİŞİMİ

Düzenli sosyal yardım programları yoluyla toplumun en yoksul kesimlerinin, Tekeli’nin ifadesiyle “yoksulluklarını hafifletmek” (Tekeli, 2000; s. 149)

mümkün olabilir. Avrupa Sosyal Şartı düzenli gelir desteğini, yoksul kişilere kamu kaynaklarından düzenli olarak yapılan ve onları, toplumca kabul edilebilir asgari bir yaşam düzeyinin üzerine çıkarmayı amaçlayan düzenli nakit transferleri (Avrupa Konseyi, 1996) olarak tanımlıyor.

Afet ve benzeri acil durumlar dışında düzenli gelir desteği programlarının düzensiz sosyal yardımlara göre yoksullukla mücadelede daha uygun yöntemler olduğu düşüncesinden hareketle Tablo 3.2'de sosyal yardım harcamalarını, SYDTF'nin ASHB faaliyet raporlarında yer alan kendi raporlama yöntemini de takip ederek düzenli ve düzensiz olarak sınıfladık. Düzenli ve düzensiz sosyal yardımlara yapılan toplam harcamaların yıllar içindeki değişimi, tablonun son satırında sabit fiyatla izlenebilir.

Şekil 3.2 düzenli ve düzensiz sosyal yardımların 2018-2023 arası gelişimini sabit fiyatla gösteriyor.



2023 yılı itibarıyla düzenli sosyal yardım harcamalarının toplam içindeki oranı %60'ken düzensiz programlara yapılan harcamaların oranı %40 civarında olduğu görülüyor. Yoksulların GSS primleri için yapılan harcamaları sosyal yardım kapsamında düşünmezsek, düzenli sosyal yardımlar içinde en önemli payın engellilere yönelik evde bakım ve 2022 engelli ve yaşlı aylıkları olduğunu söyleyebiliriz. Engelliler ve yaşlılardan sonra eşi vefat etmiş kadınlar da düzenli sosyal yardımlarla desteklenen bir grup olarak karşımıza çıkıyor.

TABLO 3.3
Kamunun Sosyal Yardım Harcamaları, cari fiyat, bin TL

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
DÜZENLİ SOSYAL YARDIMLAR, cari fiyat	25.040.455	33.949.936	40.157.894	64.140.322	83.896.733	146.947.912
AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI DÜZENLİ SOSYAL YARDIMLAR						
2022 Sayılı Kanun Ödemeleri (2012'den itibaren ASPB içinde)	6.270.341	10.191.085	11.595.560	13.233.342	21.576.925	35.977.807
Ödeme Gücü Olmayanların GSS Primleri (2012'den sonra ASPB içinde)	8.973.992	12.118.762	14.454.883	34.473.976	33.552.337	61.107.145
Engellilere Yönelik Harcamalar (2012'den sonra, ASPB, Evde Bakım Hizmeti Ödemesi)	6.675.741	7.988.804	9.474.072	10.956.992	17.939.382	30.676.459
Sosyal ve Ekonomik Destek (Ekonomik yoksulluk nedeniyle dağıtılan aileler için çocuklara destek)	1.096.122	1.389.135	1.639.909	1.959.162	3.497.109	6.835.261
SYDİT DÜZENLİ SOSYAL YARDIMLAR						
Elektrik Tüketim Desteği		686.500	1.254.900	1.570.000	4.720.000	8.670.000
Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yapılan Yardımlar	737.200	376.900	340.700	332.100	631.600	838.300
Muhtaç Asker Ailelerine Yardım	178.200	121.200	125.000	143.900	166.000	165.100
Öksüz ve Yetim Yardım	58.400	52.200	64.100	74.090	178.400	233.060
Muhtaç Asker Çocuğu Yardım	8.900	4.200	2.700	4.070	3.680	3.000
Şarh Eğitim Yardımı (ŞEY)	643.100	614.460	730.260	898.610	971.390	1.490.000
Şarh Sağlık Yardımları (ŞSY) (Sağlık ve Gebelik)	398.460	406.690	475.810	494.080	659.710	951.780
DÜZENLİ SOSYAL YARDIMLAR, cari fiyat	9.501.393	10.471.290	17.490.230	20.318.145	39.794.795	101.884.314
SYDİT DÜZENLİ SOSYAL YARDIMLAR						
SYDİT Kanununun Amaçlarını Gerçekleştirmeye Yönelik Diğer Destekler ve Proje Destekleri	2.477.351	3.764.290	2.031.249	2.985.076	17.852.797	67.227.015
SYDİT Covid-19 Salgını Döneminde Yürütülen Çalışmalar			8.179.409	2.711.970		
DİĞER DÜZENLİ SOSYAL YARDIMLAR						
MAHALLI İDARELER SOSYAL HİZMET VE YARDIM GİDERLERİ	2.533.480	2.703.206	3.357.142	5.308.577	10.598.032	21.421.048
GAPİDAREŞ, İnsanı ve Sosyal Gelişme G. Koord.	22.753	13.525	15.008	19.813	22.767	55.511
FAKİRLERE KÖMÜR YARDIMLARI (TKI ve TTK)	1.435.809	980.180	983.249	1.225.402	3.961.487	0
VAKİFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	112.644	135.598	138.320	193.861	344.896	1.285.178
MEB BURSLAR	665.572	472.765	56.912	1.143.503	1.896.591	3.258.905
YURİTKUR BURSLAR	2.253.784	2.401.727	2.728.942	6.729.943	5.118.225	8.636.656
TÜFE 2003=100	393,88	440,50	504,81	686,95	1128,45	1859,38
DÜZENLİ SOSYAL YARDIMLAR, sabit fiyat (2003=100)	6.357.382	7.707.136	7.955.051	9.336.971	7.434.688	7.903.060
DÜZENLİ SOSYAL YARDIMLAR, sabit fiyat (2003=100)	2.412.256	2.377.137	3.464.715	2.957.733	3.526.501	5.479.478

Kaynak: ASHB, Faaliyet Raporları.

Şekil 3.2'de düzensiz sosyal yardımlarda 2022 ve 2023 yıllarında yaşanan artış dikkat çekiyor. Tablo 3.2'de görülebileceği gibi, son iki yıldaki artış Türkiye Aile Destek Programı'ndan kaynaklanıyor. Bu program 2022 Ağustos ayında 1 yıl için yürürlüğe konuluyor ve 2022 yılında, yıllardır sürdürülen çeşitli düzensiz sosyal yardım programlarının çok üzerinde bir kaynak bu program için kullanılıyor. Örneğin, 2022 yılında bu programa yapılan harcama toplamı SYDTF'nin toplam sosyal yardım harcamasının %42'sini (31 milyar TL içinde 13 milyar TL) oluşturuyor. 2023 yılında da ASHB'nin Faaliyet Raporu'na göre, %50'sini aşıyor; toplam SYDTF sosyal yardım harcamaları 89 milyar TL civarındayken, bu miktarın 47 milyarı ilgili program için kullanılıyor. Bu düzeyde bir geçici sosyal yardım harcaması artışının, ihtiyacın ciddi oranda arttığı pandemi döneminden sonra gerçekleşmiş olduğunu, kapsamının netleştirilerek düzenli sosyal yardım haline getirilmesinin önemli olduğunu vurgulamak isteriz.

Burada incelenmesi gereken bir diğer konu, 2022-2023 yılları arasında artış gösteren SYDTF harcamalarının hangi gelirlerden karşılandığıyla ilgili. 1986 yılında 3294 Sayılı Yasa'yla kurulan Fon'un gelirleri olarak şunlar sayılmaktadır: “Kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan fonlardan Cumhurbaşkanı kararıyla %10'a kadar aktarılacak miktar, Bütçeye konulacak ödenekler, trafik para cezası hasılatının yarısı, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu reklam gelirleri hasılatından aktarılacak %15'lik miktar, Gelir ve Kurumlar Vergisi tahsilat toplamının %2,8'i ve her nevi bağış ve yardımlar.”

SYDTF gerçekleşen gelirleri Sayıştay'ın yayımladığı ASHB Denetim Raporu'nda yer alıyor. Buna göre Gelir ve Kurumlar Vergisi hasılatından gelen kaynak 2022 yılında 23 milyar 515 milyon TL iken 2023 yılında 38 milyar 950 milyon TL'ye çıkmış. Trafik cezalarından gelen kaynak ise 4 milyar 512 milyon TL'den 8 milyar 181 milyon TL'ye yükselmiş. En temel artış ise bütçeye konan ödenekte görülüyor; 2022 yılında bu ödenek 7 milyar 593 milyon TL iken 2023 yılında 42 milyar 109 milyon TL'ye fırlamış. ASHB'nin 2023 yılı Faaliyet Raporu'nda yer alan mali bilgiler arasında, sosyal dayanışma alt programının 7 milyar 600 milyon başlangıç bütçesinin sene sonunda 43 milyar TL'ye yükseltildiği ve harcandığı izlenebiliyor. 2023 yılındaki bu harcamanın Aile Destek Programı çerçevesinde harcanan kaynağa yakın bir kaynak olduğu dikkat çekiyor.

SONUÇ YERİNE

2000’li yılların ortasından bu yana Türkiye’de sosyal yardım programlarının sayısı ve çeşitliliğinde ciddi bir artış gözlemleniyor. 2000’li yıllardan 2020’li yılların ortalarına dek geçen dönemde sosyal yardım programlarındaki sayı ve çeşitlilik artışı beraberinde, sosyal yardım harcamalarının toplamının sabit fiyatla (2003=100) 5 milyar TL’den 14 milyar TL’ye yükselmesini getirmiş görünüyor. Bu artışa rağmen sosyal yardımlara yapılan kamu harcamalarının oranı, bu alana en yüksek oranda harcama yapılan yıllarda dahi GSYH’nın %1’i civarında kalmaya devam ediyor. Dolayısıyla sosyal yardımlar, en azından harcamalar düzeyinde Türkiye’de sosyal politikaların kısıtlı bir alt alanı olmaya devam ediyor.³ Diğer yandan, öncelikli olarak vurgulamak istediğimiz nokta, sosyal yardımların miktarı konusunda veri yayımlayan ASHB ve SBB’nin verilerinde uyumsuzluk olduğu.

Sosyal yardım programları, gerek yararlanıcı sayıları gerekse ödeme yapılan aylık miktarlar bakımından ciddi farklar gösteriyor. Programlar aynı zamanda hedefleri bakımından da büyük bir çeşitlilik arz ediyor. Örneğin şartlı eğitim yardımı yoksul hanelerdeki çocukların eğitime katılımlarını destekler ve bu çerçevede bir tür sosyal yatırım programı niteliği gösterirken, doğum yardımı tek sefere mahsus ve doğum yapan bütün Türk vatandaşlarına verilen, nüfus artışını destekleme amacı güden bir politikanın sonucu olarak küçük bir armağan olmanın ötesine gitmesi pek mümkün görünmeyen bir program izlenimi veriyor. Sadece bu iki programın bile bir arada tutarlı bir yoksullukla mücadele (veya çocuk politikası) çerçevesinde değerlendirilmesinin kolay olmadığı düşüncesindeyiz. Bu nedenle, sosyal yardımlara ilişkin yapılacak akademik çalışmalarda bu programların amaçları ve uygulamadaki işlevlerini esas alan sınıflandırmalardan hareket edilmesinin yapılacak analizlerin çerçevesini belirlemede kilit önem arz ettiği kanısındayız.

Türkiye’de sosyal yardım programları kitabın bu başlığında incelendiği gibi çok parçalı bir yapı arz ediyor. Bu yapı büyük oranda engelliler, yaşlılar ve eşi vefat etmiş kadınlar gibi bazı toplumsal grupların kategorik olarak sosyal yardımların hedef grubu şeklinde tanımlanmasından ve her gruba ayrı bir program kurgulanmasından kaynaklanıyor. Sosyal yardım programlarının, benzer gelir yoksulluğu yaşayan bazı haneleri veya toplumsal grupları neden kapsam dışında bıraktığı sorusu yanıt bekliyor. Örneğin eşi vefat etmiş, sosyal

3 Kamunun sosyal yardım alanına yaptığı harcamaları, kur korumalı mevduat kapsamında birikimleri olanlara aktardığı kaynakla kıyaslamak için kitabın dördüncü başlığına; askeri harcamaların GSYH içindeki payıyla kıyaslamak için de kitabın yedinci başlığına bakılabilir.

güvenlik sistemi dışında kalan (kayıtlı bir işte çalışmayan ve emekli aylığı almayan) yoksul kadınlara yönelik gelir desteği programı, aynı durumda olan ancak boşanmış ya da evli kadınları dışlayabiliyor (Evrensel, 2012). Sosyal yardımların benzer ekonomik kırılma durumundaki hanelerin tümünü kapsayacak bir temel gelir desteği yapısında kurgulanmak yerine bu şekilde parçalı bir yapı arz etmesi, aynı ekonomik durumdaki yurttaşlara farklı muamele edilme eğilimine işaret ediyor.

Yoksullar arasında herhangi bir önceliklendirme yapma gereksinimi olmaksızın, sadece ekonomik kırılma esas alan düzenli bir gelir desteği programı geliştirmek ise mümkün. Esasında temel gelir veya yurttaşlık geliri konusu, akademik yazında (Buğra ve Keyder, 2007; Buğra ve Adar, 2007; Yentürk, 2013), sivil toplum kuruluşları arasında (Kamu Harcamalarını İzleme Platformu, 2010-2015), bürokraside ve farklı siyasi partilerde 2010'lu yılların başından beri hararetle tartışılıyor. Ancak bu yönde bir gelişme olmuyor. Halbuki ulusal düzeyde yürütülen düzenli nakit transferi programlarının, sadece ekonomik kırılma kistası temelinde hedef belirlenmesinin ve bu anlamda asgari gelir desteği programı niteliği kazanmasının kapsayıcı ve hak temelli bir yoksullukla mücadele yaklaşımına daha uygun olacağı kanısındayız.

Sosyal yardım programlarının etki analizlerinin ülkemizde eksik olduğunu söylemekte yarar var.⁴ Genel olarak sosyal yardım programlarının yoksullukla mücadelede ne ölçüde başarılı olduğu sorusunun yanıtlanması, görüldüğünden daha zor. Sosyal yardım alanı parçalı bir yapı arz ettiği için, tekil programların etki analizi yapılırsa dahi genel olarak sosyal yardımların etkisini tespit edebilmek için çok daha kapsamlı ve bileşik etkileri inceleyen çalışmalara ihtiyaç bulunuyor. Ayrıca belirli bir sosyal yardım programının yoksullukla mücadeledeki başarısını incelerken dahi, yoksullukla mücadelede başarının tanımının net bir şekilde yapılması gerekiyor. Bu tanımın yapılabilmesi için de esas hedefin gelir temelli iyileştirme mi yoksa yapılabirlikler gibi daha karmaşık göstergeler temelinde mi belirleneceği; gelir temelinde tanımlanacaksa dahi gelir dağılımının düzeltilmesi odağında mı yoksa mutlak gelirin artırılması çerçevesinde mi ele alınacağı gibi siyasi sorulara yanıt bulunması gerekiyor.

Diğer yandan, bütün toplumsal sorunların sosyal yardım yoluyla çözülebileceği gibi bir varsayımın hâkim olduğu görülüyor. Ancak sosyal yardımlardaki genişlemenin ve çeşitlilik artışının sosyal hizmetlerdeki hizmet açığı-

4 Böyle bir çalışma için bkz. Selim ve Küçükçifçi (2024).

nın yerini doldurmasının mümkün olmadığını not etmek isteriz. Örneğin, sosyal bakım gibi bazı alanlar, profesyonel hizmet üretimini ve sunumunu gerektiriyor. Bakıma ihtiyaç duyan engelli kişilere sosyal yardım yapılması, bakım ihtiyacını ortadan kaldırmıyor. Evde bakım için aylık alan engelli kişi sayısı yarım milyon civarında. Fakat bu aylıkların, yakınlarına 24 saat bakım vermek durumunda olan kadınları ne ölçüde rahatlatılabildiği, engelli kişilere ne ölçüde kaliteli bir bakım verilmesini sağlayabildiği bilinmiyor. Buna karşın, sosyal bakım alanında kurumlardan yararlanan kişi sayısı 10 bin düzeyinde. Bu destek bazı belediyelerin hizmet kapsamına girmiş olsa da, evde profesyonel bakım halen kamu sektörünün sorumluluk alanında görülüyor.

Benzer şekilde, sadece sosyal yardımlara odaklanılması, kadına yönelik şiddet ve çocuk istismarı gibi diğer toplumsal sorunlarla mücadelede, sosyal yardımlar ile sosyal hizmetler arasında yaratılabilecek sinerjinin ortaya çıkmasını engelliyor. Örneğin Karatay (2010) yoksullukla mücadelede sosyal yardımların sosyal hizmet destekleriyle birlikte sunulduğu bir modelle başarı sağlanabileceğine vurgu yapıyor. Biz de dönüştürücü ve çok boyutlu bir yoksullukla mücadele stratejisi kapsamında, sosyal yardımların sosyal hizmetlerle ve güçlendirme çalışmalarıyla desteklenmesinin önemli olduğu kanaatindeyiz.

2020'li Yılların Başımda Kamu Harcamalarında Farklı Gelir Gruplarının Yeri VOLKAN YILMAZ - NURHAN YENTÜRK

GİRİŞ

Bu başlık altında, 2022 ve 2023 yıllarında Türkiye'de kamu harcamalarında farklı gelir gruplarına yönelik transferlerin seçili programlar çerçevesinde bir karşılaştırması sunuluyor. Bu konuda inceleyeceğimiz programlar ve bu programların faydalanıcısı olduğunu düşündüğümüz gelir gruplarını şu şekilde eşleştiriyoruz: 1) Sosyal yardım programları, dar gelirlileri; 2) Sosyal Güvenlik Kurumu'nun gelir gider dengesini sağlamak üzere yapılan bütçe transferleri ve İşsizlik Sigortası Fonu'na yapılan bütçe transferleri programları, prim ödeyen orta gelirlileri ve Bireysel Emeklilik Sistemi'ne (BES) yapılan devlet katkısı, Çeyiz Hesabı ve Konut Desteği gibi programlar, tasarrufa meyilli ve tasarruf edecek kaynağı olan orta gelirlileri; 3) Kur Korumalı Mevduat (KKM) sahiplerine verilen devlet katkısı ise yüksek gelirlileri destekliyor. Gelir grupları ve kamu harcamasının yöneldiği bu seçili programlar arasındaki örtüşmeye ilişkin varsayımımızın önemli kısıtları var. Örneğin, kamudan emekli aylığı alan BAĞ-KUR emeklisi bir kişinin dar gelirli olması mümkün. İncelediğimiz diğer programların da, bizim bu programlara atfettiğimiz gelir gruplarının dışında geliri olan faydalanıcılarının olduğunu farkındayız. Ancak yine de seçili programlarla yaptığımız gelir grubu eşleştirmelerinin, bu programlardan faydalanma şartları dikkate alındığında büyük oranda geçerli olduğu kanaatindeyiz.

Ayrıca kamu bütçesinin, kamu kaynaklarından sadece biri olduğunu not etmek isteriz. Kamu ihaleleri ve imar değişiklikleri gibi, kamu eliyle ser-

vet ve gelir dağıtım yöntemlerinin de bulunduğunu, bu yöntemlere ilişkin siyasi tercihlerin de farklı gelir grupları üzerinde farklı etkiler yarattığını akılda tutmak gerekir. Kitabın bu başlığında, belki de takip edilmesi en kolay dağıtım aracı olan kamu harcamalarına odaklanıyoruz.

Yine burada incelediğimiz 2022 ve 2023 yıllarını, bu yıllarda yürürlükte olan KKM sistemi nedeniyle, kamu harcama yönelimi bakımından özel yıllar olarak değerlendirmekte fayda olabilir. Bu nedenle, bu yıllardaki dar gelirli ve yüksek gelirli kesimlere yapılan kamu transferleri arasındaki ilişkinin 2020'li yılların sonlarında geçerli olduğunu biliyor, ancak 2020'li yılların devamında geçerli olacağını iddia etmiyoruz. Kitabın diğer başlıklarında dar gelirlilere yönelik sosyal yardım harcamalarını ve orta gelirlilere yönelik Sosyal Güvenlik Kurumu'nun gelir gider dengesini sağlamak üzere yapılan bütçe transferlerini incelemiş olduğumuz için, bu bölümde bu harcama kalemlerine ilişkin ayrıntılı bir tasvir yapmayacağız. Üretmiş olduğumuz veriyi, bu başlıkta incelemeye dahil edeceğimiz diğer programlarla ve yöneldikleri gelir gruplarıyla karşılaştırmak amacıyla kullanacağız.

KAMU HARCAMALARINDA FARKLI GELİR GRUPLARININ YERİ

Heald'a (1983) göre 20. yüzyılda sanayi toplumlarında yaşanan en çarpıcı gelişmelerden biri, gayrisafi yurtiçi hasılanın devlet tarafından el konulan oranının önemli ölçüde artmasıdır. Rubin (1990), kamu bütçelerinin hazırlanmasının teknik bir boyutu olmakla birlikte, kaçınılmaz bir şekilde siyasi bir nitelik taşıdığına altını çizer. Kamu bütçelerinin siyasi niteliği, bu bütçelerin bileşiminin siyasi iktidarların tercihlerini, önceliklerini ve değerlerini yansıtmamasından kaynaklanır. Yine Rubin'e (1990) göre kamu bütçesi, hükümetin farklı toplumsal kesimlerin taleplerine ve çıkarlarına ne ölçüde yanıt verdiğini de gösterir. Rubin (1990) bütçelemeyi kısıtlı kaynakların dağıtılması ve böylece farklı harcama kalemleri arasındaki siyasi tercihlerin belirlenmesi olarak tanımlar. Rubin'in kamu bütçesine bakışına paralel olarak, kitabın bu konusunda Lloyd-Sherlock'un (2000) farklı program ve politikalara yönelik kamu harcama düzeylerini, bu program ve politikaların ulaşmayı hedeflediği toplumsal kesimler üzerinden değerlendiren yaklaşımını esas alıyoruz. Program ve faydalanıcı grup eşleşmesi üzerinden, kamu bütçesindeki değişimlerin bir değerlendirmesini sunuyoruz. Benzer bir yaklaşımla, örneğin, Van der Berg (2001) Güney Afrika Cumhuriyeti'nde kamu harcamalarının hangi toplumsal kesimler lehine bir yeniden dağıtıma yol açtığını değerlendirmişti.

Türkiye üzerine yazında kitabın bu başlığına en yakın çalışma, Nacar ve Karabacak'ın (2016) kamu bütçesinin işçi sınıfı ve sermayedarlar bakımından sınıfsal yapısını ortaya çıkarmaya yönelik çalışmalarıdır. Nacar ve Karabacak'ın, gelir ve giderleri bir arada değerlendiren ve belirli kamu harcama kalemlerini doğrudan işçi sınıfı veya sermaye sınıfı lehine kabul eden yaklaşımlarından farklı olarak bizler, gelir grupları özelinde bir değerlendirme sunuyoruz.

KUR KORUMALI MEVDUATA (KKM) YÖNELİK KAMU TRANSFERLERİ

Kur Korumalı Mevduat Hesabı

Hazine ve Maliye Bakanlığı 2023 Faaliyet Raporu'nda şöyle deniliyor: “Kur korumalı mevduat ve katılma hesaplarına ilişkin ürün, finansal istikrar katkı sağlanması, gerçek kişilerin mevduat ve katılma hesaplarının getirilerinin kur artışlarına karşı desteklenmesi, TL'ye olan güvenin artırılması, tasarrufların daha uzun vadeye yayılması amaçlarıyla 28/01/2022 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 4749 sayılı Kanun'a eklenen Geçici 35'inci madde ile 23/02/2022 tarihli ve 5206 sayılı Mevduat ve Katılma Hesaplarının Kur Artışlarına Karşı Desteklenmesine İlişkin Karar kapsamında hayata geçirilmiştir.”

Uygulama, KKM hesaplarını kur artışına karşı sigortalıyor. Bu sigortalamanın maliyeti olarak da mevduat sahiplerinin herhangi bir karşılık ödemesini öngörmüyor (Kara, 2023). Kur korumalı mevduat uygulamasının amacı TCMB'nin rezervini artırmak, döviz talebini azaltmak, kur artışını engellemek, kur artışından ve faiz artışından kaynaklı enflasyonu düşürmek olarak özetlenebilir. 2021 yılının ortalarında yatırımları, üretimi ve ihracatı artırmak amacıyla faizlerin düşürüleceği, artan ihracat ve cari fazlanın, döviz talebin önüne geçmekte yeterli olacağı, yüksek faizin yüksek enflasyona neden olduğu yaklaşımıyla, düşük faiz uygulamasının enflasyonla mücadele edilebileceği varsayılmıştı (TCMB, 2021). Ayrıca yüksek faiz uygulamasının gelir dağılımını iç ve dış rantiyeler lehine bozduğu ve düşük faiz uygulamasıyla birlikte üretici kesimi önceleyen bir politika izlenmiş olacağının altı çiziliyordu.

Kararlaştırılan negatif reel faiz uygulamasına bağlı olarak politika faiz oranı 23 Eylül 2021 tarihindeki PPK (Para Politikası Kurulu) toplantısında %18'e çekildi. 16 Aralık tarihindeki toplantıdaysa %14'e düşürüldü. 23 Eylül 2021'de 8,6 TL'den işlem gören 1 dolar, 16 Aralık'ta 15,2 TL'ye, 20 Ara-

lık'ta 17,5 TL'ye yükselmişti. Aralık 2021'de enflasyonun da yükselmesi ekonomi politikalarında bir kontrol kaybı olarak algılandı ve TL'nin değer kaybı bir döviz krizi boyutuna ulaştı (Akçay, 2024). Bu gelişmelerin üzerine, tasarruf sahiplerinin dövize kaymasının önünü kesmek amacıyla 20 Aralık 2021 tarihinde KKM uygulamaya konulmuştu.

Türkiye ekonomisinde daha önceki yıllarda da benzeri uygulamalara gidildiği biliniyor. 1967 yılında konvertibilitenin olmadığı bir ortamda Döviz Çevrilebilir Mevduat Hesabı (DÇM) ve 1994 yılında süper hesap gibi uygulamalarla ekonominin ihtiyaç duyduğu dövizin yurt dışından karşılanmaya çalışılmış olduğu hatırlanabilir. Kur Korumalı Mevduat uygulaması ise konvertibilite varken uygulandı ve yurtdışındaki yerleşiklerin döviz talebini azaltmayı ve döviz hesaplarının TL'ye dönüşünü teşvik etmeyi amaçladı. Dolayısıyla geçmişteki uygulamalar yurda döviz girişi sağlarken, KKM ülke içinde yer alan paranın TL'de kalmasına odaklanıyor (Akbulat, 2021).

KKM uygulaması ulusal paraya duyulan güveni sarsmak (Eğilmez, 2022), parasal genişlemeye neden olmak (Kartal, 2024), kurda öngörülebilirliğin ortadan kalkması (Dünya Gazetesi, 2021) ve buna bağlı olarak ihracatın olumsuz etkilenmesi gibi sonuçlar yaratıyor. Bu çalışmamızda kurdaki artışın faiz getirisini aşması durumunda ortaya çıkacak ve kamunun karşılayacağı maliyet üzerinde duracağız. Burada öncelikle, KKM uygulaması başlatıldığında bunun kamuya çıkaracağı maliyetin boyutunun bilinmediğini vurgulamak isteriz.

21 Aralık 2021 tarihinde döviz hesaplarından KKM hesaplarına aktarılacak tasarrufların bir yandan sabit bir faiz getirisi olacağı, diğer yandan dönem sonunda bu faiz getirisinin döviz kurunda yaşanması muhtemel devalüasyonun altında kalması durumunda aradaki farkın TCMB tarafından tasarruf sahiplerine verileceği ilan edilmişti. 24 Aralık 2021 tarihinde ise Hazine ve Maliye Bakanlığı, TL mevduatının dövize yönelmemesi için kur korumalı TL vadeli mevduat uygulamasını ilan etmiş ve tıpkı döviz hesabı olanlara önerildiği gibi sabit faiz getirisinin yanı sıra devalüasyonun faiz getirisini aşması durumunda farkın Hazine tarafından tasarruf sahiplerine ödeneceğini belirtmişti.

Buradan anlaşılacağı gibi iki tür kur koruma hesabı yaratılmıştı. Birincisi, dövizden TL'ye dönen mevduatları TCMB'ye aktaracak ve kur farkı TCMB tarafından ödenecekti. İkincisiyse kur korumalı TL vadeli mevduat hesabıydı. Bu hesaplarda, kurlardaki artış faiz getirisini aşarsa fark Hazine tarafından mevduat sahiplerine ödenecekti. Ancak ikinci tür korumadaki kur farkı ödemelerinin de Temmuz 2023 tarihinde TCMB'ye devredildiğini hatırl-

latalım. Dolayısıyla kur farkı yükü 2023 yılında tümüyle TCMB'ye yüklenmiş oldu ve 2023 yılında TCMB 818 milyar TL zarar etti. TCMB'nin sermayesinin esas olarak Hazine, Maliye Bakanlığı ve Ziraat Bankası'na ait olduğu dikkate alınrsa, TCMB kâr elde ettiğinde TCMB'nin kârının büyük çoğunluğunu ihtiyat akçesi ve kâr olarak Hazine'ye devredeceği düşünülebilir (Eğilmez, 2024). Aynı mantıkla, TCMB'nin zarar etmesinin de kamu kaynaklarında kayba neden olmuş olduğu söylenebilir.

Tablo 4.1, KKM mevduatının gelişimini gösteriyor. Tablo incelendiğinde, 2022 yılının başında uygulamaya başlanmasıyla birlikte KKM hesabına geçişlerin hızla arttığı görülüyor. KKM mevduatının toplam mevduat içindeki payı 2022 yılının Şubat ayında %9,2'yken, 2023 yılının Ağustos ayında bu oranın %26'ya kadar yükseldiği anlaşılıyor (Tablo 4.1).

TABLO 4.1 KKM Mevduatının Gelişimi, milyon TL						
	Türk Parası Mevduat	Türk Parası Mevduat (KKM hariç)	Yabancı Para Mevduat	Toplam Mevduat	KKM Mevduat	KKM / Toplam Mevduat %
25 Şub. 22	2.349.428	1.829.289	3.302.290	5.651.718	520.139	9,2
30 Ara. 22	4.780.254	3.364.952	4.085.456	8.865.710	1.415.302	16,0
May. 23	6.241.571	3.742.844	4.057.497	10.299.068	2.498.727	24,3
Ağu. 23	7.448.361	4.079.509	5.443.730	12.892.092	3.368.852	26,1
29 Ara. 23	8.883.455	6.257.102	5.959.625	14.843.081	2.626.353	17,7

Kaynak: BDDK, Haftalık Bankacılık Sektörü Verileri.

2023 yılının Ağustos ayından itibaren TL mevduatlarının faizi artırılmaya ve KKM'lerin faizi düşürülmeye başlandı. Ayrıca, bankaların KKM mevduatları için TCMB'ye yatırması gereken zorunlu karşılıklar da artırıldı. Aşağıda inceleyeceğimiz gibi, KKM mevduat hesaplarına sağlanan stopaj ve kurumlar vergisi istisnaları da azaltılmaya başlandı. Ayrıca TCMB tarafından, 1 Ocak 2024 tarihinden sonra TL dönüşümlü KKM hesabı açılmasının sona erdiği ilan edildi. Bunun sonucunda Tablo 4.1'de görüldüğü gibi 2023 yılının sonunda KKM mevduatının toplam mevduat içindeki payı %17,7'ye düştü (Tablo 4.1).¹

1 2024 yılının Ağustos ayından itibaren KKM faiz oranlarında düşmeyle, kurumlar vergisi ve stopaj istisnalarında yapılan değişikliklerle KKM mevduatının toplam mevduata oranının daha da düşüğünü belirtelim. Ancak bu kitap yayına hazırlandığında, 2024 yılı KKM fark ödemelerine ilişkin veri henüz yayımlanmamıştı.

Tüm bu uygulamaların 2022 ve 2023 yıllarında kamuya yükü, iki kurum üzerinden izlenebilir. Bunlardan birincisi Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB), ikincisi ise TCMB. HMB tarafından yapılan TL dönüşümlü hesapların kur farkı ödemeleri, kurumun faaliyet raporlarından takip edilebiliyor. Bu miktar 2022 yılında 93 milyar TL'ken 2023 yılında 59 milyar TL oldu. İlgili ödeme kalemi, daha önce de belirtildiği gibi, Temmuz 2023 tarihinden itibaren TCMB'ye devredildiği.

TCMB'den yapılan ödemelerin nereden izlenebileceği TCMB'nin Yıllık Rapor'undaki açıklamaların (m) başlığı altında açıklanıyor. Bu başlık altında gerek döviz dönüşümlü KKM işlemlerinin gerekse 14 Temmuz 2023 tarihinden itibaren TL dönüşümlü KKM işlemlerinin, bilançoda "16. Diğer Aktifler/16.4 Diğer" / "10. Diğer Pasifler/ 10.4 Diğer" kalemlerinde karşılıklı takip edildiği ve işlemde doğan kur farkı gideri kâr/zarar tablosuna" yansıtıldığı ifade ediliyor.

Merkez Bankası Analitik Bilanço verilerine göre 03.07.2023 tarihinden itibaren "Diğer" kalemi hızla yükseldi ve 31.12.2023 tarihinde 895 milyar TL'ye ulaştı. Ancak "Diğer" kaleminin KKM hesaplarının kaydedildiği bir yer olmakla birlikte, KKM hesaplarına yapılan ödemeler dışında bazı kalemleri de kapsama olasılığı bulunuyor. O nedenle bu değer, KKM hesabı için ödenen miktarı tam olarak gösterdiğini varsaymak hatalı olabilir.

KKM hesabı için ödenen miktar, TCMB 2023 yılı Faaliyet Raporu sayfa 92'deki dipnotta yer alıyor² ve bu miktarın 2022 için 73 milyar TL, 2023 yılı için ise 833 milyar TL olduğu anlaşılıyor.

Vergi İstisnaları

KKM hesaplarının teşvik edilmesi amacıyla *Resmî Gazete*'de yayımlanan 29 Ocak 2022 tarihli 7352 Sayılı Kanun'la Kurumlar Vergisi Kanunu'na eklenen geçici 14. madde hükmü, 28 Mayıs 2022 tarihli 7407 Sayılı Kanun'la Kurumlar Vergisi Kanunu'nun geçici 14. maddesinde yapılan değişiklik ve 9 Kasım 2022 tarihli 7420 sayılı Kanun'la KKM hesaplarına kurumlar vergisi istisnaları konuldu. Diğer yandan, KKM hesapları ve dönüşüm sonucu açılan hesaplarda stopaj oranı 25 Aralık 2021 tarihli 4970 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararıyla sıfıra indirildi. KKM kurumlar vergisi, faiz ve prim ödemeleri vergiden hariç tutulduğu için devlet bu vergilerden de mahrum kalmış oldu.

2 Yönlendirme için Sayın Zafer Yükseler'e teşekkür ederiz.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Plan Bütçe Komisyonu'na 28 Kasım 2023 tarihinde sunulan “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifinin Et ki Analizi” raporunda KKM hesaplarına sağlanan kurumlar vergisi istisnasının neden olduğu vergi kaybının 2022 yılında 32,6 milyar TL olarak gerçekleştiği, 2023 yılında 60 milyar TL ve 2024 yılında 20 milyar TL olarak gerçekleşmesinin tahmin edildiği ifade ediliyor.

Kurumlar vergisi istisnasının dışında, KKM'yi teşvik amacıyla elde edilen faiz gelirlerinden gerçek kişilere uygulanacak stopaj 2022 ve 2023 yıllarında sıfır olarak uygulandı. Halbuki 6 aya kadar vadesi olan TL mevduatlarında bu oran %5'ti. Bu istisna nedeniyle yaşanan kayıp bir çalışmada Ocak 2022-Temmuz 2023 arası stopaj kaybı 10 milyar TL olarak hesaplanıyor (Yükseler, 2023). Bir başka çalışmada ise kaybedilen stopaj vergisi oranı 2022 yılında 4,2 milyar TL; 2023'te 20,5 milyar TL olarak hesaplanıyor (Bakır, 2024). Stopaj vergisi istisnasıyla kaybedilen vergi hesapları ve tahminleri arasında ciddi farklar olması ve bu bilgiyi açıklayan resmi bir kaynak olmaması nedeniyle bu vergi kaybını analize dahil etmiyoruz. Bu nedenle KKM hesaplarına yönelik kamu transferlerini, olduğundan daha düşük olarak hesapladığımızı not etmek isteriz.

KAMUNUN, ORTA GELİR GRUBUNUN TASARRUFLARINI ARTIRMAYA YÖNELİK DESTEKLERİ³

Bireysel Emekliliğe Devlet Katkısı

2013 yılında uygulamaya konulan Bireysel Emeklilik Sistemi (BES), bireylerin 10 yıllık tasarruflarının sigorta şirketleri tarafından değerlendirildiği, sisteme yatırılan paraların %30'u oranında devlet katkısıyla desteklendiği özel bir emeklilik sistemi. Buna göre 10 yıl sistemde kalan ve 56 yaş şartını sağlayanlar devlet katkısının tümüne hak kazanıyorlar. Tasarruflar, hak ediş kriterleri sağlandıktan sonra toplu veya düzenli aylık halinde çekilebiliyor. BES'e katılım, 2017 tarihinden itibaren SGK'ya bağlı tüm çalışanlar için otomatik hale getirildi.

BES'e yönelik devlet katkısı, çalışanların geneline (dolayısıyla orta gelir grubuna) yönelik bir katkı olarak da düşünülebilir. Ancak öte yandan, SGK'nın gelir ve gider dengesini sağlamak üzere yapılan kamu transferlerin-

3 SGK ve İşkur'a yapılan kamu katkısı iki, üç ve beşinci başlıklarda incelediğimiz için burada tekrar yer vermedik.

den farklı olarak BES'e yapılan devlet katkısının, yüksek miktarda tasarrufu olan kişilerin daha yüksek oranda devlet katkısı aldığı bir sistem içinde gerçekleştiğini hesaba katmak gerekiyor.

BES'e yönelik devlet katkısının Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından karşılandığını vurgulayalım. BES programına katılan tüm kişilere ödenecek olan yıllık tutar Hazine'nin ve Maliye Bakanlığı'nın faaliyet raporlarında, finansal sistemin gerçekleştirilmesi programı kapsamındaki sigortacılık ve özel emekliliğin desteklenmesi alt programı harcama kaleminden incelenebiliyor. Söz konusu kaynağa göre BES'e kamu desteği 2022 yılında 10 milyar TL, 2023 yılında ise 23 milyar TL düzeyinde.

Çeyiz Hesabına Devlet Katkısı

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın 2023 yılı Faaliyet Raporu'nda Çeyiz Hesabı'yla ilgili şu bilgi veriliyor: "Dinamik nüfus yapımızın korunması ve evliliğin teşvik edilmesi amacıyla 2016 yılında başlatılan Çeyiz Hesabı uygulaması kapsamında Aralık 2023 tarihi itibarıyla toplam 2.351 kişi aktif hesap sahibidir. Bankalarda bu hesaplara ait 51.852.503,97 TL mevduat birikmiştir. Çeyiz Hesabı kapsamında, Bakanlığımızca hazırlanarak bankaların kullanımına sunulan bilgi işlem altyapısı üzerinden veri girişleri aylık olarak takip edilmektedir." Ancak söz konusu yayında desteğin oranı veya miktarı konusunda herhangi bir bilgi yer almıyor.

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın 2023 Faaliyet Raporu'nda Dinamik Nüfus Yapısının Desteklenmesi programı için kamu tarafından yapılan destek ödemesine ilişkin bilgiye ulaşılabiliyor. Bu programın altında Doğum Yardımı ve Çeyiz Hesabı gibi iki harcama kalemi yer alıyor. Faaliyet raporlarında Dinamik Nüfus Yapısının Desteklenmesi'ne ayrılan kaynak ile Doğum Yardımı için verilen kaynağın ayrı ayrı belirtilmiş olmasına rağmen, Çeyiz Hesabı için ödenen miktar ayrıca belirtilmiyor. Bu nedenle Çeyiz Hesabı için yapılan ödemeyi kalıntı yoluyla hesaplayabildik. Bu hesaba göre Çeyiz Hesabı'na yönelik devlet katkısı 2022 yılında 10 milyon 611 bin TL, 2023 yılında ise 9 milyon 458 bin TL düzeyinde.

Konut Hesabı'na Devlet Katkısı

Hazine ve Maliye Bakanlığı 2023 Faaliyet Raporu'nda şu açıklama yer alıyor: "03/06/2011 tarihli ve 633 sayılı Sosyal Hizmetler Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 3'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan Konut Hesabı ve Devlet Katkısına Dair

Yönetmelik kapsamında geliştirilen Devlet Katkısı ve Konut Hesabı Sistemi; hanehalkı tasarruflarının artırılmasını ve söz konusu tasarrufların finansal sisteme kazandırılmasını teşvik etmek amacıyla gerçekleştirilen faaliyetleri kapsamaktadır.”

Hazine ve Maliye Bakanlığı aynı kaynakta, yastık altı tasarrufların finansal sisteme çekilmesini sağlamak ve konut sahibi olmayan vatandaşların konut edinimine katkıda bulunmak amacıyla, var olan sistemi geliştirmek üzere çalışmalar yapıldığını belirtiyor. Ayrıca devlet katkısına hak kazanabilmek için Türk vatandaşı olmak ve tamamı kendi adına kayıtlı konut sahibi olmamak, konut hesabına düzenli ödeme yapmış olmak gibi şartlar sayılıyor. Bu açıklamalara dayanarak Konut Hesabı'na yapılan devlet katkılarını orta gelir grubuna yönelik kamu transferi olarak kabul ettik.

Bakanlığın faaliyet raporlarında yer alan giderlerinin Program, Alt Program ve Faaliyet Düzeyinde Dağılımı tablosunda Finansal Hizmetlerin Geliştirilmesi ana programı başlığının altında yer alan Konut Hesabı Sistemi Kapsamında Devlet Katkısı Ödemesi başlıklı alt programda bu desteğin miktarı izlenebiliyor. Buna göre bu programa yönelik kamu harcamalarının 2022 yılında 1 milyon 714 bin TL, 2023 yılında ise 617 bin TL olarak gerçekleştiği anlaşılıyor.

FARKLI GELİR GRUPLARINA GÖRE

KAMU HARCAMALARI: 2022-2023 VERİLERİ

Farklı gelir gruplarıyla ilgili kamu harcamaları verilerini Tablo 4.2'de sunuyoruz. Sonuçları değerlendirmeden önce, bu konunun girişinde ifade ettiğimiz gibi burada incelenen 2022 ve 2023 yıllarının KKM uygulaması nedeniyle genel eğilimi yansıtmayabileceğini tekrar not etmek isteriz. Ancak aynı zamanda aşağıdaki tablo, KKM'nin uygulandığı bu yıllarda kamu harcamalarında farklı gelir gruplarının yerini ne denli çarpıcı olarak değiştirmiş olduğunu da gözler önüne seriyor.

Kamu harcamalarının yöneldiği programlar ve bu programların gelir grupları temelinde varsaydığımız ilişki geçerliyse, 2023 yılında kamu harcamalarında gelir gruplarının yeri şöyle şekilleniyor: Nüfustaki oranı, dar gelirli ve orta gelirli göre çok daha az olan yüksek gelirlilere yönelik kamu transferlerinin gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı %3,63'ken, kamunun orta gelirlilere yönelik transferlerinin oranı %3,29 ve yoksullara yönelik transferlerinin oranı %1 düzeyinde kalıyor. Yüksek gelirlilere yönelik kamu transferinin GSYH'ye oranının ülkede geçim sıkıntısının çok ciddi boyutlara ulaştığı bir dönemde yoksullara yönelik harcama oranının üç katından daha yüksek

TABLO 4.2
Kamunun Farklı Kesimlere Sunduğu Destekler, cari fiyat, bin TL

	2022	2023	GSYH'ya oranlar (2023)
1. YOKSULLARA YÖNELİK KAMU DESTEKLERİ			
SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMAYI TEŞVİK FONU GİDERLERİ	31.518.565	95.278.489	0,36
ASHB 2022 SAYILI KANUN ÖDEMELERİ	21.576.925	35.977.807	0,14
ASHB ÖDEME GÜCÜ OLMAYANLARIN GSS PRİMLERİ	33.552.337	61.107.145	0,23
ASHB ENGELLİLERE YÖNELİK HARCAMALAR	17.939.582	30.676.459	0,12
ASHB SOSYAL VE EKONOMİK DESTEK (Ekonomik yoksunluk nedeniyle dağılan aileler için çocuklara aile yanında destek)	3.497.109	6.835.261	0,03
FAKİRLERE KÖMÜR YARDIMLARI (TKİ ve TTK)	3.961.487	0	0,00
VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	344.896	1.285.178	0,00
MAHALLİ İDARELER SOSYAL HİZMET VE YARDIM GİDERLERİ	10.598.032	21.421.048	0,08
GAP İDARESİ, İNŞANİ VE SOSYAL GELİŞME GENEL KOORDİNATÖRLÜĞÜ	22.767	55.511	0,00
MEB BURSLAR	1.896.591	3.258.905	0,01
YURTKUR BURSLAR	5.118.225	8.636.656	0,03
YOKSULLARA YÖNELİK TOPLAM KAMU DESTEKLERİ	130.026.516	264.532.459	1,0
2. ORTA GELİR GRUBUNA YÖNELİK KAMU DESTEKLERİ			
İŞSİZLİK SİGORTASI FONUNA DEVLET KATKISI	13.181.169	27.382.832	0,10
SGK'YA BÜTÇEDEN YAPILAN TRANSFERLER (GSS Ödeme Gücü Olmayanların Primleri hariç)	356.364.663	813.897.855	3,10
BİREYSEL EMEKLİLİK DEVLET KATKISI	10.106.104	23.250.580	0,09
ÇEYİZ HESABI	10.612	9.458	0,00
KONUT HESABI DEVLET KATKISI	1.714	617	0,00
ORTA GELİR GRUBUNA YÖNELİK TOPLAM KAMU DESTEKLERİ	379.664.262	864.541.342	3,29
3. KKM YÖNELİK DESTEKLER			
TCMB KUR KORUMALI MEVDUAT VE KATILIM HESAPLARININ KUR ARTIŞINA KARŞI KORUNMASI İÇİN YAPILAN ÖDEMELER	72.843.178	833.419.913	3,17
HMB KUR KORUMALI MEVDUAT VE KATILIM HESAPLARININ KUR ARTIŞINA KARŞI KORUNMASI İÇİN YAPILAN ÖDEMELER	92.538.964	59.483.553	0,23
HMB KUR KORUMALI MEVDUAT KURUMLAR VERGİSİ İSTİSNALARININ ETKİSİ	32.600.000	60.000.000	0,23
KKM YÖNELİK TOPLAM KAMU DESTEKLERİ (Stopaj istisnası hariç)	197.982.142	952.903.466	3,63
GSYH Alıcı fiyatlarıyla	15.011.775.979	26.276.307.373	

Kaynak: SYDTF ve Fakirlere Kömür Yardımları: SBB Yıllık Programlar.
ASHB alt kalemleri için 2012-2021: ASHB Faaliyet Raporları, Engelli Bakım Aylıkları 2017, ASHB Mali Raporlar.
Vakıflar GM: Faaliyet Raporu.
Mahalli İdareler: www.muhasibat.hmb.gov.tr
İşsizlik Sigortası Fonu'na Devlet Katkısı 2006-2017: Kalkınma Bakanlığı; 2018--2023 ÇŞGB, Faaliyet Raporları.
SGK: SBB, Bütçe Gerekçeleri.
Bireysel Emeklilik için Devlet katkısı 2013,2018: Kalkınma Bakanlığı; 2019-2023 HMB Faaliyet Raporları.
Konut Hesabı için Devlet Katkısı: HMB 2022 Faaliyet Raporu.

ASHB Çeyiz Hesabı Devlet Katkısı: ASHB Faaliyet Raporları (Dinamik nüfus yapısının korunması- doğum hesabı olarak hesaplandı).
TCMB, Kur Korumalı Mevduat hesaplarına yapılan ödemeler: TCMB 2023 Faaliyet Raporu (Yuvam hesabı dahil).
HMB Kur Korumalı Mevduat hesaplarına yapılan ödemeler: HMB Faaliyet Raporları.
HMB 28 Kasım 2023, Plan Bütçe Komisyonuna sunulan "Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi Etki Analizi" s. 62.
GSYH: SBB, Ekonomik Göstergeler.

bir düzeye ulaşmış olması, kitabın bu başlığında incelenen yıllarda kamu harcamalarının sosyal adaleti sağlayamadığını gösteriyor. Ayrıca yüksek gelirli- lere yapılan transfer oranının, sıkça eleştirilerin odağında yer alan ve Sosyal Güvenlik Kurumu'nun gelir ve gider dengesini sağlamak amacıyla yapılan ka- mu harcamalarının dahi üzerine çıkmış olması da dikkat çekici.

SONUÇ YERİNE

Kamu bütçeleri, hükümetlerin farklı toplumsal kesimler ve bu kesimlerin ta- lepleri arasında nasıl bir önceliklendirme yaptığını göstermeleri bakımından siyasi nitelikte belgeler olarak görülürler. Bu yaklaşımdan hareketle, diğer başlıklarda mercek altına aldığımız SGK'nın gelir ve gider açığının kapatıl- masına yönelik harcamalar ve sosyal yardım harcamalarına ek olarak, kita- bın bu başlığında Kur Korumalı Mevduat hesaplarına ve Bireysel Emekliliğe devlet katkısı gibi kamunun geleneksel sosyal harcama kalemlerinden farklı bazı gelir transfer araçlarını ele aldık. Ayrıca kamu harcamalarının yöneldiği seçili bazı programları esas alarak ve bu programları gelir gruplarıyla eşleştire- rek, farklı gelir gruplarının kamu harcamalarındaki konumunu incelemeye olanak verecek bir çerçeve oluşturduk.

Bu çerçeveden çıkardığımız sonuçlara göre kamunun çeşitli program- lar aracılığıyla farklı gelir gruplarına yönelik yaptığı harcamalar, 2023 yılı için, dar gelirli ve orta gelirli- lere göre nüfusu çok daha az olan yüksek gelirli- lere yönelik kamu transferlerinin gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı %3,63'ken, kamunun orta gelirli- lere yönelik transferlerinin oranı %3,29 ve yoksullara yönelik transfer oranı %1 düzeyinde kalıyor. Yüksek gelirli- lere yönelik kamu transferinin GSYH'ye oranının, gerek yoksullara yönelik harcama oranının üç katından daha yüksek olması, gerekse Sosyal Güvenlik Kurumu'nun gelir ve gider dengesini sağlamak amacıyla yapılan kamu transferinin üzerinde bir düzeye ulaşmış olması, kamunun vergiler ve harcamalar yoluyla gerçekleştiri- diği yeniden dağılım işlevinin sosyal adaleti sağlamakta yetersiz kaldığına işa- ret ediyor.

Sosyal Güvenlik Reformu: Sosyal Güvenlik Harcamalarının Uzun Dönemli Analizi

NURHAN YENTÜRK - VOLKAN YILMAZ

GİRİŞ

Sosyal güvenlik sistemi, özellikle 20. yüzyılda yaygınlaşan kurumsal toplumsal dayanışma modellerinin en önemlilerinden biridir. Bu sistemler kapitalist ekonomik modele içkin; yaşlılıkta, hastalıkta ve işsizlikte gelir kaybı riski gibi birtakım riskleri toplumsallaştırmaya yarar. Bu sistemler kapsayıcılıklarına göre toplumun bir kısmına, büyük çoğunluğuna veya tümüne herhangi bir finansal zorluk yaşamaksızın sağlık hizmetlerine erişim güvencesi sunma (sosyal / kamusal sağlık sigortası) ve ileri yaşlarda (emeklilik), hastalık ve işsizlik durumunda gelir güvencesi sağlama işlevlerini üstlenirler. Emeklilik sistemlerinin bazıları ve bazı emeklilik programları kişilere asgari bir gelir güvencesi sağlamayı hedeflerken, bu sistemlerin ve programların özellikle maaş düzeyine oranlı prim ödemesine dayalı işleyen birçoğu da kişilerin çalışırken sahip oldukları yaşam standardını ileri yaşlarında da sürdürmelerini amaçlar.

Sosyal güvenlik sistemleri büyük oranda çalışma çağındaki nüfus tarafından finanse edilirler ve bu sistemlerin yaptıkları harcamaların önemli bir kısmı ileri yaşlardaki nüfusa (o yaşlarda emekli olmuş oldukları ve sağlık sorunlarıyla karşılaşma riskleri toplum geneline göre yüksek olduğu için) yönlendirilir. Finansman ve harcama yapıları arasındaki bu ilişki nedeniyle sosyal güvenlik sistemlerinin kuşaklararası dayanışmayı kurumsallaştırdığı düşünülür (Deppe, 2011). Avrupa ve Güney Amerika kıtalarındaki birçok ülkeye benzer şekilde Türkiye’de de Cumhuriyet’in erken dönemlerinden 1990’lara dek emeklilik ve sağlık bileşenlerini bir araya getiren, farklı çalışma statüleri etrafında örgütlenmiş bir sosyal güvenlik sistemi oluşturuldu.

Sosyal güvenlik sistemleri farklı nedenlerle siyasi tartışmaların hedefinde yer alabiliyor. Bu nedenlerin bir bölümü ideolojik. Örneğin, bireysel sorumluluğun kuvvetlendirilmesi amacıyla kurumsal toplumsal dayanışma modellerinin toplumdaki işlevlerinin kısıtlanması gerektiğini iddia eden liberal ve yeni liberal siyasi yaklaşımlar mevcut. Buna karşılık sosyal güvenlik sistemlerinin güçlendirilmesini, hatta daha cömert hale getirilmesini savunan sosyal demokrat yaklaşımlar da var. Bu görüşler arasındaki tartışma yaklaşık son elli yıldır daha teknik bir dile indirgenmiş şekilde sosyal güvenlik sistemlerinin finansal sürdürülebilirliği konusuna odaklanıyor.

Hâkim siyasi kavrayışın etkisinin dışında sosyal güvenlik sistemlerinin finansal sürdürülebilirliği sorununu gündeme getiren bazı yapısal değişimler de mevcut (Castel, 2004). Bu değişimlerin başında ortalama yaşam süresinin uzaması geliyor. Ortalama yaşam süresinin uzaması her ne kadar olumlu bir gelişme olsa da bu değişim sosyal güvenlik sistemleri bakımından harcamaların artışı beraberinde getiriyor. Yaşam süresinin uzaması iki bakımdan harcama artışına yol açıyor. Bunlardan birincisi emekli aylığından faydalanılan sürenin artması. İkincisi ise, yaşlanan nüfusun yaşama süresinin yanı sıra kronik hastalıkların da artmasıyla sağlık harcamalarının yükselmesi. Sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliği sorununu gündeme taşıyan bir diğer yapısal değişim ise istihdam alanında gerçekleşen dönüşüm. Ekonomik büyümenin, büyüme oranında istihdam yaratmaması, finansmanı çalışan nüfus tarafından sağlanan sosyal güvenlik sistemlerini krize sürüklüyor.

Bu genel çerçeveye ek olarak Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemini etkileyen Türkiye'ye has birtakım faktörler de var. Türkiye'de de 1990'lı yılların başından 2000'li yılların ortasına dek, sosyal güvenlik kurumlarının – özellikle de SSK ve BAĞ-KUR'un– gelir gider dengesizliği ve bu açığı kapamak üzere kamu bütçesinden yapılan transferler siyasi tartışmaların ana konularından biri haline gelmişti. 1990'ların sonu ve 2000'li yılların başından bu yana Türkiye'nin sosyal güvenlik sistemi de bir dönüşüm sürecine girdi. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu'nun desteği ve yönlendirmesiyle (Güleç, 2014), 1999, 2006 ve 2008 yıllarında bir dizi sosyal güvenlik reformu gerçekleştirildi. 2006 tarihli Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ise gerekçesinde sosyal güvenlik sisteminin kamu finansmanı üzerinde yarattığı baskıdan söz etmekte ve sistemin ülke ekonomisinde istikrarsızlık yaratan ana sebeplerden biri olduğuna işaret etmekteydi (Başbakanlık, 2007). 2000'lerin ortasındaki sosyal güvenlik reformu (5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ve 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık

Sigortası Kanunu), sosyal güvenlik açığını kapatacağını müjdeliyordu. Hakkaten de bu reformla Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminde yeni bir kurumsal yapılanmaya geçildi ve sistemde önemli değişiklikler yapıldı.

Yukarıda sözü edilen sosyal güvenlik reformları öncelikle Türkiye'de sağlık ve emeklilik sistemlerinin kurumsal olarak birbirinden ayrılmasını beraberinde getirdi. Özel bireysel emeklilik planlarının kurulmasına izin verildi ve bu planlara katılım otomatik hale getirildi. Ayrıca özel bireysel emeklilik planlarına katkı yapmayı özendirmek amacıyla cömert düzeyde devlet katkısı sunulmaya başlandı. Sosyal güvenliğin sağlık bileşeninde yaşanan değişimleri bir yana bırakırsak, araştırmacılar Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin dönüşümünü farklı şekillerde anlamlandırdılar. Örneğin Elveren, sosyal güvenlik reformunu emekliliğin özelleştirilmesi olarak nitelendirirken (Elveren, 2008a), Aysan, reformun bir yeni ayarlamadan ibaret olduğunu öne sürdü (Aysan, 2013). Ayrıca reformların farklı toplumsal kesimlere etkileri de tartışıldı. Örneğin yine Elveren, 2001 yılından beri kullanımda olan özel bireysel emeklilik sisteminin, kadının işgücü piyasasındaki eşitsiz konumundan kaynaklanan dezavantajlarını pekiştirdiğine işaret etti (Elveren, 2008b).

Reformların ardından, 2010'lu yılların sonlarına gelindiğinde emeklilik, Türkiye'de kamunun sosyal harcamalarının en büyük kalemini oluşturmaya devam ediyordu. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü verilerine göre Türkiye'de kamunun toplam emeklilik harcamalarının (sadece genel bütçeden SGK'ya yapılan transfer değil, SGK'nın toplam emeklilik harcamaları) GSYH'ye oranı 2019 yılında %7,6'yken, bu oran Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün üye ülkeleri ortalaması için %8,2 düzeyindeydi. Dolayısıyla her ne kadar Türkiye'nin kamu sosyal harcamalarında emeklilik en önemli harcama kalemi olsa da karşılaştırmalı olarak Türkiye, emekliliğe yüksek ve üst orta gelirli ülkeler grubunun ortalamasından biraz daha düşük oranda bir harcama yapıyordu.

Sosyal güvenliğe ilişkin bu arkaplanın ve tartışmaların ışığında, kitabın bu başlığında şu sorulara yanıt arıyoruz: Türkiye'de 2000'lerin ortasında yapılan reformların ardından sosyal güvenlik sisteminin gelir gider dengesi nasıl değişti? Değişen gelir gider dengesini nasıl anlamalıyız? Sosyal güvenlik harcamalarındaki değişim konusu, sosyal güvenlik reformuna ilişkin siyasi tartışmalarda merkezi bir yer tutmasına rağmen, bu alanda kamuoyuna açık, tarihsel olarak izlenebilir, yeterince güvenilir bilgi kaynağı bulunmuyor. Buradan hareketle, kitabın bu başlığında, sosyal güvenlik harcamalarının tarih-

sel seyrini izlenebilir kılmayı amaçlıyor ve bu seyrin kuşbakışı bir değerlendirmesini sunuyoruz.

Sosyal güvenlik harcamalarını 2007 öncesi ve sonrası olarak iki alt başlıkta inceliyoruz. 2006 yılının ortasında kabul edilen 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası'nın önemli bir kurumsal değişime işaret etmesi nedeniyle 2007 yılı öncesi ve sonrası şeklinde bir dönemselleştirmeyi tercih ediyoruz. Son olarak, her ne kadar sosyal güvenlik harcamalarının bütününe ilişkin eğilimlere ilişkin bulgu ve değerlendirmelerimizi sunsak da bu harcamalardan emekliliğe odaklanıyoruz. Sağlık sistemi ve harcamalarındaki gelişmeleri kitabın altıncı başlığında inceliyoruz.

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN KISA TARİHİ

2000'li yıllara kadar Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi, üç farklı sosyal güvenlik kurumunun yürüttüğü emeklilik ve sağlık sigorta programlarıyla prim ödemeye dayalı olmayan yaşlı ve engelli aylığı ile Yeşil Kart programından oluşmaktaydı. Bu dörtlü yapının ilki olan Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) 1946 yılında ortaya çıktı, SSK'nın kuruluşunu 1954'te Emekli Sandığı'nın (ES) izledi. 1980'li yılların ortasına kadar toplam istihdamın yarısından fazlasını oluşturan çiftçilere sosyal güvenlik sağlamayı hedefleyen Esnaf, Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sigortalar Kurumu (BAĞ-KUR) ise ancak 1971 yılında kurulabildi. Bu üç kurum, mensuplarına ve mensuplarının birinci derece yakınlarına hem sağlık sigortası hem de emeklilik maaşı sağlıyordu.

Kitabın ikinci ve üçüncü başlıklarında incelediğimiz gibi, 1970'lerin sonunda sosyal güvencesi olmayan yaşlılara yönelik oluşturulan düzenli gelir desteği programı (bugünkü adıyla engelli ve yaşlı aylığı) istihdam temelli sosyal güvenlik yapısına getirilen tek önemli eklemeydi. 1980 darbesi sonrasında hayata geçirilen ekonomi politikalarla birlikte tam istihdam hedefinin tümüyle terk edilmesinin ardından, istihdam statüsü temelinde örgütlenmiş olan sosyal güvenlik sisteminin tüm topluma sağlık hizmetlerine erişim güvencesi sağlayamayacağı görülmeye başlandı. Ayrıca 1990'larda Doğu ve Güneydoğu Anadolu illerindeki silahlı çatışma ortamı nedeniyle büyük kentlere yönelen güvencesiz ve plansız yeni göç dalgalarının sonucunda istihdamdaki sorun katmerlendi. Tüm bu faktörler, ülkede sosyal güvenlik sisteminin dışında kalan nüfusun oranını ciddi bir büyüklüğe ulaştırmıştı. O yıllarda, sosyal güvenlik sisteminin dışında kalan nüfusu kapsayacak yeni ve daha kapsayıcı bir modele geçiş düşünülebilirdi. Ancak bunun yerine, 1992 yılında sosyal güvencesi bulunmayan kişilere yönelik bir primsiz sağlık yardımı olan

Yeşil Kart programının yürürlüğe konulmasına karar verildi. Bu program, yoksulluk eşliğinin altında gelire yaşadığı devlet tarafından tespit edilen hanelerdeki bireylere devlet hastanelerinde ücretsiz yatılı tedavi hizmetleri sunuyordu. İşsizlik sigortası uygulaması ise dünyadaki diğer örneklerinden epeyce geç bir dönemde, ancak 2000’li yılların başında devreye girebildi.

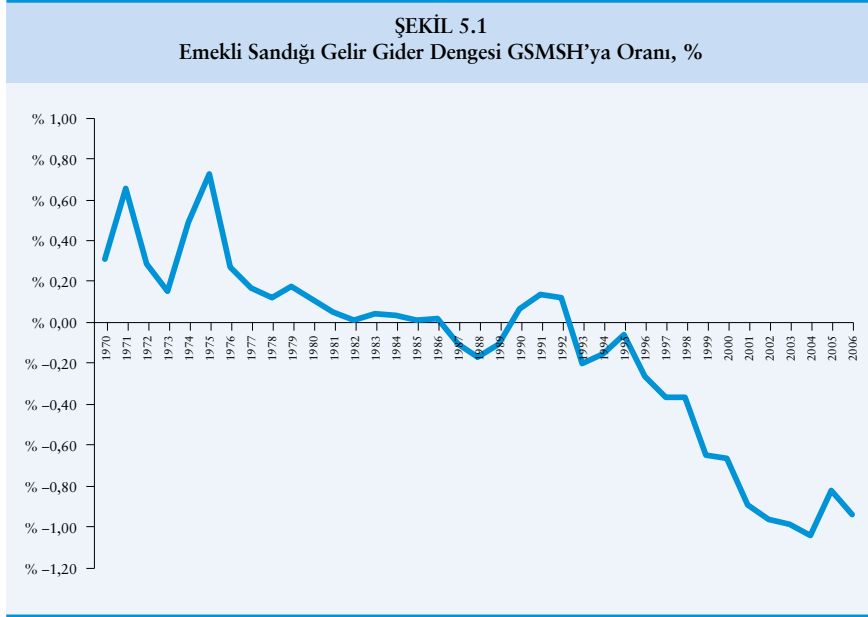
Primli sistemde, çalışanlar maaşlarından, işverenler ise kazançlarından belirli oranlarda sosyal güvenlik kurumlarına katkı yapmakla yükümlüydüler. SSK’nın gelirini işçi ve işverenlerin kuruma ödedikleri primler oluşturuyordu. Kamu çalışanlarının Emekli Sandığı’na katkısı ise kamu bütçesinden doğrudan transferler yoluyla yapıyordu. BAĞ-KUR’un gelirlerini ise sadece çiftçiler ve esnafın (kendi hesabına çalışanların) ödedikleri primler oluşturuyordu. Bir sağlık yardımı olarak kurgulanan Yeşil Kart programıyla yaşlılara yönelik gelir desteği ise kamu bütçesinden (yani genel vergi gelirlerinden) finanse ediliyordu.

Dolayısıyla reform öncesi dönemde Türkiye’de devlet, sadece memurların kullandığı sağlık hizmetlerini ve emeklilik maaşlarını kamu bütçesinden doğrudan finanse ediyor, yoksulların Yeşil Kart programı yoluyla sadece yatılı sağlık hizmetlerini karşılıyor ve yoksul yaşlılara ve engellilere yönelik cüzi düzeyde bir düzenli gelir desteği sağlıyordu. Devlet, diğer toplumsal kesimlerin –işçi, esnaf ve çiftçilerin– sağlık ve emeklilik harcamalarına herhangi bir doğrudan mali katkıda bulunmuyordu. Bu kesimlere hizmet eden sosyal güvenlik kurumları, doğrudan bu kesimlerden toplanan primlerle toplumsal işlevlerini yerine getiriyordu.

Uzun yıllar genel bütçeden herhangi bir doğrudan mali katkı almayan SSK ve BAĞ-KUR’un idari olarak da hükümetten özerk olmaları beklenirdi. Farklı ülkelerdeki benzer sosyal güvenlik kurumları genellikle işçi sendikaları tarafından veya işçi sendikaları ile işveren örgütlerini içeren ikili yapılar veya buna hükümeti de katan üçlü yapılar tarafından yönetiliyordu. Buna karşılık, Türkiye’de bu kurumlar ve fonlar pratikte hükümetlerin kontrolündeydi. 1992 yılında dönemin hükümeti, emeklilikte yaş şartını kaldırdı ve emekliliğe hak kazanmayı sadece hizmet süresine bağladı. 1999 yılındaki emeklilik reformuna dek geçerli olan bu kurallar sosyal güvenlik kurumlarının gelir gider dengelerinin temelden sarsılmasına neden oldu. Bu tarihsel arka plan ışığında, konunun devamındaki bölümlerde sosyal güvenlik harcamalarının tarihsel seyrini sunuyoruz.

SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARININ SEYRİ: 2007 ÖNCESİ¹

Ülkemizde gelir gider dengesi ilk bozulan sosyal güvenlik kurumu Emekli Sandığı olmuştur. Emekli Sandığı'nın gelir gider dengesinin tarihsel seyri Şekil 5.1'den izlenebilir.

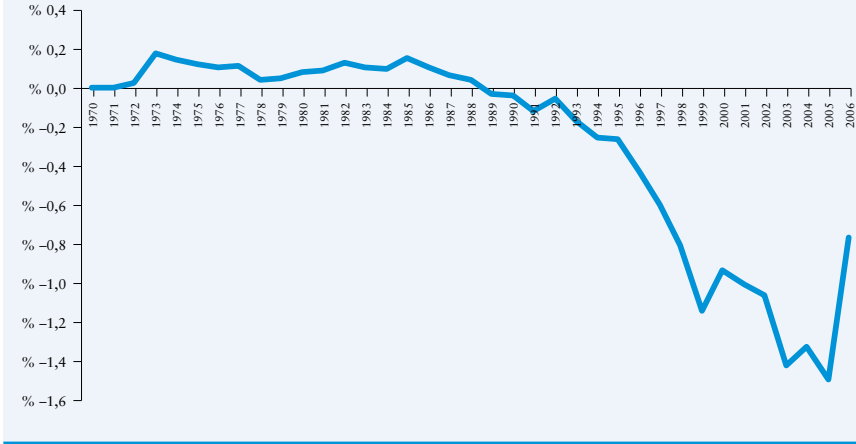


Emekli Sandığı'nın gelirleri, 1986 yılında ilk kez giderlerini karşılamaya başladı. 1990'lı yılların başında Emekli Sandığı'nın gelir gider dengesinin düzelmesine rağmen, 1993 yılından itibaren bu denge yeniden bozuldu ve dengesizlik yıllar içerisinde daha da arttı. Emekli Sandığı'ndaki gelir gider dengesizliği 2000'lerin ortasında gayrisafi milli hasılanın (GSMH) %1'i düzeyine ulaştı.

Aşağıdaki Şekil 5.2, BAĞ-KUR'un gelir gider dengesinde yıllar içerisinde yaşanan değişiklikleri gösteriyor.

¹ Veriler 2016 yılında Maliye Bakanlığı'ndan alındı. İlk üç şekilde Maliye Bakanlığı tarafından sağlanan GSMH kullanıldı. Şekil 5.4'te ise, 2007 yılı sonrasıyla karşılaştırma olanağı elde edebilmek için gayrisafi yurtiçi hasıla (GSYH) verileri TÜİK'ten alındı.

ŞEKİL 5.2
BAĞ-KUR Gelir-Gider Dengesi GSMH'ya Oranı, %

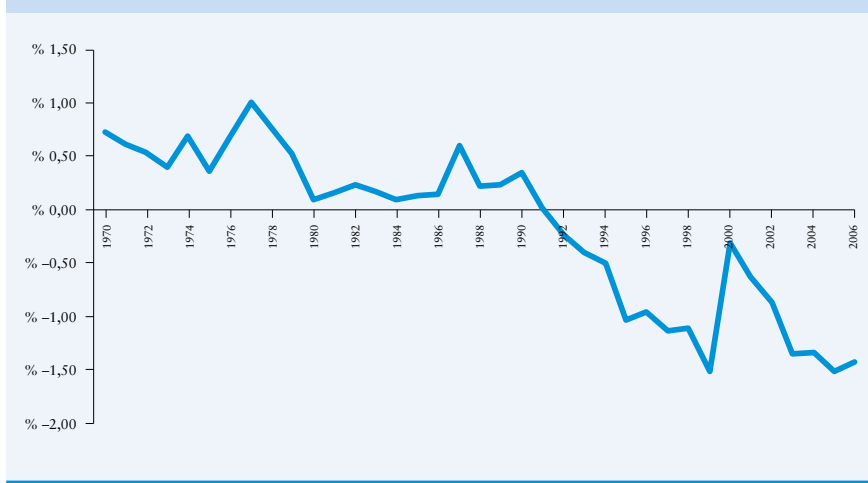


Şekil 5.2'den görüleceği üzere, kuruluşunun ardından geçen ilk 15 yılda BAĞ-KUR'un gelirleri giderlerinden fazlaydı. Kamunun herhangi bir finansal desteği olmaksızın kurumun gelir fazlası vermesi mali yönetimin önemli bir başarısı olarak görülebilir. Ayrıca BAĞ-KUR'un kaynağında maş kesintisi yoluyla prim toplaması mümkün olmayan, kendi hesabına çalışanlara hitap eden bir sosyal güvenlik kurumu olduğu göz önünde bulundurulursa bu başarının bir diğer boyutu daha ortaya çıkar. BAĞ-KUR'un gelirleri ise 1989 yılından itibaren giderlerini karşılamamaya başladı. Bu dengesizlik 2000'lerin başından ortasına dek GSMH'nin %1'inin üzerinde seyretti.

Son olarak, Şekil 5.3. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun gelir gider dengesinin yıllar içerisindeki değişimini gösteriyor.

Bu şekil SSK bütçesinin 1991 yılına dek, BAĞ-KUR gibi kamudan herhangi bir finansal katkı almaksızın dengeli bir mali yapıda seyrettiğini gösteriyor. Ancak 1991'den 2000'lerin başına dek SSK'nın giderlerinin gelirlerin üzerinde olduğu ortaya çıkıyor. Hatta bu yıllarda gelir ve giderler arasındaki açık hızla artıyor. Şüphesiz ki bu artışın esas nedeni, 1992 yılında emeklilikte yaş şartının tümüyle ortadan kaldırılmasının fon üzerinde oluşturduğu artan mali yüküdür. 2000'lerin başında gelir gider dengesindeki kısa süreli düzelenin ardından, bu denge yeniden bozuluyor ve birkaç yıl içerisinde bir kez daha GSMH'nin %1'inin üzerine çıkmış görünüyor. SSK'nın gelir gider açığı 2000'den 2007'ye kadar geçen sürede hızla artıyor ve GSMH'nin %1,5'i düzeyine yükseliyor.

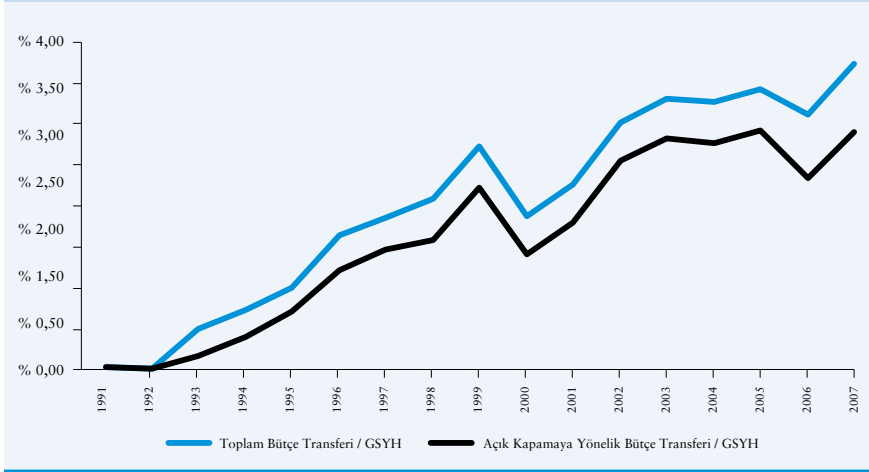
ŞEKİL 5.3
SSK Gelir-Gider Dengesi GMSH'ya Oranı, %



Daha önce de belirttiğimiz gibi, 1990'ların başında SSK ve BAĞ-KUR bütçeleri açık vermeye başlamadan önce kamunun sosyal güvenlik kurumlarına genel bütçeden yaptığı transferler, Emekli Sandığı'na bir işveren olarak yaptığı transferlerden ibaretti. Ancak bu yıllardan itibaren sosyal güvenlik kurumlarının gelir ve giderleri arasındaki fark yükseldi. 1992 yılında emeklilikte yaş şartının kaldırılması ve diğer nedenlerle oluşan dengesizliğin kronik hale gelmesi kamunun bu açığı kapamak için sosyal güvenlik kurumlarına düzenli transfer yapmasını gerektirdi. Yukarıdaki üç şekilde de görüldüğü üzere, sosyal güvenlik kurumlarının gelir giderleri arasındaki dengesizliğin artması, kamunun sosyal güvenlik kurumlarına doğrudan yaptığı bütçe transferlerindeki artışa tercüme oldu. Şekil 5.4. 1991 ve 2007 yılları arasında sosyal güvenlik kurumlarına yapılan toplam bütçe transferlerinin ve açık kapamaya yönelik bütçe transferlerinin gayrisafi yurtiçi hasılaya oranını gösteriyor.

Şekil 5.4'te görüldüğü üzere 1991 ve 2007 yılları arasında hem sosyal güvenlik kurumlarına yapılan toplam bütçe transferlerinin hem de açık kapamaya yönelik bütçe transferlerinin gayrisafi yurtiçi hasılaya oranında ciddi bir artış meydana geldi. 2007 yılına gelindiğinde sosyal güvenlik kurumlarına yapılan toplam bütçe transferlerinin GSYH'ya oranı neredeyse %4'e yükseldi. Bu oranın dörtte üçünü (yaklaşık GSYH'nın %3'ü) açık kapamaya yönelik bütçe transferleri oluşturdu.

ŞEKİL 5.4
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferlerinin GSYH'ya oranı, %



SOSYAL GÜVENLİK GELİR VE GİDERLERİNİN SEYRİ: 2007 SONRASI

2006 yılında meclisten geçen 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, Emekli Sandığı'nı, SSK'yı, BAĞ-KUR'u ve bu kurumların yürüttüğü sosyal sigorta programlarını Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Başkanlığı adı altında birleştirdi. SGK'nın kurulmasıyla bu üç kurumun harcamaları tek kurumsal çatı altında toplandı. Ayrıca Yeşil Kart programının da adı değiştirilerek SGK'ya bağlandı. SGK'nın yaptığı harcamaları emeklilik harcamalarına denk gelen sigorta giderleri, sağlık giderleri ve diğer harcamalar olarak sınıflandırılmış halde bulmak mümkün. Tablo 5.1, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 2006 yılından 2023 yılına dek gelirlerini, giderlerini ve bu kuruma genel bütçeden yapılan transferlerin gelişimini gösteriyor. Tablo 5.1 a cari fiyatla; 5.1b enflasyondan arındırılmış sabit fiyatla gelir, gider, açık ve bütçe transferlerini, 5.1c, bütçeden yapılan transferlerin GSYH'ya oranını, 5.1d ise bütçeden yapılan transferlerin merkezi yönetim bütçesine oranını sunuyor.

Bütçeden SGK'ya yapılan transferler Tablo 5.1a'da, SGK'nın gelir-gider farkının görüldüğü satırın altında iki ayrı satır olarak dikkatinize sunuluyor. Bu satırlardan ilki gelir-gider farkını kapamak için yapılan transferlere, ikincisi ise kamunun ilgili kanunlar gereği ödemek zorunda olduğu faturalı ödemelerin, ek karşılıkların, devlet katkısının, emeklilere yapılan ek ödemele-

rin, prim teşvikinden kaynaklanan transferlerin ve ödeme gücü olmayanların genel sağlık sigortası primlerinin toplamına karşılık geliyor.

Gelirler

SGK'nın gelirleri incelendiğinde,² Tablo 5.1b'den görüleceği gibi, SGK'nın prim gelirleri dahil toplam gelirlerinin, 2006 reformu sonrasında sabit fiyatla 2019 yılına dek düzenli artış gösterdiği ortaya çıkıyor. Reformun başlangıcından itibaren prim gelirlerinin artmasında etkili olan en önemli yapısal değişikliğin Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası kapsamında çalışanların sağlık, işsizlik ve emeklilik primlerine dörtte bir oranında kamu katkısı getirilmesi olduğu kanaatindeyiz. Eski dönemde SSK ve BAĞ-KUR'un idaresindeki sigorta programlarının finansman modelinde herhangi bir kamu katkısının öngörülmemiş olduğu hesaba katılırsa bu değişikliğin sosyal güvenlikte gelir gider dengesini gelirler lehine olumlu etkilemiş olması düşünülebilir. Esasında 2008 değişikliğinin, değişiklik öncesi dönemde sosyal güvenlik kurumlarının gelir ve giderleri arasındaki açığın kapatılmasına yönelik bütçe transferi yapılması yerine kamu katkısını finansman mimarisine dahil etme yoluna gittiğini söylemek mümkün. Nitekim bu tarihten itibaren kamunun toplanan prime oranla yaptığı toplam yıllık katkı Tablo 5.1 b'de yer alan diğer gelirler satırından izlenebilir. Kamu katkısının toplam SGK gelirleri içindeki payının 2023 yılında %29'a ulaştığı görülüyor.

Giderler

Tablo 5.1'de yer alan giderler kalemi ele alındığında, incelenen yıllarda SGK'nın emeklilik harcamalarının sağlık giderlerinden daha yüksek olduğu dikkat çekiyor. Ayrıca emeklilik giderlerinin sağlık giderlerinden daha hızlı arttığı görülüyor. Tablo 5.1a ve 5.1b'de emeklilere yönelik sigorta ödemelerindeki artışın sadece cari değil sabit fiyatla da aynı kaldığı görülüyor.

Reform sonrasında emeklilik ve sağlık fonlarının ayrışması, sosyal güvenlikteki açığın esas olarak emeklilikten kaynaklandığının görülmesine olanak sağlamış görünüyor. 2013 yılı Sayıştay Raporu da 2013 yılında SGK'nın emeklilik fonunun açık verdiğini, buna karşılık sağlık fonunun fazla verdiğini bildiriyordu. Aynı rapor, esasında reformun temel değişikliklerinden birini

2 SGK'ya toplam bütçe transferinin yapıldığı kurumlar Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'dır. Bu iki kurumun, Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan fonksiyonel sınıflandırmaya göre "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri" kalemi altında yer alan harcamalarının toplamı Tablo 5.1a'da görülen toplam bütçe transferlerini oluşturuyor.

TABLO 5.1a: Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir ve Giderleri, cari fiyat, milyon TL										
	2006	2007	2008	2010	2011	2012	2013	2014		
GELİRLER	51.221	54.591	64.682	74.173	91.965	120.670	133.568	158.381	178.762	178.762
Prım Tahsilatları	41.754	43.092	56.146	55.704	68.167	90.901	100.831	120.350	136.993	136.993
Diğer Gelirler (1)	9.467	9.499	8.536	23.798	23.769	32.737	38.031	41.769	38.031	41.769
GİDERLER (2)	68.884	79.632	90.584	102.876	118.689	136.905	155.877	178.056	198.835	198.835
Sigorta Ödemeleri	44.786	52.736	59.647	68.051	79.646	92.529	106.418	120.397	136.553	136.553
Sağlık Giderleri	17.676	20.045	25.404	28.863	32.556	36.542	44.151	49.938	54.603	54.603
Yatırım Harcamaları (3)	17	46	21	91	76	72	120	182	206	206
GELİR-GİDER FARKI	17.663	-25.041	-25.902	-28.703	-26.724	-16.235	-22.309	-19.675	-20.073	-20.073
Açık Kapamaya Yönelik Bütçe Trans.	18.552	25.824	25.850	29.249	27.069	16.555	22.218	20.385	21.229	21.229
Toplam Bütçe Transferleri (4)	22.891	33.063	35.133	52.685	55.039	52.833	63.684	71.793	77.294	77.294
TABLO 5.1b: Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir ve Giderleri, sabit fiyat (2003=100), milyon TL										
TÜFE 2003=100	134,49	145,77	160,44	170,91	181,85	200,85	213,23	229,01	247,72	247,72
GELİRLER	38,085	37,450	40,315	43,399	50,572	60,080	62,640	69,159	72,163	72,163
Prım Tahsilatları	31,046	30,934	34,995	32,593	37,485	45,258	47,287	52,552	55,302	55,302
Diğer Gelirler (1)	7,039	6,516	5,320	10,806	13,087	14,822	15,353	16,607	16,861	16,861
GİDERLER (2)	51,219	54,629	56,460	60,193	65,268	68,163	73,103	77,750	80,266	80,266
Sigorta Ödemeleri	33,301	36,178	37,177	39,817	43,798	46,069	49,908	52,573	55,124	55,124
Sağlık Giderleri	13,143	13,751	15,834	16,888	17,903	18,194	20,706	21,806	22,042	22,042
Yatırım Harcamaları (3)	13	32	13	53	42	36	56	79	83	83
GELİR-GİDER FARKI	13,133	-17,178	-16,144	-16,794	-14,696	-8,083	-10,462	-8,591	-8,103	-8,103
Açık Kapamaya Yönelik Bütçe Trans.	13,794	17,716	16,112	17,114	14,885	8,242	10,420	8,901	8,570	8,570
Toplam Bütçe Transferleri (4)	17,021	22,682	21,898	30,826	30,266	26,305	29,866	31,349	31,202	31,202
TABLO 5.1c: Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir-Gider Farkı/ GSYH %										
GSYH	795,575	887,714	1.002.736	1.006.732	1.167.664	1.404.928	1.581.479	1.823.427	2.054.898	2.054.898
Açık Kapamaya Yönelik Trans./ GSYH %	2,33	2,91	2,58	2,91	2,32	1,18	1,40	1,12	1,03	1,03
Toplam Bütçe Transferleri (3)/ GSYH %	2,88	3,72	3,50	5,23	4,71	3,76	4,03	3,94	3,76	3,76
TABLO 5.1d: Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir - Giderleri Farkı/ Merkezi Yönetim Konsolide Bütçesi %										
Merkezi Yönetim Konsolide Bütçe	178.126	204.068	227.031	268.219	294.359	314.607	361.887	408.225	448.752	448.752
Açık Kapamaya Yönelik Trans/ Merkezi Yön. KB %	10,42	12,65	11,39	10,90	9,20	5,26	6,14	4,99	4,73	4,73
Toplam Bütçe Transferleri (3)/ Merkezi Yön. KB %	12,85	16,20	15,48	19,64	18,70	16,79	17,60	17,59	17,22	17,22

Kaynak: Bütçe Gerekeceği, çeşitli yıllar.
 GSYH: SBB Sosyal ve Ekonomik Göstergeler (1923-2011) ve Ekonomik Göstergeler (2012-2023).
 TÜFE: TÜİK.
 Merkezi Yönetim Konsolide Bütçe: Muhasebat Genel Müdürlüğü.

- (1) Diğer gelirler, devlet katkısı ve faiz gelirleri gibi bütçeden alınan transferler ile diğer gelirlerden oluşuyor.
 (2) 2019 yılı ve sonrası için SBB, Yıllık Programlardan alındı. Öncesi kalıntı olarak besaplandı.
 (3) 2010 yılından sonraki kamu personeli redvayı ve diğer giderlerin, 2012 sonrası ödeme gücü olmayanların sağlık giderlerini içeriyor.
 (4) Faiz gelirleri, emeklilik, devlet katkısı, emeklilere yapılan ek ödeme, prim tevkifatlarından kaynaklanan transferler ve prim ödeme gücü olmayanların GSS primleri dâhil.

TABLO 5.1a devamı: Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir ve Giderleri, cari fiyat, milyon TL

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
GELİRLER	214.310	247.568	281.019	359.008	414.014	455.572	618.338	971.710	2.133.922
Prım Tahsilatları	161.356	186.549	210.105	258.919	296.236	326.623	443.894	728.843	1.503.931
Diğer Gelirler (1)	52.954	61.019	70.914	100.089	117.778	128.949	174.444	242.867	629.991
GİDERLER (2)	225.139	268.838	304.017	375.354	451.878	525.962	637.963	1.013.431	2.172.442
Sigorta Ödemeleri	155.133	188.225	212.821	249.030	303.331	350.273	414.803	680.436	1.426.821
Sağlık Giderleri	59.411	68.048	77.687	91.562	110.749	133.704	177.241	283.224	533.143
Yatırım Harcamaları (3)	211	240	215	252	198	163	369	205	119
GELİR-GİDER FARKI	-10.829	-21.270	-22.998	-16.346	-37.864	-70.390	-19.625	-41.720	-38.520
Açık Kapamaya Yönelik Bütçe Trans.	12.286	20.392	24.609	27.698	39.968	71.980	19.670	49.055	54.166
Toplam Bütçe Transferleri (4)	80.083	106.786	132.466	148.388	197.064	245.976	254.072	389.917	875.005

TABLO 5.1b devamı: Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir ve Giderleri, sabit fiyat (2003=100), milyon TL

	2003=100	2003=100	2003=100	2003=100	2003=100	2003=100	2003=100	2003=100	2003=100
GELİRLER	269,54	292,54	327,41	393,88	440,50	504,81	686,95	1128,45	1859,38
Prım Tahsilatları	79,310	84,627	85,831	91,147	93,987	90,246	90,012	86,110	114,765
Diğer Gelirler (1)	19,646	20,858	21,659	25,411	26,737	25,544	25,394	21,522	33,882
GİDERLER (2)	83,327	91,898	92,855	95,297	102,583	104,190	92,869	89,807	116,837
Sigorta Ödemeleri	57,555	64,342	65,001	63,225	68,861	69,387	60,383	60,298	76,736
Sağlık Giderleri	22,042	23,261	23,728	23,247	25,142	26,882	25,801	25,098	29,749
Yatırım Harcamaları (3)	78	82	66	64	45	32	54	18	6
GELİR-GİDER FARKI	-4,018	-7,271	-7,024	-4,150	-8,596	-13,944	-2,857	-3,697	-2,072
Açık Kapamaya Yönelik Bütçe Trans.	4,558	6,971	7,516	4,493	9,073	14,259	2,863	4,347	2,913
Toplam Bütçe Transferleri (4)	29,711	36,503	40,459	37,673	44,736	48,726	36,986	34,553	47,059

TABLO 5.1c devamı: Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir-Gider Farkı/ GSYH %

	2003=100	2003=100	2003=100	2003=100	2003=100	2003=100	2003=100	2003=100	2003=100
GSYH	2.350,941	2.626,560	3.133,704	3.761,166	4.317,810	5.048,568	7.256,142	15.011,776	26.276,307
Açık Kapamaya Yönelik Trans./ GSYH %	0,52	0,79	0,79	0,47	0,93	1,43	0,27	0,33	0,21
Toplam Bütçe Transferleri (3)/ GSYH %	3,41	4,07	4,23	3,95	4,56	4,87	3,50	2,60	3,33

TABLO 5.1d devamı: Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir - Giderleri Farkı/ Merkezi Yönetim Konsolide Bütçesi %

	2003=100	2003=100	2003=100	2003=100	2003=100	2003=100	2003=100	2003=100	2003=100
Merkezi Yönetim Konsolide Bütçe	506,305	584,071	678,269	830,809	1.000,027	1.203,737	1.603,545	2.942,748	6.585,456
Açık Kapamaya Yönelik Trans/ Merkezi Yön. KB %	2,43	3,49	3,63	2,13	4,00	5,98	1,23	1,67	0,82
Toplam Bütçe Transferleri (3)/ Merkezi Yön. KB %	15,82	18,28	19,53	17,86	19,71	20,43	15,84	13,25	13,29

(1) Diğer gelirler, devlet katkısı ve faturalı ödemeler gibi bütçeden alınan transferler ile diğer gelirlerden oluşuyor.

(2) 2019 yılı ve sonrası için SBB, Yıllık Programlardan alındı. Öncesi yıllardan olarak beslenildi.

(3) 2010 yılından sonra kamu personeli redavî ve ilaç giderlerini; 2012 sonrası ödeme gücü olmayanların sağlık giderlerini içeriyor.

(4) Türkiye İş Kurumu'nun yatırımlarını kapsıyor.

(5) Faturalı ödemeler, ek katkılar, devlet katkısı, emeklilere yapılan ek ödeme, prim teşviklerinden kaynaklanan transferler ve prim ödeme gücü olmayanların GSS primleri dahil.

Kaynak: Bütçe Genelgesi, cesitli yıllar.
GSYH: SBB Sosyal ve Ekonomik Göstergeler (1923-2011) ve Ekonomik Göstergeler (2012-2023).
TUFE: TÜİK.
Merkezi Yönetim Konsolide Bütçe: Muhasebat Genel Müdürlüğü.

oluşturan emeklilik ve sağlık fonlarının birbirinden ayrışması düşüncesinin aksine, sağlık fonundaki fazlanın emeklilik harcamalarında kullanıldığını not ediyordu.

Kamunun emeklilik giderlerinde ilgi çekici bir diğer unsur, bu giderlerin 2021 ve 2022 yıllarında sabit fiyatla azalması, ancak 2023 yılında ise tekrar artışa geçmesi. 2023 yılında emekli maaşı ödemelerinde sabit fiyatla %27'lik bir artış olduğu Tablo 5.1b'den anlaşılabilir. Bu artışın iki kaynağı olduğunu söylemek mümkün. Bunlardan biri, kamuoyunda emeklilikte yaşa takılanlar düzenlemesi olarak bilinen düzenleme sonucunda emekliliğe hak kazanan sayısında yaşanan artış. Bir diğeri ise, aynı yıl asgari emekli aylığı düzeyinin yükseltilmesi ve ikramiye ödemeleri yoluyla emekli aylıklarının düzeyinde yapılan iyileştirmeler.

2023 yılında kamunun emeklilik harcamalarındaki artışı, hükümetin uzun yıllar karşı çıktığı emeklilikte yaşa takılanların taleplerini karşılamasıyla bir yere kadar açıklamak mümkün. SGK'nın aylık istatistiklerine göre, emeklilikte yaşa takılanların taleplerinin kabul edilmesiyle SGK'dan aylık ya da gelir alan kişilerin sayısında 2023 yılında %15'lik bir artış olduğu göze çarpıyor. Buradan hareketle 2023 yılında yaşanan sabit fiyatla sigorta ödemelerinde görülen %27'lik artışın en az %15'inin EYT uygulamasından kaynaklandığını iddia etmek mümkün. Hatta 2023 yılında EYT düzenlemesi kapsamında emekliliğe hak kazananlara verilen emekli maaşının, önceki yıllarda verilen maaşa göre daha yüksek olduğu düşünülürse bu oranın daha da yüksek olduğu tahmin edilebilir.³

Kamunun emeklilik harcamalarının yükselmesi, bu harcamalarda yıllar içinde düzenli bir artış olması, hatta emeklilik harcamalarının kamunun en büyük sosyal harcama kalemini oluşturması, emeklilerin yaşam koşullarıyla ilgili yeterli bilgi vermez. Emekli aylıklarının asgari bir geçim standardı karşılamaya yetip yetmediği veya çalışanların emekli olmadan önceki yaşam standartlarını sürdürmelerini mümkün kılıp kılmadığı sadece kamunun toplam emeklilik harcamalarındaki değişimle açıklanamaz.

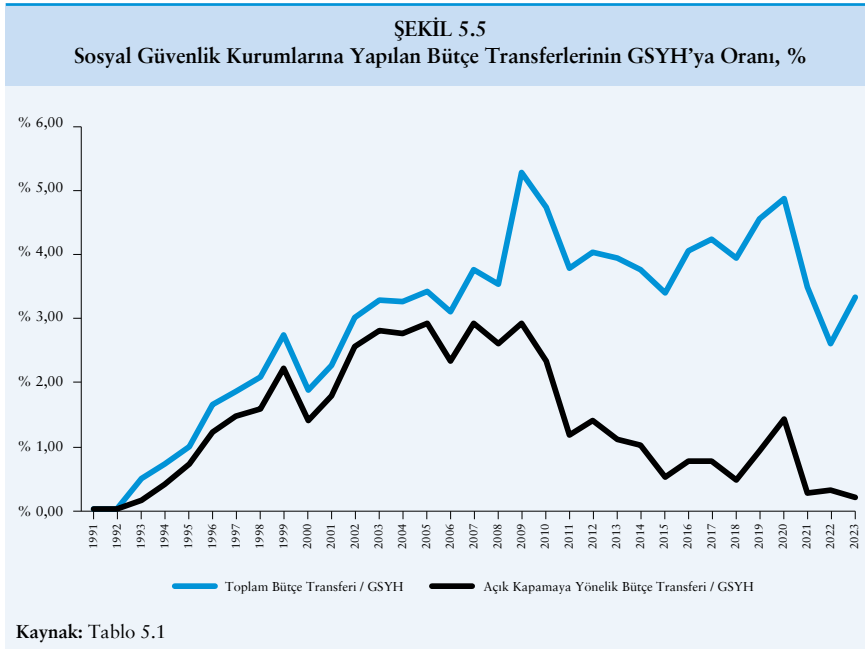
Örneğin, 2023 yılında, kamunun emeklilik harcamalarında sabit fiyatla artış olduğu görülüyor. Bu artışın bir bölümü SGK Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın 2024 Yıllık Programı'nda bildirdiği gibi, Ocak ve Temmuz ayla-

3 Mehmet Şimşek açıklamasında, EYT giderinin yükünün cari fiyatla giderlerin yarısına ulaştığına işaret ediyor. <https://www.dw.com/tr/mehmet-%C5%9Fim-%C5%9Fekten-eyt-eler-%C5%9Ftirisib-%C3%BCy-%C3%BCk-a-%C3%A7-%C4%B1-%C4%9Fa-yol-a-%C3%A7-%C4%B1/a-6954696>

rında emekli aylıklarına ilave refah payı verilmesinden ve asgari emekli aylığının 7.500 TL'ye yükseltilmesinden kaynaklanıyor. Ancak bu iyileştirmelere rağmen, 2023 yılında da emekli aylıklarının hem asgari ücret hem de yüksek enflasyon karşısında erimeye devam ettiği biliniyor. Asgari ücret 2023 yılının Ocak ayında %54,7 ve Temmuz ayında ise %34 artırılırken, emekli aylıklarında artış Ocak ayında %30, Temmuz ayında ise %25 oranında kalıyor. Ayrıca Nisan ayı itibarıyla 7.500 TL'ye sabitlenen asgari emekli aylığı enflasyon karşısında değer kaybetmeyi sürdürüyor. Sadece 2023 yılının Temmuz-Aralık dönemindeki altı aylık enflasyon artışı, TÜİK verilerine göre aylık enflasyon oranlarının toplamı olarak %33'e ulaşıyor.

SGK'nın Gelir-Gider Farkı ve SGK'ya Merkezi Bütçeden Yapılan Transferler

Aşağıda Şekil 5.5'te, incelenen yıllarda yaşanan gelişmelerin sosyal güvenlik sisteminin gelir gider dengesine nasıl yansıdığı gösteriliyor. Şekilde 1991-2023 yılları arasında sosyal güvenlik kurumlarına yapılan toplam bütçe transferlerinin ve açık kapamaya yönelik bütçe transferlerinin GSYH'ya oranını da görmek mümkün.



Yukarıdaki şekile göre, 2007 yılını takiben açık kapamaya yönelik bütçe transferlerinin GSYH'ya oranı genel olarak düşüş eğiliminde. Bununla beraber, SGK'ya yapılan toplam bütçe transferinde herhangi bir düşüş olmaması da dikkat çekiyor. 2007 yılında bütçeden SGK'ya yapılan toplam transferin GSYH'ya oranının %3,76 olduğu görülüyor (Tablo 5.1 c. ve Şekil 5.5). Ekonomik daralmanın yaşandığı 2009 yılındaki fırlama ve pandeminin yaşandığı 2020 yılındaki düşüş dışarıda bırakılırsa bütçeden SGK'ya yapılan toplam transferlerin GSYH'ya oranının %3,5 ile %4,5 arasında salındığı ortaya çıkıyor. 2023 yılında bütçeden SGK'ya yapılan olan toplam transferlerin GSYH'ya oranı %3,33 düzeyinde kalıyor.

Şekil 5.5, sosyal güvenlik sisteminin gelir ve giderlerinin reform sonrasında bir nebze dengeye oturduğunu gösteriyor. Sosyal güvenlik alanındaki son yapısal reform öncesinde, 2007 yılında sosyal güvenlik kurumlarına yapılan toplam bütçe transferlerinin GSYH'ya oranı %3,76; açık kapamaya yönelik bütçe transferlerinin GSYH'ya oranı ise %2,93 idi. Şekil 5.5'ten izlenebileceği üzere, reformu takiben 2009 yılından itibaren açık kapamaya yönelik bütçe transferlerinin GSYH'ya oranı düşüş eğilimine girdi. Bu oran 2015 yılında %0,52'ye düştü, 2020 yılı hariç⁴ %1'in altında kaldı ve 2023 yılında da %0,21 oldu. Bu verilerden hareketle, 2007 yılından itibaren SGK'nın gelir ve giderleri arasındaki farkın azalmasında devlet katkısı ve faturalı ödemelerin diğer gelir olarak kayıt edilmesinin etkili olduğu dikkat çekiyor. Reformun geçmişte açık kapama amacıyla gerçekleştirilen bütçe aktarımını sistemin içine entegre ettiği ve bu entegrasyon sonucu sosyal güvenlik sistemini finansal dengeye yaklaştırdığı söylenebilir. Bu değişiklik bir yanıyla sadece şekilsel bir değişiklikten ibaret gibi görülebilir. Ancak başka bir bakış açısından, sosyal güvenlik sistemine kamu katkısının tekil hükümetlerin bütçeye ilişkin kararlarına bırakılmayarak sosyal güvenlik sisteminin finansman mimarisine eklenmiş olması yine de sosyal güvenlik sisteminin finansal sürdürülebilirliğine katkıda bulunmuş olabilir.

Sosyal güvenlik sisteminin gelir ve giderlerinin dengelenmeye başlaması, esas olarak SGK'nın gelirlerinin giderlerden daha hızlı artmasından kaynaklanmış görünüyor. Tablo 5.1b'deki veriler esas alındığında, 2007-2023 yılları arasında SGK'nın gelirlerinin sabit fiyatla %200 arttığını, giderlerindeki artışın ise %128 olduğu ortaya çıkıyor. SGK gelirlerindeki artışın ise daha büyük oranda kamunun katkısından kaynaklanması dikkat çekiyor. SGK'nın

4 2020 yılında, pandeminin etkisiyle, prim gelirleri azalmış, giderlerse artmıştı (Tablo 5.1c).

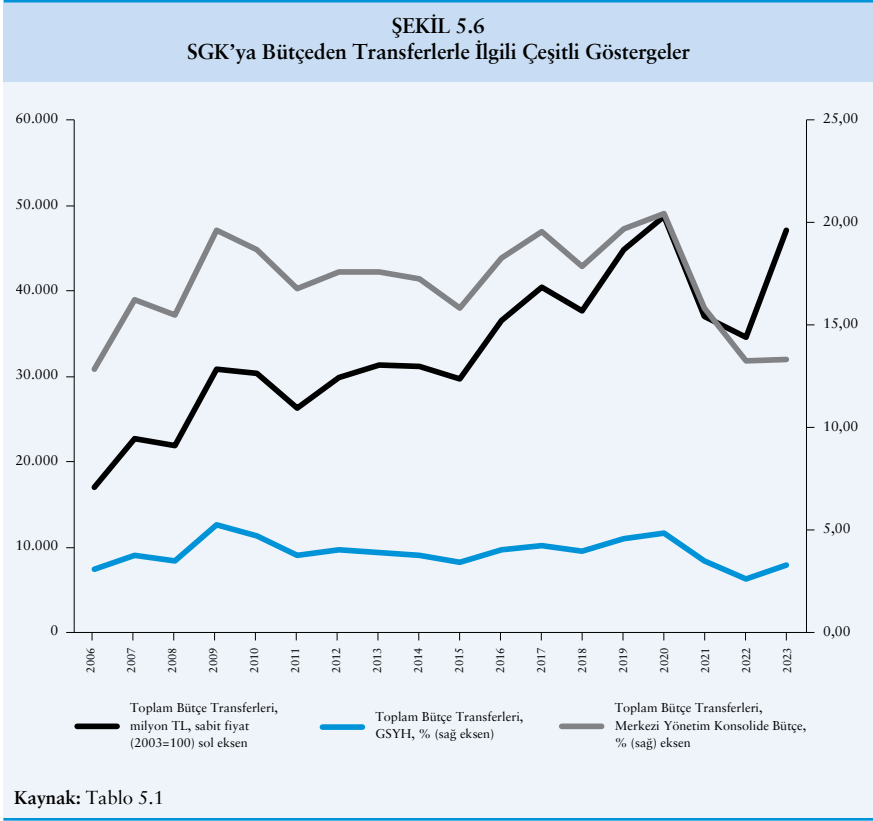
gelirlerinin arttığı bu dönemde prim gelirlerinin %161 yükseldiği, devlet katkısı ve faturalı ödemeler gibi bütçeden alınan transferlerden oluşan diğer gelirlerin ise %381 yükseldiği fark ediliyor.

Pandemiyi takip eden ilk yıllarda kamunun SGK'ya yaptığı transfer toplamının GSYH'ye oranının %4'ün altına düşmüş olması ve bu düzeyde seyretmesi dikkat çekiyor. 2021 ve 2022 yıllarında bütçeden SGK'ya yapılan transferler GSYH'daki büyümeden payını (2021'de ekonomik büyüme oranı %11, 2022'de ise %5,6) almamış görünüyor. Aksine oranın düştüğü göze çarpıyor. 2023 yılında ise bütçeden SGK'ya yapılan toplam transferin GSYH'ya oranı bir nebze artış gösteriyor. Ancak bu artış daha önceki yıllarda olan %4 bandına ulaşmaktan uzak kalıyor. Ayrıca kamunun SGK'ya yaptığı transferin GSYH'ya oranındaki bu artışın büyük oranda emeklilikte yaşa takılanların taleplerinin karşılanması sonucunda emekliliğe hak kazanan yaklaşık iki milyon kişiye aylık ödenmeye başlanmasından kaynaklandığını da not etmek gerek. Dolayısıyla orandaki artış emeklilerin reel gelirlerinde genel bir iyileşmeye karşılık gelmiyor.

Aynı döneme Tablo 5.1b'de görülebilen sabit fiyatları esas alarak bakalım. Söz konusu transferler, yukarıdaki şekilden izlenebilen GSYH'ya oranlar bakımından olduğu gibi sabit fiyatla da 2021 ve 2022 yıllarında azalmış görünüyor. Bir başka ifadeyle, hükümet bu yıllarda genel bütçeden SGK'ya enflasyonun altında artış gösteren düzeyde bir transfer yapmış. 2023 yılında sabit fiyatla yapılan transferin ise, emekli sayısının en az iki milyon daha az olduğu 2020 yılında yapılan transfer miktarı olan 47 milyar TL'ye ancak ulaştığı ortaya çıkıyor. Ancak bu iki yıl arasında mevcut emekli kişi sayısında neredeyse 3 milyona yakın fark olduğunu hesaba kattığımızda, 2020 yılı düzeyinde bir transferin 2023 yılında yapılması bize bu durumun 2023'te ortalama emekli maaşlarında reel bir artış sağlayamayacağını düşündürüyor.

Aşağıdaki Şekil 5.6'da genel bütçeden SGK'ya yapılan transferin yıllar içindeki değişimini farklı göstergeler çerçevesinde inceliyoruz. İncelemeye dahil ettiğimiz göstergeler şöyle: Bütçeden SGK'ya yapılan toplam transferlerin sabit fiyatla değerler, GSYH'ya oranı, merkezi yönetim konsolide bütçesine oranı.

Şekil 5.6 bütçeden SGK'ya yapılan transferlerin son yıllarda gösterdiği duraklamayı ortaya koyuyor. SGK'ya bütçeden yapılan transferlerin GSYH'ya oranı, 2007 yılından itibaren –2019 yılındaki artış dışında– oldukça sabit bir düzeyde kalıyor. Bu oran 2021 ve 2022 yıllarında azalıyor. 2023 yılında ise küçük bir artış gösteriyor, ancak 2020 oranına çıkamıyor (Şekil 5.6,



sağ eksen). Bütçeden SGK'ya yapılan toplam transferler sabit fiyatla incelendiğinde, daha önce sözünü ettiğimiz 2021 ve 2022 yıllarındaki azaldığı; 2023 yılındaysa, emekli kişi sayısının neredeyse 3 milyon az olduğu 2020 yılı düzeyine ancak çıkabildiği görülüyor (Şekil 5.6, sol eksen).

SGK'ya bütçeden yapılan transferlerin merkezi yönetim konsolide bütçesindeki payı incelendiğinde, 2021 ve 2022 yıllarında, yapılan transfer/bütçe oranının, transfer/ GSYH'ya oranından çok daha hızlı düşüş gösterdiği görülüyor. 2023 yılındaki artışın ise çok sınırlı kaldığı göze çarpıyor. 2006 yılı dışarıda bırakılırsa, 2023 yılının, genel bütçeden SGK'ya yapılan transferin merkezi yönetim konsolide bütçesine oranının, incelenen yıllarda en düşük düzeyde kaldığı dikkat çekiyor.

SONUÇ YERİNE

Türkiye’de 1980’li yılların sonları ile 2000’li yılların ortaları arasında, özellikle SSK ve BAĞ-KUR’un gelir gider dengelerinde ciddi bozulmalar yaşanmasının nedenleri arasında, sosyal güvenlik gelirlerinin sadece sağlığa ve emekliliğe harcanmak üzere toplanmasına rağmen, dönemin siyasetçileri tarafından amaç dışı alanlarda kullanılması bulunuyordu. Ayrıca 1992 yılında emeklilikte yaş şartının kaldırılması emekli sayısında ciddi bir artışa, emeklilik giderlerinin de hızla ve katlanarak yükselmesine yol açmıştı.

Gelirler bakımından da benzer bir özensizlik göze çarpıyor. Çok sayıda kamu kurumunun sosyal güvenlik kurumlarına prim borçlarını ödemeyi geciktirmeleri ve borcu bulunan işverenlere yönelik bir dizi affın devreye sokulması gibi uygulamalar sosyal güvenlik gelirlerinin, gereğinin altında olmasına neden oldu. Ayrıca 2000’lerdeki reformlara kadar Türkiye’de sosyal güvenlik kurumlarına (özellikle SSK ve BAĞ-KUR’a) kamu katkısının öngörülmemiş olması Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin 2007 yılına kadar açık vermesinde etkili olmuştu.

Sosyal güvenlik sisteminde gelir ve giderler arasındaki açığa nasıl yaklaşılacağı büyük oranda siyasi yaklaşımlarla ilgili. Kitabın bu başlığında reform sonrasında, 2008-2021 yılları arasında, SGK’ya yapılan bütçe transferlerinin GSYH’ya oranın %3,5 ile %4,5 bandında seyrettiğini ortaya koyduk. Bu genel eğilimin iki istisnası mevcut: GSYH’da daralma yaşandığı 2009 yılı ve pandeminin etkili olduğu 2020’lerin başı. 2000’li yılların ortalarındaki sosyal güvenlik reformlarının kamu katkısının sosyal güvenlik finansman mimarisine eklenmesi sonucunda, 2020’li yıllara gelindiğinde bu oranın artık sadece %0,5 ile %1 puanı açık kapama işlevi görüyordu. İncelenen döneme ilişkin bir diğer gözlemimiz reform sonrasında bütçeden SGK’ya yapılan transferlerin gerek GSYH’ya oranında gerekse merkezi yönetim konsolide bütçesine oranında 2020’li yıllara değin sistemli bir azalma olmadığı.

Durum böyleyken, sosyal güvenlik sisteminde giderlerin gelirlerden yüksek olması 1990’lı yıllardaki gibi yeniden “kara delik” olarak nitelenmeye başlanmıştı. Siyasetçiler bir yandan emeklilikte yaşa takılanların emeklilik hakkı kazanmalarını destekliyor, diğer yandan emeklilik sisteminin gelir gider dengesizliği konusunda birbirlerinin siyasi geleneklerini suçluyordu. Sosyal güvenlik, halka sosyal güvenliğin sürdürülebilir bir şekilde nasıl sağlanacağı dışında kalan bir çerçevede gündeme gelebiliyordu. Ayrıca siyasetçilerin üzerinde uzlaşmış gördükleri sosyal güvenlik sisteminde-

ki açığın önemli bir sorun oluşturduğu savı, yeni liberal yaklaşıma uygun bir sosyal güvenlik reformuna meşruiyet sağlayacak zımni bir uzlaşya da evrilmiş görünüyordu. Özel bireysel emeklilik sistemine ek olarak tamamlayıcı emeklilik modelinin de özendirileceği yeni değişiklikler yapılacağı gündemde yer tutuyordu.

Sosyal güvenliğe ilişkin, ancak sosyal güvenliği sağlamayı birincil hedef almayan bütün bu tartışmalar, emeklilik aylıklarının emeklilerin yaşam standardını sürdürmeye, asgari geçimi garanti etmeye yetmediği, emeklilerin kronikleşmiş bir geçim sorunuyla karşı karşıya kaldığı zamanlarda gerçekleşti. Sosyal hakları ciddiye alan bir bakış açısından ele alındığında, sosyal güvenliğe ihtiyacın böylesine önemli olduğu bir durumda SGK'ya merkezi yönetim bütçesinden transfer yapılmasının kendi başına bir sorun teşkil etmediği düşünülür. Hatta mevcut transfer düzeylerinin yetersiz kaldığı iddia edilebilir. Bu bütçe transferleri, sosyal devlet ilkesi bağlamında kamunun yurttaşlarına yaşlılıkta gelir güvencesi sağlama sorumluluğunu yerine getirmesinin bir gereği olarak değerlendirilebilir. Ayrıca, hükümetlerin geçmişte sosyal güvenlik açığına yaptıkları katkılar hesaba katıldığında, bu transferler bir tazmin aracı olarak da görülebilir.

Sosyal güvenlik ihtiyacının arttığı 2020'li yıllarda, harcamalarda aksi yönde bir değişim olduğunun altını çiziyoruz. Esas olarak, yüksek enflasyonun etkisiyle genel bütçeden SGK'ya transferlerin GSYH'ya oranının 2021, 2022 ve 2023 yıllarında 2007 yılındaki oranın bile altına düşmesi dikkat çekiyor. 2023 yılında genel bütçeden SGK'ya transferlerin GSYH'ya oranının 2007 yılındaki oranın altında kalıyor. Harcamalardaki değişimi, sabit fiyatı esas alarak incelediğimizde SGK'ya 2023 yılında yapılan bütçe transferinin, emeklilikte yaşa takılanların taleplerinin yerine getirilmesini takiben emekli sayısında ciddi artışa yol açmasına rağmen, ancak 2020 yılı düzeyinde olduğu görülüyor.

Sosyal güvenlik sisteminin, yani sağlık, işsizlik ve emeklilik sistemlerinin, mali açıdan sürdürülebilir ve ülkede yaşayan herkese ve gelecek kuşaklara da sağlık güvencesi ve yaşlılıkta ve işsizlik durumunda gelir güvencesi sağlayabilir şekilde çalışması için sağlam bir mali yapı üzerine kurulu olması şüphesiz önemli. Ancak sosyal hakların anayasal düzlemde korunduğu bir ülkede sosyal güvenlik politikalarının, harcamalardaki artışın kontrol altına alınması yaklaşımıyla düzenlenmesinin, özellikle de geçim sorununun bu denli yaygın olduğu durumlarda, kısa ve orta vadede yurttaşların gelir gider dengesini ya da yaşam kalitesini bozacak etkiler yapacağı biliniyor.

Nitekim, 2020'li yıllardaki yüksek enflasyon koşullarında, en düşük emekli maaşına ve genel olarak emekli maaşlarına yapılan zamların emeklilerin reel gelirlerindeki azalmanın önüne geçecek düzeyde olmadığı görülüyor. Halbuki, bu başlığın girişinde de ifade ettiğimiz üzere, sosyal güvenlik politikalarının birincil önceliğini, yurttaşların sağlık hizmetlerine erişebilmeleri ve işsizlik ile yaşlılık durumlarında gelir güvencesine sahip olmaları oluşturur.

Kitabın bu başlığı Türkiye'de 2000'lerin ortalarında gerçekleştirilen reformların ardından sosyal güvenlik sisteminin gelir gider dengesini nasıl değiştirdiğini incelerken, sadece tüm emeklilik sistemlerini birden etkileyen yapısal faktörlere odaklanmanın yeterli olmayacağını da gösteriyor. Nüfusun yaşlanması ve istihdam olanaklarındaki artış oranının, ekonomik gelişme oranının altında seyretmeye başlaması gibi yapısal faktörler tabii ki Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemini de etkiliyor. Ancak bunlarla birlikte, Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin değişimini, ekonomi politikalarından ve karar vericilerin sosyal güvenliği ne şekilde ele aldığından bağımsız olarak anlamak kolay görünmüyor.

Kamu Sağlık Harcamalarının Tarihsel Seyri

VOLKAN YILMAZ - NURHAN YENTÜRK

GİRİŞ

Sağlık hakkı, İkinci Dünya Savaşı sonrasında temel insan haklarından biri olarak kabul görmeye başladı. Dönemin sosyal refah devletleri ile sosyalist ülkeleri, yurttaşlarının sağlık hakkını hayata geçirmek üzere hem koruyucu ve önleyici sağlık alanında atılımlar gerçekleştirdiler hem de tedavi edici sağlık hizmetlerine erişimi kolaylaştırmak üzere ulusal sistemler inşa ettiler. Ulusal sağlık sistemleri, sağlık risklerini kolektif riskler olarak tanımlamakla sağlık alanını önemli ölçüde kamulaştırmış oldular. Bu tutumun sonucunda sağlık harcamaları büyük oranda kamusal nitelik kazandı (Deppe, 2011). Türkiye de bu dönemde sağlık alanını kamusal nitelikte inşa etmeyi başaran ülkelerden biri oldu (Aydın, 2002).

1970'lerin sonundan itibaren sağlık hizmetlerinin yeniden alınıp satılır bir hizmete dönüştürülmesine (metalaştırılmasına) yönelik siyasi söylemler yaygınlaşmaya başladı. Bu siyasi söylemlerin en önemli dayanaklarından biri, kamunun sağlık alanında üstlendiği rolün finansal olarak sürdürülemez olduğu iddiasıydı (Mackintosh ve Koivusaio, 2005). Esasında bu iddianın iki bileşeni bulunuyordu. Birincisi, sağlık harcamalarının arttığı gözlemi. İkincisi, bu artışın kamu eliyle kontrol altına alınamayacağı görüşü.

Sağlık harcamalarının hızla arttığına ilişkin gözlem yerinde görünüyor. Ancak bu artışın ve artış hızının bu denli yüksek olmasının doğal bir yanı yok. Esasında karşı karşıya kaldığımız sağlık harcamalarındaki artış geçmişte alınan birtakım siyasi kararların sonucu. Bu siyasi kararların başında

tedavi edici sağlık hizmetlerinin, koruyucu ve önleyici sağlık hizmetleri ve halk sağlığı yaklaşımı karşısında güçlenmesine onay verilmesi bulunuyor. Bu onayın iki şekilde verildiği söylenebilir: Birincisi, mevcut bilimsel bilgiler ışığında atılabilecek koruyucu ve önleyici sağlık adımlarının atılmaması yoluyla. Bu tür kararların sonucunda tedavi edici hizmetlere olan ihtiyacın artması kaçınılmaz. İkincisi, hükümetlerin ilaç sektörü de dahil olmak üzere özel sağlık sektörünün bileşenlerini ekonomik gelişme aracı olarak görmesi ve bu sektörün büyümesini teşviklerle desteklemesi yoluyla. Özel sağlık sektöründeki büyümenin sağlık harcamalarının artışını tetiklemeşi şaşırtıcı olmaz (Wessen, 1999; Abel-Smith ve Massialos, 1994).

Kamunun sağlık alanından elini çekmesinin, sağlık harcamalarındaki artışın kontrol altına alınmasını kolaylaştırdığına ilişkin herhangi bir kanıt bulunmuyor. Örneğin, Dünya Sağlık Örgütü (2000), büyük oranda özel sağlık sigortası temelli finansman modeli üzerine kurulmuş olan Amerika Birleşik Devletleri sağlık sisteminde sağlık harcaması oranının en yüksek düzeyde olmasına rağmen, Amerikan toplumunun sağlık çıktılarının benzer ülkelere oranla çok daha olumsuz seyrettiğini duyurmuştu. Bir diğer örnekte ise, Birleşik Krallık'ın vergilerle finanse edilen ulusal sağlık sisteminin hem herkese sağlık güvencesi verdiği hem de Amerikan sistemine kıyasla daha olumlu sağlık çıktıları sağladığı görülüyordu (Moran, 1999). 2000'lerin başında yapılan her iki tespit de 2020'li yıllarda halen geçerliydi.

Türkiye'de sağlık harcamaları, 1990'lardan itibaren süregiden sağlık sistemi reformu tartışmalarında önemli bir başlık oluşturdu. Esasında Türkiye, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'ne (OECD) üye diğer ülkelere oranla sağlığa yüksek düzeyde harcama yapan ülkelerden biri değildi. Yine de 2003 yılında başlatılan Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın temel hedeflerinin arasında sağlık harcamalarının kontrol altına alınması yer alıyordu (Sağlık Bakanlığı, 2003).

Sağlıkta Dönüşüm Programı, Türkiye'nin sağlık sisteminin ana finansman modeli olan sosyal sağlık sigortası modelini büyük ölçüde muhafaza etmeyi tercih etti. Bir önceki başlıkta ele alındığı gibi, bu BAĞ-KUR, Emekli Sandığı ve Sosyal Sigortalar Kurumu'nun farklı sosyal sağlık sigorta programlarını genel sağlık sigortası adı altında birleştirerek gerçekleştirildi. Reform öncesi dönemde Yeşil Kart olarak bilinen, yoksul kişilerin sağlık güvencesi kapsamına alınmasını sağlayan program da yeni kurulan genel sağlık sigortasına dahil edildi. Genel sağlık sigortası, katılımın tüm yurttaşlar için zorunlu olduğu bir sosyal sağlık sigorta programı olarak yürürlüğe girdi. Çalış-

şan kişiler maaşlarından yapılan sağlık sigortası primleriyle sigorta fonuna katkıda bulunurken çalışmayan ve yoksul olduğu tespit edilen kişilerin primleri genel bütçeden karşılanmaya devam edildi.

Sağlıkta Dönüşüm Programı, genel sağlık sigortasının yanında, buna entegre olarak işlev gören sağlık hizmetlerinin bireysel ve özel sağlık sigortacılığı yoluyla finansmanının da önünü açtı. Türkiye’de özel sağlık sigortacılığı 2003 yılı reformundan önce de mevcuttu. Reform, tamamlayıcı özel sağlık sigorta biçiminin doğmasına yol açtı. Reform öncesi dönemde sektörün sunmasına izin verilen özel sağlık sigorta poliçeleri ile sosyal sağlık sigortası arasında herhangi bir ilişki bulunmuyordu. Reform sonrasında, genel sağlık sigortalıların belirli bir ilave ücret mukabilinde özel hastaneleri kullanmaları mümkün kılınca, tamamlayıcı sigorta da bu ilave ücreti karşılayacak bir sigorta türü olarak yürürlüğe sokuldu. Ayrıca, reform sonucunda artan özel hastane kullanımını, hastaların devletin izin verdiği ilave ücretlerin üstünde ödemeler yapmak zorunda bırakılmasıyla sonuçlandı. Özel hastanecilik sektörünün genel sağlık sigortası düzenlemeleriyle uyumunun sağlanamaması, sağlığın finansmanında cepten ödemelerin rolünün belirginleşmesine neden oldu.

Bu arka plan çerçevesinde, kitabın bu başlığında Türkiye’de kamu sağlık harcamalarının tarihsel seyrini sunuyor ve harcamaların izlediği seyri sağlık politikalarındaki değişikliklerle birlikte değerlendiriyoruz. Sağlıkta Dönüşüm Programı öncesi ve sonrasında kamu sağlık harcamalarını incelemek, hem sağlık sisteminin dönüşümünün etkilerini kavramaya hem de sistemin geleceğini bu kavrayışla tartışmaya yarayabilir. Ancak bu konuda sadece kamunun sağlık harcamalarına odaklandığımızın altını çizimiz. Her ne kadar Türkiye’de sağlık harcamalarının büyük bir bölümü kamu tarafından yapılıyor olsa da diğer harcama türleri olan cepten ödemeler ve özel sağlık sigortacılığı yoluyla yapılan sağlık harcamalarını da hesaba katmadan harcamalarla halkın sağlık hizmetlerine erişimi arasındaki ilişkiyi kavramak olanaklı değil. Bu nedenle, kitabın amacına uygun olarak bu başlıkta yapacağımız değerlendirmeler, kamu sağlık harcamalarının yapısını merkeze alacak.

Bu başlığın ilk bölümünde ürettiğimiz 1988 ve 2023 yılları arasında yıllık kamu sağlık harcamaları verisi sunuluyor ve bu verinin üretilmesinde kullandığımız yöntem tartışılıyor. Kamu sağlık harcamaları verileri, 2006 yılı ve sonrası için kolaylıkla bulunabiliyor. Biz bu veriyi, kütüphane taraması ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla yazışmalar yoluyla elde ettiğimiz bilgilerle 1988 yılına kadar geri götürmeyi başardık. Oluşturduğumuz bu zaman serisi verisinin, aynı yöntem takip edilerek her yıl güncellenmesi ve eko-

nometrik çalışmalarda kullanılması mümkün. Bu başlığın ikinci bölümünde kamu sağlık harcamalarının GSYH'ya oranının değişimi ve sabit fiyatla artış trendi uzun dönemli olarak ele alınıyor. Üçüncü bölümde, kamu sağlık harcamalarında görülen artışın nedenleri çeşitli göstergelere dayanılarak tartışılıyor. Dördüncü bölümde ise Sağlık Bakanlığı'nın harcamalarındaki artış ayrıntılı olarak ele alınıyor ve bunda önemli bir rolü olduğu görülen personel artışı tartışılıyor. Beşinci bölümde de şehir hastanelerinin maliyeti hesaplanıyor.

KAMU SAĞLIK HARCAMALARININ TARİHSEL SEYRİ: 1988-2023

Kamunun Kişisel Sağlık Harcamaları

Kamu kesimi kişisel sağlık harcamaları tedavi ve ilaç harcamalarını kapsar. Tablo 6.1a'da reformla birlikte kurulan SGK'ya devredilmiş eski sosyal güvenlik kurumlarının 1999 yılı öncesi sağlık harcamaları görülebilir.

Tablo 6.1a'da 1988-2023 yılları için ayrı ayrı yer alan Emekli Sandığı, SSK ve BAĞ-KUR harcamaları, Tablo 6.1b'de SGK başlığı altında bir arada veriliyor. Ayrıca bu tabloda eski sistemdeki adıyla Yeşil Kartlılar'a yönelik tedavi ve ilaç harcamaları izlenebilir.

Kamu Kesimi Kolektif Sağlık Harcamaları

Kamu kesimi kolektif sağlık harcamaları, koruyucu sağlık ve temel sağlık harcamalarını, personel ve diğer cari harcamaları ile yatırım harcamalarını içerir. Bu harcamaların yıllar içindeki değişimi Tablo 6.2'de görülebilir. Burada merkezi yönetimin, mahalli idarelerin, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun (SYDTF) kolektif sağlık harcamalarının toplamı yer alıyor. Mahalli idareler kategorisi il özel idaresi, belediyeler, bağlı idareler ve mahalli idari birliklerini kapsıyor.

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin harcamaları, fonksiyonel sınıflandırmaya göre yayımlanıyor. Bu sınıflandırma sayesinde, merkezi yönetimin toplam sağlık harcamalarına ulaşılabilir. Ancak bu sınıflandırmada merkezi yönetim sağlık harcamaları içerisinde 1995-2011 yılları arasında sosyal güvenliği olmayanların ilaç ve tedavi harcamaları (Yeşil Kartlılar için yapılan kişisel sağlık harcamaları) da yer alıyordu. Bu nedenle 2012 yılına kadar, merkezi yönetim harcamalarından Yeşil Kart harcamalarını çıkardık ve kolektif sağlık harcaması toplamını bu şekilde hesapladık.

TABLO 6.1a:
Kamu Kesimi Kişisel Sağlık Harcamaları, cari fiyat, bin TL

	Emekli Sandığı Tedavi ve ilaç	SSK Tedavi ve ilaç	BAĞ-KUR Tedavi ve ilaç
1988	85	635	32
1989	201	1.163	160
1990	313	2.128	278
1991	635	3.925	422
1992	1.511	7.316	524
1993	3.196	12.062	1.061
1994	7.522	23.424	2.987
1995	17.858	44.755	8.045
1996	34.636	87.937	18.412
1997	84.041	199.230	54.500
1998	187.041	406.180	201.254
1999	360.267	748.700	413.417
2000	623.073	1.280.189	730.291
2001	1.089.395	2.257.958	1.228.806
2002	1.840.221	3.594.350	2.195.295
2003	2.498.190	4.981.194	3.183.120
2004	2.795.696	6.635.691	3.719.300
2005	2.917.046	7.065.000	3.625.815

Kaynaklar:**Emekli Sandığı sağlık harcamaları:**

www.sgk.gov.tr, İstatistikler, Devredilen kurum istatistikleri, Emekli Sandığı, Sağlık İstatistikleri.

SSK sağlık harcamaları:

1995-2004 SGK, www.sgk.gov.tr, Devredilen kurum istatistikleri, SSK, Aylık İstatistik Bülteni.

1990-1995 SGK'dan yazılı talep edilerek alındı.

1988-1989 tahmindir. 1988-1989 yılları için SSK'nın toplam giderlerine ulaşılabiliyor.

1990-1993 yılları arasında SSK toplam harcaması içinden sağlık harcamalarının ortalama payı hesaplanarak tahmin edildi.

BAĞ-KUR sağlık harcamaları:

www.sgk.gov.tr, istatistikler, Devredilen kurum istatistikleri, BAĞ-KUR, zaman serisi verileri yıllar itibariyle sağlık sigortası giderleri.

TABLO 6.1b
Kamu Kesimi Kişisel Sağlık Harcamaları, cari fiyat, bin TL

	Toplam SGK (ES, SSK, BAĞ-KUR) Tedavi ve İlaç	Kamu personeli Tedavi ve İlaç	Sosyal Güvenliği Olmayanların Tedavi ve İlaç Giderleri (Yeşil Kart vd.)	Toplam Tedavi ve İlaç
1988	752	214		966
1989	1.524	448		1.972
1990	2.719	769		3.488
1991	4.982	1.501		6.483
1992	9.351	3.131		12.482
1993	16.319	6.122		22.441
1994	33.933	13.841		47.774
1995	70.658	25.572	4.950	101.180
1996	140.985	47.344	10.145	198.474
1997	337.771	101.155	25.891	464.817
1998	794.475	214.103	60.938	1.069.516
1999	1.522.384	386.784	127.434	2.036.602
2000	2.633.552	590.353	198.519	3.422.424
2001	4.576.159	1.021.707	392.000	5.989.866
2002	7.629.866	1.650.411	650.000	9.930.277
2003	10.662.503	2.027.775	917.000	13.607.278
2004	13.150.687	2.460.494	1.062.000	16.673.181
2005	13.607.000	2.196.661	1.809.000	17.612.661
2006	17.676.000	2.439.690	2.932.431	23.048.121
2007	20.045.000	2.711.230	3.934.651	26.690.881
2008	25.404.000	2.734.325	4.048.542	32.186.867
2009	28.863.000	3.292.282	5.506.334	37.661.616
2010	32.556.000	794.000	4.944.199	38.294.199
2011	36.542.000	292.762	5.139.860	41.974.622
2012	44.151.000	311.255	230.149	44.692.404
2013	49.963.000	336.131	1.852	50.300.983
2014	54.603.000	358.380	1.489	54.962.869
2015	59.411.000	380.275	1.614	59.792.889
2016	68.048.000	378.236	1.207	68.427.443
2017	77.687.000	343.957	2.543	78.033.500
2018	91.566.000	484.738	658	92.051.396
2019	110.749.000	532.859	1.114	111.282.973
2020	135.704.000	490.546	7.652	136.202.198
2021	177.241.000	590.247	10.838	177.842.085
2022	283.224.000	933.564	10.630	284.168.194
2023	544.658.000	2.108.357	19.682	546.786.040

Kaynaklar:**SGK tedavi ve ilaç harcamaları:**

2004 sonrası için SBB, Bütçe Gereççeleri.

2004 öncesi Tablo 6.1a

Kamu personeli tedavi ve ilaç harcamaları (cenaze harcamaları hariç):

1988-2005 arası Maliye Bakanlığı'ndan yazılı olarak alındı.

2006-2017 arası Kalkınma Bakanlığı'ndan 2017 sonrası Muhasebat Genel Müdürlüğü.

Yayınlar-raporlar, merkezi yönetim bütçe istatistikleri, bütçe gider tabloları, Ekon4.

Yeşil Kart harcamaları:

1995-2005 SGK, www.sgk.gov.tr, İstatistikler, Aylık İstatistik Bültenleri, Primisz Ödemeler, yeşil kart harcamaları.

2006-2023 Muhasebat G.M., Yayınlar-raporlar, merkezi yönetim bütçe istatistikleri, bütçe gider tabloları, Ekon4.

2012 yılından itibaren SGK ilaç ve tedavi harcamaları içinde.

2012 yılı ve öncesi Sağlık Bakanlığı (merkezi yönetim) sağlık harcamaları içinde.

TABLO 6.2:
Kamu Kesimi Kolektif Sağlık Harcamaları, cari fiyat, bin TL

	Merkezi Yönetim Sağlık Harcamaları (1995-2012 arası Yeşil Kart hariç)	Toplam Mahalli İdarelerin Sağlık Harcamaları	SYDTF'nin Sağlık Transferleri	Toplam Kamu Kesimi Kolektif Sağlık Harcamaları
1988	641			641
1989	1.482			1.482
1990	3.213			3.213
1991	5.222			5.222
1992	10.499			10.499
1993	19.133			19.133
1994	31.538			31.538
1995	52.325			52.325
1996	106.974			106.974
1997	231.061			231.061
1998	411.825			411.825
1999	679.499	158.000		837.499
2000	945.069	458.000		1.403.069
2001	1.433.490	231.000		1.664.490
2002	2.397.713	356.000		2.753.713
2003	2.791.416	482.000		3.273.416
2004	3.901.000	500.000		4.401.000
2005	5.526.000	467.000		5.993.000
2006	6.341.231	551.814	64.237	6.957.282
2007	7.341.726	770.469	101.349	8.213.544
2008	8.923.618	754.754	122.323	9.800.695
2009	10.175.399	781.787	140.777	11.097.963
2010	11.126.554	747.912	76.356	11.950.822
2011	13.454.370	919.694	154.539	14.528.603
2012	15.350.734	969.618	191.230	16.511.582
2013	19.569.560	1.083.815	244.060	20.897.435
2014	21.481.791	928.752	285.130	22.695.673
2015	25.047.602	1.122.856	363.080	26.533.538
2016	28.500.136	1.345.850	422.000	30.267.986
2017	35.220.918	1.447.399	470.000	38.401.961
2018	40.213.740	1.733.644	904.860	43.627.153
2019	51.197.947	1.679.769	910.290	54.740.643
2020	68.851.797	1.862.927	926.710	72.884.312
2021	110.920.797	2.169.588	904.750	113.090.385
2022	191.497.722	3.818.679	1.054.310	195.316.401
2023	432.076.074	8.110.670	1.280.880	440.186.744

Kaynaklar:

Merkezi Yönetim Sağlık Harcamaları: 1988-2005 Bütçe Gerekçeleri, 2006 sonrası Muhasebat Genel Müdürlüğü, Yayınlar-raporlar, Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri, bütçe gider tabloları, Eko-Fonk.

Mahalli İdareler Sağlık Harcamaları: 1999-2005 arası TÜİK, 2006-2023 arası Muhasebat Genel Müdürlüğü
SYDTF'nin Sağlık Transferleri: Faaliyet Raporları, 2006-2010 SYDGM, 2006-2010; 2011 yılı için SYGM, 2011. 2012: SYGM, 2012 Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni; 2013-2023 Aile ve Hizmetler Bakanlığı Faaliyet Raporları, 2017 tahminidir. ASHB 2017 Faaliyet Raporu'na ulaşılamıyor.

TABLO 6.3:
Kamunun Sağlığa Ayırdığı Toplam Kaynak, bin TL

	Kamu Kesimi Kişisel Sağlık Harcamaları	Kamu Kesimi Kolektif Sağlık Harcamaları	Kamunun Toplam Sağlık Harcaması
1988	966	641	1.607
1989	1.972	1.482	3.454
1990	3.488	3.213	6.701
1991	6.483	5.222	11.705
1992	12.482	10.499	22.981
1993	22.441	19.133	41.574
1994	47.774	31.538	79.312
1995	101.180	52.325	153.505
1996	198.474	106.974	305.448
1997	464.817	231.061	695.878
1998	1.069.516	411.825	1.481.341
1999	2.036.602	837.499	2.874.101
2000	3.422.424	1.403.069	4.825.493
2001	5.989.866	1.664.490	7.654.356
2002	9.930.277	2.753.713	12.683.990
2003	13.607.278	3.273.416	16.880.694
2004	16.673.181	4.401.000	21.074.181
2005	17.612.661	5.993.000	23.605.661
2006	23.048.121	6.957.282	30.005.403
2007	26.690.881	8.213.544	34.904.425
2008	32.186.867	9.800.695	41.987.562
2009	37.661.616	11.097.963	48.759.579
2010	38.294.199	11.950.822	50.245.021
2011	41.974.622	14.528.603	56.503.225
2012	44.692.404	16.511.582	61.203.986
2013	50.300.983	20.897.435	71.198.418
2014	54.962.869	22.695.673	77.658.542
2015	59.792.889	26.533.538	86.326.427
2016	68.427.443	30.267.986	98.695.429
2017	78.033.500	38.401.961	116.435.461
2018	92.051.396	43.627.153	135.678.549
2019	111.282.973	54.740.643	166.023.616
2020	136.202.198	72.884.312	209.086.510
2021	177.842.085	113.090.385	290.932.470
2022	284.168.194	195.316.401	479.484.595
2023	546.786.040	440.186.744	986.972.784

Kaynak: Tablo 6.1b ve 6.2

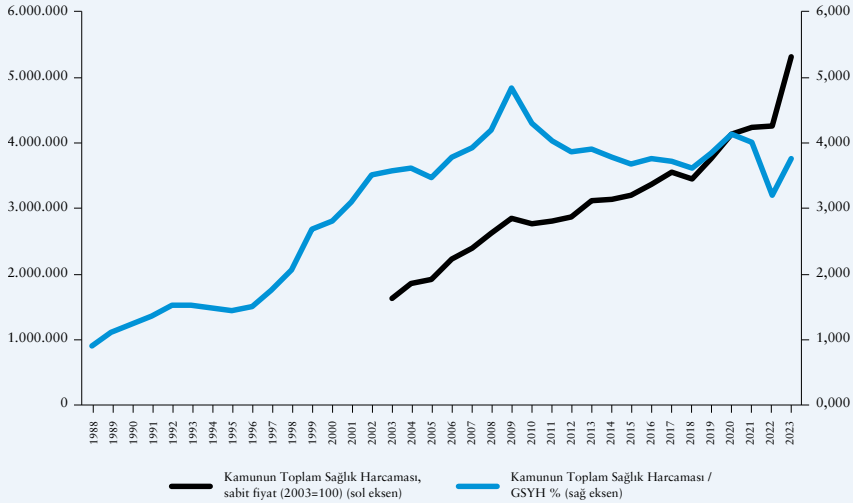
Tablo 6.2’de görüldüğü gibi, örneğin 2023 yılında, kamunun kolektif sağlık harcamalarının %98’i merkezi yönetim sağlık harcamalarından, bunun da %94’ü Sağlık Bakanlığı’ndan kaynaklanıyor. Tablo 6.2’nin son sütununda merkezi yönetim sağlık harcamalarına, mahalli idareler ve SYDTF sağlık harcamalarını ekliyor ve böylece kamunun kolektif sağlık harcamaları toplamına ulaşıyoruz. Bu veriye, Tablo 6.3’te, kamunun kişisel sağlık harcamalarını ekliyor ve kamunun toplam sağlık harcamasını hesaplıyoruz.

TOPLAM KAMU SAĞLIK HARCAMALARININ GELİŞİMİ

Toplam kamu sağlık harcamalarındaki değişimi enflasyonun etkisinden arındırarak incelemek amacıyla kamunun sağlık harcamalarının GSYH’ya oranını dikkate alacağız. Bu kadar uzun dönem için kullanılabilir bir enflasyon serisi olmadığı için elimizdeki en sağlıklı yöntemin bu olduğunu düşünüyüyoruz.

Aşağıdaki Şekil 6.1’de 1988 ve 2023 yılları arasında kamunun toplam sağlık harcamasının GSYH’ya oranının yıllar içinde nasıl değiştığı görülebilir.

ŞEKİL 6.1
Kamu Toplam Sağlık Harcaması / GSYH % ve
Kamu Toplam Sağlık Harcaması, sabit fiyat (2003=100), TL



Kaynak: Tablo 6.3.

GSYH: SBB Sosyal ve Ekonomik Göstergeler (1923-2011) ve Ekonomik Göstergeler (2012-2023).

TÜFE: TÜİK.

Diğer yandan, 2003 yılında üretilen (2003=100) son uzun dönemli enflasyon verisi kullanılarak kamunun toplam sağlık harcamasını sabit fiyatla verebildik. En son yayımlanan veri 2003=100 fiyat indeksi olduğu için sabit fiyatla toplam kamu sağlık harcaması hesabımızı daha geriye götüremiyoruz.

Şekilden görülebileceği üzere toplam kamu sağlık harcamasının GS-YH'ya oranı 1988 yılından itibaren 2009 yılına kadar artış göstermiş. 2009 yılında ise bu oran, yaşanan ekonomik kriz ve GSYH'daki daralmaya da bağlı olarak en yüksek oranına (yaklaşık %5) ulaşmış. 2009 yılından sonra bu oran COVID-19 pandemisinin yaşandığı 2020 ve 2021 yıllarına dek düşüş göstermiş. Toplam kamu sağlık harcamasının GSYH'ya oranı 2020 ve 2021 yıllarında %4 civarına yükselmişse de 2022 yılında %3,2'ye kadar inmiş. 2023 yılında ise, 2012 yılından beri yerleştiği %3,8 bandına yeniden oturmuş. Genel görünüme baktığımızda toplam kamu sağlık harcamasının GSYH'ya oranının 1988-2009 yılları arasında hızlı bir artış eğiliminde olduğunu, 2012 yılından itibaren ise %3,5 ve 4 arasında durağan bir seyir izlediğini görüyoruz.

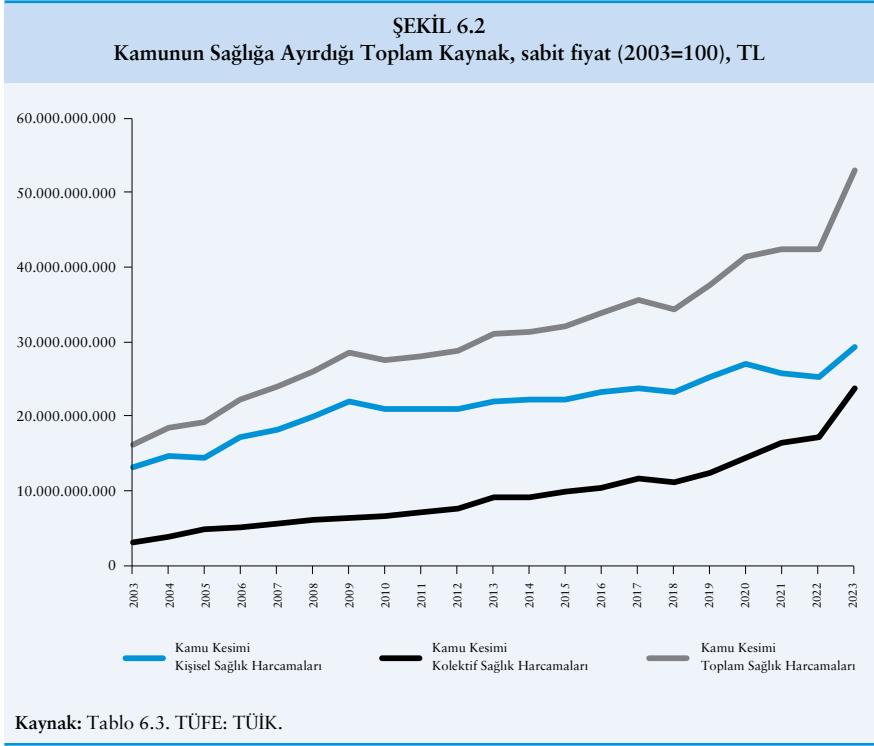
Türkiye'de kamunun sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı benzer ülkelerin (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün diğer üye ülkeleri ve Avrupa Birliği üye ülkeleri) altında kalıyor. Başka bir deyişle Türkiye, uluslararası sıralamalarda kamunun sağlık alanında yaptığı harcama düzeyinde alt sıralarda kendine yer buluyor. Örneğin Türkiye'de kamunun sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı 2022 yılı için %3,2'ken, bu oran Avrupa Birliği üye ülkeleri ortalamasında %7,7'di.¹

Şekil 6.1'de toplam kamu sağlık harcamasının 2003 ve 2023 yılları arasında sabit fiyatla değişimi incelendiğinde, harcama düzeyinin 2022 yılı hariç tüm yıllarda enflasyon artışının üzerinde yükseldiği görülebilir. Son yıllarda bu artışın ivme kazanmış olduğu da dikkat çekiyor. Kamunun sağlık harcamalarının 2003 yılından bu yana sabit fiyatla artış göstermesinin çok sayıda nedeni olabilir. Bu nedenler arasında sağlık hizmetlerinin kullanım sıklığının artmış olması, sağlık hizmet sunum kapasitesinin artırılmasına yönelik (sağlık personel alımı, hastane yapımı, tıbbi teçhizat alımı gibi) adımların giderleri yükseltmesinin, özel hastanelerin sunduğu bazı hizmetlerin genel sağlık sigortasına dahil edilmesinin maliyetleri artırmış olması gibi nedenler yer alıyor olabilir. Bu gelişmeyi aşağıda daha ayrıntılı olarak inceleyeceğiz.

1 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_health

KAMU KESİMİ KİŞİSEL VE KOLEKTİF SAĞLIK HARCAMALARININ GELİŞİMİ

Kamu kesimi toplam sağlık harcamasının geliŐimine ek olarak, kamu kesimi kişisel ve kolektif sağlık harcamalarının yıllar içindeki deđiŐimine ayrı ayrı bakalım. Şekil 6.2 toplam kamu sağlık harcamalarındaki değişimin yanı sıra, kolektif sağlık harcamaları ile kişisel sağlık harcamalarının sabit fiyatla gelişimini gösteriyor.



Şekilden takip edilebileceği üzere, 2003 ve 2023 yılları arasında kamunun kişisel sağlık harcamaları kolektif sağlık harcamalarının hep üzerinde seyrediyor. Kamunun toplam sağlık harcamalarında yaşanan artışa paralel olarak hem kişisel hem de kolektif harcamalarda artışlar dikkat çekiyor. Kamunun kişisel sağlık harcamaları 2003 yılında 13 milyar TL'ken, 2023 yılında sabit fiyatla harcama düzeyi 29 milyar TL'ye çıkmış görünüyor. Kamunun kolektif sağlık harcamalarındaki artış ise daha da çarpıcı. 2003 yılında 3 milyar TL olan kamu kolektif sağlık harcamalarının 2023 yılında sabit fiyatla 23

milyar TL'ye çıktığı anlaşılıyor. Şekil 6.2'de görüleceği gibi, kamunun kolektif sağlık harcamalarının artışı kamunun kişisel sağlık harcamalarından daha hızlı seyrediyor.

Kamunun sağlık harcamalarında kişisel ve kolektif harcamalar dengesinde yaşanan bu önemli değişime Tablo 6.3'teki verileri kullanarak daha yakından bakalım. Tablo 6.3'teki veriler esas alındığında, 1993 yılında kişisel sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamalarının %54'ünü, kolektif sağlık harcamalarının ise toplam harcamaların %46'sını oluşturduğu görülüyor. 2003 yılında kişisel sağlık harcamalarının toplam harcamalar içindeki oranının %81'e yükseldiği, kolektif sağlık harcamalarının oranının ise %19'a kadar gerilediği fark ediliyor. Daha sonraki yıllarda kolektif sağlık harcamalarının payının yeniden artış gösterdiği ve 2023 yılında neredeyse 1993 yılının oranlarını yakaladığı görülüyor. 2023 yılında kamunun kişisel sağlık harcaması toplam harcamaların %55'ine, kolektif sağlık harcamaları ise toplamın %45'ine denk geliyor. Kamunun kişisel ve kolektif harcamaları arasındaki dengede yaşanan bu değişimi yorumlamak için bu harcamaların yöneltildiği kalemlere ilişkin bilgi edinmek gerekir. Çalışmanın bundan sonraki kısmında, kolektif sağlık harcamalarının içinde en önemli payı olan Sağlık Bakanlığı harcamalarını ayrıntılı olarak inceleyecek ve böylece kamunun kolektif sağlık harcamalarındaki artışa ilişkin değerlendirmelerde bulunacağız.

SAĞLIK BAKANLIĞI HARCAMALARININ BİLEŞİMİ VE GELİŞİMİ

Diğer kamu kurumları gibi, Sağlık Bakanlığı'nın harcamalarının ekonomik sınıflandırmaya göre dağılımı 2006 yılından itibaren beş kalemden izlenebiliyor: Personel giderleri, mal ve hizmet alımları, cari transferler, sermaye giderleri ve sermaye transferleri. Tablo 6.4'te 2006 ve 2023 yılları arasında Sağlık Bakanlığı'nın bu kalemlerdeki yıllık harcamalarının sabit fiyatla dağılımı ve yıllar içindeki değişimi izlenebilir.

Genel bir gözlem olarak Sağlık Bakanlığı'nın toplam harcamalarında, 2006 ve 2023 yılları arasında %250'nin üzerinde artış olduğu söylenebilir. Bir önceki bölümde işaret edildiği üzere, kamunun kolektif sağlık harcamalarının artmasında, Sağlık Bakanlığı'nın toplam harcamalarındaki bu artış başat rolü oynuyor. Bakanlığın toplam harcamalarındaki artış tüm harcama kalemlerinde kendini gösteriyor. Ancak, söz konusu dönem boyunca Sağlık Bakanlığı'nın yaptığı harcamaların farklı kalemlere dağılımı incelendiğinde, personel ve SGK ödemelerinin yarıdan fazlasına karşılık geldiği görülüyor. Bu harcama kaleminin tüm ikinci ve üçüncü basamak kamu sağlık kuruluşla-

rındaki personelin maaş ödemelerinin toplamı olduğu düşünöldüğünde, Bakanlık harcamalarının önemli bir bölümünü oluşturmasının şaşırtıcı olmadığı söylenebilir. 2023 yılında bu kaleme yapılan harcamaların toplamı, toplam Sağlık Bakanlığı harcamalarının %57'sini oluşturuyor.

TABLO 6.4 Sağlık Bakanlığı Harcamaları, Ekonomik sınıflandırma, sabit fiyat (2003=100), bin TL						
	Personel ve SGK Ödemeleri	Mal ve Hizmet Alımları	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Sağlık Bakanlığı Toplam Harcama
2006	3.388.705	2.604.936	6.361	345.616	1.288	6.346.906
2007	3.454.148	3.348.180	5.964	318.442	1.124	7.127.858
2008	3.389.346	3.154.859	4.864	925.785	788	7.475.642
2009	3.441.541	4.431.728	5.049	660.257	648	8.539.222
2010	3.732.018	3.913.511	5.064	469.845	260	8.120.698
2011	3.663.252	4.450.936	5.861	458.371	564	8.578.983
2012	4.058.874	2.291.673	17.212	348.191	2.910	6.718.860
2013	4.314.750	2.096.584	18.071	1.497.563	665	7.927.634
2014	4.649.763	2.240.357	19.304	1.041.697	2.769	7.953.891
2015	4.766.398	2.285.424	33.122	1.420.028	11.413	8.516.385
2016	5.236.085	2.577.580	39.906	1.147.029	19.161	9.019.761
2017	5.285.526	2.713.577	34.803	1.882.792	15.299	9.931.997
2018	5.378.747	2.739.455	64.884	1.206.953	14.144	9.404.184
2019	5.946.722	3.180.579	45.577	1.701.889	2.307	10.877.074
2020	6.622.341	3.964.659	99.394	2.201.826	26.813	12.915.033
2021	5.944.699	5.965.464	67.755	2.402.826	16.060	14.396.804
2022	7.849.980	4.287.012	68.528	3.646.705	24.400	15.876.624
2023	12.492.477	4.098.997	79.056	5.055.243	21.765	21.747.537

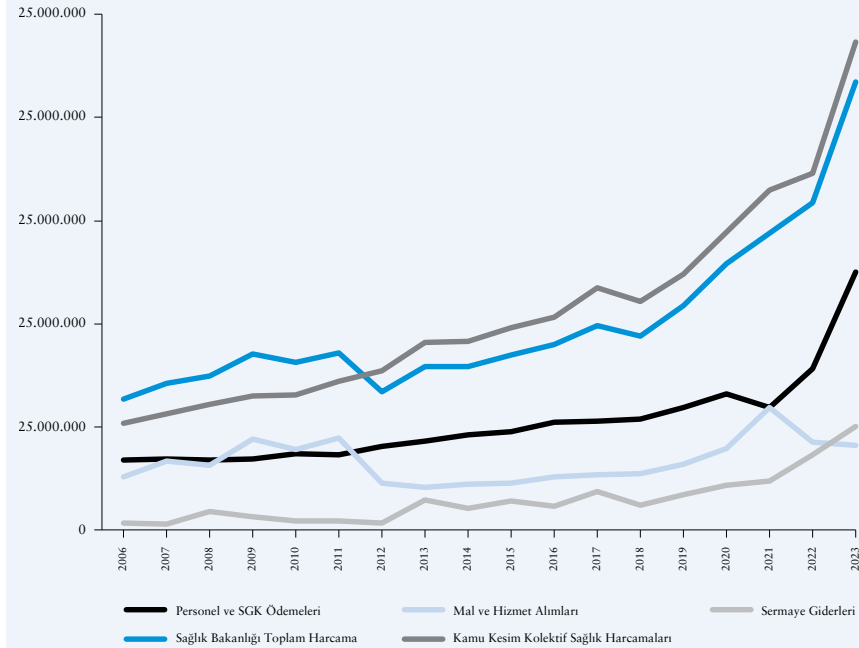
Kaynak: Sağlık Bakanlığı Faaliyet Raporları, 2012-2017 arası Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu ile Türkiye Halk Sağlığı Kurumu dahildir.

Mal ve hizmet alımlarından oluşan diğer büyük harcama kaleminin içinde aile hekimlerine yapılan ödemelerin olduğunu tahmin ediyoruz. Aile hekimlerine yapılan ödemelerin bu kalemde görülmesinin nedeni, 2003 yılındaki reformun sonucu olarak, Bakanlık ile aile hekimleri arasındaki ilişkinin iş sözleşmesi olarak değil hizmet alım sözleşmesi olarak kurgulanması. Bu kalemdeki harcama düzeyinin, sabit fiyatlarla 2010'lu yıllar boyunca 2003 düzeyinin epeyce altında seyrettiği ve ancak 2020'li yıllarda 2010'ların başındaki düzeyine yaklaşabildiğini görüyoruz. Ancak bu yıllarda, bu başlığın ileriki bölümünde açıklanacağı gibi, şehir hastanelerine yapılan hizmet bedeli ödemeleri mal ve hizmet alımları kaleminin önemli bir bileşenini oluşturmaya başladı.

Dolayısıyla 2020'li yıllarda mal ve hizmet alımları kaleminde gerçekleşen iyileşme, aile hekimlerine yapılan ödemelerde bir artış yapıldığı anlamına gelmiyor olabilir. Ayrıca mal ve hizmet alımlarına yapılan harcamanın Sağlık Bakanlığı'nın toplam harcamaları içindeki oranının 2003 yılında %41 düzeyindeyken, 2023 yılına gelindiğinde %18'e gerilemiş olması dikkat çekiyor.

Sağlık Bakanlığı'nın yaptığı harcamalar arasında en hızlı artış gösteren kalem sermaye giderleri kalemi. Bu kaleme yapılan harcamalar 2006 yılından 2023 yılına kadar neredeyse yedi katına çıkmış görünüyor. Sermaye giderleri kalemi, Bakanlığın 2006 yılındaki toplam harcamalarının %5'ine denk gelirken 2023 yılında bu oranın %23'e yükseldiği görülüyor. Bu radikal artışın nedeni, Bakanlığın hastane altyapısını yenileme yolu olarak bir kamu-özel işbirliği (KÖİ) modeli olan şehir hastaneleri modeline yönelmesi. Bu model kamuoyuna kamu kaynağı harcanmadan devlet hastanesi yapılması olarak su-

ŞEKİL 6.3
Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Sağlık Bakanlığı Harcamaları,
Önemli Harcamalar, sabit fiyat (2003=100), bin TL



Kaynak: Tablo 6.4 ve Şekil 6

nulmuş olmakla birlikte bu modelde, Şehir hastanelerini inşa eden ve iŐleten özel sektör kuruluşlarına yüksek bir düzeyde hizmet ve kira ödemesi belirlenmiş olduğunu ileride tartışacağız.

Şekil 6.3, kamu kesimi kolektif sağlık harcamalarının, Sağlık Bakanlığı'nın toplam harcamalarının ve Sağlık Bakanlığı'nın harcama kalemlerinin içinden en önemli üçünün sabit fiyatla gelişimini gösteriyor.

2006 ve 2023 yılları arasında kamu kesimi kolektif sağlık harcamalarının ve bunun içinde en önemli payı olan Sağlık Bakanlığı harcamalarının sabit fiyatla ciddi miktarda arttığı bir kez daha görülüyor. Her iki harcama artışının 2018 yılından sonra ivme kazanmış olması dikkat çekiyor. Bakanlığın harcama kalemlerinde ise mal ve hizmet alımları kalemi dışındaki her iki kalemde de çarpıcı artışlar gözlemleniyor. 2020'li yıllarda personel harcamalarında ve sermaye giderlerinde artış eğiliminin güçlendiği fark ediliyor.

Sağlık Bakanlığı'nın harcamalarında enflasyonun üzerinde artış görülen kalemlerin başında personel ödemeleri geliyor. Bu kalemdeki artışın nedenlerinden biri mevcut personelin maaş düzeyinin iyileştirilmesi değil; 2020'li yıllarda personel maaşlarında enflasyon oranının üzerinde bir artış yapılmadığı biliniyor. Bir diğer açıklama personel istihdamının genişlemesi olabilir. AŞağıdaki Tablo 6.5'te Sağlık Bakanlığı personel sayısının 2017 ve 2023 yılları arasındaki değişimini izleyerek bu olasılığı değerlendirelim.

Tablo 6.5'teki veriler incelendiğinde, 2017 ve 2023 yılları arasında hem sağlık personeli hem de diğer personel sayısında düzenli bir artış olduğu görülüyor. Bu yıllar arasında sağlık personeli sayısının %38 arttığı anlaşılıyor. Artışın büyük bir bölümünün istihdam edilen hemşire sayısından kaynaklandığı söylenebilir. Bakanlığa bağlı diğer personel sayısı ise altı yılda sadece %159 artmış.

2018 yılında diğer personel sayısı 2017 yılının neredeyse %40'ı kadar yükseliyor, 2023 yılında da 94 bini aşkın yeni personel istihdam edildiği anlaşılıyor. İncelenen son iki yıla odaklandığımızda, son sütunda görüldüğü gibi, 2023 yılında sağlık personeli sayısının 9.953, diğer personel sayısının ise 94.343 kişi arttığı gözlemleniyor. 2023 yılında uzman tabip sayısı artarken, asistan ve pratisyen tabip sayısının neredeyse aynı miktarda azaldığı ortaya çıkıyor.

TABLO 6.5
Sağlık Bakanlığı Personel Sayıları

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2022-2023 Artış Miktarı
Sağlık Personeli	272.800	289.146	300.591	335.133	335.550	367.599	377.552	9.953
Uzman Tabip	41.685	43.034	44.320	45.572	45.556	48.929	56.628	7.699
Assitan	8.736	10.138	11.805	13.085	16.144	23.305	19.574	-3.731
Tabip	40.363	41.275	44.702	48.506	49.617	53.315	49.107	-4.208
Diş dr.	10.233	10.927	11.488	11.627	11.598	12.196	12.916	720
Eczacı	2.796	3.100	3.442	3.720	4.042	4.817	5.151	334
Hemşire	117.577	127.900	132.733	156.972	154.680	169.234	177.866	8.632
Ebe	51.410	52.772	52.101	55.651	53.913	55.803	56.310	507
Diğer Personel	184.580	338.906	345.477	370.303	364.565	383.003	477.346	94.343
Sağlık memuru	71.109	71.315	70.555	71.976	70.383	115.208		
Sağlık teknikeri	32.979	39.239	42.052	54.227	54.665	19.183		
Diğer sağlık hizmetleri	10.422	11.667	12.585	14.432	14.784	16.837		
Genel idare	33.332	31.746	30.260	29.670	29.397	30.117		
Teknik hizmetler	6.997	7.280	7.044	6.885	6.998	7.143		
Avukatlık	449	470	468	513	535	533		
Din hizmetleri	232	225	214	207	196	210		
Yardımcı hizmet	22.736	21.569	20.134	19.182	17.238	18.490		
İdari büro		2.683	2.614	2.502	2.370			
İşçi geçici personel	6.324	152.712	159.551	170.709	167.999	175.282		
Genel Toplam	457.380	628.052	646.068	705.436	700.115	750.602	854.898	104.296

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, Faaliyet Raporları.

2023 yılında diğer personel sayısında yaşanan önemli artışın hangi görev ve iş tanımlarındaki personel alımından kaynaklandığına ilişkin ayrıntılar faaliyet raporunda yer almıyor. Ancak Sağlık Bakanı'nın basın açıklamaları² ve basında yer alan haberlere³ göre, 22.000 civarında kişinin temizlik, koruma ve güvenlik, bakım-onarım ve şoförlük hizmetlerinde, 15.500 civa-

2 <https://www.saglik.gov.tr/TR-95130/42500-yeni-personel-istihdamina-iliskin-aciklama.html> ve <https://www.saglik.gov.tr/TR-102510/27-bin-sozlesmeli-saglik-personeli-alimi-icin-ki-lavuz-yayinlandi.html>

3 <https://www.ntv.com.tr/galeri/turkiye/saglik-bakanligi-2-etap-personel-alimi-2023-personel-alimi-basladi-mi-basvurular-ne-zaman-yapilacak-osym-basvuru-kilavuzu,ZCySOLIPS00BDFZaDcFb4w/uYh2kHJGf0qPB36v97zixw> ve <https://www.trthaber.com/haber/gundem/turkiyenin-saglik-ordusu-2023te-de-buyumeye-devam-edecek-734532.html#:~:text=Sağlık%20Bakanlığı%2C%202023'te%2023,sözleşmeli%20sağlık%20personeli%20istihdam%20edecek>

rında kişinin tıbbi sekreter olarak ve 25.000 civarında kişinin sağlık teknikeri ve teknisyeni olarak çalıştırılacağı ilan edilmiş. Personel alımlarının 2024 yılında da sürdüğü biliniyor.

SAĞLIK BAKANLIĞI HARCAMALARINDA ŞEHİR HASTANELERİ

Sağlıkta Dnşim Programı'nın ikinci fazı olarak kamuoyuna duyurulan Şehir hastaneleri modeli KÖİ erevesinde Yap Kirala Devret (YKD) sözleşmesi yoluyla yapıldılar. Sağlık Bakanlığı'na göre 2023 yılında yapımı tamamlanan 25 Şehir hastanesi bulunuyordu.⁴

Şehir hastaneleri modeli, hastanenin yapım aşamasında belirli devlet garantileri sunulmak suretiyle özel sektörün yatırım maliyetini üstlenmesi ve hastane açıldıktan sonra devletin ilgili firmaya genellikle 25 yıl boyunca kira ve hizmet bedeli ödemesi fikrine dayanıyor. 2016 yılında ilk olarak Mersin Şehir Hastanesi'nin açılmasının ardından diğer Şehir hastaneleri de peyderpey açılmaya başlandı ve bu hastanelere yönelik harcamalar Sağlık Bakanlığı'nın harcamaları içinde önemli bir kaleme dönüştü. Ekonomik sınıflandırma esas alındığında Sağlık Bakanlığı harcamalarında Şehir hastanelerine ödenen kira bedelleri sermaye giderleri içinden, hizmet bedelleri ise mal ve hizmet alımı kalemi içinden karşılanıyor.

Tablo 6.6, 2018 ve 2023 yılları arasında Bakanlığın cari fiyat ve sabit fiyatla Şehir hastanelerine yaptığı hizmet ve kira bedeli ödeme düzeylerinin ve bu kalemlerin Bakanlığın toplam harcamaları içindeki payının değişimini gösteriyor. Bu tabloyu denek cetvellerini ve faaliyet raporlarını kullanarak oluşturduk. Başlangıç bütçesinden hareketle kira ve hizmet bedeli verisine ayırıtılmış bir Şekilde ulaşılabilir. Ancak yıl sonunda Şehir hastanelerine yapılan toplam harcama düzeyi verisi sadece 2019, 2021, 2022 ve 2023 yılları için mevcut. Bu verileri Tablo 6.6'nın son stnunda dikkatinize sunuyoruz.

Tablo 6.6 incelendiğinde, sabit fiyatlar esas alındığında Sağlık Bakanlığı'nın Şehir hastanelerine yaptığı toplam harcamanın 2019 yılından 2023 yılına kadar geçen sürede neredeyse dört kat arttığı gözleniyor. 2020'li yıllara gelindiğinde Şehir hastanelerine yapılan harcama Bakanlığın toplam harcamasının %10'unun üzerinde seyretmeye başlamış görünüyor. 2023 yılında Şehir hastanelerine yapılan harcamaların Bakanlığın toplam harcamaları içindeki payının biraz düşmüş olmasının nedeni, kitabın bu başlığının bir önceki bölümünde açıkladığımız üzere, aynı yıl Bakanlığın yüksek sayıda diğer per-

4 <https://khgmsehirhastaneleridb.saglik.gov.tr/TR-96318/sehir-hastanelerimiz.html>

TABLO 6.6
Sağlık Bakanlığı ve KÖİ Bütçe ve Harcamaları, bin TL

Sağlık Bakanlığı Başlangıç Bütçesi, cari fiyat							Sağlık Bakanlığı Toplam Harcama, cari fiyat
	Personel ve SGK Ödemeleri	Mal ve Hizmet Alımları	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Toplam	
2018	20.016.143	10.275.405	181.275	7.042.000	56.563	37.571.386	37.041.200
2019	26.738.036	13.773.475	231.628	7.657.304	36.833	48.437.276	47.913.511
2020	30.216.990	17.754.352	245.408	10.593.292	65.787	58.875.829	65.196.376
2021	37.697.203	20.770.098	454.674	18.536.000	157.544	77.615.519	98.898.842
2022	49.256.548	36.832.275	691.433	29.036.600	220.605	116.037.461	179.159.765
2023	158.926.136	71.672.907	1.782.868	60.405.591	581.045	293.368.547	404.369.356
KÖİ Hizmet ve Kira Bedelleri Başlangıç Bütçesi, cari fiyat							KÖİ Toplam Harcama, cari fiyat
	KÖİ, Şehir Hastaneleri, Hizmet Bedelleri Başlangıç Bütçesi	KÖİ, Şehir Hastaneleri, Kira Bedelleri Başlangıç Bütçesi	Toplam KÖİ Başlangıç Bütçesi				
2018	1.269.633	1.274.684	2.544.317			..	
2019	2.470.000	3.680.000	6.150.000			3.386.157	
2020	4.799.162	5.615.757	10.414.919			..	
2021	6.456.297	9.970.000	16.426.297			13.414.370	
2022	7.476.894	14.081.904	21.558.798			25.658.933	
2023	18.954.056	27.684.000	46.638.056			49.540.896	
KÖİ Hizmet ve Kira Bedelleri Başlangıç Bütçesi, sabit fiyat (2003=100)							KÖİ Toplam Harcama, sabit fiyat
	KÖİ, Şehir Hastaneleri, Hizmet Bedelleri Başlangıç Bütçesi	KÖİ, Şehir Hastaneleri, Kira Bedelleri Başlangıç Bütçesi	Toplam KÖİ Başlangıç Bütçesi				
2018	322.340	323.622	645.962			..	
2019	560.726	835.414	1.396.141			768.708	
2020	950.687	1.112.450	2.063.136			..	
2021	939.850	1.451.343	2.391.193			1.952.743	
2022	662.581	1.247.898	1.910.479			2.273.821	
2023	1.019.375	1.488.883	2.508.258			2.664.377	
KÖİ, Hizmet ve Kira Bedellerinin Sağlık Bakanlığı Bütçeleri içindeki Payı, %							Harcama %
	KÖİ, Şehir Hastaneleri, Hizmet Bedelleri Bütçesi/ Sağlık Bakanlığı Mal ve Hizmet Alımları Bütçesi %	KÖİ, Şehir Hastaneleri, Kira Bedelleri Bütçesi / Sağlık Bakanlığı Sermaye Giderleri Bütçesi %	Toplam KÖİ Bütçesi/ Toplam Sağlık Bakanlığı Bütçesi %			KÖİ Toplam Harcama/Sağlık Bakanlığı Toplam Harcama %	
2018	12,36	18,10	6,77			..	
2019	17,93	48,06	12,70			7,07	
2020	27,03	53,01	17,69			..	
2021	31,08	53,79	21,16			13,56	
2022	20,30	48,50	18,58			14,32	
2023	26,45	45,83	15,90			12,25	

Kaynak: Başlangıç bütçeleri: Sağlık Bakanlığı, Ödenek Cetvelleri ve Faaliyet Raporları.
Harcamalar: Performans Programları ve Faaliyet Raporları.

sonel alımı yapması. Şehir hastanesi sözleŐmelerinin 25 yıllık olduğu göz önünde bulundurulduğunda, bu bedellerin uzun yıllar boyunca Bakanlığın harcamaları arasında önemli bir yer tutacağı öngörülebilir.

2023 yılında Şehir hastanelerine yapılan kira demelerinin Sağlık Bakanlığı sermaye giderlerinin %45'inden fazla olduğu görülüyor. Bir başka ifadeyle, Sağlık Bakanlığı'nın 2023 yılındaki toplam yatırım harcamalarının %45'inden fazlası Şehir hastanelerine kira bedeli olarak harcanmış. Bu oran 2020 ve 2021 yıllarında bu harcama kaleminin yarıdan fazlasına karşılık geliyordu. Benzer Şekilde, Şehir hastanelerine ödenen hizmet bedellerinin toplam Sağlık Bakanlığı mal ve hizmet bedelleri içindeki payı 2021 yılında %30'ların üstüne çıkmıŐtı. 2023 yılında bu oran toplam mal ve hizmet alımları kaleminin dörtte biri civarındaydı.

SONUÇ YERİNE

Bu başlıkta sunduğumuz, sabit fiyatlarla yıllık kamu sağlık harcamaları verisi, Türkiye'de kamunun sağlık harcamalarının 2003 ve 2023 yılları arasında sürekli artış gösterdiğini ortaya koyuyor. Bu artış, Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın yürürlüğe konulduğu 2003 yılından 2009 yılına dek geçen sürede kamunun sağlık harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasıla içindeki oranında da önemli bir yükseliŐi beraberinde getiriyor. 2003 yılında kamunun sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı %2'nin altındayken, 2009 yılında bu oran %5 düzeyine yükseliyor. Ancak 2009 ve 2023 yılları arasındaki eğilim, kamu sağlık harcamalarının GSYH'ya oranının çoğu yıl %4'n altında kaldığı görülüyor. Ekonomik İŞbirliği ve Kalkınma rgt ve Avrupa Birliği ye ülkeleriyle karşılaştırmalı olarak bakıldığında, Türkiye kamu sağlık harcamasının GSYH'ya oranının düşük olduğu ülkeler kategorisinde yer almaya devam ediyor.

Türkiye'de kamunun sağlık harcamaları incelendiğinde, bu harcamaların ağırlıklı olarak tedavi ve ilaç harcamaları odaklı, kişisel sağlık harcamalarının merkezde olduğu bir yapı arz ettiği görülüyor. Bu durum, başta sözünü ettiğimiz tedavi edici sağlık hizmetleri merkezli sağlık sistemi yapısıyla da uyumlu. Bununla birlikte yaptığımız analiz, yıllar içinde kolektif sağlık harcamalarının kamunun toplam sağlık harcamaları içindeki payının arttığına işaret ediyor. Ancak kamunun sağlık harcamalarının yapısında gerçekleşen bu değişim, koruyucu ve önleyici bir yaklaşıma geçişin habercisi olmaktan çok, çoğu koruyucu önleyici hizmetlerle doğrudan ilgili olmayan alanlardaki istihdam artıŐlarının ve Şehir hastanelerine yapılan kira ve hizmet bedellerinin pa-

yının yüksekliğine işaret ediyor. Uygulamada ne ölçüde koruyucu ve önleyici bir yaklaşımı hayata geçirmeye yaradığı tartışmalı olan aile hekimliği modeline yapılan harcamaların toplam kamu sağlık harcaması içinde yer aldığı harcama kaleminin ise, sağlık harcamalarının 2020'li yıllarda sabit fiyatlarla düşüş gösteren tek bileşeni olması dikkat çekiyor.

Kamu Kurumlarının Askeri Harcamaları

NURHAN YENTÜRK

GİRİŞ

Askeri harcama yapan birçok kurumun stratejik planlarını ve faaliyet raporlarını yayımlama zorunluluğunun olmaması, bütçe görüşmeleri için Meclis'e yollanan ödenek cetvellerinin çok kısıtlı olması askeri harcamaların mertebesi konusunda özellikle basında çok farklı bilgilerin yayımlanmasına neden oluyor. Bakanların zaman zaman Meclis soru önergeleriyle açıkladıkları askeri harcamalar, ilgili akademik yazında kabul görmüş bir tanıma dayanmadığı için, kimi zaman iç güvenlik harcamalarını içeren kimi zaman önemli bazı askeri harcamaları içermeyen rakamların verilmesiyle sonuçlanıyor ve basındaki bilgi kirliliğini artırıyor. Bu nedenlerle de askeri harcamaların izlenmesi Türkiye'de uzun yıllardır bir tabu olarak kalıyor.

Halbuki Türkiye'nin askeri harcamalarının izlenmesi konusunda öncü çalışmayı Gülay Günlük-Şenesen yaptı (Günlük-Şenesen, 2002). Günlük-Şenesen bu çalışmasında, verileri titizlikle ortaya koymasına rağmen basın organlarında spekülatif bilgiler yer almaya devam etti. Diğer yandan Yentürk (2011b, 2018 ve 2019), askeri harcamaların izlenebilmesine olanak sağlamak amacıyla yayımlandı. Ayrıca TESEV'in 2000'li yılların sonunda yayımladığı güvenlik sektörünün sivil denetimiyle ilgili yayınları ve almanakları; Akça ve Özden (2021), Balta-Paker ve Akça (2010), Binici (2011), Elveren (2021), İnsel ve Bayramoğlu (2004), Serra (2011) gibi yayınların, doğrudan askeri harcamaların izlenmesi amacını taşımaları da konunun önemini gündeme getirmek bakımından önemli olduklarını belirtelim.

İki uluslararası kurumun, birçok ülke için olduğu gibi Türkiye için de askeri harcamaları uzun yıllardan beri hesaplamakta ve yayımlamakta olduğunu hatırlatmakta yarar var: NATO ve SIPRI (Stockholm Uluslararası Barış Araştırmaları Enstitüsü). Her iki kurumun askeri harcamalarla ilgili kapsamı ve yöntemi farklılık gösteriyor ve her iki veri üreten kurumun da amacı dünya kamuoyunu bilgilendirmek ve çok sayıda ülke verisini açıklamak olduğu için, askeri harcamaların toplamına ve GSYH oranlarına ulaşılabilir. Bu veriler, uzun yıllardır kamuoyunun ve basının bilgileneşmesi için önemli bir kaynak oluştursalar bile, Türkiye'nin askeri harcamalarının izlenmesi bakımından yetersiz kalıyorlar. Alt kalemlerle ilgili harcamalar olmadan salt toplam askeri harcamaların, özellikle politika üretmek bakımından çok yetersiz bir veri seti oluşturduğunu belirtelim. Kitabın bu başlığında, SIPRI'nin yöntemi kullanılarak Türkiye'nin askeri harcamalarını ayrı kalemler halinde ve toplam olarak hesaplamaya çalıştık.

SIPRI METODOLOJİSİNE GÖRE ASKERİ HARCAMALARI İZLEME YÖNTEMİ VE KAPSAM

SIPRI metodolojisine göre Silahlı Kuvvetlerin, savunma bakanlıklarının ve savunma projeleri üreten diğer kamu kurumlarının (örneğin Savunma Sanayii Destekleme Fonu) cari ve sermaye transferi harcamaları; eğitimi ve silah donanımı askeri operasyonlara yönelik yapılandırılmış ve askeri operasyonlarda kullanılabilen paramiliter güçler (örneğin köy korucuları); askeri uzay harcamaları, askeri araştırma geliştirme harcamaları; bu harcamalarda belirtilen güçlerde görevli tüm askeri ve sivil personel harcamaları ve bunlara ait sosyal güvenlik kurumlarına yapılan ödemeler, emekli olanlara yönelik ödemeler; operasyon, bakım ve mal ve hizmet alımları; diğer ülkelere yapılan askeri bağışlar (örneğin KKTC'ye), barışı korumaya yönelik barış gücü harcamaları askeri harcamalar kapsamında kabul ediliyor. SIPRI metodolojisine göre, sivil savunma harcamaları askeri harcamalara dahil edilmiyor.¹

SIPRI metodolojisinin yol göstericiliğinde askeri harcamaları izlemek için birçok kurumu ve harcama kalemini göz önünde bulundurmak gerekiyor. Bu harcamaların önemli bir kısmına internet üzerinden ulaşılabilir. 2003 yılında çıkarılan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla birlikte Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün yayımları, diğer kurumların harcamalarını olduğu kadar gerçekleşmiş askeri harcamala-

1 <https://www.sipri.org/databases/milex/sources-and-methods>

rı da izleyebilmek için birçok bilgiye ulaşılmasını sağlıyor. Diğer yandan, askeri harcama verileri arasında ulaşılmasında çeşitli kısıtlar olan kalemler de var. Bu çalışma kapsamında, veri bulunmayan harcamalarda, aşağıda açıklanan çeşitli yöntemleri kullanarak tahminde bulunmaya çalışacağız.

Milli Savunma Bakanlığı (MSB)

Milli Savunma Bakanlığı'nın bütçesi, Genel Kurmay Başkanlığı bütçesi ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri komutanlıklarının bütçelerini kapsıyor. Milli Savunma Bakanlığı'nın harcama kalemlerinin fonksiyonel sınıflandırmasında sosyal yardım harcamaları altında yer alan küçük bir harcama var. Bu, kuvvet komutanlıklarının internet sitelerinde toplumsal gelişime destek harcamaları olarak açıklanıyor. Depreme hazırlık ve insani arama-kurtarma kapsamında yapılan eğitim ve teçhizata yönelik harcamalar da bulunuyor. Bunlar, küçük olmaları ya da ayrıştırılamamaları nedeniyle askeri harcamalar içinde kaldı.

Jandarma Genel Komutanlığı (JGK) ve Sahil Güvenlik Komutanlığı (SGK)

MSB 2010 Yılı Faaliyet Raporu'na göre Jandarma Genel Komutanlığı (JGK) ve Sahil Güvenlik Komutanlığı da savunma organizasyonunun bir parçası olmakla birlikte İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak emniyet ve asayiş görevi yapıyorlar. Bu iki kurumun bütçeleri, genel bütçeli idareler arasında ayrı olarak veriliyor. Raporla yer alan bilgilere göre Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı eğitim ve öğrenim bakımından Genelkurmay Başkanlığı'na, emniyet ve asayiş işleri ile diğer görev ve hizmetlerin ifası yönünden İçişleri Bakanlığı'na bağlı. SIPRI ve diğer bazı uluslararası kurumların metodolojisine göre, eğitimi ve silah donanımı askeri operasyonlara yönelik yapılmış ve askeri operasyonlarda kullanılabilen askeri güçlerin harcamaları askeri harcamaların kapsamında olmalı.² Diğer yandan, askeri harcamaların hesaplanması konusunda Türkiye'de yapılan çalışmalarda Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın harcamaları dikkate alınıyor (Günlük-Şenesen, 2002; Cizre, 2006; Bayramoğlu ve İnsel, 2009). NATO, 2001 yılına kadar bu iki komutanlığı askeri harcamalar ve Türkiye'deki asker sayısı hesaplarının içine katarken 2002 yılından itibaren bu iki komutanlığı kapsam dışına çıkardı (NATO, 2010). SIPRI metodolojisine bağlı kalarak, bu iki komutanlığın harcamalarını askeri harcamalar içinde tuttuk.

2 <https://www.sipri.org/databases/milex/sources-and-methods>. Ayrıca bkz. PAB ve DALF (2003) ve IISS (2011).

Savunma Sanayii Başkanlığı (SSB)

1991 yılında, 3238 Sayılı Kanun'la kurulan Savunma Sanayii Müsteşarlığı, 24 Aralık 2017 tarihinde yayımlanan 696 Sayılı KHK'yla Cumhurbaşkanı'na bağlanmış ve 2018'de adı Savunma Sanayii Başkanlığı olmuş. Başkanlık, tüzel kişiliği haiz özel bütçeli bir kuruluş niteliğinde. Savunma Sanayii Başkanlığı'nın bütçeden aldığı pay çok küçük. Başkanlığın bütçesi Savunma Sanayii Destekleme Fonu'nun (SSDF) %2'sini aşmayacak bir miktardan meydana geliyor ve bu miktar Bakanlar Kurulu'nca azami %50 oranında artırılabilir. SSB sorumluluğunda yürütülen projelerin finansmanının, esas olarak SSDF'den karşılanmasının amaçlandığı belirtiliyor. 3238 Sayılı Kanun'la, ayrıca büyük ölçüde finansman gerektiren projeler için yurtdışından proje kredisi temini imkânı da getirilmiş.

Savunma Sanayii Destekleme Fonu (SSDF)

SSDF, 3238 Sayılı Kanun'un 12. maddesiyle, TSK'nın modernizasyonunun sağlanması ve Türkiye'de modern savunma sanayiinin kurulması için gerekli kaynağın genel bütçe dışında devamlı ve istikrarlı bir şekilde temini amacıyla kurulmuş. Fon'dan yapılan harcamaların, silah üretimi için verilen kredi ve sermaye iştiraki, silah alımı ve üretimiyle ilgili proje bedellerinden oluştuğu belirtiliyor.

Savunma Sanayii Müsteşarlığı'nın 2017 Faaliyet Raporu'nda belirtildiği gibi, "(...) 02 Kasım 2011 tarih ve 28103 mükerrer Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 661 Sayılı KHK ile 3238 Sayılı Kanun'a, Müsteşarlığın görevlerini belirten 10. maddesine, "Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı'nın istihbarat ve güvenliğe ilişkin ihtiyaçları ile Emniyet Genel Müdürlüğü'nün istihbarat ve güvenliğe ilişkin acil ihtiyaçları Müsteşarın teklifi, Milli Savunma Bakanının uygun görüşü ve Başbakan'ın onayı ile Müsteşarlık tarafından tedarik edilir ve bunlara ilişkin giderler Fondan karşılanır" fıkrası eklenmiş. 17 Nisan 2014 tarih ve 6532 Sayılı Kanun ile doğrudan "Milli İstihbarat Teşkilatınca tedarik edilmesi uygun görülen istihbarat ve güvenlik amaçlı ihtiyaçlar için gereken kaynak, MİT Müsteşarı'nın teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onayıyla, Savunma Sanayii Destekleme Fonundan Milli İstihbarat Teşkilatı adına açılmış olan hesaplara aktarılır. Aktarılan bu tutarlar, Milli İstihbarat Teşkilatı'nın tabi olduğu mevzuat hükümlerine göre harcanır" cümlesi eklenmiş. Bu eklemenin, askeri harcamalarla iç güvenlik harcamaları arasında ayırım yapılmasını oldukça zorlaştırdığını belirtelim.

Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK)

1950 yılında 5591 Sayılı Kanun’la, sermayesinin tamamı devlet tarafından karşılanarak kurulan Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK) tüzel kişilik olarak yeniden yapılandırıldı. Günümüzde 233 Sayılı KHK kapsamında bir iktisadi devlet teşekkülü olarak varlığını sürdürüyor. Kurumun ana görevi olarak “Türk Silahlı Kuvvetlerinin her çeşit silah, mühimmat, roket, harp araç ve gereç ihtiyacını 10 fabrika ve yaklaşık 6.000 personel ile karşılanmaktadır” ifadesi yer alıyor. MKEK harcamalarını ve gelir kaynaklarını askeri harcamaları hesaplamak üzere incelerken, hesaplama kapsamındaki diğer kurumlarla ve bütçeyle olan kaynak alışverişini dikkate almak önem kazanıyor. MKEK’nin finansman ihtiyacının karşılanması amacıyla bazı yıllar Hazine Müsteşarlığı’na kuruma borç verildiği için, bu borçları askeri harcama olarak hesaba dahil ediyoruz.

Köy Korucularının Maaş ve Silahları

Eğitimi ve silah donanımı askeri operasyonlara yönelik yapılandırılmış ve askeri operasyonlarda kullanılabilen paramiliter güçler olarak kabul edebileceğimiz köy korucularına yönelik harcamalar İçişleri Bakanlığı’nın bütçesinde bulunuyor. 24096 nolu Resmi Gazete’de 01.07.2000 tarihinde yayımlanan Köy Korucuları Yönetmeliği’ne göre “Köy korucuları, mesleki bakımdan görev yaptıkları köyün bağlı olduğu Jandarma Komutanı’nın emir ve komutası altındadır. İlçe Jandarma Komutanı köy korucuları teşkilatının eğitim ve özlük haklarını yürütmek, görevlerini etkin olarak yapmalarını sağlamak ve denetlemekle mülki amir adına sorumludur.” Bu açıklama köy korucularına yönelik harcamaların SIPRI metodolojisine göre, askeri harcamalar içinde sayılmasını gerektiriyor. Aynı yönetmeliğe göre, “Köy korucularının taşıyacakları silah, mühimmat ve teçhizatın temin giderleri İçişleri Bakanlığı bütçesinden, bu silahların bakım ve onarım giderleri köy bütçesinden karşılanır”. Aynı şekilde, yönetmelikte “Köy korucularına, hizmetin devamı süresince ödenecek ücret, o köy ihtiyar meclisince tespit edilir ve köy bütçesinden karşılanır” deniyor. Köy bütçesi, ihtiyar meclisi ile muhtar tarafından hazırlanarak köyün bağlı olduğu mülki idare amiri tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe giren bir bütçe olduğu için İçişleri Bakanlığı ödenek cetvellerinde yer alan Valilik ve Kaymakamlıklar kaleminden ödeniyor.³

3 İdarelerin ödenek cetvelleri için bkz. ilgili yılın 31 Aralık tarihli resmi gazetelerinde yer alan bütçe kanunlarının ekleri.

Bu durumda köy korucularının maaş ödemelerinin İçişleri Bakanlığı'nın personel harcamalarından, silah harcamalarının ise İçişleri Bakanlığı mal ve hizmet alımı harcamalarından yapıldığı anlaşılıyor. Köy korucularına verilen maaşlara (sosyal güvenlik primleri hariç) ayrı olarak ulaşılabilmekteyken, köy korucularının silahlarına yönelik harcamalara ayrıca ulaşamıyor. Bu nedenle köy korucularının maaşları askeri harcamalar içine alınabilirken silah harcamalarını alamadık.

Örtülü Ödenek/Gizli Hizmet Giderleri

5018 Sayılı Kanun'un 24. Maddesi örtülü ödenekle ilgili. Buna göre “örtülü ödenek kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Hükümet icapları için kullanılmak üzere Başbakanlık bütçesine konulan ödenek”tir.

Başbakanlık faaliyet raporlarında örtülü ödenekle ilgili şu bilgilere yer verilmekteydi: “Başbakanlık Özel Kalem Müdürlüğü bütçesi üç alt harcama-sından biri örtülü ödenek olarak bilinen 5018 Sayılı Kanun'un 24. maddesine tabi giderlerdir. Başbakanlık faaliyet raporlarında belirtildiğine göre, örtülü ödeneğin kullanımında Özel Kalem Müdürlüğü'nün hiçbir takdir ve tasarrufu bulunmamaktadır. Bu giderlere tahsis edilmek üzere bütçe tekniği bakımından Özel Kalem Müdürlüğü'nün bütçesine her malî yıl başında iz ödenek konulmakta, Devletin ihtiyaçlarına göre söz konusu tertibe ödenek aktarması yapılarak harcama yapılmaktadır. Bu harcamalar Başbakanlık faaliyet raporlarında her yıl harcamalar arasında ayrı olarak verilmektedir. Kanunlarla verilen görevlerin gerektirdiği istihbarat hizmetlerini yürüten diğer kamu idarelerinin bütçelerine de örtülü ödenek konulabilir. Örtülü ödenek, bu amaçlar dışında, Başbakanın ve ailesinin kişisel harcamaları ile siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarında kullanılamaz. İlgili yılda bu amaçla tahsis edilen ödenekler toplamı, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde beşini geçemez. Başbakanlık ve diğer ilgili idare bütçelerinde yer alan örtülü ödeneklerin kullanılma yeri, giderin kimin tarafından yapılacağı, hesapların tutulma ve kapatılma yöntemi, gideri yapanın değişmesi hâlinde yeni yetkiliye hangi belgelerin aktarılacağı Başbakan tarafından belirlenir. Örtülü ödeneklere ilişkin giderler Başbakan, Maliye Bakanı ve ilgili Bakan tarafından imzalanan kararname esaslarına göre gerçekleştirilir ve ödenir.”

27 Mart 2015 tarihinde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu'nun Madde 24- Örtülü ödenek maddesine şu eklemeler yapıldı: “(Ek fık-

ra: 27/3/2015-6639/39 md. eklendi) 10/12/2003 tarihli ve 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 24 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan ‘Hükümet icapları’ ibaresi ‘Devlet ve Hükümet icapları’ şeklinde, ‘Başbakanlık bütçesine’ ibaresi ‘Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık bütçelerine’ şeklinde ve ‘Başbakanın ve ailesinin’ ibaresi ‘Cumhurbaşkanının, Başbakanın ve ailelerinin’ şeklinde değiştirilmiş ve maddeye ‘Cumhurbaşkanlığı bütçesindeki ödenekler bakımından ikinci ve üçüncü fıkralar kapsamında yer alan hususlar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile belirlenir ve uygulanır.’”

Esas olarak Başbakanlık Faaliyet raporlarından izlenebilen örtülü ödeneğin toplamının izlenebileceği; 2018 sonu itibarıyla Başbakanlık kaldırıldıktan sonra da örtülü ödeneğin açıklandığı bir kaynak kalmadı. Bununla beraber, Başbakanlık Faaliyet Raporu dışında ulaşılabilecek daha kapsamlı bir veri “gizli hizmet giderleri” olabilir. Gizli hizmet giderleri, her yıl aylık olarak Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan bütçe istatistikleri arasında yer alıyor. Gizli hizmet giderlerinin ve örtülü ödeneğin tümünün askeri olduğunu düşünmemek gerekir. Özellikle bunların içinde mutlaka iç güvenliğe yönelik harcamalar da yer alıyor.⁴ Dolayısıyla yayımlanan, verilerden gizli hizmet giderlerinin ne kadarının askeri harcamalara yönelik olduğunu ayırtmak mümkün olmuyor. O nedenle bu çalışmada, örtülü ödeneği de kapsayan gizli hizmet giderlerinin tümünü askeri harcama olarak aldık.

Barışı Destekleme ve Koruma Harekâtlarına Katılım

Başbakanlık faaliyet raporlarına göre, “Genel Müdürlükçe, Terörle Mücadele Yüksek Kurulu ve Başbakanlık Uygulamayı Takip ve Koordinasyon Kuruluna teknik destek ve sekreteryaya hizmeti sunulmuştur. (...) Terörle mücadelede yer alan tüm kurumların uyumlu çalışmasına yönelik koordinasyon sağlanmıştır.” Başbakanlık Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü’nün ödeneklerinin neredeyse tümü, Türkiye’nin barışı destekleme ve koruma harekâtlarına katılımı kapsamındaki giderlerden oluşuyor. Başbakanlık Faaliyet Raporları’nda, “Bu ödenek ilgili kuruluşlara aktarma yoluyla transfer edilmekte, bu nedenle harcama olarak kayıtlara geçmemektedir” deniliyor. Dolayısıyla bu harcama hangi idareye aktarılıyorsa o idarenin harcamasında yer alıyor. MSB ve JGK faaliyet raporlarında barışı destekleme ve koruma harekâtlarına katılımın Türk Silahlı Kuvvetleri tarafından sürdürüldüğü biliniyor. O nedenle, barışı

4 <http://www.cnnturk.com/2011/turkiye/05/15/ortulu.odenek.gaza.gitti/616761.0/index.html>

destekleme ve koruma harekâtlarına katılım için ayrılan kaynak MSB ve JGK'nin harcamaları içinde yer aldığından mükerrerlik olmaması için askeri harcamalar arasında ayrıca göstermedik.

TÜBİTAK Bünyesindeki Askeri AR-GE Harcamaları

SIPRI metodolojisine göre, savunmaya yönelik araştırma geliştirme harcamalarını askeri harcamalara dahil etmemiz gerekiyor. Bunun için TÜBİTAK ve üniversiteler tarafından kamu kaynaklarıyla yapılan savunmaya yönelik araştırma geliştirme (ARGE) harcamalarını bulmak gerekiyor. Bunlar arasından, üniversitelerin savunma amaçlı araştırma geliştirme harcamalarını diğer araştırmalardan ayırmak mümkün olmadığı için sadece TÜBİTAK bünyesinde bulunan Savunma Sanayii Araştırma ve Geliştirme Enstitüsü'nün, Uzay Teknolojileri Araştırma Enstitüsü'nün ve Ulusal Elektronik ve Kriptoloji Araştırma Enstitüsü'nün harcamalarına TÜBİTAK'ın faaliyet raporlarından ulaşabildik. Son enstitünün ismi 2011 yılından itibaren Bilişim ve Bilgi Güvenliği İleri Teknolojiler Araştırma Merkezi olarak değiştirilmiş. TÜBİTAK'ta özellikle Uzay Teknolojileri ile Bilişim ve Bilgi Güvenliği İleri Teknolojiler Araştırma Enstitüsü'nün ağırlıklı olarak askeri harcamalar yaptığı bilinmekle birlikte harcamalarının bir kısmı askeri harcamalar kapsamında olmayabilir.

Dış Kredi Faiz Ödemeleri

Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki 4749 Sayılı Kanun 2002 yılında kabul edildi. Bu kanunla birlikte Hazine Müsteşarlığı'nın yayımladığı Kamu Borç Yönetimi raporlarında, kamu idarelerinin dış proje kredileri anlaşmalarının bilgilerine ulaşmak mümkün oluyor. 4749 Sayılı Kanun'un 14. Maddesi'ne göre alınan kredinin anapara ödemeleri, kredinin alındığı kurumun ödeneklerine ekleniyor ve orada harcama olarak görünüyor. Faiz ödemeleri ise finansman maliyeti olarak ilgili kurumun ödeneklerine konulmuyor. Bu nedenle, savunma amaçlı alınan dış kredilerin anapara ödemelerini mükerrer olmaması için askeri harcamalara eklemeyeceğiz. Elde edilebilen veriler ve 4749 Sayılı Kanun ışığında, 2003 yılından sonra alınan askeri dış proje kredilerinin faiz ödemelerinin tahmini değerlerini askeri harcamalara ekleyeceğiz. Ticari anlaşmalar kapsamında olması nedeniyle alınan bu kredilerin geri ödemesiz dönemleri ve vadeleri verilmiyor. Ancak Kamu Borç Yönetimi raporlarında her yıl için, alınan tüm proje kredilerinin ödemesiz dönemleri ve kredi vadelerinin ortalamalarına yer ve-

riliyor. Bu nedenle, savunma amaçlı alınan kredilerin yıllara göre bütçeye getireceği faiz yükü hesaplanırken ilgili yılın ortalamalarını dikkate aldık ve bu şekilde kredilerin yıllık yüklerini tahmin ettik. Aynı yöntemle daha önce ve sonra askeri amaçlı alınan kredilerin yıllara yönelik getireceği faiz yüklerini de hesapladık.

2003 yılı ile 2007 yılları arasında savunma amaçlı dış proje kredisi alımı ya yok ya da çok düşük miktarlarda olmuş. 2008 yılında Sahil Güvenlik Komutanlığı Arama Kurtarma gemisi projesi için alınan kredi aynı yıl alınan toplam proje kredilerinin %12,6'sını oluştururken 2010 yılında savunma Sanayii Müsteşarlığı Yeni Tip Denizaltı Projesi için alınan dış kredi aynı yıl için alınan proje kredilerinin %42,9'unu oluşturmuş. Hazine Müsteşarlığı'nın Ocak 2011 tarihli Kamu Borç Yönetimi Raporu'nda yer alan bilgilere göre, toplam olarak Yeni Tip Denizaltı projesi için 2 milyar 924 milyon dolarlık kredi anlaşması imzalanmış. Oldukça büyük bir kredi olan ve 2010 yılında alınan kredilerin neredeyse yarısına yaklaşan Yeni Tip Denizaltı projesi kapsamında Türkiye'de altı adet denizaltı üretileceği belirtiliyor. İlgili yayında 2009, 2012 yıllarında savunma amaçlı dış kredi alındığı görülmezken, 2011 ve 2013 yıllarında savunma amaçlı oldukça düşük iki dış kredi görülmekte, daha sonraki yıllarda ise savunma amaçlı dış kredi alınmadığı görülüyor.

Tahmin yöntemi için örnek vermek gerekirse, 2010 yılında Yeni Tip Denizaltı Projesi için alınan kredi 2 milyar 924 milyon dolar. Yüzde 5 faiz oranı üzerinden yıllara yönelik faiz planı tahmini yapılırken ilgili yılın Kamu Borç Yönetimi Raporu'ndan 2010 yılında alınan kredilerin geri ödemesiz döneminin 7 yıl, vadesinin ise 13 yıl olduğu bilgisini kullandık. Bu şekilde 2010 yılında başlayan Yeni Tip Denizaltı Projesi için 2018 yılı ile 2030 yılı arasında faiz ödemesi tahmini yapabildik.⁵

Yukarıda savunma amaçlı dış kredi alınan yıllar için tüm krediler incelenerek benzer şekilde dış borç yüklerini hesapladık ve askeri harcamalara dahil ettik. Ayrıca, FMS kredilerinin faiz ve anapara ödemeleri bulunuyor. Dış borç proje kredileri dışında, Türkiye'nin ABD'den aldığı askeri yardımların 1972 yılından sonra proje kredisine, 1993 yılından itibaren yüzde 5 faizli FMS kredilerine dönüştürüldüğü belirtiliyor.⁶ Bunları da 2017 yılına kadar dahil ettik.

⁵ Hesabın ayrıntılarıyla ilgili olarak bkz. Yentürk (2011b).

⁶ FMS kredileriyle ilgili bilgiler için bkz. Günlük-Şenesen (2002).

KKTC'ye Askeri Yardımlar

SIPRI metodolojisine göre, ülkelerin diğer ülkelere yaptıkları askeri yardımlar askeri harcamalar içinde kabul ediliyor. O nedenle KKTC'ye yapılan askeri amaçlı yardımlara Tablo 7.1'de yer verdik. Bu harcama T.C. Hazine Müsteşarlığı tarafından nakit olarak KKTC'ye yapılıyor ve verilere KKTC Hazine kaynaklarından ulaşabiliyor.⁷

Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı (TSKGV)

Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı, “silahlı kuvvetlerin güçlendirilmesi, ihtiyaç duyulan silah, araç ve gereçleri yurtiçinde üretecek seviyede bir savunma sanayi kurularak dışa bağımlılığın asgariye indirilmesi amacıyla” 1987 yılında kurulmuş. Vakfın amaçları arasında ticari işletmeler kurmak, ticari işletmelere ortak olmak da var. Bu çerçevede, vakfın doğrudan ve dolaylı olarak çok sayıda şirkete iştirak ettiği görülüyor.⁸

Hazine Müsteşarlığı'nın 2007 KİT Raporu'nda, “Vakıf, Milli Savunma Bakanı, Genel Kurmay İkinci Başkanı, Milli Savunma Bakanlığı Müsteşarı ve Milli Savunma Bakanlığı Savunma Sanayi Müsteşarı'ndan oluşan Mütavelli Heyeti tarafından yönetilmektedir. (...) Özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren bu şirketlerde pay sahibi olan Vakfın yönetim kontrolü devlet görevlilerinde olduğundan, bu şirketler kamu işletmesi olarak KİT Raporu'na eklenmiştir” ifadesi yer alıyor. Gerçekten de, TSKGV önemli askeri harcamalar yapan bir kurum. Bu kuruma ve iştiraklerine kamu bütçesinden bir kaynak aktarılmıyor. Ancak yönetimi devlet kontrolünde olan vakıf Silahlı Kuvvetler'in çeşitli askeri harcamalarına destek olabiliyor. Bu anlamda, vakfın yaptığı harcamalar kamunun askeri harcamalarının hesabında dikkate alınmayabilirse de giderleri incelendiğinde askeri harcama sayılacak harcamalarının olduğu görülebilir. Çünkü vakfın, iştiraklere yönelik sermaye artışı ve idari harcamaların yanı sıra silah üretmeye yönelik proje harcamaları yapabildiği anlaşılıyor. SIPRI metodolojisine göre esas olarak Fon'un giderlerinin askeri harcamalar arasında sayılması gerekiyor. Ancak Vakfın askeri projelere ayırdığı kaynak yayımlanmıyor. Bu çalışmada vakfın askeri projelere ayırdığı kaynağı tahmin etmeye çalıştık. Bu tahmini, 2006-2009 dönemi için TSKGV'nin en önemli dört şirketinin kârlılığı üzerinden yaptık. TSKGV 2010 yılından sonra gelir gider ve kârlılık tablolarını yayımlamaya başladı (www.tskgv.org.tr). Bu nedenle, 2010-2023 yılları için kârlılık hesaplarını, TSKGV tarafından yayımlanan mali tabloları kullanarak yapabildik.

7 www.kktchazinemuhasabe.net

8 www.tskgv.org.tr

Kârının içindeki Silahlı Kuvvetler'in askeri projelerine destek oranı ise TSKGV 2010-2011 tanıtım kitabında yer alan bilgilerden üretildi. Bu yayında, 2009 yılı için, kâr ve finans gelirinin vakfın toplam gelirinin yüzde 80'ini oluşturduğu; bağışlar, kira ve fuar gelirlerinin ise gelirlerin yüzde 20'sini oluşturduğu belirtiliyordu. Giderler olarak ise toplam giderlerin yüzde 20'sinin yönetim ve diğer yatırım giderleri, yüzde 28'inin savunma sanayii iştiraklerine yatırım, nihayet yüzde 52'sinin ise Kara, Deniz ve Hava Kuvvet Komutanlıkları projelerine aktarım olduğu ifadesi yer alıyordu. Askeri harcamaların izlenmesi bakımından kârın yüzde 52'sini oluşturan askeri projelere yönelik harcamanın hesaplanmasının askeri harcamaların izlenmesi bakımından dikkate alınması gerekiyor. Bu hesapların sonuçları Tablo 7.1'de görülebilir.

Silahlı Kuvvetlerden Emekli Personelin Emeklilik Ödemeleri

Daha önce belirttiği gibi, SIPRI yönteminde silahlı kuvvetler bünyesinde çalışan sivil ve askeri personel emekli olduğunda sosyal güvenlik kurumlarından aldığı emekli aylıklarının askeri harcamalar içinde dikkate alınması gerekiyor. Türkiye'de emeklilere SGK üzerinden ödenen toplam sigorta (emeklilik aylıkları) biliniyor. Ancak bu miktarın ne kadarının Silahlı Kuvvetler'den emekli olan sivil ve askeri personele yönelik olduğuna ilişkin yayımlanmış veri bulunmuyor. Bu nedenle bu çalışma kapsamında tahminde bulunarak değer üretmeye çalıştık. Bu amaçla önce merkezi yönetim kapsamındaki genel ve özel bütçeli kurumların toplam personel giderleri (sosyal güvenlik kurumlarına ödemeler dahil) içinde askeri kurumların personel giderlerinin oranını hesapladık. Bu oran 2006 ile 2023 yılları arasında %11 ile %17 arasında çıkıyor. Bu oranı hesapladıktan sonra şu varsayımı yapıyoruz: Eğer, örneğin 2009 yılında, merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin (genel ve özel bütçeli) personel giderleri içinde askeri kurumların personel giderlerinin oranı %14,7 ise, SGK'nın toplam kamu çalışanlarına yaptığı emeklilik ödemeleri (eski Emekli Sandığı) içinde silahlı kuvvetlerden emekli olmuş personele yaptığı emekli aylığı ödemesinin oranı da %14,7'dir.

SGK tarafından yapılan toplam emeklilik sigortası ödemeleri (emekli aylığı ödemeleri) her yıl yayımlanan Bütçe Gerekçesi'nin eklerinde yer alıyor. Bu ödemelerden, elde edilebilen son bilgiye göre, Emekli Sandığı emekli ödemelerinin toplamdaki oranı %33. Çalışmamızda, bu oranlar kullanılarak önce toplam emeklilik sigortası içinden ne kadarının kamudan emekli olanlara ayrıldığını hesapladık, sonra da, yukarıda söz edilen oranları kullanarak Silahlı Kuvvetler'den emekli personelin ödemelerini hesapladık.

TOPLAM ASKERİ HARCAMALARIN GELİŞİMİ: 2006-2021

Tablo 7.1'de, askeri harcamalarla ilgili veriler ve tahminler bir arada veriliyor. Tablo 7.1'de, tablonun ilk bölümünde izlenebilen askeri harcamalar ve bu harcamaların toplamları yer alıyor. SIPRI uyumlu askeri harcama verileri arasında olması gereken ancak ilgili veri bulunmadığı için tahmin edilen iki kalem yer alıyor. Tablonun ikinci bölümünde bu harcamaları yukarıda aktarılan yöntemler kullanılarak tahmin ederek Tablo 7.1'e ekledik.⁹

Tabloda da görüldüğü gibi, en büyük askeri harcama Milli Savunma Bakanlığı tarafından yapılıyor. Daha sonra Savunma Sanayii Destekleme Fonu'nun ve Jandarma Genel Komutanlığı'nın harcamaları geliyor. 2016 yılından itibaren Savunma Sanayii Destekleme Fonu'nun (SSDF) harcamalarında önemli bir artış yaşandığı ve Fon'un harcamasının Jandarma Genel Komutanlığı'nın harcamasını aştığı görülüyor. 2011 ve 2014 tarihli iki KHK'yla MİT ve Emniyet Genel Müdürlüğü'nün istihbarat ve güvenliğine ilişkin ihtiyaçlarının karşılanmasında Fon kaynaklarının, doğrudan ya da MİT hesabına aktarılarak harcanabileceği yukarıda aktarılmıştı. Fon'un son iki yılda çok hızlı yükselen harcamalarının 2013 yılından itibaren artış gösterdiği Tablo 7.1'den anlaşılıyor.

Askeri harcamalardaki artışın ne anlama geldiği uluslararası bir karşılaştırma yapılarak daha net anlaşılabilir. Kamu harcamalarının uluslararası karşılaştırması, esas olarak GSYH'ya oranlanarak yapılabildiğini belirtmiştik. SIPRI metodolojisine göre hesaplanmış askeri harcamaların GSYH'ya oranı, 2015 yılında %1,9'ken GSYH'dan daha hızlı bir askeri harcama artışı yaşandığı için, 2016 ve 2017 yıllarında %2,1 ve %2,2'ye yükselmiş. GSYH'ya oranla bakıldığında 2018-2020 döneminde askeri harcamaların son yıllarda önemli miktarda arttığı anlaşılmaktadır. 2021 yılında ise askeri harcamaların GSYH'ya oranı %2,33'e, 2022 yılında %1,94'e inmiş ancak 2023 yılında tekrar %2,15'e yükselmiş.

Bu çalışmada elde edilen sonuçlar, Şekil 7.1'de SIPRI'nin yayımladığı uzun dönemli askeri harcamalarla karşılaştırılıyor. SIPRI kaynaklarından, 1949 tarihinden itibaren birçok ülkenin askeri harcamalarına ulaşılabilir. Türkiye'nin ise 1960 yılından sonra yaptığı askeri harcamaların GSYH'ya oranı elde edilebilir. Şekil 7.1'de SIPRI'nin verileri dışında, ayrıca Tablo 7.1'de elde edilen askeri harcamaların GSYH oranı da görülebilir. Şekil 7.1'den anlaşılacağı gibi, 2006-2019 dönemi askeri harcamaların

9 Tahmin yöntemiyle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Yentürk (2011b) ve Yentürk (2018).

TABLO 7.1
Askeri Harcamalar, cari fiyat, milyon TL

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
MILLI SAVUNMA BAKANLIĞI	11.564	11.845	12.739	14.671	14.990	16.431	18.509	19.843	21.266
JANDARMA GENEL KOMUTANLIĞI	2.630	2.771	3.233	3.772	4.159	4.551	5.188	5.447	6.213
SAHİL GÜVENLİK KOMUTANLIĞI	117	170	191	192	222	273	335	354	388
SAVUNMA SANAYİ BAŞKANLIĞI	16	21	22	27	32	31	40	46	49
SAVUNMA SANAYİ DESTEKLEME FONU	1.540	1.541	2.196	2.245	2.756	2.245	2.103	3.086	3.605
MKEK'YA BÜTÇEDEN TRANSFERLER	25	40	48	50	52	0	0	0	52
KÖY KORUCULARININ MAAŞLARI	312	369	331	372	384	405	453	513	557
GİZLİ HİZMET GİDERLERİ (Mal ve Hizmet Alımı)	293	354	399	465	547	627	1.000	989	1.069
Başbakanlık Örtülü Ödenek	227	266	291	342	390	392	694	624	718
GİZLİ HİZMET GİDERLERİ (Sermaye Gideri)	16	16	26	20	39	65	72	101	190
TÜBİTAK SAVUNMA İLE İLGİLİ AR-GE	109	138	180	238	256	287	329	530	498
DİŞ KREDİ FAİZ GERİ ÖDEMELERİ	342	295	278	312	287	299	280	245	200
KKTC'ye ASKERİ AMAÇLI YARDIMLAR	125	136	136	160	148	200	195	202	228
TOPLAM ASKERİ HARCAMALAR	17.090	17.696	19.779	22.525	23.872	25.414	28.504	31.356	34.317
TAHMIN EDİLEN ASKERİ HARCAMALAR									
TSK'G V ASKERİ PROJELER İÇİN GİDER TAHMİNLERİ	18	20	11	50	63	60	76	114	56
SILAHLI KUVVETLERDEN EMEKLİ SİVİL VE ASKERİ PERSONELİN EMEKLİLİK ÖDEMELERİ TAHMİNİ	2.308	2.633	2.938	3.305	3.675	4.262	4.821	5.264	5.837
SİPRİYUMLU TOPLAM ASKERİ HARCAMALAR	19.416	20.350	22.728	25.880	27.610	29.736	33.401	36.734	40.210
GSYH	795.575	887.714	1.002.756	1.006.372	1.167.664	1.404.928	1.581.479	1.823.427	2.054.898
ASKERİ HARCAMALAR/ GSYH %	2,4	2,3	2,3	2,6	2,4	2,1	2,1	2,0	2,0

Kaynak: 2006-2023 <https://muhasabat.hmb.gov.tr/>
 Savunma Sanayi Destekleme Fonu: Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Sayıştay Raporları.
 MKEK'ye bütçeden transferler: Hazine ve Maliye Bakanlığı.
 Dış kredi faiz geri ödemeleri: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu Borç Yönetimi Raporları;
 Yöntem için bkz. Yentürk 2011.
 TÜBİTAK savunma ile ilgili AR-GE, TÜBİTAK Faaliyet Raporları.
 KKTC'ye askeri yardımlar: https://www.kktmaliye.com/upload/files/Genel_Gelir_Gider_TC_Raporu.pdf
 GSYH: GSYH, SBB Sosyal ve Ekonomik Göstergeler (1923-2011) ve Ekonomik Göstergeler (2012-2023).
 İhtakler tahmindir. Tahmin edilen harcamaların yöntemi için Yentürk, 2011.

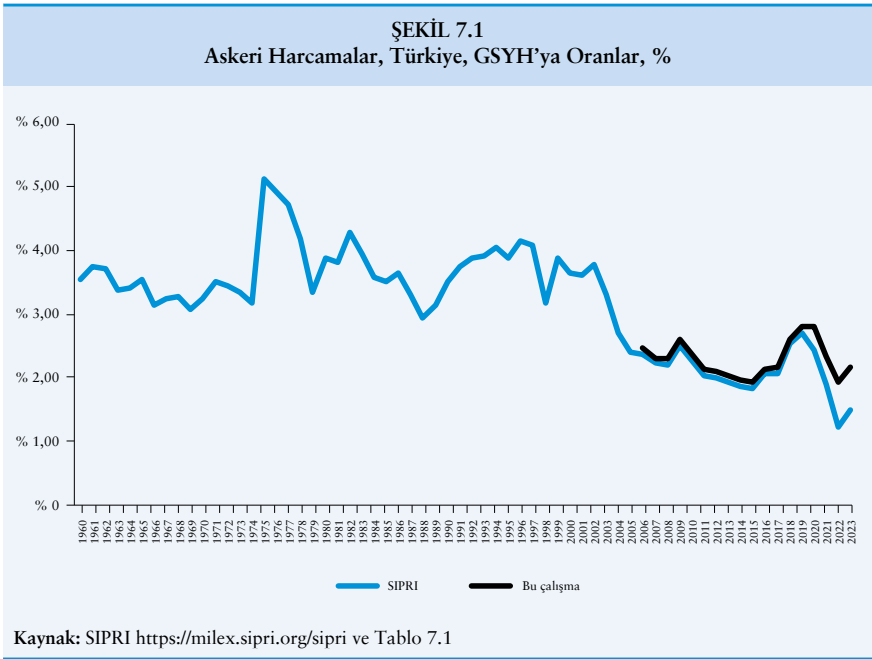
TABLO 7.1 (devamı) Askeri Harcamalar, cari fiyat, milyon TL										
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI	22.721	26.267	30.274	39.642	50.492	61.873	71.284	129.900	239.690	
JANDARMA GENEL KOMUTANLIĞI	7.348	8.890	11.270	16.254	20.797	25.270	30.310	52.302	105.580	
SAHİL GÜVENLİK KOMUTANLIĞI	458	516	581	813	953	1.220	1.513	2.921	5.775	
SAVUNMA SANAYİ BAŞKANLIĞI	57	63	71	83	107	115	140	252	516	
SAVUNMA SANAYİİ DESTEKLEME FONU	4.033	8.994	12.080	23.410	26.169	26.265	31.065	53.536	114.164	
MKEK'YA BÜTÇEDEN TRANSFERLER	100	33	0	0	0	0	0	0	0	
KÖY KORUCULARININ MAAŞLARI	572	779	881	1.143	1.498	1.710	2.060	3.736	7.216	
GİZLİ HİZMET GİDERLERİ (Mal ve Hizmet Alımı)	1.771	1.614	1.977	1.714	2.073	2.006	2.714	3.479	6.476	
Başbakanlık Örtülü Ödenek	1.280	1.192	1.249	..	..	..	..	..	..
GİZLİ HİZMET GİDERLERİ (Sermaye Gideri)	279	407	1.051	8	7	0	0	1	3	
TÜBİTAK SAVUNMA İLE İLGİLİ AR-GE	648	985	724	1.250	1.295	1.356	1.888	4.128	7.380	
DİŞ KREDİ FAİZ GERİ ÖDEMELERİ	276	122	124	1.140	1.262	1.607	2.597	3.267	4.595	
KKTC'ye ASKERİ AMAÇLI YARDIMLAR	241	252	268	305	493	610	677	1.206	2.323	
TOPLAM ASKERİ HARCAMALAR	38.505	48.922	59.300	85.763	105.146	122.032	144.247	254.728	493.919	
TAHMİN EDİLEN ASKERİ HARCAMALAR										
TSKGV ASKERİ PROJELER İÇİN GİDER TAHMİNLERİ	135	92	149	155	257	283	453	482	964	
SİLAHLI KUVVETLERDEN EMEKLİ SİVİL VE ASKERİ PERSONELİN EMEKLİLİK ÖDEMELERİ TAHMİNİ	6.681	7.325	8.360	12.265	15.796	19.809	23.406	36.421	69.254	
SİPRIYUMLU TOPLAM ASKERİ HARCAMALAR	45.321	56.340	67.810	98.183	121.200	142.125	168.106	291.631	564.137	
GSYH	2.350.941	2.626.560	3.133.704	3.758.774	4.311.733	5.048.220	7.248.789	15.006.574	26.276.307	
ASKERİ HARCAMALAR/ GSYH %	1,9	2,1	2,2	2,6	2,81	2,82	2,32	1,94	2,15	

Kaynak: 2006-2023 <https://muhasabat.hmb.gov.tr/> Savunma Sanayii Desrekleme Fonu: Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Sayıştay Raporları.
MKEK'ye bütçeden transferler: Hazine ve Maliye Bakanlığı.
Diş kredi faiz geri ödemeleri: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu Borç Yönetimi Raporları;
Yöntem için bkz. Yentürk 2011.

TÜBİTAK savunma ile ilgili AR-GE, TÜBİTAK Faaliyet Raporları,
KKTC'ye askeri yardımlar: http://www.kkremaliye.com/upload/files/Genel_Gelir_TC_Raporu.pdf
GSYH: GSYH, SBB Sosyal ve Ekonomik Göstergeler (1923-2011) ve Ekonomik Göstergeler (2012-2023).
İtalikler tahmindir. Tahmin edilen harcamaların yöntemi için Yentürk, 2011.

GSYH'ya oranıyla ilgili veriler SIPRI verileriyle uyumlu. SIPRI verilerinden askeri harcamaların GSYH'ya oranının 1975 yılında %5'e fırladığı, 1978 ile 2003 döneminde %3 ile 4 arasında seyrettiği, 2004 yılından itibaren %3'ün altına indiği görülüyor. Türkiye'de askeri harcamaların GSYH'ya oranı 2019 yılında ise tekrar %3'e yaklaşıyor.

Ancak, 2020-2023 arasında askeri harcamaların GSYH'ya oranı aynı trendi gösterse bile, bu çalışmada hesaplanan askeri harcamaların GSYH'ya oranı daha yüksek çıkıyor.



Uluslararası bir karşılaştırma yapmak gerekirse, Türkiye'nin en yüksek oranda askeri harcama yaptığı yıl olan ve SIPRI metodolojisine göre hesaplanan ile bu çalışmada hesaplanan arasında uyumun olduğu son 2019 yılı askeri harcamalarının GSYH'ya oranları incelendiğinde,¹⁰ Türkiye'nin askeri harcamalarının GSYH'ya oranı %2,69 iken NATO ülkeleri arasında sadece ABD (%3,43) ve Bulgaristan (%3,15) bu oranın üzerinde hesaplanıyor. Yunanistan %2,67, Letonya %2,30, Litvanya %2,01 ve Birleşik Krallık

¹⁰ <https://milex.sipri.org/sipri>

%1,98'le Türkiye'nin arkasından geliyor. Bunların dışında kalan NATO ülkelerinin tümünün askeri harcamalarının GSYH'ya oranı %2'nin altında kalıyor. Askeri harcamalar bakımından Türkiye'nin yerinin dikkat çekici derecede yüksek olduğunu vurgulamakta yarar var.

SONUÇ YERİNE

SIPRI metodolojisine göre hesaplanmış askeri harcamaların GSYH'ya oranı 2015 yılında %1,9'ken, GSYH'dan daha hızlı bir askeri harcama artışı yaşandığı için 2016 ve 2017 yıllarında %2,1 ve 2,2'ye yükseliyor. 2018-2020 döneminde askeri harcamaların GSYH'ya oranına bakıldığında, Türkiye'de son yıllarda önemli bir askeri harcama artışı olduğu anlaşılıyor. Askeri harcamaların GSYH'ya oranı 2019 ve 2020 yıllarında %2,8'ken, 2021 yılında %2,3'e, 2022 yılında %1,94'e düşüyor. 2023 yılında yeniden %2,15'e yükseliyor.

Toplam askeri harcamaların tüm alt kalemlerinin incelendiği bu çalışmada, 2023 yılında en büyük askeri harcamanın Milli Savunma Bakanlığı tarafından yapıldığını görüyoruz. Daha sonra Savunma Sanayii Destekleme Fonu'nun ve Jandarma Genel Komutanlığı'nın harcamaları geliyor. 2016 yılından itibaren Savunma Sanayii Destekleme Fonu'nun (SSDF) harcamalarında önemli bir artış yaşandığı ve Fon'un harcamasının Jandarma Genel Komutanlığı'nın harcamasını aştığı görülüyor. 2011 ve 2014 tarihinde çıkan iki KHK'yla MİT ve Emniyet Genel Müdürlüğü'nün istihbarat ve güvenliğe ilişkin ihtiyaçlarının karşılanabilmesinden itibaren Fon'un harcamalarındaki artış dikkat çekiyor.

İncelenen 18 yıl boyunca askeri harcamaların GSYH'ya oranının %2'nin altına düşürülebildiği iki yıl var. Bunun dışındaki yıllarda oranın, NATO ortalaması olan %2'de tutulması halinde önemli bir kaynak elde edilebilirdi. Örneğin, 2023 yılında %2,15 yerine %2 askeri harcama/GSYH oranı bile, 24 milyar TL'ye yakın bir kaynak yaratılabilecekti. Kitabın bundan sonraki başlıklarında inceleneceği gibi bunun, orman yangınlarından yerel yönetimlerin deprem harcamalarına kadar önemli etkisi olabilecek bir kaynak olduğunu ifade edelim.

Merkezi Yönetim Kurumlarının Afet ve Depremlere Yönelik Harcamaları

NURHAN YENTÜRK

GİRİŞ

Bir deprem ülkesi olan Türkiye’de depremin yaratabileceği can kayıplarını en aza indirmek ve olumsuz etkilerini hafifletmek için kamunun ayırdığı kaynağın incelenmesi ve izlenmesinin oldukça zor bir konu olduğunu söyleyelim. Diğer yandan, yaşadığımız coğrafyada depremden başka seller ve yangınların özellikle iklim kriziyle gittikçe artan bir şekilde karşılaştığımız afetler arasında olduğunu da vurgulayalım.

Türkiye’de merkezi yönetim kurumları arasında yer alan iki önemli kurumun deprem ve afetlerin etkilerini azaltmaya yönelik çalıştığı görülüyor. Bunlardan biri Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD), ikincisi ise Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (ÇŞİDB). AFAD’ın bütçesinin tamamının afetlerle ilgili olduğu kabul edilebilir. Ancak ÇŞİDB’nin bu konudaki bütçesi birçok farklı genel müdürlük ve daire başkanlığından geliyor. Bunların içinde en önemlilerinin Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü ile Yapı İşleri Genel Müdürlüğü olduğu söylenebilir. AFAD’ın tüm bütçe ve harcamasını ve ÇŞİDB’nin ise sayılan ilgili iki genel müdürlüğün bütçe ve gerçekleşen harcamalarını izlemek doğru yöntem olabilir. Ancak ÇŞİDB’nin sayılan iki genel müdürlüğü içinde doğrudan ya da dolaylı olarak afetlerle ilgili olmayan bütçe ve harcamalar olduğu gibi, ÇŞİDB’nin diğer birimleri içinde de afetlerle ilgili bütçe ve harcamalar olabilir. Dolayısıyla ÇŞİDB’nin afetle ilgili bütçe ve harcamalarını genel müdürlük düzeyinde ayırtırmak mümkün olamıyor, ancak AFAD’ın tüm bütçesi ve harcaması afetlere yönelik olarak izlenebiliyor.

Kitabın birinci başlığında aktarıldığı gibi, 2021 yılından itibaren kamu kurumlarının bütçe ve harcamalarını sınıflandırmaya başladıkları program esaslı bütçe içinde var olan 68 programdan biri de Şehircilik ve Risk Odaklı Bütünleşik Afet Yönetimi (ŞERAY) programı. Merkezi yönetim kapsamındaki kurumlar, bütçe ve harcamalarını bu programlar çerçevesinde sınıflandırarak gerek performans programlarında gerekse faaliyet raporlarında veriyorlar. Şehircilik ve Risk Odaklı Bütünleşik Afet Yönetimi (ŞERAY) programı için bütçe ayıran ve harcama yapan idareler Cumhurbaşkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, AFAD ve ÇŞİDB olmakla birlikte en büyük bütçenin AFAD'da ve ÇŞİDB'de olduğu görülüyor. ŞERAY programının bütçe ve harcamalarının içindeki alt programlar ise Afet İyileştirme Çalışmaları (afet konutları yapımı, binaların güçlendirilmesi, evini kendi yapanlara verilen yardımlar, afete uğrayan mahalli idarelere yardım, afetzedelere ve hane halklarına yapılan transferler); Afete Müdahale Çalışmaları; Afete Yönelik Risk Azaltma ve Hazırlık; Akıllı Şehirler ve Ulusal Coğrafi Bilgi Hizmetleri; Çevreye Duyarlı ve Güvenli Yapılaşma, Mekânsal Planlama ve Kentsel Dönüşüm. ŞERAY bütçe ve harcamasını izlemek afete yönelik bütçe ve harcamaları izlemek için ikinci yöntemdir.

Çalışmada bu iki yöntemi kullanarak afetlere yönelik merkezi yönetim bütçesini ve harcamalarını izlenmeye çalışacağız; ilkinde AFAD'ın kuruluşundan itibaren bütçe ve harcamalarının tarihsel olarak izlenmesini (2011-2024), ikincisinde ise Şehircilik ve Risk Odaklı Bütünleşik Afet Yönetimi (ŞERAY) bütçe ve harcamasını izleyeceğiz (2023-2024).

Aşağıda inceleneceği gibi afetlere ayrılan bütçenin içinde kentsel dönüşüm en önemli bütçeyi oluşturuyor. Kentsel dönüşümün siyasi, ekonomik ve rant amaçlı kullanımı uzun yıllardır gündemden düşmüyor. Ancak kentsel dönüşüme yönelik harcamaları rant amaçlı olan ve olmayan şeklinde ayırmak mümkün olmuyor. O nedenle çalışmamızda kentsel dönüşümle ilgili harcamaların tümünü depremle ilgili çalışmalar olarak kabul ettik.

MERKEZİ BÜTÇEDEN YAPILAN

DEPREM HARCAMALARIYLA İLGİLİ TARİHSEL VERİLER

Tarihsel verilerle ilgili dönüm noktaları, 1999 depremi ve sonrasında toplanan, 2006 yılından itibaren özel iletişim vergisine dönüşen deprem vergileridir. Bundan sonra 2011 yılında AFAD kuruldu ve bir süre sonra aynı yıl Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na dönüştürüldü. 1999 yılında Kocaeli ve Düzce depremlerinden sonra, 2003 Bingöl, 2011 Van

depremleri yaşandı. Ancak AFAD'ın kuruluşu ve deprem ve afetlerle ilgili önemli bir bütçe alması 2020 Elazığ depremi, 2020 Seferihisar depremi, 2021 Antalya, Mersin ve Adana'daki yangınlar, 2021 Kastamonu, Bartın, Sinop, Artvin ve Rize selleriyle birlikte 2020'li yıllarda başladı.

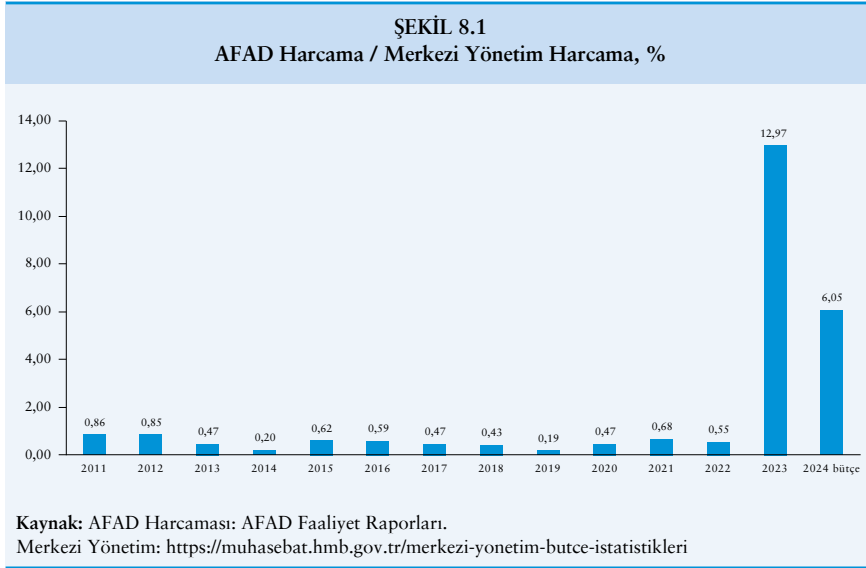
Tablo 8.1'de görüleceği gibi, AFAD'ın harcaması her zaman bütçesinden yüksek oluyor. Bu durum esas olarak kurumun acil müdahale birimi olarak çalışmasından ve ortaya çıkan afete bağlı olarak bütçesinin artırılmasından kaynaklanıyor. Harcamanın bütçeden birkaç kat fazla çıkması ve iyice belirgin olması 2020 yılında Elazığ ve Seferihisar depremi, 2021 yılında yangın ve sellerle birlikte başlıyor. 2020 yılında başlangıç bütçesi 1 milyar 600 milyon TL'yken yıl sonu harcaması 5 milyar 700 milyon TL'ye yükselmiş. 2021 yılında 2 milyar 400 milyon TL olan bütçe 10 milyar 800 milyon TL harcamayla, 2022 yılında ise 2 milyar 400 milyon TL olan bütçe 16 milyar TL harcamayla sonuçlanmış (Tablo 8.1).

TABLO 8.1 AFAD Bütçe ve Harcaması, cari fiyat, TL		
	AFAD Başlangıç Bütçesi	AFAD Harcama
2011	688.042	2.705.809.212
2012	767.861.000	3.076.421.664
2013	927.019.000	1.918.787.754
2014	839.956.000	896.876.899
2015	993.414.000	3.141.020.255
2016	1.052.242.000	3.443.904.222
2017	1.248.151.500	3.185.729.000
2018	2.265.864.000	3.574.724.553
2019	1.406.671.000	1.890.206.421
2020	1.637.171.000	5.707.092.722
2021	2.085.860.000	10.862.196.321
2022	2.421.082.000	16.123.087.925
2023	8.075.405.000	854.110.822.118
2024	671.317.160.000	

Kaynak: AFAD Faaliyet Raporları.

2023 büyük depreminin bütçe üzerindeki dramatik etkisi tablonun son iki satırında görülüyor: 8 milyar TL olarak tasarlanan başlangıç bütçesi, yıl sonunda 854 milyar TL harcamayla sonuçlanmış ve 2024 yılı için 671 milyar bütçe verilmiş.

Kurulduğu yıldan itibaren merkezi yönetim harcamalarının içindeki AFAD harcamalarının payı %1'in altında kalırken, 2023 yılında AFAD'ın merkezi yönetim harcamalarının içindeki payı %13'e kadar yükseltilmesi zorunluluğu ortaya çıkmış ve 2024 yılı için %6 olarak bütçelenmiş (Şekil 8.1) .

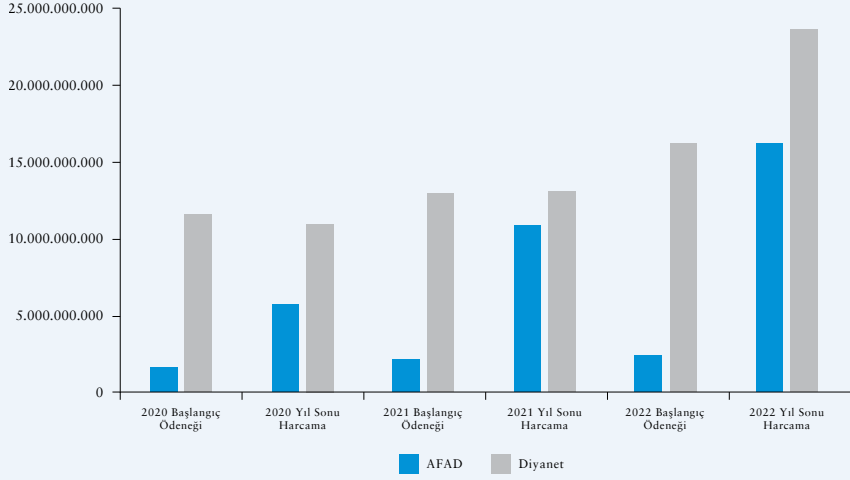


Bir karşılaştırma yapılabilmesi amacıyla, AFAD'ın bütçe ve harcamalarının artış gösterdiği 2020-2022 yılları için bütçe ve harcamalar Diyanet İşleri Başkanlığı'nın bütçe ve harcamalarıyla kıyaslandığında, Diyanet İşleri'nin gerek bütçesinin gerekse harcamasının AFAD'ınkilerin üzerinde olduğu görülüyor (Şekil 8.2).

Bir diğer karşılaştırma, deprem vergisi olarak toplanan ek gelir vergisi ve iletişim vergisi ile AFAD harcamaları arasında yapılabilir. 1999 Kocaeli ve Düzce depremlerinden sonra toplanan deprem vergileri 2023 sonuna kadar 100 milyar TL'yi aşmış bulunuyor. 2011 yılına kadar depremin yaralarını sarmak için toplanan ek vergilerin ve iletişim vergilerinin tümünün 1999 depremi için harcandığı düşünülse bile, sadece 2011 yılından sonra 74 milyar TL iletişim vergisi toplanmış.¹ Bu miktar, yıllık ortalama döviz kuruyla 15 milyar euro ediyor.

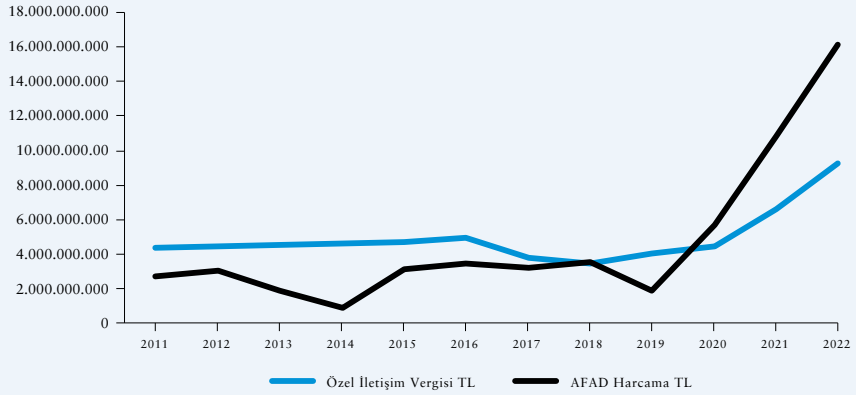
1 <https://muhasibat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>

ŞEKİL 8.2
Diyabet İşleri Başkanlığı ve AFAD Başlangıç Ödenęi ve Harcamaları, cari fiyat, TL



Kaynak: Kurumların Faaliyet Raporları.

ŞEKİL 8.3
İletişim Vergisi ve AFAD Harcaması, cari fiyat, TL



Kaynak: Özel iletişim vergisi <https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>

2011 sonrası toplanan iletişim vergileri ile AFAD'ın harcamaları karşılaştırıldığında, 2019 yılına kadar AFAD'ın harcamalarının, toplanan iletişim vergilerinin bile altında kaldığı görülüyor (Şekil 8.3). AFAD kurulduktan sonra depreme yönelik yapılan harcamaların, deprem vergisi olarak toplanmaya başlanan iletişim vergilerinin bile altında kalmasını, 2020 yılından sonra yaşanan afet nedeniyle harcamalarının hızla yükselmesi izliyor. Bu deneyimin gösterdiği şöyle ifade edilebilir: Afetlere hazırlık için ilk kurulduğu yıllardan itibaren AFAD'a risk azaltma amaçlı yüksek bütçe konulabilmiş olsaydı, son yıllarda yaşanan afetlerin olumsuz etkileri azalabilirdi.

Tablo 8.2'de ekonomik sınıflandırmaya göre AFAD'ın toplam harcamaları izlenebilir. Tablo 8.2'den anlaşılacağı gibi, mal ve hizmet ile sermaye giderleri kaleminde sınıflandırılmış harcama çok düşük, sermaye transferi kalemindeki harcamaysa çok yüksek. Hatırlatmak gerekirse, sermaye transferi yatırım amacıyla farklı bir kamu kurumuna yapılan transferleri gösterir. Tabloda görüldüğü gibi, sermaye transferi iki ana başlıkta toplanabilir: Birincisi afet konutları yapılması amacıyla TOKİ'ye yapılan transferler; ikincisi ise altyapı hasarları için illere yapılan transferler, sürdürülen projeler kapsamında yapılan transferler ve çeşitli malzeme ihtiyaçlarına yönelik transferler. 2013-2016 arasında afet konutları yaptırılması için bir transfer olmamış. 2017 tarihli AFAD Faaliyet Raporu'na ulaşamıyor. 2018-2020 yılları arasındaki faaliyet raporlarında konut ve diğer harcamalara ilişkin ayrı bilgi yer almıyor. 2011 ve 2021, 2022, 2023 yıllarında afet konutları için ciddi bir miktar bütçe ayrılmış. Bunlar Van depremi, Elazığ depremi, 6 Şubat depremlerine işaret ediyor. Tarihlerin de bize gösterdiği gibi, sadece deprem olduktan sonra afet konutlarına yönelik harcamalar artıyor. Deprem olmayan yıllarda tedbir amaçlı afet konutu harcaması görülüyor.

2012-2018 yılları arasında afet konutları dışında, hanehalklarına acil yardımlar da yapıldığı anlaşılıyor. Tablo 8.2'de cari harcamaların afet durumunda hane halklarına, kurumlara yapılan transferlerden, yurtdışına yapılan aidat ödemelerinden, memur öğle yemeği ödeneklerinden ve il AFAD maaşlarından oluştuğu anlaşılıyor. Faaliyet raporlarının incelenmesinden görülebileceği gibi, afet durumunda hanehalklarına yapılan nakdi ödemeler ve cari transferler 2012-2018 yılları arasında sermaye transferi harcamalarının üzerinde olmuş.

6 Şubat 2023 depremlerinden sonra AFAD'ın bütçesi bir önceki yıla göre çok önemli bir artış gösteriyor. Daha önce tartışıldığı gibi, 2022 yılında merkezi yönetim harcamaları içinde AFAD'ın payı %0,55'ken 2023 yılında

TABLO 8.2
AFAD Harcamaları, Ekonomik Sınıflandırma, cari fiyat, TL

	AFAD HARCAMA TOPLAMI	MAL VE HİZMET ALIMI	SERMAYE TRANSFERİ TOPLAMI	SERMAYE TRANSFERİ (AFET KONUTLARI YAPIMI İÇİN AKTARILAN -TOKI)	SERMAYE TRANSFERİ (ALPYAPI DIĞER HASARI VD. İÇİN İLLERE AKTARILAN)	SERMAYE GİDERİ (KONUT, AFET ÖNLEYİCİ YOL SU İSLAH, AFET YONETİMİ BINA VE GÜÇLENDİRME, KAMULAŞTIRMA)	CARI TRANSFERLER (HANE HALKINA, KURUMLARA, YURT DIŞI AIDAT, İL AFAD PERSONEL MAAŞI, MEMURLARIN ÖĞLE YEMEĞİ YARDIMI)	YURT İÇİ BORÇ VERME (EYY)
2011	2.705.809.212	18.498.519	1.666.097.352	1.655.604.534	10.492.818	88.828.466	897.644.277	25.525.598
2012	3.076.421.664	18.303.889	1.001.062.844	884.000.000	117.062.844	140.818.911	1.575.669.756	328.134.160
2013	1.918.787.754	39.624.029	57.279.299	0	57.279.299	244.465.115	1.391.483.416	170.657.166
2014	896.876.899	70.147.597	151.081.508	0	151.081.508	228.756.655	145.479.832	111.795.087
2015	3.141.020.255	91.509.532	209.661.379	0	209.661.379	214.698.466	2.316.625.673	59.711.690
2016	3.443.904.222	121.274.990	309.818.590	0	309.818.590	136.520.609	2.550.340.613	47.785.433
2017	3.183.729.000	..	..	..	..	..	..	..
2018	3.574.724.553	81.991.499	105.525.062	..	..	413.307.138	2.511.984.142	83.014.425
2019	1.890.206.421	92.897.023	472.175.797	..	..	294.810.675	446.058.999	127.703.139
2020	5.707.092.722	118.800.726	3.015.549.585	..	..	405.621.396	1.516.524.316	139.049.409
2021	10.862.196.321	133.773.043	7.784.550.158	7.363.783.474	420.766.684	679.712.502	1.591.235.806	53.987.005
2022	16.123.087.925	245.209.573	12.249.061.000	11.413.843.156	835.217.844	880.474.262	1.572.506.951	33.943.930
2023	854.110.822.118	402.150.037	797.111.311.750	795.490.880.463	1.620.431.287	1.693.028.229	52.220.385.670	75.986.000

Kaynak: AFAD Faaliyet Raporları.

%13'e fırlıyor, ancak esas olarak harcamadaki artış afet konutlarına yönelik oluyor. Nitekim, Tablo 8.2'nin son satırından görülebileceği gibi AFAD'ın bütçesinin %93'ü afet konutlarına yönelik harcamaları da içeren sermaye transferinden oluşurken, cari transferler toplam harcamanın %6'sını oluşturuyor.

MERKEZİ BÜTÇE KURUMLARININ ŞEHİRCİLİK VE RİSK ODAKLI BÜTÜNLEŞİK AFET YÖNETİMİ (ŞERAY) İÇİN AYRILAN BÜTÇE VE GERÇEKLEŞEN HARCAMA

Kitabın 1. başlığında incelendiği gibi, program bütçe kapsamındaki programlardan biri olan Şehircilik ve Risk Odaklı Bütünleşik Afet Yönetimi (ŞERAY) için dört kurumun bütçe ayırdığı ve harcama yaptığı Bütçe Gereçekleri'nden anlaşılıyor.² Bu dört kurumun ŞERAY harcamaları 2022 yılından itibaren Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanıyor. Bu veriler Tablo 8.3'te yer alıyor.

2022 yılında ŞERAY harcamasının toplam merkezi yönetim harcamasına oranı %0,72. Bu oran 2023 yılında %13,59'a yükseliyor. 2024 yılında %8,18 olarak bütçeleniyor. Şubat 2023 depremlerinden sonra yükselen ŞERAY harcamalarının GSYH içindeki payı da artış gösteriyor ve 2023 yılında GSYH'nin %3,41'i ŞERAY için kullanılıyor. Kitabın daha önceki konularında incelenen askeri harcamalar, yoksullara yönelik harcamaların GSYH içindeki paylarıyla kıyaslayınca Şubat 2023 depreminin bütçe üzerindeki etkisini anlamak mümkün oluyor.

Tablo 8.3'ten görüldüğü gibi, dört kurum arasından AFAD'ın ŞERAY harcamalarının 2023 yılında gerçekleşen toplam harcamalar içindeki payı %95'in üzerinde. Ayrıca AFAD'ın gerçekleştirdiği toplam ŞERAY harcamalarının alt kalemleri kurumun faaliyet raporlarında yer alıyor.³ Buna göre, AFAD'ın ŞERAY alt kalemleri afet iyileştirme, afete müdahale ve risk azaltma olarak üç temel gruba ayrılıyor. Afet iyileştirme kendi içinde afet konutları yapımı, hak sahiplerine ev yapmaları amacıyla borç verme, altyapı hasar-

2 <https://www.sbb.gov.tr/logo/2024-yili-butce-gerekesi/> DSİ faaliyet raporları ve performans programları incelendiğinde, aslında afetle mücadele içinde sayılması gereken taşkın kontrolü için ayrılan bir kaynak olduğu görülüyor. Her ne kadar toplam ŞERAY harcamalarına eklendiğinde, bütçeye veya GSYH'ya oranlarda önemli bir yükselmeye neden olmasa da örneğin 2022 yılında DİE'nin taşkın kontrolü için yaptığı harcama 6 milyar TL, 2023 yılında 12 milyar TL'dir. 2024 yılında aynı hedef için 24 milyar TL ayrılmış.

3 Faaliyet raporlarında ÇŞİDB toplam harcamalarını ayrıntılı olarak vermesine rağmen, ŞERAY'ın alt kalemlerini vermiyor.

ları için belediyelere yardım, hanehalklarına ve kurumlara yapılan cari transferleri kapsıyor.

TABLO 8.3
ŞERAY Bütçesine Katkıda Bulunan Merkezi Yönetim Kurumları, cari fiyat, TL

	2022 Gerçekleşen	2023 Gerçekleşen	2024 Bütçe
ÇEVRE, ŞEHİRCİLİK VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ BAKANLIĞI	5.414.456.943	41.416.732.136	16.083.879.000
ÇŞİDB'YE KENTSEL DÖNÜŞÜM İÇİN VERİLEN PROGRAM DIŞI BÜTÇE			219.740.028.000
AFAD	15.513.321.635	852.943.173.530	670.317.160.000
HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI	72.349.000	130.419.014	230.397.000
CUMHURBAŞKANLIĞI*	265.002.422	420.500.320	477.000.000
TOPLAM DÖRT KURUM	21.265.130.000	894.910.825.000	906.848.464.000
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ	2.942.747.714.596	6.585.455.511.537	11.089.037.425.000
GSYH	15.011.775.978.537	26.276.307.372.890	41.159.000.000.000
ŞERAY/ MERKEZİ YÖNETİM %	0,72	13,59	8,18
ŞERAY/ GSYH %	0,14	3,41	2,20

Kaynak: Kurumların gerçekleşen harcamaları faaliyet raporlarından alındı.

Toplam ŞERAY harcaması/bütçesi ve merkezi yönetim harcaması/bütçesi, <https://muhasebat.hmb.gov.tr>

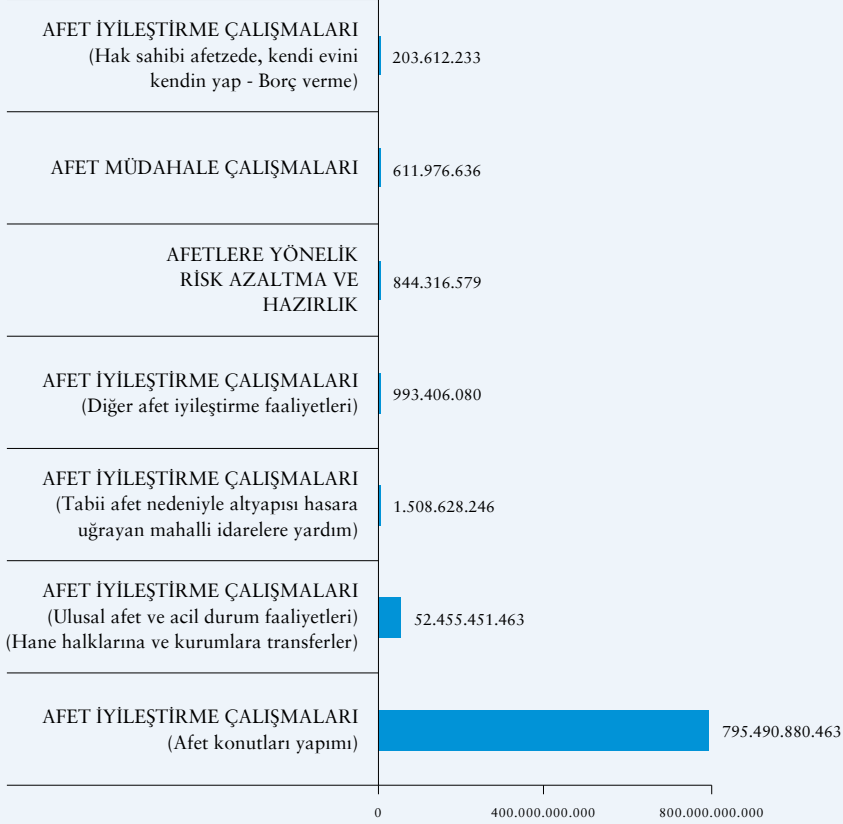
GSYH: 2022 ve 2023 Srateji ve Bütçe Başkanlığı, Ekonomik Göstergeler; 2024 Bütçe Gerekçesi 2024.

*Cumhurbaşkanlığı Şeray kalıntı olarak hesaplandı.

Şekil 8.4'te, AFAD, 2023 yılı toplam harcamasının (854 milyar TL) %93,14'ünün (796 milyar TL) afet iyileştirme kapsamındaki konut yapımına yönelik olduğu, %6'sının (53 milyar TL) ise hanehalklarına ve kurumlara yapılan cari transferlere yönelik yapıldığı görülüyor. Diğer tüm harcamaların toplamı %0,6'nın (4 milyar TL) altında kalıyor.

Çalışmanın bundan sonraki bölümünde afet konutları yapımı ile hanehalkları ve kurumlara yapılan cari transferler ayrıntılı olarak incelenecek. Ancak bu noktada AFAD'ın kaynaklarının kısıtlı kaldığını, esas olarak afetlerden sonra iyileştirmeye ağırlık verildiğini, risk azaltmanın ise düşük bir harcamayla gerçekleştirildiğini vurgulamak yerinde olur (Şekil 8.4).

ŞEKİL 8.4
AFAD Harcamaları, TL, 2023



Kaynak: AFAD Faaliyet Raporları.

6 ŞUBAT DEPREMLERİ İÇİN

AFET KONUTLARINA AYRILAN BÜTÇE (2023-2026)

ÇŞİDB'nin resmi internet sitesindeki basın açıklamalarında 450 bin kişinin konut hak sahibi olduğu, deprem bölgelerinde 400.000'e yakın konut inşaatının devam ettiği, 2025 sonunda tüm hak sahiplerine konutlarının teslim edileceği yer aldı. TOKİ sitesinde 2023 için afet konutları, bunlarla ilgili altyapı ve çevre düzenlemesini kapsayan ihale bedelleri, ihaledeki konut sayıları yer alıyor. 2024 yılı için ihale bedellerine ulaşamıyor.⁴

TOKİ sitesinde yer alan bilgilerden, 2023 yılında ihalesi tamamlanan 113.403 konut için toplam ihale bedeli 211 milyar TL ve ortalama konut maliyeti (altyapı ve çevre düzenlemesi dahil) 1.900.000 TL olarak hesaplanabiliyor. Çeşitli şekillerde ifade edildiği gibi, 2023 yılında teslim edilecek 200.000 konutun tamamlanabilmesi için ek olarak 86.597 konut için ihale açılmış ve ödeme yapılmış olması gerekiyor. 2024 yılında ise 200.000 konut daha yapılması gerekiyor. 2023 için enflasyon oranında artışla birim maliyet yükseltirse (86.957 konut x 3.000.000 TL birim maliyet) 260 milyar TL ve 2024 için yine enflasyon oranında artışla (200.000 konut x 5.000.000) 1 trilyon TL'ye ihtiyaç olabileceği düşünülebilir. TOKİ tarafından 2023 ve 2024 yılları için yapılacak 400.000 afet konutunun üretimi için 1 trilyon 260 milyar TL kaynak kullanılacağı tahmin edilebilir. Bu sayıya köy konutları dahil değil.⁵

2023 yılında kentsel dönüşüm harcamasının en önemli kısmı AFAD üzerinden yapıldı. Benzer bir işbölümünün 2024 bütçesi için geçerli olduğu ve afet konutları bütçesinin AFAD'a verildiği anlaşılıyor. Yukarıda görüldüğü gibi AFAD bu bütçeyi TOKİ'ye sermaye transferi olarak harcıyor ve afet konutları bu şekilde TOKİ tarafından üretiliyor. Tablo 8.4'ün ilk bölümünde AFAD ve ÇŞİDB'nin 2023 ve 2024 yıllarında afet konutları için ayırdığı kaynak ayrı ayrı ve toplam olarak görülüyor.⁶ Bu kaynak 2023 için 837 milyar

⁴ <https://www.toki.gov.tr/proje-tipine-gore-uygulamalar> (Temmuz 2024)

⁵ Köy evlerinin, ÇŞİDB Yapı İşleri GM eliyle yapılacağı belirtilmiş: <https://www.csb.gov.tr/bakan-ozhaseki-deprem-bolgesinde-yilonuna-kadar-319-bin-konut-tamamlanacak-bakanlik-faaliyetleri-38719>. Yapılacak köy evlerinin sayısı 143.000 olarak belirtilmiş: <https://www.csb.gov.tr/bakan-ozhaseki-deprem-bolgesindeki-koylerimizde-vatandaslarimizin-huzurla-oturacagi-yoresel-mimariye-uygun-koy-evlerimizde-yapimina-hizla-devam-ediyoruz-bakanlik-faaliyetleri-38717>

⁶ ÇŞİDB'nin depremle ilgili kentsel dönüşüm uygulamaları başlığına köy evleri yapımı dahil olabilir. Dünya Bankası'nın depremle ilgili verdiği kredinin üç bileşeninden biri köy evleri, diğeri altyapıyla ilgili olarak ÇŞİDB'ye tahsis edilmiş. Ancak beş yıl geri ödemesiz ve 18 yıl vadeli olduğu için kredi ödemesi kısa vadede bütçeye yansımayacak. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/06/27/world-bank-approves-1-billion-for-turkiye-to-help-restore-rural-homes-and-essential-public-services-to-people-in-earthqu>

TL, 2024 içinse 665 milyar TL. Bu bilginin afet konutlarının (400.000 adet) 2025 yılından önce tamamlanacağı bilgisiyle uyumlu olduğu söylenebilir. Aynı şekilde 400.000 adet afet konutunun üretilmesi için TOKİ internet sitesinden alınan bilgilerle yukarıda yapılan tahmin uyumlu görünüyor.

Bu bilgilere dayanılarak, 6 Şubat depremlerinde yıkılan konut ve binaların yerine yenilerini yapabilmek için 1 trilyon 500 milyar TL civarında bir kaynağı harcamak zorunda kalındığı söylenebilir. Bu kaynak 2023 yılı için toplam Genel Bütçe harcamalarının %13'ünü, 2024 yılında ise %7'sini oluşturmaktadır ve bu kaynak ne yazık ki yaşanan büyük depremden sonra bütçeye eklenmiş oluyor.

Tablo 8.4'ün ikinci bölümünde görüleceği gibi, 2023 ve 2024 yılları süresince 6 Şubat depremleri afet konutları için AFAD ve ÇŞİDB'ye verilen bütçeler dışında, 2024 yılında yayımlanan Orta Vadeli Program kapsamında 2024, 2025, 2026 yılları için ÇŞİDB Yapı İşleri Genel Müdürlüğü'ne bağlı Kentsel Dönüşüm Başkanlığı'na ek bir bütçe verilmiş. Bu deprem ek bütçesi üç yıl için toplam 970 milyar TL olarak görülebilir. Orta Vadeli Program'ın politika ve tedbirlerinde yer aldığı üzere bu bütçe İstanbul'a yönelik kentsel dönüşüm bütçesine yönelik olduğu izlenimini veriyor.

Ayrıca ağırlıklı olarak Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü olmak üzere üç yıl süreyle sermaye gideri olarak kullanılmak üzere, muhtemen bu kurumların var olan binalarını güçlendirmek üzere verilmiş olan bütçeyse üç yıl için 360 milyar TL.

Orta Vadeli Program'da İstanbul depremiyle ilgili olduğu tahmin edilen ek kaynak, 2024 yılı için Genel Bütçe toplamının %3'ü, 2025 ve 2026 için %4'üne ulaşıyor. Olası İstanbul depreminde en 1.000.000 konutun yıkılacağı tahminine⁷ dayanılırsa ve 6 Şubat depremlerinden sonra 400.000 konut için iki yıl içinde bütçenin yaklaşık %20'sinin ayrılması gerektiği dikkate alındığında, İstanbul için OVP kapsamında ayrılan kaynağın daha üzerinde bir kaynağa ihtiyaç olduğunu belirtmek isteriz. Deprem olduğunda, hem insan ve hayvan kaybı hem de doğa yıkımının ortaya çıkmasından sonra ayrılması gereken kaynağın büyüklüğü dikkate alınarak daha yüksek oranda bir bütçenin İstanbul depremi için ayrılması gerektiğini vurgulamakta yarar var.

7 <https://depremezemin.ibb.istanbul/calismalarimiz/tamamlanmis-calismalar/istanbul-ili-olasi-deprem-kayip-tahminlerinin-guncellenmesi-projesi/>

TABLO 8.4				
Genel Bütçeli Kurumların Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına Ayrılan Bütçe, cari fiyat, TL				
	2023 HARCAMA	2024 BÜTÇE	2025 BÜTÇE	2026 BÜTÇE
AFAD AFET KONUTU HARCAMA / BÜTÇE	795.490.880.463	650.473.509.000	1.386.278.000	1.328.011.000
ÇŞİDB DEPREMLE İLGİLİ KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMALARI	41.122.140.481	14.237.733.000	7.614.519.000	6.673.901.000
AFAD + ÇŞİDB TOPLAM AFET KONUTLARI VE KENTSEL DÖNÜŞÜM BÜTÇESİ	836.613.020.944	664.711.242.000	9.000.797.000	8.001.912.000
6 ŞUBAT DEPREMLERİ AFET KONUTLARI HARCAMA VE BÜTÇESİ/ GENEL BÜTÇELİ İDARELER HARCAMA VE BÜTÇESİ. %	13	7		
ÇŞİDB EK BÜTÇE YAPI İŞLERİ GM. KENTSEL DÖNÜŞÜM BAŞKANLIĞINA HAZİNE YARDIMI		219.740.028.000	380.659.682.000	370.121.953.000
GENEL BÜTÇELİ İDARELERE VERİLEN EK DEPREM ÖDENEĞİ (SERMAYE GİDERİ)		131.780.428.000	113.166.858.000	114.973.759.000
AFETLE İLGİLİ KENTSEL DÖNÜŞÜM VE GENEL BÜTÇELİ İDARELER GÜÇLENDİRME BİNA YAPIM BÜTÇESİ 2024-2026		351.520.456.000	502.827.337.000	493.097.624.000
AFETLE İLGİLİ KENTSEL DÖNÜŞÜM VE GENEL BÜTÇELİ İDARELER GÜÇLENDİRME BİNA YAPIM BÜTÇESİ/GBİ %			3	4
GENEL BÜTÇELİ İDARELER BÜTÇE / HARCAMA TOPLAMI	6.497.205.465.848	10.205.282.315.000	11.588.455.951.000	13.519.652.818.000
Kaynaklar: AFAD harcama: AFAD 2023 Faaliyet Raporu. AFAD 2024, 2025, 2026 bütçe: AFAD 2024 Performans Programı ve Orta Vadeli Plan.				
ÇŞİDB 2023 harcamaları kentsel dönüşüm uygulamaları başlığı altında verilmiyor. YİGM Kentsel Dönüşüm Başkanlığı sermaye gideri + Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri GM Sermaye transferi olarak tahmin etik (bütçe içi ve bütçe dışı dahil).				
ÇŞİDB 2024, 2025 ve 2026 bütçeleri: ÇŞİDB 2024 Performans Programı ve Orta Vadeli Plan.				
Genel Bütçeli İdarelere verilen ek deprem ödeneği (Sermaye Gideri): Orta Vadeli Plan.				
Genel Bütçeli İdareler 2023 harcama: https://muhasebat.hmb.gov.tr . 2024-2026 bütçe: 2024 Bütçe Gerekçesi.				

6 ŞUBAT DEPREMLERİ KAPSAMINDA İNCELENMESİ GEREKEN DİĞER KAYNAKLAR

Ulusal Afet ve Acil Durum Faaliyetleri için Ayrılan Kaynak

Şekil 8.4'te görüldüğü gibi, 2023 yılında AFAD harcamalarının %6'sı Ulusal Afet ve Acil Durum Faaliyetleri için kullanılmış. Bu faaliyetler için harcanan kaynak 52,5 milyar TL (AFAD 2023 Faaliyet Raporu, s. 35). Raporda, bu fa-

aliyetlerin neler olduğuna yönelik verilen bilgilerden (s. 47-48) Tablo 8.5'te görülen şu bilgilere ulaşılabilir:

TABLO 8.5 Ulusal Afet ve Acil Durum Faaliyetleri Harcamaları, TL	
	2023
HANE BAŞINA DESTEK ÖDEMESİ	19.762.610.000
TAŞINMA YARDIMI	8.323.230.000
KİRA YARDIMI	12.278.468.000
TAHLİYE DESTEK ÖDEMESİ	47.625.000
VEFAT DESTEK ÖDEMESİ	4.100.400.000
NAKDİ ÖDEMELER TOPLAMI	44.512.333.000
GSB, TOB, İB'YE TRANSFERLER	1.352.926.020
KAMU HİZMETLERİNİN SÜRMEŞİ İÇİN VALİLERE	8.269.878.202
KAMU HİZMETİNİN SÜRMEŞİ İÇİN KAYMAKAMLARA	1.661.781.386
KAMU HİZMETİNİN SÜRMEŞİ İÇİN BELEDİYELERE	3.954.181.034
KAMU KURUMLARINA TRANSFERLER TOPLAMI	15.238.766.642
ENKAZ KALDIRMA	6.964.735.977
TOPLAM	66.715.835.619

Kaynak: AFAD 2023 Faaliyet Raporu, s. 47-48.
GSB (Gençlik ve Spor Bakanlığı), TOB (Tarım ve Ormanlık Bakanlığı), İB (İller Bankası).

Tablo 8.5'te yer alan bilgiler hane başı yardım, taşınma yardımı, kira yardımı, vefat edenin yakınlarına yapılan yardım ve tahliye destek ödemelerini kapsayan nakdi ödemeler için 44,5 milyar TL; kamu kurumlarına transfer için 15 milyar TL; enkaz kaldırma için 7 milyar TL olarak ayrıştırılabilir.

Bağışlardan Yapılan Harcamalar

Faaliyet raporu dışında, AFAD Şubat 2024 tarihinden itibaren Kahramanmaraş Depremleri Bağış Harcamaları ismiyle toplanan bağışlardan yapılan harcamaları raporluyor. 1 Şubat 2024 tarihli rapora göre toplanan bağışlar 129 milyar TL; bunun 79 milyar TL'sinin harcandığı belirtiliyor.⁸ Bağışçıların kimler olduğu raporda yer almıyor.⁹ TBMM'de gündeme gelen 7/3853 nolu soru önergesine İçişleri Bakanı'nın verdiği yanıtta¹⁰ bağışçılar tarafından ya-

⁸ <https://twitter.com/AFADBaskanlik/status/1753031215702016412>

⁹ Bağışçılar, kampanyanın yapıldığı günlerde kamuoyuna yansıdığı haliyle ağırlıklı olarak kamu bankalarıdır. 14/2/2002 tarihli ve 24671 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, sonra kaldırılan Afet Harcamaları Yönetmeliği'nde, her yıl iktisadi devlet teşekkülleriyle sermayesinin en az yarısından fazlası Devlet'e ait bulunan banka ve müesseselerin yıl sonu bilanço kârlarının %3'ü oranında hisse ödeyecekleri ve bunların afete hazırlık için kullanılabilceği yazıyor.

¹⁰ <https://www.tbmm.gov.tr/Denetim/Yazili-Soru-Onergesi-Detay/f761ccd7-f6ff-402d-ab7b-018a641d0e0e>

tırılan tutarların, kamu bankalarında AFAD adına açılan hesaplarda değerlendirildiği anlaşılıyor. Kanunen bu bağışların, AFAD'ın bütçesine gelir kaydedilmiş olması gerekir. Bu durumda AFAD'ın 2023 yılı toplam harcaması olan 854 milyar TL'nin (Tablo 8.2) yaklaşık 129 milyar TL'sinin bağışlardan karşılandığı düşünülebilir. Bu kaynağın kamu kaynağı olup olmadığı tartışmalı bir konu. Ancak kamu harcamalarının en önemli kısmının vergilerden karşılandığı düşünülürse, gönüllü vergi anlamına gelebilecek bu bağışların da kamu harcaması olarak değerlendirilmesi mümkün.

2023 yılı AFAD Faaliyet Raporu'nda yer alan Ulusal Afet ve Acil Durum Faaliyetleri harcamalarıyla (Tablo 8.5) kıyaslamak için 1 Şubat 2024 tarihli bağış harcamaları bilgileri Tablo 8.6'da görülebilir.¹¹

TABLO 8.6 Kahramanmaraş Depremi Bağış Harcamaları, TL	
	1 ŞUBAT 2024
HANE BAŞINA DESTEK ÖDEMESİ	19.785.030.000
TAŞINMA YARDIMI	8.384.460.000
KİRA YARDIMI	14.428.758.500
TAHLİYE DESTEK ÖDEMESİ	57.201.000
VEFAT DESTEK ÖDEMESİ	4.100.400.000
NAKDİ ÖDEMELER TOPLAMI	46.755.849.500
ÇADIR KONTEYNER ALIM VE KONTEYNER ALTYAPISI	30.344.638.468
GIDA HİJYEN SETİ ALIM	1.153.772.865
ESENKART	1.009.324.500
GEÇİCİ BARINMA YARDIMLARI	32.507.735.833
BAĞIŞ HESABI TOPLAM HARCAMA	79.263.585.333

Kaynak: <https://twitter.com/AFADBaskanlik/status/1753031215702016412>

Toplanan bağışların 46 milyar 756 milyon TL'si nakit ödemelerden oluşuyor. Çadır, konteyner alımı altyapısının hazırlanması için 32 milyar 508 milyon TL'lik harcama yapıldığı görülüyor. Çadır, konteyner alımı altyapısının hazırlanması için 32 milyar 508 milyon TL'lik harcama AFAD'ın Ulusal Afet ve Acil Durum Faaliyetleri içinde (Tablo 8.5) yer alıyor ve muhtemelen sermaye transferi olarak sınıflandırılmış, çünkü AFAD'ın giderleri arasında

11 1 Mayıs 2024 için bkz. <https://www.afad.gov.tr/kahramanmaraş-depremleri-bagis-kampanyasi-harcama-detaylari>

bu büyüklüğü kapsayacak başka bir harcama kalemi bulunmuyor. Tablo 8.2'den görülebileceği gibi hem sermaye gideri hem de mal ve hizmet alımı gideri 32,5 milyar TL'nin altında kalıyor.

Özel Hesaptan Yapılan Harcamalar

Günümüzde yürürlükte olan yönetmelik 6 Mart 2011 tarih ve 27866 Sayılı *Resmî Gazete*'de yayımlanan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Afet ve Acil Durum Harcamaları Yönetmeliği. Buna göre, afet durumunda AFAD bankalarda özel hesap açabilir. Bu hesaplara AFAD'ın bütçesinden kaynak aktarılabilir. Aktarılan bu kaynak AFAD bütçesine gider kaydedilir. Yönetmeliğe göre, afet ve acil durum halleri dışında özel hesaplardan harcama yapılamaz.

Yönetmelikte, özel hesaplardan yapılacak harcamalar, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi değil, ancak özel hesaplar Sayıştay denetimine tabi. Yönetmelikte, "Başkanlık özel hesabı kullanılmak suretiyle yapılan işlemlerin kamuoyunca takip edilmesini temin etmek üzere, bir sonraki yılın Ocak ayı sonuna kadar Başkanlık tarafından rapor hazırlanarak Başkanlığın kurumsal internet sitesinde yayımlanır" ifadesi yer alıyor. Yönetmelikte yer alan bu madde gereği AFAD tarafından yapılan açıklamada verilen bilgiler çok kısıtlı (Tablo 8.7).

TABLO 8.7 Acil Yardım Harcamaları Raporu, TL	
	2023
VALİLİKLER	28.390.516.761
MERKEZ HARCAMA	32.048.964.653
DİĞER KURUMLAR	1.800.812.649
NAKDİ DESTEK	44.485.345.000
TOPLAM	106.725.639.063

Kaynak: <https://www.afad.gov.tr/kurumsal-raporlar>

Toplamda sadece beş kalemlerde tablo halinde verilen bu bilgilerle ilgili olarak bir sayfalık metinde 44 milyar 485 milyon TL Nakdi Destek Ödemesi (hane başı yardım, taşınma yardımı, kira yardımı, vefat edenin yakınlarına

yapılan yardım ve tahliye destek ödemesi) yapıldığı ve afet bölgesi için konteynır ve çadır alımları ile konteynerlerin altyapı ödemelerinin gerçekleştirildiği açıklanıyor. 28 milyar TL Valilikler, 32 milyar TL Merkez Harcama ve Diğer Kurumlar başlıklı kalemlerin neleri kapsadığı belirtilmiyor.

Rapor harcamaların %98'inin iyileştirmeye (afet sonrası acil ihtiyaçlar, konteyner-çadır ve iç malzemeleri alımı, GBM yapım-nakliye işi, lojistik depo mal ve hizmet alımı); %1'inin müdahaleye (arama-kurtarma ihtiyaçlarının karşılanması, araç bakım onarımı); %1'inin ise diğer çalışmalara (deprem gözlem cihazı, telsiz sistemi kurulumu, eğitim harcamaları, müşavirlik hizmet alımları vb.) ayrıldığını gösteren bir grafikte son buluyor.

Yukarıdaki tablolarla kıyaslanınca (Tablo 8.5 ve 8.6) Merkez Harcama kaleminin konteyner ve çadırlarla ilgili harcamaları kapsadığı, Valilikler kaleminin valiliklere yapılan transferleri; Diğer Kurumlar kaleminin ise GSB, TOB ve İB'ye yapılan transferleri kapsadığı düşünülebilir. Bütün bu harcamaların hangi şirketlere verildiğinin kamuoyu tarafından izlenebileceği bir raporun olmadığı anlaşılıyor.

Bilgilerin kamuoyuyla paylaşıldığı yol gösterici bir örnek 1999 depreminden sonra yapılan kamuoyu bilgilendirmeleri olabilir; 17 Ağustos depreminden sonra bankaya yatan deprem yardımları için çıkarılan 567 Sayılı KHK'da şu ifadeler yer alıyor: "17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen deprem için toplanan iç ve dış yardımlar T.C. Ziraat Bankası'nda açılacak merkezi bir hesaba kaydedilir ve Kriz Koordinasyon Kurulu kararıyla öncelikle depremden zarar görenlerin iâşe, giyinme, barınma, çadır ve diğer her tür gereksinimlerinin karşılanması için bu işlerle görevli bulunan veya görevlendirilecek kuruluşlara, geçici ve daimi iskân amacıyla konut yapımında kullanılmak üzere Bayındırlık ve İskan Bakanlığına ve Afetler Fonu'na aktarılır. Yukarıdaki fıkraya göre yapılacak harcamalar 1050 Sayılı Muhasebi Umumiye Kanunu, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu ve 832 Sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerine tabi değildir. Ancak, tahsis edilen paraların amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı Başbakanlık ve maliye müfettişleri ile bankalar yeminli murakıplarından Başbakan onayı ile oluşturulacak bir komisyon tarafından, üçer aylık dönemler itibarıyla denetlenir ve denetleme raporları Resmi Gazete'de yayımlanır."

Buna dayanarak, 1 Temmuz 2000 tarihli ve 24096 Sayılı *Resmî Gazete*'de yayımlanan Başbakanlık Teftiş Kurulu, Deprem Hesaplarını Denetleme Komisyonu İnceleme Raporu 224 sayfadır.¹² Raporda önce yardım toplama

usül ve esaslarına ilişkin bilgiler yer alıyor. 13. sayfadan itibaren Deprem Yardım Hesapları'na ilişkin sonuç bilgileri verilmeye başlanıyor. Bankaların isimleri, bankalarda açılan hesap sayısı, döviz cinsi ve toplanan bağışın miktarını belirten tablolar, toplanan toplam bağış ve nemaların miktarını veren tablolar bulunuyor. 21. sayfadan sonra Afet Bölge Koordinatörlüğü'nün harcamaları bölümüne geçiliyor. Önce, personel harcamaları fazla mesai ücretine kadar ayrıntılı olarak veriliyor; daha sonra harcamalar, alınan her mal ve hizmetin aylık gideri veriliyor. 32. sayfada Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nce yapılan harcamalar; 33. sayfadan itibaren de İller Bankası, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Yapı İşleri Genel Müdürlüğü ve Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından yapılan harcamalar listelenmiş. Raporun 53-224 sayfaları arasında bulunan 20 ayrı ekte bağış yapanların ayrıntılı dökümü, yapılan ihalelere ve harcamalara ilişkin ayrıntılı bilgiler listeler halinde yer alıyor.

2003 yılından beri yürürlükte olan Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ilkelerinin gereği olarak ve yukarıda özetlediğimiz 1999 Deprem Hesaplarını Denetleme Komisyonu İnceleme Raporu dikkate alınarak deprem için yapılan harcamalarla ilgili kamuoyu bilgilendirmesinin yeterli bir bilgilendirme haline getirilmesini önermek yerinde olacaktır.

SONUÇ YERİNE

AFAD'ın bütçesi, kurulduğu yıldan 2018 yılına kadar Deprem Vergisi olarak başlayıp İletişim Vergisi olarak devam eden vergi gelirlerinin bile altında tutuluyor. Bir karşılaştırma yapmak gerekirse 2022 yılına kadar, AFAD'ın hem bütçesi hem harcaması Diyanet İşleri Başkanlığı'nınkinin altında kalmıştır. AFAD harcaması merkezi yönetim harcamasının %0,5'i civarındayken, 2023 yılında yaşanan büyük depremler nedeniyle merkezi yönetim harcamalarının %13'üne yükseltilmek zorunda kalınmış. Kuruluşundan itibaren AFAD'ın risk azaltma bütçesi yüksek tutulabilseydi ve ek kaynaklar daha önceki yıllara yayılarak konulabilmiş olsaydı, yaşanan afetlerin olumsuz etkileri azaltılabilirdi.

Alt kalemler ayrıntılı olarak incelendiğinde, 2023 yılında AFAD bütçesine konulan 854 milyar TL'nin 796 milyar TL'sinin 6 Şubat depreminin yaşandığı şehirlerde yıkılan konutların yapımına yönelik olduğu görülüyor. Risk azaltmaya kalan kaynak ise 4 milyar TL ile sınırlı kalıyor. Yıllarca, zaten kısıtlı olan AFAD'ın bütçesinin içinde risk azaltmaya çok düşük kaynak ayrıldığı anlaşılıyor.

OVMP'de de (Orta Vadeli Mali Planlar) izlenen ve İstanbul depremi için yapılacak kentsel dönüşüme işaret eden 2024-2026 yılları için toplam 360 milyar ek bütçe konulduğu görülüyor. İstanbul'da yıkılacağı varsayılan dayanıksız binalar dikkate alındığında bu kaynağın yeterli olmadığını vurgulamakta yarar var. Diğer yandan bu kaynağın Eylül 2024 itibariyle kullanılmadığı görülüyor.¹³

Merkezi yönetim afet harcamalarıyla ilgili diğer bir eleştiri, bağışlarla ilgili bilginin kısıtlı olması. 2023 yılında AFAD tarafından yayımlanan bir sayfalık bağış harcamaları raporunun kısıtlı olduğunu anlamak için, 224 sayfalık 1999 Deprem Hesaplarını Denetleme Komisyonu İnceleme Raporu'na, bu rapordaki bağışlara ve kullanımlarına ilişkin dökümlere bakmak yararlı olur.

13 2024 ŞERAY bütçesi 906 milyar TL iken Eylül 2024 itibariyle sadece 167 milyar TL harcanmış durumda. <https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>

6 Şubat Depremleri Öncesi ve Sonrası Büyükşehir Belediyelerinin Afete Yönelik Bütçeleri

**NURHAN YENTÜRK, IŞIK BAŞTUĞ, GÖKÇEN BAYRAM,
BURCU GENÇ, EZGİ EDİBOĞLU, ÖZÜM ÇELİK,
YAĞIZ EREN ABANUS, MELTEM DÜZEL AYRAL,
BERKAY HACIMUSTAFA VE MELDA KARADEMİR**

GİRİŞ

17 Ağustos 1999 depreminden itibaren depremler ile küresel ısınmayla birlikte artarak kendini gösteren çeşitli afetler Türkiye'nin gündeminde yer tutuyor. Öncelikle şunu vurgulamakta yarar var: Afetlere hazırlık ve risk azaltma faaliyetleri, önceki başlıkta incelenen merkezi yönetim kadar yerel yönetimlerin de görevleri arasındadır.

Kitabın bu başlığında, 2021 yaz aylarındaki orman yangınları ve seller, 2022 yılındaki seller, 2023 yılının Şubat ayında yaşanan büyük depremleri dikkate alarak büyükşehir belediyelerinin afete ayırdıkları bütçeleri izlemeyi, son iki yılda meydana gelen bu afetlerin öncesinde ve sonrasında bu alana ne kadar önem verdiklerini anlamayı, ayırdıkları bütçeyi inceleyerek somut bilgiler sunmayı amaçlıyoruz.

Çalışmada yöntem olarak, deprem başta olmak üzere taşkın, sel, yangın gibi birçok alanda, afet öncesinde risk azaltma ve afet sonrasında müdahale gibi konulara 30 büyükşehir belediyesi ve bağlı kurumlarının ne kadar bütçe ayırdıklarının incelenmesi kullanılıyor. Bu nedenle 30 büyükşehir belediyesi ve su-kanalizasyon idaresinin 2022, 2023 ve 2024 performans programları teker teker incelenerek bu programlarda yer alan afetle ilgili tüm hedefleri ayrıştırdık, daha sonra bu hedeflere ayrılan bütçeleri ekledik. Birçok büyükşehir belediyesinde belediye hizmetlerinin sürdürüldüğü iştirakleri iki nedenle kapsam dışında tuttuk; birincisi, bu iştirakler kurulduklarında belediyeden sermaye almış olmakla birlikte daha sonraki yıllarda elde ettikleri ge-

lirler üzerinden harcama yapıyorlar, dolayısıyla kamunun ayırdığı bütçe hesabı içine dahil edilmeleri anlamlı değil. İkincisi bu iştrakler, kamu kurumu olmadıkları için belediyelerin ve bağlı kurumların yayımladıkları performans programı ve faaliyet raporlarını yayımlamıyorlar.

Bu çalışma kapsamında büyükşehir belediyeleri ve su-kanalizasyon idarelerinin (SKİ) afet ile ilgili hedeflerini Tablo 9.1'de görüldüğü şekilde sınıflandırdık.

Afete yönelik hedeflerin sınıflandırılabilmesi amacıyla iki ana başlık oluşturduk. Bunlardan birisine risk azaltma, ikincisine ise müdahaleye hazırlık ana başlıklarını verdik. Gerek risk azaltma gerek müdahale ana başlıklarını da kendi içlerinde inşaat ekipman ve diğer olarak alt başlıklara ayırdık.

Çalışmamızın ilk bölümünde büyükşehirlerin toplam bütçeleri içinde afet hedeflerine ayırdıkları payı karşılaştırıyoruz. Bu karşılaştırmayı hem büyükşehirler arasında hem de 2022-2024 yılları arasında yapıyoruz. Böylece büyükşehirlerin bir anlamda afete verdikleri önemi görmeye çalıştık. İkinci bölümde büyükşehirlerin afet bütçelerini, TL olarak 2024 yılı için karşılaştırıyoruz.

Her ne kadar bütçeye oran ve TL cinsinden bütçe, büyükşehir karar alıcılarının afetlere verdikleri önemi göstermek bakımından önemli bir göstergesi ise de, bütçenin hangi alt kalemlere ayrıldığını, bir başka ifadeyle bütçenin risk azaltma mı yoksa müdahaleyle ilgili hedeflere mi ayrıldığını görmek bir o kadar önemli. Ayrıca risk azaltmaya yönelik bütçenin yüksek olması da istenen bir başka nokta. Risk azaltmaya yönelik bütçenin afet olduktan sonra müdahaleye yönelik bütçeden daha fazla olması, yerel yönetimler bakımından afete hazırlık için önemli bir tercih göstergesi olabilir. Ancak risk azaltma hedeflerinin de kendi içinde homojen olmadığını hatırlatalım. Örneğin risk azaltma bütçesinin ne kadarının inşaat ve güçlendirmeye ilgili olduğunun, ne kadarının risk azaltmaya yönelik diğer eğitim, planlama, erken uyarı, risk analizi gibi hedeflere yönelik olduğunun görülmesi de gerekli. O nedenle çalışmanın son üç bölümünde büyükşehir belediyelerinin ve su-kanalizasyon idarelerinin afet hedeflerinin, Tablo 9.1'de verilen sınıflandırmaya dayalı ayrıntılı incelemesine ve yorumlanmasına yer verdik.

TABLO 9.1
Afet Hedeflerinin Sınıflandırılması

AFET RİSK AZALTMA (AFRA) VE TESPİT	
AFET VE ACİL DURUM EĞİTİM TOPLANTI VE FARKINDALIK ARTIRMA	AFRA.1
AFET VE ACİL DURUM RİSK ANALİZİ ÇALIŞMALARI	AFRA.1
BÜTÜNLEŞİK AFET YÖNETİM SİSTEMİ	AFRA.1
ZEMİN ETÜDÜ, RİSKLİ YAPI, ALTYAPI YENİLEMELERİNE YÖNELİK ANALİZ VE TESPİT ÇALIŞMALARI	AFRA.1
AFET ERKEN UYARI	AFRA.1
YANGIN ÖNLEYİCİ ÇALIŞMALAR	AFRA.1
BİNALARIN EŞYALARININ SABİTLENMESİ	AFRA.1
AFET RİSK AZALTMA (AFRA) İNŞAAT-EKİPMAN	
KENTSEL DÖNÜŞÜM FAALİYETLERİ (AYRIŞTIRILAMAYAN SİYASİ+EKONOMİK VE RANT AMAÇLILARI DAHİL)	AFRA.2
KENTSEL DÖNÜŞÜM İÇİN KAMULAŞTIRMA	AFRA.2
KENTSEL DÖNÜŞÜM İÇİN PROJE	AFRA.2
AFET VE ACİL DURUMLARDA VATANDAŞ BARINMA VE KAYNAK DESTEĞİ	AFRA.2
BİNA, TARİHİ BİNA, İSTASYON YAPIM VE BAKIM ONARIM (RİSK AZALTMA AMAÇLI)	AFRA.2
SEL VE TAŞKINLA MÜCADELE/ DERELERİN İSLAHI	AFRA.2
AFETE MÜDAHALEYE HAZIRLIK (AFMÜ)	
AFET GÖNÜLLÜLERİ FAALİYETLERİ VE SİVİL SAVUNMA HİZMETLERİ	AFMÜ.1
AFET VE ACİL DURUM KOORDİNASYON FAALİYETLERİ	AFMÜ.1
AFET VE ACİL DURUM MÜDAHALE ÇALIŞMALARI	AFMÜ.1
ARAMA KURTARMA TATBİKAT VE EĞİTİM	AFMÜ.1
TOPLANMA ALANLARI VE DEPREM PARKI UYGULAMALARI	AFMÜ.1
İTFAİYE VE YANGINLA MÜCADELE (EĞİTİM, İÇ EĞİTİM, GÖNÜLLÜ İTFAİyecİLİK VB.)	AFMÜ.1
YANGIN GÜVENLİĞİ/ DENETİMİNİN YAPILMASI	AFMÜ.1
AFETE MÜDAHALEYE HAZIRLIK (AFMÜ) İNŞAAT-EKİPMAN	
YANGIN, AFET VE ACİL DURUMA YÖNELİK ARAÇ VE EKİPMAN TEMİNİ	AFMÜ.2
İTFAİYE BİNALARININ BAKIM VE ONARIMI VE İSTASYON YAPIMI	AFMÜ.2

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN TOPLAM BÜTÇELERİ İÇİNDE AFET BÜTÇELERİNİN PAYI

Çalışmada önce büyükşehir belediyesi ve su-kanalizasyon idarelerinin, afetle ilgili ayırdıkları bütçenin toplam bütçelerine oranını inceledik. Bütün büyükşehirler için ayrı ayrı belediye ve su-kanalizasyon idaresinin afet bütçeleriyle toplam bütçelerini karşılaştırdık.

30 büyükşehir içinden Van hariç 29 büyükşehirin bütçelerini ayrıştıra bildik.¹ Her ne kadar sınıflandırma depremle sınırlı değilse de, üçüncü bölümde inceleyeceğimiz gibi, özellikle afet ve depremle ilgili en önemli harcamanın kentsel dönüşümle ilgili olduğunu gördük. Ancak dere taşkını, şehir yangını gibi konular da afetle ilgili hedefler arasında olduğu için deprem riski olmayan ya da çok düşük olan büyükşehirleri de incelemeye kattık.

29 büyükşehirin verileri aynı grafikte bir arada değerlendirilemeyeceğinden, görsel olarak anlamlı şekiller üretebilmek için AFAD deprem risk haritalarındaki ayırımı kullandık. Bu ayırımı göre büyükşehirleri i) 1. derecede deprem bölgesi, ii) 2. ve 3. derecede deprem bölgesi ve iii) deprem riski az olan ya da olmayan şehirler olarak kategorilere ayırmak mümkün oluyor.

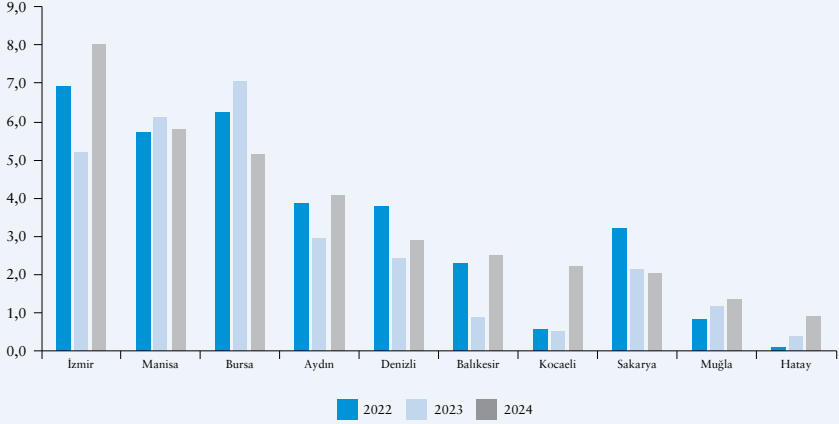
Şekil 9.1'de görülen birinci derecede deprem bölgesinde olan şehirler arasından toplam bütçesi içinden afete en büyük pay ayıran büyükşehirin İzmir olduğu görülüyor. İzmir Büyükşehir Belediyesi (BB) ve su-kanalizasyon idaresi (SKİ) 2002 ve 2023 yıllarında da toplam bütçeleri içinde afete en yüksek bütçeyi ayırmışken, 2024 yılında bu oranı yükseltmiş ve bütçesinin %8'ini afete ayırmış. Bu oranla İzmir'ir 2024 yılında, sadece 1. derece deprem bölgesinde olan değil 2. ve 3. derece deprem bölgesinde olan büyükşehirlerin tümünden daha yüksek payı afetlere ayırdığı anlaşılıyor. Bir başka deyişle diğer 28 büyükşehirle karşılaştırıldığında da toplam bütçesi içinde en yüksek afet bütçesi İzmir'de (Şekil 9.1, 9.2 ve 9.3).

1. derecede deprem bölgesinde olan büyükşehirler içinde Manisa ve Bursa'da toplam bütçe içindeki afet bütçesi payı %5'in üzerindeyken Aydın'da afet bütçesinin oranı %4'e erişiyor. Diğerlerinde ise (Denizli, Balıkesir, Kocaeli, Sakarya, Muğla ve Hatay) bu oran %3'ün bile altında kalıyor (Şekil 9.1).

2022 ve 2023 yıllarıyla karşılaştırıldığında, 2024 yılında afet bütçesinin toplam bütçeye oranının artmasını beklediğimiz 1. derecede deprem bölgesinde olan büyükşehirler arasında Bursa, Denizli ve Sakarya'da afet bütçe-

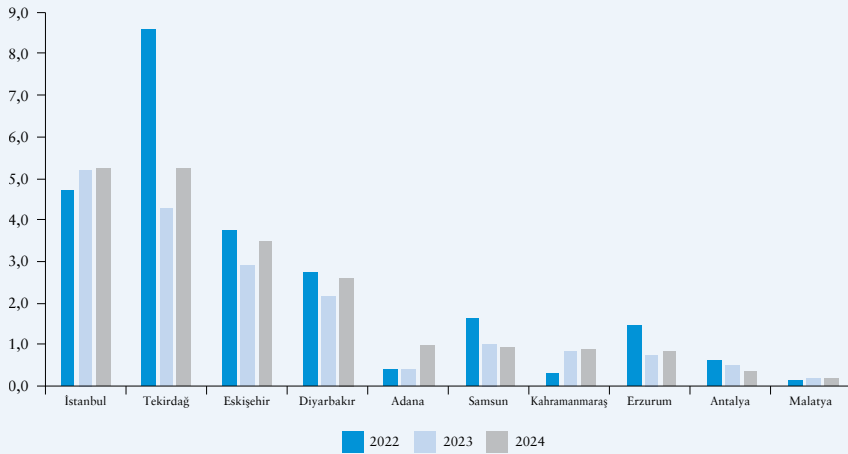
¹ Van 2024 performans programındaki afet hedeflerini, Tablo 9.1'de verilen sınıflandırmaya göre ayırmamız mümkün olmadı.

ŞEKİL 9.1
BB ve SKİ (1. Derece Deprem Bölgesi) Afet Hedefleri Bütçesi / BB ve SKİ
Toplam Bütçe %



Kaynak: Büyükşehir Belediyeleri ve Su-Kanalizasyon İdareleri Performans Programları.

ŞEKİL 9.2
BB ve SKİ (2. ve 3. Derece Deprem Bölgesi) Afet Hedefleri Bütçesi / BB ve SKİ
Toplam Bütçe %



Kaynak: Büyükşehir Belediyeleri ve Su-Kanalizasyon İdareleri Performans Programları.

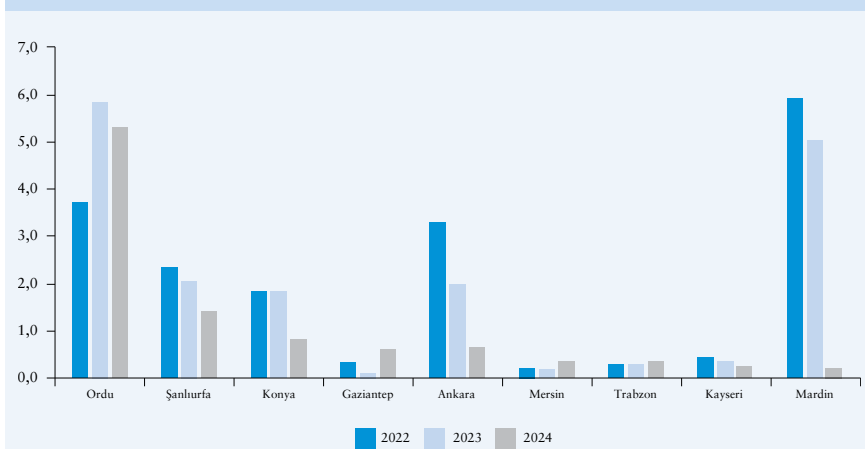
sinin payının düştüğü görülüyor. Hatay büyükşehir, afet bütçesinin payını 2023 yılında %0,1 iken 2024 yılında %0,9'a çıkarabilmiş.

2. ve 3. derece deprem bölgesinde olan büyükşehirler toplam bütçesi içinde afete ayrılan bütçe bakımından incelendiğinde, 2024 yılı itibariyle İstanbul ve Tekirdağ'ın konuya verdiği önem görülüyor. Her iki şehirde de 2024 yılındaki pay 2023 yılına göre artış gösteriyor ve İstanbul'un payı %5,24; Tekirdağ'ın payı %5,22 oluyor (Şekil 9.2).

Eskişehir ve Diyarbakır'da 2024 bütçesinin içindeki afet bütçesi payı 2023'e göre artış gösterirken, her iki şehirde bu oran %4'e ulaşmıyor (Şekil 9.2.). Erzurum, Antalya, Malatya ve Samsun'da 2024 yılında bütçeden afete ayrılan pay azalıyor ve afet için ayırdıkları bütçe payı %1'in altında kalıyor. Adana ve Kahramanmaraş'ta da afet bütçesi 2024 yılında artış gösteriyor ama toplam bütçelerinin içindeki payı %1'in bile altında kalıyor. Şekil 9.1'de, Hatay gibi, Şekil 9.2'de gösterilen Kahramanmaraş'ın bütçesinden 2024 yılında ayırdığı kaynağın payının çok düşük olduğunu vurgulamak isteriz.

Üçüncü gruptaki büyükşehir ve su-kanalizasyon idareleri arasından, 2024 yılı için Ordu, afet için en yüksek bütçe payı ayıran büyükşehir. Her ne kadar 2024 yılında gerilese bile ayırdığı pay %5,3'ü buluyor. 2024 yılı için Şanlıurfa'nın payı %1,4'ken, diğer büyükşehirlerin tümünde %1'in altında

ŞEKİL 9.3
BB ve SKİ (Deprem Bölesi Olmayan) Afet Hedefleri Bütçesi / BB ve SKİ
Toplam Bütçe %



Kaynak: Büyükşehir Belediyeleri ve Su-Kanalizasyon İdareleri Performans Programları.

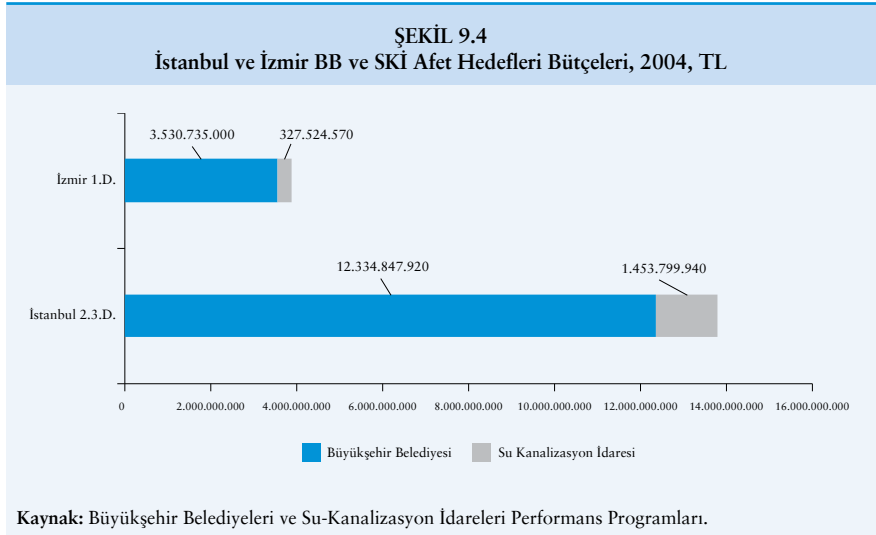
kalıyor. Mardin'in afet bütçesi 2024 yılında kentsel dönüşüm için kaynak ayrılmadığı için çok düşüyor (Şekil 9.3).

29 büyükşehir belediyesi ve su-kanalizasyon idaresi toplamı olarak değerlendirildiğinde, ortalama olarak toplam bütçelerinin 2022 yılında sadece %3,42'sini afetlerle ilgili hedeflere ayırdıklarını, bu oranın 2023 yılı için %3,10 olarak ve 2024 yılındaysa, 2022 yılından daha düşük, yani %3,22 oranında bütçeden pay ayrıldığını söylemek ve bunun çok düşük bir oran olduğunu belirtmek isteriz. Özellikle son yılların yaşattığı deprem ve afetler dikkate alındığında, bu düşük oranın şaşırtıcı ve kabul edilemez olduğunu vurgulayalım.

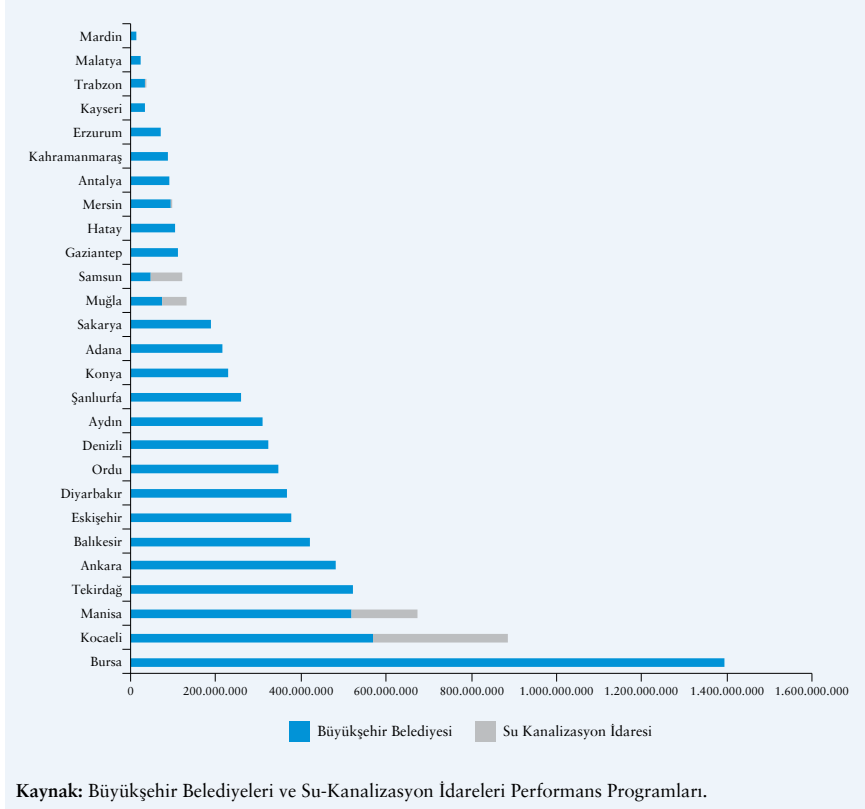
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN TL CİNSİNDEN AFET BÜTÇELERİ

Büyükşehirlerin bütçelerinden deprem için ayırdıkları pay önemli bir gösterge olmakla birlikte, bu bütçeleri nüfuslarına, ekonomik büyüklüklerine, vb. farklı olgulara dayalı olarak değişiyor. O nedenle bütçeleri içinde pay büyükşehir belediyeleri ve su-kanalizasyon idaresinin afete verdikleri önemi göstermekle birlikte afet bütçelerinin TL üzerinden büyüklükleri de önemli bir gösterge oluyor.

Şekil 9.4'te, önce TL cinsinden en büyük bütçeyi ayıran İstanbul ve İzmir'in afet bütçelerine yer verdik çünkü ancak bu iki büyükşehirin ayrı gösterge



ŞEKİL 9.5
27 BB ve SKİ Afet Hedefleri Bütçeleri, 2024, TL



Kaynak: Büyükşehir Belediyeleri ve Su-Kanalizasyon İdareleri Performans Programları.

rilmesi durumunda diğer şehirlerin harcamalarına ilişkin görsel bakımdan anlamlı bir şekil elde edilebiliyor. Şekil 9.5'te ise, sadece diğer 27 büyükşehri ayrı bir şekilde ele aldık.

2024 yılında, 29 büyükşehir belediyesinin ve su-kanalizasyon idarelerinin afet için ayırdıkları bütçelerinin toplamı 26 milyar TL. Bunun çok küçük bir bütçe olduğunu söyleyelim. 28 büyükşehir belediyesinin ve bağlı kurumlarının afet bütçelerinin toplamının 11,7 milyar TL'yken İstanbul büyükşehir belediyesi ve su-kanalizasyon idaresinin afet bütçelerinin toplamı 13,8 milyar TL olduğu görülüyor. İstanbul'un ayırdığı bütçe diğer 28 şehrin ayırdığı bütçeden daha büyük. İstanbul'dan sonraki en büyük bütçe, 3,8 milyar TL'yle İzmir'de.

Diğer 27 büyükşehir belediye ve bağlı kurumların 2024 yılı için afete ayırdıkları bütçelere bakıldığında, İstanbul, İzmir BB ve su-kanalizasyon idarelerinden sonra en büyük afet bütçesini Bursa'nın ayırdığı görülüyor (Şekil 9.5). Bursa 1. derecede deprem riski altında olan bir şehir. Deprem şehri olan Kocaeli, Tekirdağ, Manisa, Balıkesir de önemli bütçe ayırıyorlar. Ankara'nın deprem riski düşük olan bir şehir olmakla birlikte ciddi bir afet bütçesi bulunuyor.

Bu afet harcamalarının deprem, taşkın, yangın gibi hangi alanlarda olduğunu çalışmanın üçüncü ve dördüncü bölümlerinde inceleyeceğiz. Ancak burada Malatya, Samsun, Kahramanmaraş, Antalya, Diyarbakır, Eskişehir gibi 2. ya da 3. derecede deprem bölgesi şehirlerde ve Hatay, Muğla, Sakarya, Aydın, Denizli gibi 1. derece deprem bölgesinde olan şehirlerde afet bütçelerinin düşük olduğunu vurgulamamız gerekiyor.

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ AFET BÜTÇELERİNİN, MÜDAHALE VE RİSK AZALTMA BAKIMINDAN DAĞILIMI

Afet bütçelerinin risk azaltma ve müdahaleye ayırdıkları payın risk azaltma lehine olmasını olumlu olarak nitelendirebiliriz. Çünkü afetlerin meydana geldikten sonraki aşamaları için gösterilen çabalar ve yapılan harcamalar insan, hayvan ve doğada meydana gelecek acı kayıpların önüne geçmekte ikincil önemde kalır. Risk azaltmaya ayrılacak kaynaklarsa sadece kayıpları azaltmak değil aynı zamanda müdahale için daha az kaynağa ihtiyaç duymayı da beraberinde getirebilir.

Tablo 9.2'de, 29 büyükşehir belediyesi ve su-kanalizasyon idaresinin afet bütçelerinin müdahale ve risk azaltma bakımından dağılımını 2023 ve 2024 yılları için gösteriyoruz. Tabloda yer alan büyükşehirler, 2024 yılında en yüksek risk azaltma payını ayırmalarına göre büyükten küçüğe doğru sıralandı.

Öncelikle hangi büyükşehirin risk azaltmaya daha çok bütçe payı ayırdığına bakılabilir. Şanlıurfa ve Tekirdağ'ın, 2024 yılında afet bütçelerinin neredeyse tümünü risk azaltmaya ayırdıkları görülüyor. 29 büyükşehir belediyesi ve su-kanalizasyon idaresinin afet bütçelerinin içinde müdahale ve risk azaltmaya ayırdıkları pay karşılaştırıldığında 13'ünün (Şanlıurfa, Tekirdağ, Diyarbakır, Muğla, Kocaeli, İzmir, Samsun, Ankara, Bursa, Antalya, Balıkesir, İstanbul ve Gaziantep) risk azaltmaya daha fazla ya da eşit pay ayırdıkları anlaşılıyor. Tablonun sonunda yer alan Kahramanmaraş, Mardin ve Mersin'in ise 2024 yılı için afet bütçelerinin tümünü müdahale için ayırdıkları görülüyor.

Balıkesir, Gaziantep, Kocaeli başta olmak üzere Şanlıurfa, Muğla, İzmir, Samsun, Ankara, İstanbul, Trabzon, Aydın, Sakarya, Denizli'nin 2023 yılından 2024 yılına risk azaltmaya ayırdıkları payın arttığı görülüyor. Kahramanmaraş ve Mersin'in gerek 2023 gerek 2024 yılında risk azaltmaya hiç bütçe ayırmamış olması dikkat çekici. Diğer büyükşehirlerinse, risk azaltmaya ayırdıkları payı azaltma yönünde karar verdikleri görülüyor.

TABLO 9.2
29 BB ve SKİ Afet Bütçelerinin Dağılımı, %

	AFET MÜDAHALE	AFET RİSK AZALTMA	AFET MÜDAHALE	AFET RİSK AZALTMA	RİSK AZALTMA 2024'TE ARTIŞ ORANI %
	2023	2023	2024	2024	
ŞANLIURFA BB ve SKİ	47	53	2	98	85
TEKİRDAĞ BB ve SKİ	5	95	6	94	-1
DIYARBAKIR BB ve SKİ	11	89	12	88	-1
MUĞLA BB ve SKİ	48	52	13	87	67
KOCAELİ BB ve SKİ	93	7	18	82	1071
İZMİR BB ve SKİ	30	70	25	75	7
SAMSUN BB ve SKİ	42	58	29	71	22
ANKARA BB ve SKİ	42	58	33	67	16
BURSA BB ve SKİ	29	71	35	65	-8
ANTALYA BB ve SKİ	40	60	36	64	7
BALIKESİR BB ve SKİ	99	1	40	60	5900
İSTANBUL BB ve SKİ	46	54	43	57	6
GAZİANTEP BB ve SKİ	98	2	50	50	2400
ADANA BB ve SKİ	6	94	47	43	-54
MANİSA BB ve SKİ	45	55	64	36	-35
ESKİŞEHİR BB ve SKİ	73	27	77	23	-15
HATAY BB ve SKİ	75	25	79	21	-16
ORDU BB ve SKİ	79	21	80	20	-5
KAYSERİ BB ve SKİ	75	25	81	19	-24
ERZURUM BB ve SKİ	80	20	82	18	-10
TRABZON BB ve SKİ	94	6	84	16	167
AYDIN BB ve SKİ	92	8	88	12	50
SAKARYA BB ve SKİ	90	10	89	11	10
DENİZLİ BB ve SKİ	94	6	91	8	33
KONYA BB ve SKİ	92	8	92	8	0
MALATYA BB ve SKİ	89	11	95	5	-55
KAHRAMANMARAŞ BB ve SKİ	100	0	100	0	0
MARDİN BB ve SKİ	21	79	100	0	-100
MERSİN BB ve SKİ	100	0	100	0	0

Kaynak: Kurumların 2024 Performans Programları. Yöntem için bkz. www.kahip.org
VAN BB ve SKİ verisi ayrıştırılmadı.

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN RİSK AZALTMA BÜTÇELERİNİN İNCELENMESİ

Tablo 9.1’de görüldüğü gibi, risk azaltmayı iki ana kalemde sınıflandırdık. Bunlar risk azaltma ve tespit (AFRA.1), ikincisiyse risk azaltma: İnşaat-ekipman (AFRA.2). Önlem, analiz ve farkındalık artırma çalışmalarını AFRA.1 olarak sınıflandırırken, kentsel dönüşüm, kamulaştırma ve projelendirme, geçici barınma, deprem amaçlı bina güçlendirme, sel ve taşkınla mücadele, dere ıslahı çalışmalarını da AFRA.2 olarak sınıflandırdık. Tablo 9.3’ü, enflasyonun etkisini arındırarak inceleme yapılabilmesine olanak vermek bakımından dolar cinsinden verdik.²

Tablo 9.3’te, büyükşehirleri 2024 yılında risk azaltmaya ayırdıkları bütçeye göre büyükten küçüğe dizdik. Tablo 9.3’te ayrıntılı olarak görülebileceği gibi, 2024 için Konya Hatay, Sakarya, Erzurum, Kayseri, Trabzon, Malatya risk azaltma hedefleriyle ilgili olarak 750.000 doların altında bütçe ayıran büyükşehirler olarak karşımıza çıkıyor. Kahramanmaraş, Mardin ve Mersin ise risk azaltma hedefleriyle ilgili hiç bütçe ayırmamışlar. Diğer yandan risk azaltmaya 750.000 doların üzerinde bütçe ayıran 19 büyükşehirden 2023-2024 yılları arasında risk azaltma bütçesini azaltan şehirlerse Ankara ve Manisa.

Tablo 9.3’ün son üç satırından büyükşehir belediyesi ve su-kanalizasyon idaresinin toplam risk azaltma hedefleriyle ilgili bütçelerinin toplamda %51 arttığı görülüyor. Risk azaltma bütçesinin en önemli kısmı inşaat ve ekipmana yönelik. İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve su-kanalizasyon idaresinin risk azaltma hedefleriyle ilgili ayırdıkları bütçe 2024 yılında 238 milyon dolarken, diğer 28 büyükşehir ve su-kanalizasyon idaresininki toplam 216 milyon dolar. İstanbul risk azaltma hedefleri bütçesi, 29 büyükşehir belediyesinin toplam risk azaltma hedeflerinin %52’sini oluşturuyor.

2024 yılında yapılan toplam risk azaltmayla ilgili harcama 454 milyon dolarken bunun 355 milyon dolarının inşaat ve ekipmanla ilgili olduğu görülüyor. Tahmin edilebileceği gibi, söz konusu inşaat ve ekipman bütçesi esas olarak kentsel dönüşümle ilgili. Kentsel dönüşümün, siyasi veya ekonomik rant amaçlı olabileceği dikkate alındığında, burada depremin etkilerini azaltma ya da diğer kentsel dönüşüm faaliyetlerini ayıramadan tümünü aldığımızı belirtmekte yarar var. Aşağıda kentsel dönüşümle ilgili bütçeyi ayrıca tartışacağız.

2 Dolar kuru için TCMB’den Haziran sonu kurlarını aldık.

TABLO 9.3
29 BB ve SKİ Risk Azaltma Bütçeleri, Dolar

	AFET RİSK AZALTMA TESPİT (AFRA.1)	AFET RİSK AZALTMA İNŞAAT-EKİPMAN (AFRA.2)	TOPLAM	AFET RİSK AZALTMA TESPİT (AFRA.1)	AFET RİSK AZALTMA İNŞAAT-EKİPMAN (AFRA.2)	TOPLAM
	2023	2023	2023	2024	2024	2024
İSTANBUL BB ve SKİ	9.940.917	147.799.516	157.740.433	63.333.722	174.491.643	237.825.366
İZMİR BB ve SKİ	7.584.956	43.754.327	51.339.283	13.123.212	74.888.684	88.011.896
BURSA BB ve SKİ	717.798	25.988.571	26.706.370	855.152	26.425.182	27.280.333
KOCAELİ BB ve SKİ	232.990	128.762	361.752	3.009.242	18.916.231	21.925.473
TEKİRDAĞ BB ve SKİ	913.865	8.252.097	9.165.962	2.862.061	11.929.091	14.791.152
ANKARA BB ve SKİ	576.232	21.128.492	21.704.724	303.030	9.393.939	9.696.970
ŞANLIURFA BB ve SKİ	115.246	4.436.983	4.552.230	954.545	6.757.576	7.712.121
BALIKEŞİR BB ve SKİ	4.687	0	4.687	7.536.364	151.515	7.687.879
MANİSA BB ve SKİ	861.256	7.148.380	8.009.637	1.862.975	5.392.139	7.255.114
DIYARBAKIR BB ve SKİ	0	4.994.007	4.994.007	0	9.763.939	9.763.939
MUĞLA BB ve SKİ	0	1.287.878	1.287.878	0	3.469.697	3.469.697
ADANA BB ve SKİ	80.672	19.208	99.880	1.151.515	1.863.636	3.015.152
ESKİŞEHİR BB ve SKİ	0	1.550.601	1.550.601	0	2.652.394	2.652.394
SAMSUN BB ve SKİ	0	1.690.279	1.690.279	0	2.575.758	2.575.758
ORDU BB ve SKİ	1.335.935	322.152	1.658.087	899.091	1.257.727	2.156.818
ANTALYA BB ve SKİ	576	1.628.827	1.629.403	0	1.743.939	1.743.939
GAZİANTEP BB ve SKİ	7.683	0	7.683	140.909	1.550.000	1.690.909
AYDIN BB ve SKİ	268.910	122.738	391.648	826.818	282.394	1.109.212
DENİZLİ BB ve SKİ	339.055	0	339.055	814.909	0	814.909
KONYA BB ve SKİ	1.092.535	15.366	1.107.901	615.152	45.455	660.606
HATAY BB ve SKİ	309.247	0	309.247	190.909	454.545	645.455
SAKARYA BB ve SKİ	310.128	92.197	402.325	462.515	156.061	618.576
ERZURUM BB ve SKİ	37.324	259.935	297.259	0	370.952	370.952
KAYSERİ BB ve SKİ	0	211.287	211.287	0	196.970	196.970
TRABZON BB ve SKİ	3.842	38.415	42.257	3.030	151.515	154.545
MALATYA BB ve SKİ	36.495	0	36.495	31.818	0	31.818
KAHRAMANMARAŞ BB ve SKİ	0	0	0	0	0	0
MARDİN BB ve SKİ	115.246	5.378.162	5.493.408	0	0	0
MERSİN BB ve SKİ	0	0	0	0	0	0
TOPLAM 29 BB VE SKİ	24.885.595	276.248.181	301.133.777	98.976.970	354.880.983	453.857.953
2023-2024 ARASI BÜYÜME %						50,72%
İSTANBUL HARİÇ TOPLAM	14.944.678	128.448.666	143.393.343	35.643.248	180.389.340	216.032.588

Kaynak: Kurumların 2024 Performans Programları. Yöntem için bkz. www.kahip.org
VAN BB ve SKİ verisi ayrıştırlanmadı.

Afet Risk Azaltma İnşaat-Ekipman

Öncelikle, Tablo 9.3'teki, risk azaltma bütçesinin inşaat yapımı-ekipman alımı alt kalemini daha ayrıntılandırarak incelediğimizde, en önemli harcama yapan büyükşehirlerin İstanbul, İzmir, Bursa, Kocaeli, Tekirdağ, Ankara, Şanlıurfa, Manisa, Diyarbakır, Muğla, Ordu, Eskişehir, Samsun, Antalya, Gaziantep olduğunu görüyoruz.

Risk azaltma bütçesinin inşaat yapımı-ekipman alımı alt kalemi (AF-RA.2) içinde kentsel dönüşümle ilintili bütçelerin, risk azaltma bütçesinin en önemli kalemini oluşturduğunu belirtmiştik. Kentsel dönüşüm, kentsel dönüşümle ilgili kamulaştırma ve projelendirme, şehirlerin büyük bir kısmında en önemli bütçe kalemi olarak ortaya çıkıyor. Örneğin kentsel dönüşümüne en yüksek bütçe ayıran büyükşehirler İstanbul, İzmir, Ankara, Adana, Eskişehir ve Antalya. Bursa ve Kocaeli kentsel dönüşüm amaçlı kamulaştırmaya, Şanlıurfa ise kentsel dönüşüm amaçlı projelendirmeye yüksek bütçe ayırmışlar.

Dere ıslahı, taşkınla mücadeleye ayrılan bütçelerse kentsel dönüşümle ilgili bütçelerden sonra geliyor. İstanbul, İzmir, Kocaeli, Tekirdağ, Muğla ve Samsun dere ıslahı ve taşkınla mücadeleye kaynak ayıran büyükşehirler. İstanbul ve Kocaeli neredeyse kentsel dönüşümüne ayırdıkları kadar, İzmir ise kentsel dönüşüm için ayırdığı bütçeden daha fazlasını dere ıslahı ve taşkınla mücadele hedefleri için ayırmışlar.

İzmir, Manisa, Diyarbakır ve Gaziantep ise risk azaltma hedefleri bütçesi içinde en büyük miktarı var olan binaların güçlendirilmesine ayırmış. İzmir ve Adana risk azaltma amaçlı itfaiye binası yapımına ve güçlendirilmesine bütçe ayırmış.

29 büyükşehir belediyesinin 2024 yılı performans programları incelendiğinde, 147 milyon dolar kadar kentsel dönüşümle ilintili risk azaltma bütçesinin 38 milyon dolarının kamulaştırma ve projelendirmeyi; 109 milyon dolarının ise doğrudan kentsel dönüşümü kapsadığı görülüyor. Kentsel dönüşümle ilgili hedef bütçesinin dışında, 29 büyükşehir belediyesinin 109 milyon dolar kadar dere ıslahı ve taşkın önlemeye, 75 milyon dolar kadar binaların güçlendirilmesine ve 2 milyon dolar da itfaiye binası yapımına ve güçlendirilmesine bütçe ayırdıkları hesaplanabiliyor.

Her ne kadar risk azaltmayla ilgili bütçelerin afete müdahaleye yönelik bütçelerden yüksek olmasının uzun vadede insan, hayvan ve doğal yaşam üzerine olumlu etkisinin olacağı düşünülse de, yerel yönetimlerin risk azaltmaya ayırdıkları bütçenin neredeyse yarısının kentsel dönüşümle ilgili olduğu görülüyor.

İçinde bulunduğumuz yıllar için, Orta Vadeli Program kapsamında 2024 yılı için 220 milyar TL, 2025 yılı için 381 milyar TL, 2026 yılı için 370 milyar TL kentsel dönüşüm ek kaynağı ÇŞİDB bütçesine program dışı gider olarak konulmuş (kitabın sekizinci başlığı Tablo 8.4; OVP, 2024 ve ÇŞİDB 2024 Performans Programı). Türkiye'nin deprem riski yüksek olan bir ülke olduğunu ve başta İstanbul olmak üzere kentsel dönüşümün programlanma-

sında çok geç kalındığını belirtelim. Yukarıda değinildiği gibi, 29 büyükşehir belediyesinin kentsel dönüşüm için 109 milyon dolar (yaklaşık 3,5 milyar TL) ayırabildiği düşünülürse, kentsel dönüşüm için ek bir bütçenin merkezi yönetim tarafından çıkarılması gerektiği açıktır. Kaldı ki OVP dahilinde ayrılan kaynak bile, sağlam olmayan ve acil yıkılması gereken 1.000.000 binasıyla İstanbul için bile yeterli olmayacağı açıktır.³

Yerel yönetimlerin, kısıtlı olan bütçe kaynaklarını kentsel dönüşüme ayırmak yerine, zemin etüdü, kamulaştırma ve projelendirmeye; riskli yapıları tespit ve yıkım çalışmalarına; erken uyarı ve önleyici çalışmalara daha çok kaynak ayırmaları yerinde olabilir. Çünkü Türkiye gibi yüksek deprem riski taşıyan bir coğrafyada riskli yapıların yıkılması ve yeniden yapılması çalışmasının yerel yönetimlerin bütçesinden karşılanamayacak kadar büyük olduğu açık. Bu ek kaynağın merkezi yönetim bütçesinden ayrılmasının önemli olduğu söylenebilir. Ancak böyle bir durumda, şehirlerde kentsel dönüşüm için ayrılan bütçenin nasıl kullanılacağı konusu ön plana çıkıyor. Yerel yönetim yetkilerinin kısıtlı olması, bütçenin ve kararların merkezi hale gelmesi ve TOKİ uygulamalarında görülen yerele uyum, kent çeperine taşınma gibi sorunlar nedeniyle, bütçesi merkezi yönetim tarafından sağlanan kentsel dönüşümün yerel yönetimler tarafından katılımcılık ve şeffaflık temelinde yapılmasının yararlı olacağını vurgulamak isteriz. Bu bakımdan, merkez ile yerel yönetimler arasında işbirliği yapılması yaklaşımının benimsenmesi, rant odaklı kentsel dönüşüm yaklaşımının terk edilmesi önerilebilir.

Sadece mülk sahibi vatandaşların değil tüm vatandaşların barınma hakkını koruyan, vatandaşların isteklerini, bölgenin coğrafi, kültürel ve sosyolojik özelliklerini ve ihtiyaçlarını dikkate alan çevreye duyarlı, enerji tasarruflu, yeşil binalar ve dirençli kentler yaratılabilmesi için bütüncül bir kentsel dönüşüm yaklaşımının kaçınılmaz olduğunu düşünüyoruz. Bu yaklaşım olmaksızın büyük kaynaklarla kentlerde yapılan konut üretiminin orta ve uzun vadede farklı kültürel, sosyal ve ekonomik sorunları beraberinde getirebileceğini düşünüyoruz.

Afet Risk Azaltma ve Tespit

Daha önce belirtildiği gibi, 2024 yılı için, 28 büyükşehir belediyesi ve su-kanalizasyon idaresinin AFRA.2 bütçesi 454 milyon dolarken, AFRA.1 bütçesi sadece 99 milyon dolardır. AFRA.1 zemin etüdü, mikro bölgelendirme, eği-

3 Merkezi yönetim afet bütçesi için bkz. bu kitabın sekizinci başlığı.

tim, koordinasyon, farkındalık artırma, yangın önleme gibi altalanları kapsıyor. Örneğin, 2024 yılında toplam 99 milyon dolar olan AFRA.1 bütçesinin %75'i (yaklaşık 73 milyon dolar) zemin etüdüne, riskli yapıların tespitine ayrılmış; bunun 53 milyon doları İstanbul, 10 milyon doları İzmir, 2,7 milyon doları Tekirdağ, 2 milyon doları Bursa, 1,3 milyon doları Kocaeli, 1 milyon doları Adana büyükşehir belediyelerinin bütçesinde yer alıyor. Kalan %25'lik (26 milyon dolar) bölümse farkındalık, eğitim, yangın önleme gibi konulara ayrılabilmiş.

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN AFETE MÜDAHALE BÜTÇELERİNİN İNCELENMESİ

Çalışmanın başında yer alan Tablo 9.1'de müdahale hedeflerinin sınıflandırılmasında yol gösterici olan alt kalemlere yer verdik. AFMÜ.1 müdahaleye hazırlık için gerekli hedefler olan sivil savunmayı, afet gönüllüsü profesyonelleri, her tür arama kurtarma faaliyetlerini, itfaiye koordinasyonu, eğitimi, tatbikatı ve denetimlerini kapsıyor. AFMÜ.2 çalışmalarında ise arama kurtarma için ekipman ve araç temini, itfaiye ve afete yönelik bina tamiri ve yapımı yer alıyor.

Tablo 9.4'te büyükşehirleri, 2024 yılında afete müdahale için ayırdıkları bütçeye göre büyükten küçüğe dizdik. Tablo 9.4'te ayrıntılı olarak görülebileceği gibi, 2024 için, Malatya, Muğla, Mardin ve Şanlıurfa afete müdahale hedefleriyle ilgili olarak 750.000 doların altında bütçe ayıran şehirler. Diğer yandan afete müdahale hedefleri bütçesi 750.000 dolardan yüksek olan 25 büyükşehir arasında 2023-2024 yıllarında afete müdahale bütçesini azaltan şehirler var: Kocaeli, Ankara, Samsun, Antalya. İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve su-kanalizasyon idaresinin afete müdahale hedefleriyle ilgili ayırdıkları bütçe 2024 yılında 321 milyon dolarken, diğer 28 büyükşehir ve su-kanalizasyon idaresinin toplam bütçesi 141 milyon dolar. İstanbul'un afete müdahale hedefleri bütçesi, 29 büyükşehir belediyesinin toplam afete müdahale hedeflerinin %56'sını oluşturuyor.

Dolar cinsinden verilen Tablo 9.4'ün son üç satırından, büyükşehir belediyesi ve su-kanalizasyon idarelerinin afete müdahale hedefleriyle ilgili toplam bütçelerinin %28 arttığı görülüyor. 2023-2024 yılları arasında afete müdahaleye hazırlık tespit, analiz ve farkındalık bakımından artış olmuşken inşaat ve ekipman bakımından azalma olmuş. Dolar cinsinden afete müdahale faaliyetinin en önemli kaleminin, inşaat ve ekipman dışı hazırlık hedeflerine yönelik olduğu görülüyor (AFMÜ.1). Bu kalem 267 milyon dolar çıkıyor.

TABLO 9.4
29 BB ve SKİ, Afet Müdahale Bütçeleri, Dolar

	MÜDAHALE VE HAZIRLIK (AFMÜ.1)	AFET MÜDAHALEYE HAZIRLIK İNŞAAT-EKİPMAN (AFMÜ.2)	TOPLAM	MÜDAHALE VE HAZIRLIK (AFMÜ.1)	AFET MÜDAHALEYE HAZIRLIK İNŞAAT-EKİPMAN (AFMÜ.2)	TOPLAM
	2023	2023	2023	2024	2024	2024
İSTANBUL BB ve SKİ	102.306.930	29.583.845	131.890.776	161.817.430	18.195.018	180.012.448
İZMİR BB ve SKİ	21.525.220	768.315	22.293.535	28.753.545	151.515	28.905.061
BURSA BB ve SKİ	7.573.704	3.219.625	10.793.329	11.404.333	3.503.152	14.907.485
MANİSA BB ve SKİ	6.443.638	0	6.443.638	13.145.417	0	13.145.417
DENİZLİ BB ve SKİ	5.130.805	0	5.130.805	8.939.758	0	8.939.758
ESKİŞEHİR BB ve SKİ	4.249.708	0	4.249.708	8.771.121	0	8.771.121
ORDU BB ve SKİ	6.277.083	0	6.277.083	8.433.333	0	8.433.333
AYDIN BB ve SKİ	4.824.824	0	4.824.824	8.237.424	0	8.237.424
KONYA BB ve SKİ	7.150.035	5.762.316	12.912.351	6.267.364	1.515.152	7.782.515
BALIKESİR BB ve SKİ	130.612	3.918.375	4.048.987	121.212	4.954.545	5.075.758
SAKARYA BB ve SKİ	2.427.433	1.190.879	3.618.312	3.343.273	1.727.273	5.070.545
KOCAELİ BB ve SKİ	0	4.972.110	4.972.110	0	4.858.333	4.858.333
ANKARA BB ve SKİ	0	15.604.544	15.604.544	0	4.848.485	4.848.485
ADANA BB ve SKİ	0	1.524.006	1.524.006	0	3.463.042	3.463.042
MERSİN BB ve SKİ	987.277	9.604	996.881	2.852.879	7.576	2.860.455
KAHRAMANMARAŞ BB ve SKİ	7.683	1.289.616	1.297.299	2.600.000	0	2.600.000
HATAY BB ve SKİ	0	933.963	933.963	0	2.465.455	2.465.455
ERZURUM BB ve SKİ	151.020	1.030.695	1.181.715	119.129	1.594.013	1.713.141
DIYARBAKIR BB ve SKİ	614.647	0	614.647	1.288.636	0	1.288.636
SAMSUN BB ve SKİ	508.236	691.478	1.199.714	159.091	909.091	1.068.182
ANTALYA BB ve SKİ	3.842	1.065.345	1.069.187	3.030	974.242	977.273
TEKİRDAĞ BB ve SKİ	383.386	50.708	434.094	627.273	306.061	933.333
KAYSERİ BB ve SKİ	96.039	553.187	649.226	28.788	804.545	833.333
TRABZON BB ve SKİ	160.384	460.985	621.370	367.424	454.545	821.970
MALATYA BB ve SKİ	17.133	279.280	296.414	9.939	619.697	629.636
MUĞLA BB ve SKİ	0	1.185.885	1.185.885	0	519.697	519.697
MARDIN BB ve SKİ	1.459.787	0	1.459.787	10.606	353.030	363.636
ŞANLIURFA BB ve SKİ	3.842	3.956.790	3.960.632	4.545	136.364	140.909
GAZİANTEP BB ve SKİ	0	422.570	422.570	0	1.684.848	1.684.848
TOPLAM 29 BB VE SKİ	172.433.270	78.474.121	250.907.390	267.305.551	54.045.679	321.351.230
2023-2024 ARASI BÜYÜME %						28,08%
İSTANBUL HARİÇ TOPLAM	70.126.339	48.890.276	119.016.615	105.488.121	35.850.660	141.338.782

Kaynak: Kurumların 2024 Performans Programları. Yönetim için bkz. www.kahip.org
VAN BB ve SKİ verisi ayrıştırılmadı.

2024 yılında yapılan toplam afete müdahale bütçesi 321 milyon dolarken bunun sadece 54 milyon doları inşaat ve ekipmanla ilgili (AFMÜ.2).

Genel olarak ifade etmek gerekirse, afete müdahale ve hazırlık kaleminde (AFMÜ.1) itfaiye ve yangınla mücadele hizmetleri ön planda. Afete müdahale ve hazırlık çalışmaları bina yapımı ve ekipman alımı (AFMÜ.2) ba-

kımından incelendiğinde, bütçenin neredeyse tümünün itfaiye binalarının yapımı ve itfaiye için ekipman alımıyla ilgili olduğu görülüyor. Büyükşehir belediyelerinin afete müdahale ve hazırlık bütçelerinin, klasik yangınla mücadele hedefine sıkışıp kaldığı söylenebilir.

Afete Müdahale: İnşaat-Ekipman

Tablo 9.4'te yer alan şehirlerden afete müdahale ve hazırlık (AFMÜ) toplam bütçesi 750.000 doların üzerinde olan şehirler incelendiğinde, 2024 yılında afete müdahale ve hazırlığın inşaat-ekipman (AFMÜ.2) hedefleri arasında itfaiye binası yapımı için bütçe ayıran büyükşehirlerin Bursa, Konya, Kocaeli, Ankara, Samsun ve Trabzon olduğu görülüyor.

İtfaiye ve yangınla mücadele için ekipman alan büyükşehirlerin sayısı ise daha çok: İzmir, Bursa, Balıkesir, Sakarya, Kocaeli, Ankara, Adana, Mer-sin, Hatay, Erzurum, Antalya, Tekirdağ ve Kayseri. Afet hazırlık için ekipman alma hedefleri bütçesi yapan şehirler İstanbul, Balıkesir, Kocaeli, Adana. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin afete müdahale ve hazırlığın inşaat-ekipman alımı (AFMÜ.2) hedefleri için bütçesinde ayırdığı kaynak, 29 büyükşehirin ayırdığı kaynağın %34'ünü oluşturuyor.

Afete Müdahale ve Hazırlık

29 büyükşehir belediyesinin afete müdahale ve hazırlıkla ilgili bütçelerinin (AFMÜ.1) incelenmesi, bu bütçenin iki kalem arasında ayrıştığını gösteriyor: Birincisi yangın ve afetlere müdahale için, ikincisi ise tatbikat, koordinasyon, gönüllülerin katılımı, eğitim, denetim gibi konulara ayrılmış. Afete müdahale ve hazırlık bütçesinin %91'i yangına ve afete müdahale için ayrılmışken, bunun içinde yangına müdahale ön planda çıkıyor. Sadece %9'luk bütçeyle tatbikat, koordinasyon, gönüllü yönetimi, eğitim, farkındalık artırma, denetim gibi alanlara ayrılabilmiş. %9'luk bütçe ise ağırlıklı olarak İstanbul (tatbikat, koordinasyon, gönüllü yönetimi), Bursa (yangın eğitimi ve denetimi), Kahramanmaraş (eğitim, tatbikat, denetim) Diyarbakır (afete hazırlık ve müdahale), Tekirdağ (afet bilincini artırma) büyükşehir belediyelerince ayrıldığını belirtelim. Büyükşehir belediyelerinin tatbikat, koordinasyon, gönüllü yönetimi, farkındalık artırma, eğitim, denetim gibi hedeflere daha çok bütçe ayırmalarının önemli olduğunu vurgulamak isteriz.

SONUÇ YERİNE

29 büyükşehir belediyesinin ve su-kanalizasyon idaresinin bütünü değerlendirildiğinde, özellikle son yıllarda yaşanan depremlere ve afetlere rağmen 2022 yılında toplam bütçelerinin sadece %3,42'sini afetlerle ilgili hedeflere ayırdıklarını, bu oranın 2023 yılı için %3,10 olarak bütçelendiğini ve 2024 yılında ise 2022 yılından daha düşük olarak %3,22 oranında bütçeden pay ayrıldığını söylemek ve bunun çok düşük bir oran olduğunu belirtmek isteriz. TL cinsinden söylemek gerekirse 29 büyükşehir belediyesinin ve bağlı kurumlarının 2024 yılında, afet için ayırdıkları bütçelerinin toplamı 26 milyar TL gibi çok düşük bir miktar.

29 büyükşehir belediyesi ve su-kanalizasyon idarelerinin afet bütçelerinin içinde müdahale ve risk azaltmaya ayırdıkları pay karşılaştırıldığında 13'ünün (Şanlıurfa, Tekirdağ, Diyarbakır, Muğla, Kocaeli, İzmir, Samsun, Ankara, Bursa, Antalya, Balıkesir, İstanbul ve Gaziantep) risk azaltmaya daha fazla ya da eşit pay ayırdıkları anlaşılıyor.

2024 yılında yapılan toplam risk azaltmayla ilgili harcama 454 milyon dolarken bunun 355 milyon doları inşaat ve ekipmanla ilgili. Tahmin edilebileceği gibi, söz konusu inşaat ve ekipman bütçesi esas olarak kentsel dönüşümle ilgili ayrılan bütçe, 29 büyükşehir belediyesinin 2024 yılı performans programları incelendiğinde kentsel dönüşüm ilintili risk azaltma için 147 milyon dolar kadar bütçe ayrıldığı, bunun 38 milyon dolarının kamulaştırma ve projelendirme olduğu, 109 milyon dolarının ise doğrudan kentsel dönüşümle ilgili olduğu görülüyor.

Risk azaltmayla ilgili bütçelerin afete müdahaleye yönelik bütçelerden yüksek olmasının uzun vadede insan, hayvan ve doğal yaşam üzerine olumlu etkisinin olacağı açık; ancak yerel yönetimlerin risk azaltmaya ayırdıkları bütçenin neredeyse yarısının kentsel dönüşümle ilgili olması dikkat çekiyor.

Kitabın sekizinci başlığında incelendiği gibi, Orta Vadeli Program kapsamında ÇŞİDB bütçesine kentsel dönüşüm için program dışı gider olarak 2024 yılı için 220 milyar TL, 2025 yılı için 381 milyar TL, 2026 yılı için 370 milyar TL ek kaynak konulmuş. Türkiye gibi deprem riski yüksek olan bir ülkede ve başta İstanbul için kentsel dönüşümün geç kalmış bir hedef olduğunu belirtmiştik. Yukarıda değinildiği gibi, 29 büyükşehir belediyesinin kentsel dönüşüm için 109 milyon dolar (yaklaşık 3,5 milyar TL) ayırabildiği düşünülürse, ayrılan kaynağın ne kadar az olduğu anlaşılabilir. Kentsel dönüşüm için daha yüksek ek bir bütçenin merkezi yönetim tarafından oluşturulması gerektiğini vurgulamak isteriz.

Yerel yönetimler kentsel dönüşümü fiilen yapmak yerine zemin etüdü, kamulaştırma ve projelendirmeye; riskli yapıları tespit ve yıkım çalışmalarına; erken uyarı ve önleyici çalışmalara daha çok kaynak ayırmalarının anlamlı olacağını belirtmek isteriz. Çünkü Türkiye gibi yüksek deprem riski taşıyan bir coğrafyada, riskli yapıların yıkılması ve yeniden yapılmasının yerel yönetimlerin bütçelerinden karşılanamayacak kadar büyük olduğu görülüyor. Bu ek kaynağın merkezi yönetim bütçesinden ayrılması önemli, ancak uygulama sırasında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında işbirliği yapılması, bölgenin coğrafi, kültürel ve sosyolojik özelliklerini dikkate alan çevreye duyarlı, enerji tasarruflu, yeşil binalar ve dirençli kentler yaratılabilmesinin ön planda tutulması gerektiğini savunuyoruz.

Risk azaltma dışında, 29 büyükşehir belediyesi ve su-kanalizasyon idaresi afete müdahale ve hazırlık hedefleri bakımından incelendiğinde bütçenin ağırlıklı olarak itfaiye binalarının yapımı ve ekipman alımıyla ilgili olduğu görülüyor. Afete müdahale ve hazırlık bütçeleri büyükşehir belediyelerin yıllardır sürdürdükleri yangınla mücadele hedefine sıkıştığını söyleyebiliriz. Oysa büyükşehir belediyelerinin tatbikat, koordinasyon, gönüllü yönetimi, farkındalık artırma, eğitim, denetim gibi afete müdahale ve hazırlık çalışmalarını sürdürebilecek en temel kamu birimi olduğunu hatırlatmak isteriz.

Merkezi Yönetim Kurumlarının Çevre Koruma ve İklim Değişikliğine Yönelik Harcamaları

NURHAN YENTÜRK

GİRİŞ

Küresel ısınmanın yavaşlatılması, iklim değişikliğiyle mücadele için azaltım ve uyum politikalarının uygulanması ve finansman konularında BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi, Kyoto Protokolü, Paris Anlaşması gibi birçok uluslararası sözleşme ve bu sözleşmeleri onaylayan ya da onaylamayı taahhüt eden çok sayıda ülke olduğunu biliyoruz.

Anlaşmalar arasında en önemlisi Türkiye'nin 22 Nisan 2016'da imzaladığı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu tarafından 6 Ekim 2021'de onaylanan Paris Anlaşması'dır. Bununla bağlı olarak, 2021 yılından önce, Türkiye İklim Değişikliği Stratejisi ile İklim Değişikliği Eylem Planı ve Niyet Edilen Ulusal Olarak Belirlenmiş Katkı belgelerinin yayımlandığına ve bunlara bağlı olarak çok sayıda mevzuat değişikliğinin yapıldığına şahit olduk. Bu konularda çok çeşitli kaynaklara ve bilgilere ulaşabiliyoruz. Ancak, bunların yeterli olduğunu söyleyemeyiz; Türkiye'nin çevre ve iklim değişikliğiyle ilgili uluslararası anlaşmalardaki taahhütlerini yerine getirmek, yaptığı mevzuat değişikliklerine uyum göstermek, üretilen stratejik belgelerde ve eylem planlarında yer alan hedeflere ve taahhütlere ulaşmak için önemli bir bütçe ayırması gerekiyor. Çünkü, iklim politikasının oluşturulmasını ve uygulanmasını sağlayan söylemler, stratejiler ve mevzuat çalışmaları kadar taahhüt edilen politikaların gerçekleştirilmesi için ayrılan bütçelerin de önemli olduğu açık. Politika ve mevzuatta meydana gelen değişiklikler kadar, bu çalışmaların bütçelere yansımaları da önemli araştırma, inceleme ve izleme konuları arasın-

da yer alıyor. Türkiye gibi mevzuat ile uygulama arasında derin uçurumların gözlenebildiği ülkelerde politikalar ile bütçe arasında ilişki olup olmadığını incelemenin çok önemli olduğunu vurgulayalım.

İKLİM DEĞİŞİKLİĞİYLE MÜCADELEYE YÖNELİK KAMU KAYNAKLARINI İZLEMENİN AMAÇ, KAPSAM VE YÖNTEMİ

Kitabın bu başlığının amacı, çevre koruma ve iklim değişikliğiyle ilgili tartışmalara yeni bir boyut kazandırmak üzere, tartışmaların merkezine siyasi beyanlar ve mevzuat çalışmalarından çok, çevre koruma ve iklim değişikliğiyle mücadele için ayrılan kamu kaynaklarını koyarak söylem ile gerçeklik arasındaki ilişkiyi kurabilmek; Türkiye'nin merkezi yönetim düzeyinde çevre koruma ve iklim değişikliğiyle mücadele kapsamında görevlerinden kaynaklanan sorumluluklarını ve uluslararası yükümlülüklerini yerine getirebilmek için ayırdığı kamu kaynağının miktarını görebilmek.

Yentürk (2020)'de, Çevre Koruma ve İklim Değişikliği (ÇKİD) için ayrılan bütçeyi 2018-2020 dönemi için hesapladık ve yayımladık.¹ Bu çalışmada, Yentürk (2020)'de kullanılan yöntemi geliştirerek, ÇKİD bütçesini 2021-2024 arasında kalan dönem için hesaplayacağız.

Türkiye 2012 yılında Türkiye İklim Değişikliği Stratejisi (İDS) 2010-2023 ile İklim Değişikliği Eylem Planı (İDEP) 2011-2023'ü yayımladı (ÇŞİDB 2012a ve 2012b). 2015'te Niyet Edilen Ulusal Olarak Belirlenmiş Katkı (NEUK) (INDC, 2015) ve 2018 yılında Yedinci Ulusal Bildirim yayımlandı (ÇŞİDB, 2018). Türkiye'nin Niyet Edilen Ulusal Olarak Belirlenmiş Katkı belgesinde koyduğu hedeflerin, 2016'da imzaladığı ve 6 Ekim 2021'de onayladığı Paris Anlaşması'nın azaltım ve uyum hedeflerinden çok uzak olduğunu söylemek mümkün.

İDEP'de, eylem alanlarının neler olduğu ve tüm bu hedeflere ulaşılmamasından hangi kurumların sorumlu oldukları belirtilmiş (ÇŞİDB, 2012b). Çalışma kapsamında aşağıda belirtilen merkezi yönetim kurumlarının performans programlarını inceleme kapsamına aldık.

ÇKİD bütçesi ayrıştırılabilen kurumlar:

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (ÇŞİDB)

Tarım ve Orman Bakanlığı (TOB)

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ)

¹ Yentürk (2020) için bkz. <https://bilgiyay.com/wp-content/uploads/2020/09/İKLİM-PAHASI-150920-TESLİM-2.pdf>

Meteoroloji Genel Müdürlüğü (MGM)
Orman Genel Müdürlüğü (OGM)
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB)
Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı (UAB)
Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK)

ÇKİD bütçesi ayrıştırılmayan kurumlar:

Ticaret Bakanlığı (TB)
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (STB) ve bağlı kurumları

Karşılaştırma amacıyla incelenen kurumlar:

Karayolları Genel Müdürlüğü (KYGM)
Devlet Demir Yolları İşletmeleri AŞ. (TCDD)

Yukarıda sayılan merkezi yönetim kurumlarının performans programları teker teker incelenerek, bu programlarda yer alan çevre koruma ve iklim değişikliğiyle ilgili hedefleri ayrıştırmaya çalıştık. Daha sonra bu hedeflere ayrılan bütçeleri ekledik.

2019 yılı için ulaşılabilen performans hedefleri bütçelerinin gerçekleşmesi, bir başka deyişle ayrılan bütçenin ne kadarının harcadığına ilişkin bilgilere daha sonraki yıllarda ulaşılamıyor; çünkü daha sonraki performans programlarında gerçekleşen performans hedefi harcamaları sadece altı aylık olarak verilmiş. Bu nedenle ÇKİD üzerinden izlemeyi performans hedeflerinde gerçekleşen harcamalar üzerinden değil, ayrılan bütçeler üzerinden yapabiliyoruz.

Yukarıda sayılan on bir kurumun sekizinin performans programında, bütçesi ayrı olarak verilmiş ÇKİD’le ilgili hedefler bulunuyor. Bunlar ÇŞİDB, TOB, DSİ, MGM, OGM, ETKB, UAYB, TÜBİTAK’tır. Diğer iki kurumun (SB, TB) görev ve sorumlulukları arasında iklim değişikliğiyle mücadele yer almakla birlikte, performans programında ilgili hedef ve bütçeler ayrı olarak yer almıyor.

Bazı kurumlarda performans hedefleri ve bütçelerinde yer alan ÇKİD ile ilgili başlıkları kendi içlerinde ayrıştırmak mümkün olmuyor. Örnek olarak, TOB’un doğa koruma hedefi başlığı altında yer alan doğa ve av turizmine yönelik hedefleri verebiliriz. Doğa koruma ÇKİD’le ilgili bir hedef ve bütçesini de burada dikkate almak istiyoruz, ancak bu bütçede dışarıda bırakmak isteyeceğimiz av turizmi bütçesi de yer alıyor. Performans hedefi ve bütçesinin ÇKİD’le ilgili olmayan kısımlarının ayrıştırılmaması durumunda

bütçenin tümünü hesaba kattık. Dolayısıyla hesaplanan bütçeler ÇKİD bütçesinden daha yüksek olabilir.

Diğer yandan, ÇKİD performans hedefleri içinde yer alan ancak uygulama itibarıyla tartışmalı olan bazı konuları da ÇKİD izlemesi kapsamına dahil ettik ve bu bütçeleri mümkün olduğu ölçüde ayrı olarak verdik. Buna örnek olarak HES yatırımlarını verebiliriz. Bu ve bunun gibi iklim değişikliğiyle mücadelede olumsuz etkisi olduğu tartışılan hedeflere yönelik bütçeleri mümkün olduğu ölçüde ayrı vererek tartışmalı konularda okuyucu ve sivil toplum kuruluşları için bilginin şeffaf olmasına çalıştık.

2020-2024 ÇKİD'LE İLGİLİ AYRILAN TOPLAM BÜTÇE

Tablo 10.1'de yer alan sekiz kurumun 2019 ve 2020 yıllarındaki toplam ÇKİD bütçeleri 26 milyar TL civarındayken, 2021 yılında ise cari fiyatla 43 milyar TL olarak bütçelenmiş (Tablo 10.1). 2022 yılı bütçesi 59 milyar TL, 2023 yılı bütçesi 133 milyar TL ve 2024 yılı bütçesi ise 293 milyar TL olmuş. Tahmin edilebileceği gibi, bu hızlı artışın temel nedeni enflasyon. Kurumların toplam bütçeleri içinde ÇKİD bütçesine ayrılan paylarını Tablo 10.1'de izleyeceğiz.

Bu yıllarda izlenen sekiz kurumun toplam bütçesi içinde ÇKİD bütçelerinin oranına baktığımızda Tablo 10.1'in son satırından izlenebileceği gibi, 2020 yılında ÇKİD bütçesi oranı %30'ken 2021 yılında %35'e yükseldiği anlaşılıyor. Daha sonraki yıllarda, 2021 yılında en yüksek oran olan %37,5 olduğu, 2023 yılında %34'e düştüğü, 2024 yılında ise tekrar %35'e yükseldiğini görüyoruz. 2020 yılı ile 2024 yılı arasındaki beş puanlık bu artışın hangi kurumun ne gibi hedeflerinden kaynaklandığı aşağıda ayrı ayrı inceleyeceğiz.

Ancak etkin bir izleme yapabilmek için sadece ÇKİD bütçesini ve bu bütçenin artış ve azalışını izlemenin yeterli olacağını düşünmek yanıltıcı olur. Aynı zamanda iklim değişikliğine olumsuz katkı yapabilecek nitelikte olan harcamaların da azaltılmasının önemli olduğunu ifade edelim. O nedenle, önce toplam ÇKİD bütçesini başka kurumların bütçeleriyle karşılaştıracacağız.

Tablo 10.1'de görüldüğü gibi, 2019 yılında sekiz kurumun ÇKİD bütçesi 26 milyar TL'ye Kara Yolları Genel Müdürlüğü (KYGM)² bütçesi 14 milyar TL olarak planlanmış ancak yıl sonunda 35 milyar TL harcanmış. 2020 yılı ÇKİD bütçesi, KYGM bütçesi ve gerçekleşen harcamasıyla karşılaştırıldığında 2019 yılına benzer bir harcama tercihi ortaya çıkıyor. 2020 yılın-

2 KYGM'yle ilgili bütçe ve harcama verilerini kurumun faaliyet raporlarından aldık.

TABLO 10.1
Çevre Koruma ve İklim Değişikliği (ÇKİD) ile İlgili Bütçeler, cari fiyat, milyon TL

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ÇEVRE, ŞEHİRCİLİK VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ BAKANLIĞI						
ÇŞB, ÇKİD HEDEFLERİNİN BÜTÇESİ	813	985	1.114	2.061	6.644	15.542
ÇŞB, TOPLAM ÇŞİDB BÜTÇESİ	2.573	2.828	3.378	4.888	24.321	52.001
ÇŞB, ÇKİD / TOPLAM BÜTÇE %	31,58	34,84	32,99	42,16	27,32	29,89
TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI						
TOB, DOĞRUDAN ÇKİD BÜTÇE	481	530	776	866	1.868	3.972
TOB, DOLAYLI ÇKİD BÜTÇE	2.492	2.650	3.691	4.466	8.119	15.763
TOB, ÇKİD HEDEFLERİNİN BÜTÇESİ	2.973	3.181	4.467	5.332	9.987	19.735
TOB, TOPLAM BÜTÇESİ (DSİ ve OGM Transferler hariç)	23.712	30.228	32.147	38.360	80.295	152.608
TOB, ÇKİD / TOPLAM BÜTÇE % (Doğrudan ÇKİD)	2,03	1,75	2,41	2,26	2,33	2,60
TOB, ÇKİD / TOPLAM BÜTÇE % (Doğrudan ve Dolaylı ÇKİD)	12,54	10,52	13,89	13,90	12,44	12,93
DEVLET SU İŞLERİ GM						
DSİ, ÇKİD HEDEFLERİNİN BÜTÇESİ (Hidrolik Enerji dahil)	6.705	9.103	18.559	24.802	50.553	122.233
DSİ, ÇKİD HEDEFLERİNİN BÜTÇESİ (Hidrolik Enerji hariç)	4.906	6.965	14.587	19.762	45.684	116.271
DSİ, TOPLAM BÜTÇESİ	9.206	9.454	18.731	25.020	51.143	123.579
DSİ, ÇKİD / TOPLAM BÜTÇE % (Hidrolik En. dahil)	72,83	96,29	99,08	99,13	98,85	98,91
DSİ, ÇKİD / TOPLAM BÜTÇE % (Hidrolik En. hariç)	53,29	73,67	77,87	78,98	89,33	94,09
METEOROLOJİ GM						
MGM, ÇKİD HEDEFLERİNİN BÜTÇESİ	188	391	474	596	1.415	3.097
MGM, TOPLAM BÜTÇESİ	417	452	541	678	1.604	3.593
MGM, ÇKİD / TOPLAM BÜTÇE %	45,12	86,37	87,53	87,80	88,21	86,20
ORMAN GM						
OGM, ÇKİD HEDEFLERİNİN BÜTÇESİ (Döner sermaye)	1.345	1.405	1.644	4.005	8.861	17.410
OGM, TOPLAM BÜTÇESİ (Döner sermaye)	4.850	6.400	7.500	12.400	32.000	64.500
OGM, ÇKİD / TOPLAM BÜTÇE % (Döner sermaye)	27,73	21,95	21,92	32,30	27,69	26,99
OGM, ÇKİD HEDEFLERİNİN BÜTÇESİ (Hazine katkısı ve özgelir)	2.390	2.960	3.231	4.978	10.573	22.343
OGM, TOPLAM BÜTÇESİ (Hazine katkısı ve özgelir)	3.310	3.484	4.206	6.221	13.001	27.748
OGM, ÇKİD / TOPLAM BÜTÇE % (Hazine katkısı ve özgelir)	72,19	84,95	76,82	80,02	81,32	80,52
ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI						
ETKB, ÇKİD HEDEFLERİNİN BÜTÇESİ	32	41	41	47	111	234
ETBB, TOPLAM BÜTÇESİ (Sokakların aydınlatılması hariç)	1.095	959	1.279	1.514	3.719	13.018
ETKB, ÇKİD / TOPLAM BÜTÇE %	2,88	4,31	3,18	3,11	2,98	1,80
ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI						
UAYB, ÇKİD HEDEFLERİNİN BÜTÇESİ	11.354	7.970	13.409	17.397	44.790	92.046
UAYB, TOPLAM BÜTÇESİ	27.771	29.027	49.134	62.531	166.382	369.082
UAYB, ÇKİD / TOPLAM BÜTÇE %	40,89	27,46	27,29	27,82	26,92	24,94
TÜBİTAK						
TÜBİTAK, ÇKİD HEDEFLERİNİN BÜTÇESİ	17	34	56	66	168	132
TÜBİTAK, TOPLAM BÜTÇESİ	3.074	3.511	5.128	6.390	14.438	32.085
TÜBİTAK, ÇKİD / TOPLAM BÜTÇE %	0,56	0,96	1,09	1,03	1,16	0,41
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
8 KURUMUN TOPLAM ÇKİD BÜTÇESİ	25.817	26.070	42.994	59.283	133.101	292.771
8 KURUMUN TOPLAM BÜTÇELERİ	76.008	86.343	122.043	158.003	386.904	838.214
ÇKİD İLE İLGİLİ OLAN BÜTÇE / TOPLAM BÜTÇE %	33,97	30,19	35,23	37,52	34,40	34,93

Kaynak: Kurumların Performans Programları. Yöntem için bkz. Yentürk (2020).

da hedeflenen ÇKİD bütçesi 26 milyar TL'yken KYGM bütçesi 21 milyar TL olarak planlanmış, harcaması 46 milyar TL olarak gerçekleşmiş. Bir başka deyişle KYGM 2020 harcamaları, 2019 yılında olduğu gibi, ÇKİD bütçesinin neredeyse iki katına ulaşıyor.

Yukarıda, 2021 yılında çevre koruma ve iklim değişikliği konularında görev ve sorumlulukları olan sekiz merkezi yönetim kurumunun toplam ÇKİD bütçesinin önemli bir artışla 43 milyar TL olduğunu belirttik. 2021 yılında KYGM bütçesi 35 milyar TL olarak planlanmış, ancak yıl sonunda 59 milyar TL harcanmış. 2022 yılında ÇKİD toplam bütçesi 59 milyar TL'yken KYGM bütçesi 45 milyar TL, harcaması 137 milyar TL olmuş. 2023 yılında ÇKİD bütçesi 133 milyar TL'yken KYGM bütçesi 119 milyar TL, harcaması ise 236 milyar TL olmuş. İncelenen yıllar için, yıl içinde konulan ek bütçeyle birlikte KYGM'nin bütçesinin ÇKİD bütçesinin neredeyse iki katı olarak seyrettiği anlaşılıyor.

2024 yılında ÇKİD bütçesiyle ilgili bir diğer karşılaştırma yapmak gerekirse, Muhasebat Genel Müdürlüğü³ verilerine göre; Milli Savunma Bakanlığı'nın 2024 yılındaki bütçesi 440 milyar TL, Emniyet Genel Müdürlüğü'nünki 305 milyar TL ve her ikisinin bütçesi de ilgili sekiz kurumun toplam ÇKİD bütçesinin üzerinde.

KURUM BAZINDA ÇKİD BÜTÇELERİNİN GELİŞİMİ

Şekil 10.1'de, performans programlarında izlenen sekiz merkezi yönetim kurumunun ÇKİD bütçelerini, yıllar itibariyle ve fiyat artışlarından arındırmak üzere dolar olarak verdik.⁴

Şekil 10.1'de izlenebileceği gibi, DSİ ve UAYB'nin bütçelerinde 2024 yılında ciddi sıçramalar oluyor. En büyük artış DSİ'nin hidrolik enerji dışındaki bütçesinde görülüyor. Bu hedef tarımsal sulama hedefi ve taşkın kontrolü faaliyetleriyle ilgili; ikinci en büyük bütçe artışı ise UAYB'nin şehirlerdeki raylı sistemlerine yönelik. Çalışmanın bundan sonraki bölümünde, bütçeleri ayrıştırılabilen sekiz kurumun ÇKİD hedeflerine ayırdıkları bütçeleri ayrıntılı olarak inceleyeceğiz.

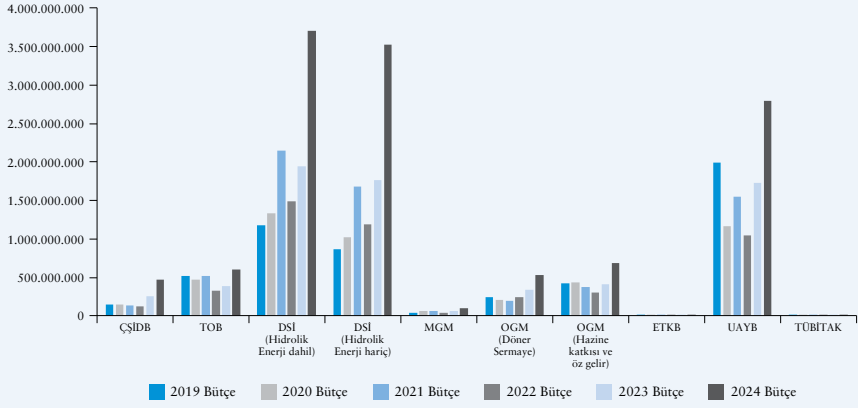
Devlet Su İşleri (DSİ)

DSİ, ÇKİD bütçesi en yüksek olan kurum. Diğer bir deyişle, toplam ÇKİD bütçesine en önemli katkı DSİ bütçesinden geliyor. Şekil 10.1'de yer alan DSİ

³ <https://muhasibat.hmb.gov.tr/genel-yonetim-butce-istatistikleri>

⁴ Her yıl için TCMB Haziran sonu kurlarını dikkate aldık.

ŞEKİL 10.1
Merkezi Yönetim Kurumlarının ÇKİD Bütçeleri, Dolar



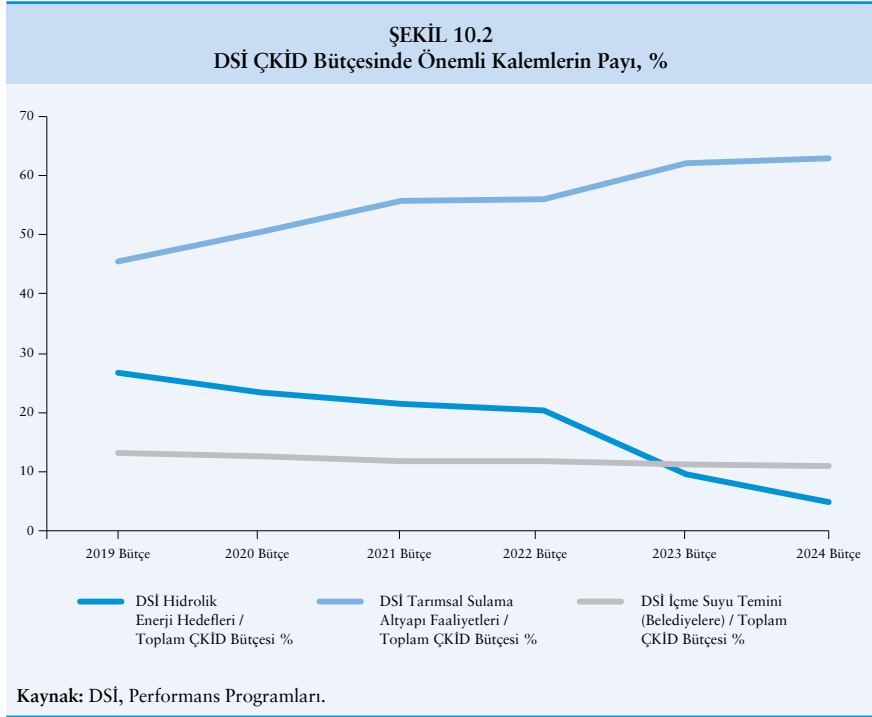
Kaynak: Tablo I.1 ve www.kahip.org

bütçesini önce toplam olarak, ardından hidrolik enerji hariç, iki ayrı şekilde veriyoruz. Görüldüğü gibi, DSİ'nin ÇKİD'le ilgili performans bütçesi 2019-2024 arasında önemli bir artış gösteriyor.

2024 yılı Performans Programı incelendiğinde, artışın birkaç önemli hedeften kaynaklandığını görebiliyoruz. ÇKİD'le ilgili performans hedeflerinden üçüncü önemli bütçe olan HES'lerden başlanırsa, HES'lere ayrılan bütçenin 2020-2024 arası 2 milyar TL'den 6 milyar TL'ye yükseldiği görülüyor. DSİ Faaliyet Raporları'nda, özel sektörün talep olmadığı hidroelektrik enerji santrallerinin inşasını gerçekleştirmek DSİ'nin temel amaçları arasında sayılıyor. Her ne kadar Uluslararası Enerji Ajansı, yenilenebilir enerji kaynaklarını güneş, rüzgâr ve okyanus enerjisi, biyoyakıt, jeotermal ve hidrolik enerji olarak sınıflandırsa da, yenilenebilir enerjinin tanımı gereği temiz, doğaya ve çevreye zarar vermeyen, sürdürülebilir ve karbonsuz enerji türleri olması beklenir. AB Türkiye İlerleme Raporları'nda Türkiye'deki hidroelektrik yatırımlarının, AB doğa ve çevre koruma yükümlülüklerine uyması gerektiği belirtiliyor (AB 2019, AB 2020). O nedenle, Şekil 10.1'de, DSİ faaliyetleri ve buna bağlı harcamalar izlenirken mümkün olduğu ölçüde hidrolik enerji bütçelerini ayrı olarak gösterdik. Şekil 10.2'de ise, DSİ'nin ÇKİD bütçesi içinde HES için ayrılan kaynağın payı izlenebilir. Buna göre, HES için bütçe payının 2020 yılından itibaren azalış gösterdiği anlaşılıyor.

DSİ performans hedefleri arasında ikinci önemli bütçe belediyelere su teminiyle ilgili. Bu bütçe 2020 yılında bir milyar TL iken 2024 yılında 11 milyar TL olmuş. Şekil 10.2'den görüleceği gibi DSİ ÇKİD bütçesi içinde belediyelere su teminine yönelik ayrılan kaynağın, incelenen dönemde %10'luk bir payının olduğu görülüyor.

Diğer yandan DSİ, sulama tesisi inşaatları yapıyor. Performans hedefleri içinde 2020 yılından 2024 yılına kadar her yıl en büyük bütçenin bu hedefe ayrıldığı görülüyor. 2024 yılında bu bütçe için ayrılan pay DSİ ÇKİD bütçesinin %60'ını aşıyor. DSİ faaliyet raporları ve performans programlarında, 2023 yılında sulanabilir arazilerimizin tamamının, yani 8,5 milyon hektar alanın sulamaya açılmasının hedeflendiği belirtiliyor.



DSİ 2020 Performans Programı'nda yer alan en yüksek maliyetli hedef, sulama tesislerinin inşaatıyla ilgili. DSİ 2020 Performans Programı'nda şu ifade yer alıyor: "Ülkemizde teknik ve ekonomik olarak sulanabilir 8,5 milyon hektar arazinin 6,6 milyon hektarı sulamaya açılmış olup, 2018 yılı

sonu itibarıyla bu alanın 4,3 milyon hektarı DSİ tarafından sulaması yapılıyor.” 2021 Performans Programı’nda ise “Plan döneminde 2 milyon hektar alanın sulamaya açılması hedeflenmektedir” deniliyor. Bu ifadeye göre, kurulduğu 1953 yılından bu yana geçen 65 yılda toplam 4,3 milyon hektar arazinin sulamaya açılmasını sağlayan DSİ’nin, 5 yıllık bir süre içinde sulama potansiyeli olan yaklaşık 2 milyon hektar araziye sulanabilir hale getirmeyi hedeflediği görülüyor. Arazilerin suya kavuşturulması için sulama projelerinin TOKİ tarafından yapılacağı anlaşılıyor.⁵

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı (UAYB)

DSİ’den sonra en büyük ÇKİD harcaması yapan kurum Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı. Bu Bakanlık demiryolları, denizyolları ve karayollarının inşası ve bakımıyla ilgili harcamalar üstleniyor. O nedenle sera gazı emisyonu azaltımıyla doğrudan ilgili bir kurum. Ayrıca Karayolları Genel Müdürlüğü (KYGM) Bakanlığa bağlı ve UAYB’nin bütçesinden KYGM’ye bütçe transferi yapılıyor.

UAYB demiryolları ve raylı sistemler nedeniyle önemli ÇKİD bütçesi olan kurumlardan biri. Demiryolları ve kent içi raylı sistem bütçelerini, elektrik kullandıkları için temiz ulaşım araçları olarak kabul ediyoruz, ancak bu elektrik enerjisinin ne kadarının fosil yakıt kullanılarak üretildiğini ayırtmıyoruz.

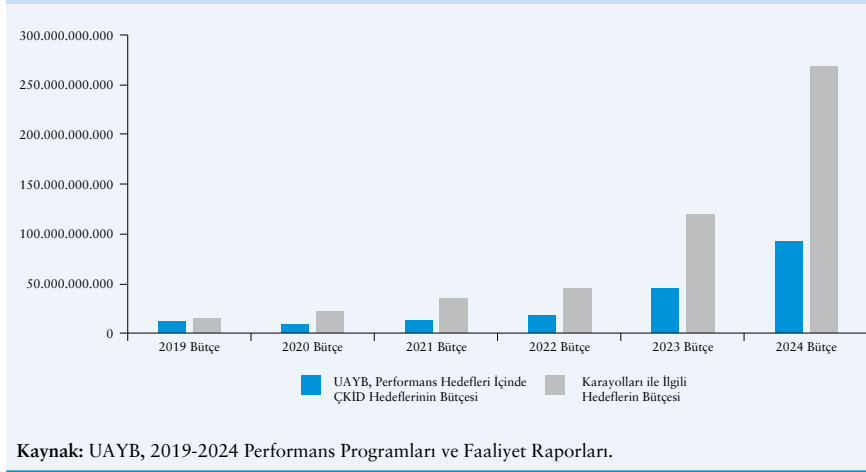
UAYB’nin 2019-2020 arasında ÇKİD bütçesi azalırken, 2020-2024 yılları arasında ÇKİD bütçesi artış gösteriyor. Bu artışın, 2020-2022 arasında raylı sistemlerle ilgili olduğu, 2023-2024 arasındaysa demiryolu altyapısıyla ilgili olduğu anlaşılıyor.

2020 ve sonrası performans hedeflerine bakıldığında, UAYB’nin bütçesi içinde ÇKİD’le ilgili hedeflerin oranının %27, karayollarıyla ilgili hedeflerin oranının ise %66 civarında olduğu anlaşılıyor. Şekil 10.3’te görüldüğü gibi, yıllar itibarıyla, UAYB’nin karayollarıyla ilgili bütçesinin (KYGM’ye transfer ve karayolu taşımacılığının gelişmesi hedefleri) katlanarak arttığı ve UAYB’nin ÇKİD bütçesinin çok üzerinde olduğu görülüyor.

Özetle, UAYB’nin hem ÇKİD’e düşük bütçe ayırdığını hem de iklim değişikliğine en olumsuz katkısı olan karayolları için gittikçe artan bütçe ayırdığını söylemekte yarar var. Diğer yandan, daha önce belirttiğimiz gibi, KYGM’nin yıl sonu gerçekleşen harcaması 2019 ile 2024 yılları arasında baş-

5 <http://www.dsi.gov.tr/haberler/2020/05/04/dsi-ve-toki-arasinda-sulamada-dev-i-sbirliigi-protokolu>

ŞEKİL 10.3
UAYB ÇKİD Bütçesi ve UAYB Karayolları Bütçesi, cari fiyat, TL



langıç bütçesinin ortalama %50 üzerine çıkıyor (KYGM, Faaliyet Raporları). Bir başka deyişle, iklim değişikliğine en olumsuz katkısı olan karayollarıyla ilgili harcamalar için yıl içinde başlangıç bütçesi kadar bir ek bütçe merkezi yönetim tarafından yaratılabiliyor.

Orman Genel Müdürlüğü (OGM)

OGM'nin harcamaları gelir kaynaklarına göre ikiye ayrılabilir. Bunlardan büyük olanı döner sermaye üzerinden yapılan harcamalar, diğeri ise özgelirleri (madenlere verilen izinlerden elde edilen gelirler dahil) ve hazine katkısıyla yapılan harcamalar.

OGM, bu bölümde incelediğimiz kurumlar arasında özgeliri yüksek olan bir kurum olarak dikkat çekiyor. Kurumun 2023 yılında orman alanlarında verilen izinler başta olmak üzere 10 milyar TL özgeliri bulunuyor. Bu izinler esas olarak ormanlara, bölgede yaşayanlara ve doğaya verdiği zararlarla sık sık gündeme gelen madenlere yapılan tahsislerden oluşuyor. Ayrıca 2023 yılı Faaliyet Raporu'ndan OGM'nin 2023 yılında, orman ürünleri satışlarından 46 milyar TL döner sermaye geliri elde ettiği görülüyor.

OGM faaliyet raporları incelendiğinde 2019, 2020 ve 2021 yıllarında Hazine'den aldığı gelirin yaklaşık 1 milyar TL civarında sabit kaldığı görülüyor (Tablo 10.2). Bu durumda OGM'nin ÇKİD bütçesinin esas olarak özgelirlerinden ve döner sermaye gelirlerinden geldiği anlaşılıyor. OGM'nin 2022 yı-

İnada aldığı Hazine yardımı 1,5 milyar TL, 2023 yılında ise 8 milyar TL olmuş. 2022 ve 2023 yıllarında Hazine yardımının artmasına rağmen, toplam özgelirleri ve döner sermaye gelirlerinin altında kaldığı görülebilir (Tablo 10.2).

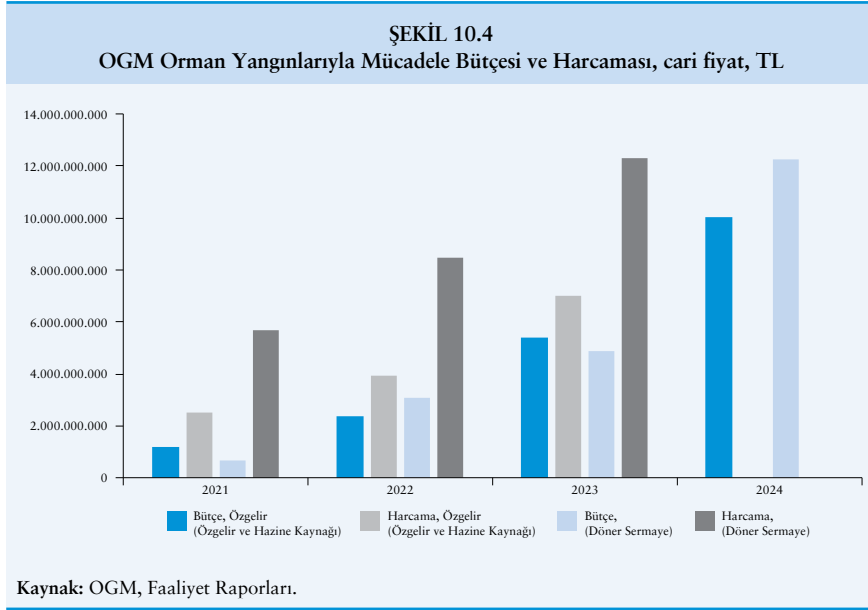
TABLO 10.2					
OGM Öz Gelirleri ve Döner Sermaye Gelirleri, cari fiyat, bin TL					
ÖZGELİRLERİ	2019	2020	2021	2022	2023
Orman alanlarında verilen izin gelirleri	1.789.000	1.936.000	2.304.092	3.726.720	7.624.882
Madenlerden devlet hakkı gelirleri	85.000	27.000	26.100	57.305	154.369
Toplam Özgelirler	2.399.000	2.618.000	4.386.366	7.076.004	10.043.984
Hazine yardımı	959.838	1.096.901	883.727	1.500.000	8.606.437
GELİR (BÜTÇE İÇİ)	3.358.838	3.714.901	5.270.093	8.576.004	18.650.422
DÖNER SERMAYE GELİRLERİ (BÜTÇE DIŞI)	2019	2020	2021	2022	2023
Orman Ürünleri Satış Gelirleri	5.270.286	6.780.020	13.092.288	28.966.118	42.362.263
Fidan Satış Gelirleri	113.905	120.105	164.228	260.664	400.125
Odon Satış Gelirleri	63.929	72.732	95.087	158.294	128.874
Diğer Gelirler	259.884	265.702	683.602	1.558.008	3.207.680
TOPLAM DÖNER SERMAYE GELİRLERİ	5.708.004	7.238.559	14.035.205.000	30.943.085	46.098.942

Kaynak: OGM, Faaliyet Raporları.

OGM'nin Hazine'den aldığı yardımın az olduğu; ormanları yangından ve zararlılardan koruma, ağaç dikimi görevleri için ihtiyaç duyduğu mali kaynakları, artan şekilde özgelirlerinden ve döner sermaye gelirlerinden karşılamak zorunda kaldığı anlaşılıyor. Bir başka deyişle, kurum ağaç satışına ve ormanları başta madenler olmak üzere kullanılmasına bağlı gelirler elde etmek zorunda kalıyor. Diğer yandan, kurumun orman ve orman ürünleri işletmecisi konumuna itilmesi orman koruma işleviyle çelişki oluşturuyor.

Orman yangınlarıyla mücadele konusunda yetki ve sorumluluklarını faaliyet raporlarında ve stratejik planlarında vurgulayan OGM'nin 2021 Temmuz ve Ağustos aylarında yaşanan yangınlara ne kadar bütçe ayırdığı sorusunun cevabı Şekil 10.4'te görülüyor. Şekil 10.4'ten izlenebileceği gibi, 2021 yılında gerek özgelir ve Hazine kaynağından yangın için ayrılan bütçe gerekse döner sermayeden yangınlar için ayrılan bütçe düşük. 2021 yılında yaşanan yangınlardan sonra yangınla mücadele için döner sermayeden yapı-

lan harcama artış gösteriyor; 2022 yılı ve sonrasında da döner sermaye yangınlarla mücadele için en önemli kaynak haline geliyor (Şekil 10.4).



2024 yılında OGM'nin özgelir ve hazine payından yangına ayırdığı kaynağın 10 milyar TL, döner sermaye gelirlerinden ayırdığı kaynağın 12 milyar TL olduğu anlaşılıyor. Yangına ayrılan bu iki kaynak toplam 22 milyar TL ve 2024 yılında 92 milyar TL olması planlanan OGM özgelir ve döner sermaye gelirlerinin sadece %24'ünü oluşturuyor.

OGM 2020 yılı Faaliyet Raporu'nda şu ifade yer alıyor: "Coğrafi konumu itibariyle Akdeniz iklim kuşağında yer alan ülkemizde ormanlarımızın büyük bir bölümü yangın tehdidi altında bulunmakta olup, toplam ormanlık alanın %60'ını birinci ve ikinci derece yangına hassas alanlar oluşturmaktadır." Kurumun bu vurgusuna rağmen yangınlara ayrılan bütçenin az olması dikkat çekiyor.

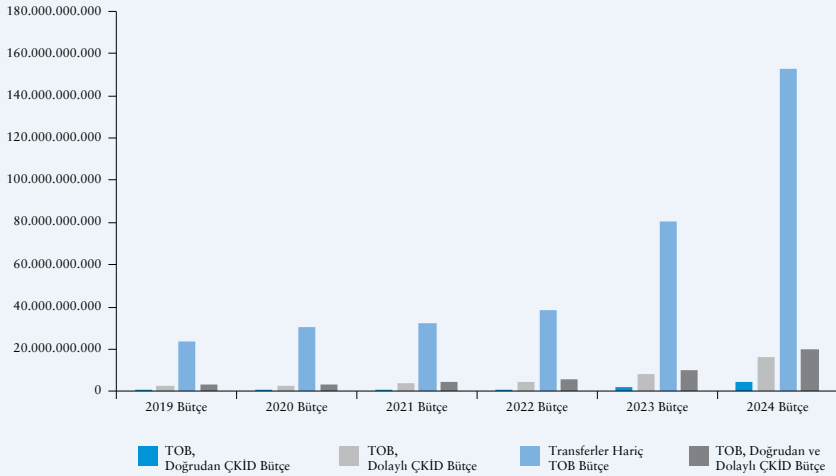
Tarım ve Orman Bakanlığı (TOB)

2019-2024 yılları arasında TOB'un bütçesinden ÇKİD için sadece %13 civarında bir kaynak ayırdığı görülüyor. Faaliyet raporları, ödenek cetvelleri ve performans programlarına dayanılarak yapılan inceleme sonucunda, Bakan-

lığın öncelikli amaçlarının tarım sektörüne kalkınma amaçlı destek ve tarımsal arz güvenliğini sağlamak olduğu görülüyor.

TOB'un performans programları incelendiğinde, doğrudan bu amaca işaret edilmese de çevre koruma ve iklim değişikliğiyle ilgili uyum ve azaltıma yönelik eylemlerle ilişkilendirilebilecek birçok hedef göze çarpıyor. Öte yandan program adları baz alındığında doğrudan ÇKİD kapsamında değerlendirilebilecek alanlar söz konusuysen, alt program hedefleri incelendiğinde bazı programların ÇKİD'le doğrudan ilintili olmayan harcama hedeflerini içerdiği görülüyor. Örneğin “ormanların ve doğanın korunması ile sürdürülebilir yönetimi” programı, gerekçe ve açıklamaları itibarıyla doğrudan ÇKİD kapsamında değerlendirilebilecek bir program olarak nitelendirilebilir. Ancak alt program başlıkları incelendiğinde, bu program kapsamında “av ve avcılık konusunda eğitim verilen kişilerin sayısı”nın artırılmasına yönelik bir program hedefini de içerdiği görülüyor. Bu izleme çerçevesinde yüksek tahmin etme riskini tercih ederek, ilgili olan bütçeleri dışarıda bırakmamak için, ÇKİD bütçesine dahil ettik. Diğer yandan, kesin ÇKİD bütçesi olan kalemleri “Doğrudan ÇKİD Bütçesi,” tartışmalı kalemleri ise “Dolaylı ÇKİD Bütçesi” başlığıyla ayrı ayrı gösterdik.

ŞEKİL 10.5
TOB Toplam, Doğrudan ve Dolaylı ÇKİD Bütçesi, cari fiyat, TL



Kaynak: TOB, 2019-2024 Performans Programları.

Dolaylı olarak ÇKİD harcaması saydığımız kalemler arasında, tarımsal araştırma geliştirme bütçesi, hayvan avlamayı da içeren av ve yaban hayatını koruma bütçesi, bitki ve hayvan sağlığına yönelik bütçeler, mera ıslah bütçesi, su ürünleri geliştirme bütçesi yer alıyor. Bu şekilde bakıldığında örneğin 2024 yılı için TOB'un doğrudan ÇKİD bütçesi 4 milyar TL'yken, dolaylı ÇKİD bütçesi 16 milyar TL oluyor. 2024 yılı için TOB'un toplam bütçesi ise 152 milyar TL (Şekil 10.5).

Şekil 10.5'ten görüldüğü gibi, TOB'un toplam bütçesi içinde dolaylı ve doğrudan tüm ÇKİD bütçesinin payı çok düşük. TÜİK verilerine göre 2022 yılında, tarım ve hayvancılık sektörü Türkiye'de toplam metan gazı salımının %60'ından sorumlu. Tarım ve hayvancılık sektörünün sera gazı üretimi içindeki payının da %13 civarında olduğu belirtiliyor.⁶ Bu artış, TOB'un ÇKİD ile ilgili alanlara daha çok kaynak ayırması gerektiğine işaret ediyor.

Öte yandan bu noktada ifade etmek gerekir ki TOB'un 2021 yılına kadar bütçesinde olan erozyon, çölleşme, kuraklık, tuzlanma, arazi parçalanmışlığıyla mücadele, biyolojik çeşitliliğin korunması ve artırılması, doğa koruma, bitki ve hayvan sağlığı, mera ıslahı gibi çok önemli hedeflere ayırdığı kaynaklar, bu alanlardaki sorunları göz önüne aldığımızda çok yetersiz kalıyor.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (ÇŞİDB)

ÇŞİDB'nin performans programları incelendiğinde, Bakanlığın ÇKİD'le ilgili bütçesinin toplam bütçe içindeki payının düşük olduğu görülüyor. ÇŞİDB bütçesinin yaklaşık %70'ini şehircilik ve kentsel dönüşüm, %30'unuysa çevre ve iklim değişikliğiyle ilgili alana ayırıyor. Çevre ve iklim değişikliğiyle ilgili en önemli bakanlığın 2024 yılında ÇKİD'le ilgili bütçesinin 16 milyar TL'yken ÇŞİDB'nin toplam bütçesinin 52 milyar TL olduğu görülüyor.

Meteoroloji Genel Müdürlüğü (MGM)

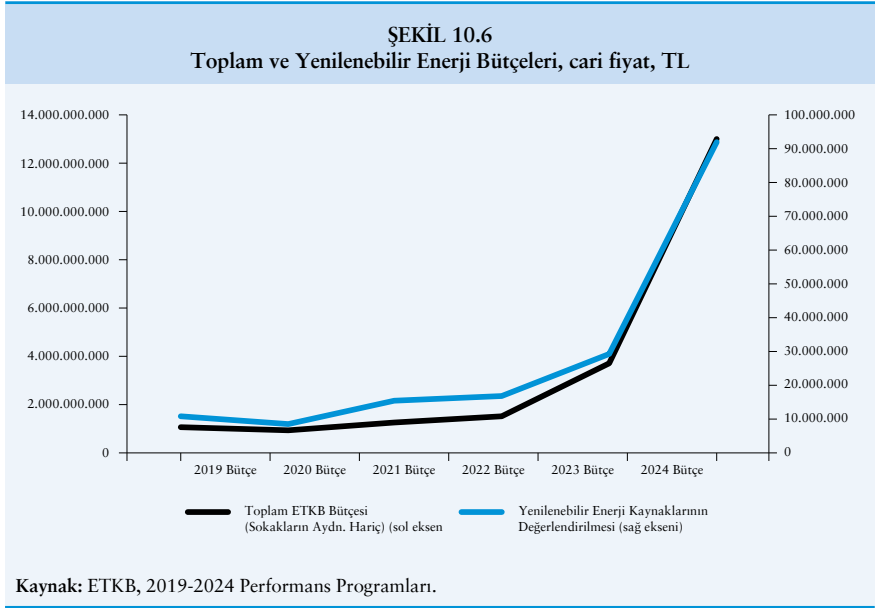
MGM, dört daire başkanlığı üzerinden çevre koruma ve iklim değişikliğiyle ilgili çalışmalar yapıyor. MGM'nin ÇKİD bütçesinde, gerek cari fiyatla gerekse sabit fiyatla artış görülüyor. Toplam MGM harcamasındaki oranlara bakıldığında, ÇKİD bütçesinin toplam bütçeye oranınının 2019 yılında %45'ken, 2024 yılında %87'ye çıktığı anlaşılıyor. Ancak, bu artışın temel nedeninin, uluslararası kurumlara yapılan döviz cinsinden üyelik ve katkı payı ödemeleri olduğunu belirtelim.

6 Bkz. TÜİK, Sera Gazı Emisyonu İstatistikleri.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB)

Sera gazı emisyonu azaltım hedeflerine ulaşmakta Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın önemli bir işlevi bulunduğunu vurgulayarak başlayalım. Bakanlığın görevleri arasında yenilenebilir enerji kaynaklarının değerlendirilmesi ve enerji verimliliğinin artırılmasına yönelik politikaların belirlenmesi sayılıyor.

İncelenen performans programlarında (2019-2024), Bakanlığın yenilenebilir enerjiyle ilgili hedefleri yer alıyor, ancak ETKB içinde yenilenebilir enerjiye ayrılan kaynakların çok yetersiz olduğu görülüyor (Tablo 10.1 ve Şekil 10.6, sağ eksen). 2024 yılı için ETKB'nin bütçesi 13 milyar TL'ye (sol eksen), yenilenebilir enerji için ayrılan bütçe 90 milyon TL'yle (sağ eksen) sınırlı kalıyor.

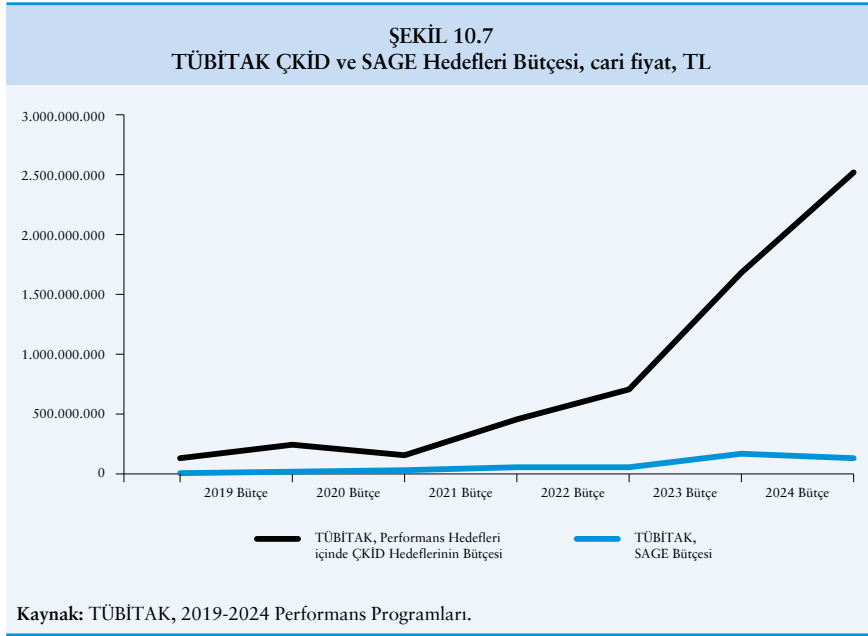


Performans programlarında ve faaliyet raporlarında yenilenebilir enerjiye ayrılan bütçenin farklı enerji türlerine göre dağılımına değil, onun yerine enerjide hedeflenen toplam üretim miktarının dağılımına yer veriliyor. Bu dağılımdan, hidrolik enerji MW üretim hedefinin, diğer hedefler olan rüzgâr, güneş ve jeotermal enerjinin toplam MW üretiminden çok daha yüksek olduğu görülüyor. Bir başka deyişle, ETKB'nin yenilenebilir enerji kaynaklarına

ayırıldığı kısıtlı bütçe içinde yer alan hidrolik enerji diğer yenilebilir enerji türleri arasında üretim hedefi en yüksek olanı.

Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK)

TÜBİTAK araştırma ve geliştirme çalışmaları arasında çevre ve temiz üretime yönelik araştırma geliştirme başlıkları bulunuyor. ÇKİD'le ilgili araştırma geliştirme ve ödül faaliyetlerinin toplam TÜBİTAK bütçesine oranı 2019 - 2024 yılları arasında oldukça sabit kalırken, karşılaştırma amacıyla dikkate aldığımız Savunma Teknolojilerine Yönelik Araştırma ve Geliştirme faaliyetleri (SAGE) hedeflerinin bütçesindeki hızlı artış dikkat çekiyor (Şekil 10.7).



Ticaret Bakanlığı (TB)

Bakanlığın gerek stratejik amaçlarında gerekse stratejik hedeflerinde yeşil ve dijital dönüşümden söz ediliyor. Kooperatiflerle ilgili hedeflerde ise yenilenebilir enerji alanında kooperatiflerin kurulmasının sağlanacağı ifade ediliyor.

İç ticaretin düzenlenmesi ve geliştirilmesi, dış ticaretin düzenlenmesi ve geliştirilmesi ve ihracatın desteklenmesi alt programlarının yeşil ve dijital dönüşüm amacıyla ilişkili olduğu belirtiliyor. Ancak bu üç alt programın perfor-

mans hedefleri incelendiğinde, ihracatın desteklenmesi ile iç ticaretin düzenlenmesi ve geliştirilmesi kapsamında yeşil dönüşümle ilgili bir hedef ve bütçe olmadığı görülüyor.

Dış ticaretin düzenlenmesi ve geliştirilmesi kapsamında serbest bölgelerde yenilenebilir enerji kaynakları kullanılmasının teşvik edileceği belirtiliyor. Serbest bölge alt programı incelendiğinde beş ayrı hedef olduğu görülüyor. Bunlardan sadece birinde yenilenebilir enerji kullanımından söz ediliyor ve 2024 performans programında, serbest bölgelerle ilgili toplam bütçe için sadece 199.431.000 TL gibi çok küçük bir bütçe ayrılmış olduğu anlaşılıyor.

Ticaret anlaşmaları alt programında şu ifade yer alıyor: “İklim Değişikliği, Yeşil Dönüşüm’le ilgili konular takip edip, ilgili yurtiçi/yurtdışı toplantılara katılım sağlamak (İklim Zirveleri, AB Yeşil Mutabakatı, Sınırdaki Karbon Düzenlemesi, Çiftlikten Çatala Stratejisi, Biyoçeşitlilik Stratejisi, Fit For 55).” Tüm ticaret anlaşmaları bütçesi ise sadece 276.061.000 TL’dir.

Performans hedefleri içinde yer alan yönetim destek hedefleri kapsamında da şöyle deniliyor: “DTÖ, DGÖ, G20, OECD, Birleşmiş Milletler ilgili kuruluşları ile ülkemizin üyesi olduğu İslam İşbirliği Teşkilatı, KEİ, D-8 ve ECO gibi bölgesel kuruluşların uluslararası ticaret ile ilgili faaliyetlerine her düzeyde katılım sağlanmakta ve söz konusu kuruluşlar tarafından yürütülen faaliyetler kapsamında ülkemiz çıkarları temsil edilmektedir;” tüm bu faaliyetler içinse sadece 165.487.000 TL bütçe ayrıldığı görülüyor.

ÇKİD’le ilgili olabilecek bu hedeflerin bağlı oldukları alt programların bütçeleri ise, yukarıda verildiği üzere çok küçük. Avrupa Birliği’nin 11 Aralık 2019 tarihinde ilan ettiği Avrupa Yeşil Mutabakatı’nın (AYM), Türkiye’nin ihracatını ve dolayısıyla Ticaret Bakanlığı’nın plan ve programlarını önemli ölçüde etkileyecek değişiklikleri beraberinde getirdiği biliniyor. Ticaret Bakanlığı, Türkiye Yeşil Mutabakat Eylem Planı’nı Temmuz 2021 tarihinde yayımlamış; ancak bu belgede yer alan hedefler ve çalışmalar için ayırdıkları bütçelerinin ayrıştırılamaması ve bağlı oldukları üst programların toplam bütçelerinin bile çok düşük olmasının şaşırtıcı olduğunu vurgulayalım.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (STB)

Bakanlığın misyonu 2024 Performans Programı’nda şöyle belirtiliyor: “Bilim, teknoloji ve inovasyona dayalı, rekabetçi, sürdürülebilir, küresel çapta yönlendirici yerli ve milli bir sanayi yapısı ile dijital ekonomi oluşturmak.” En temel ve tüm sektörlerle yönelik bir hedef olarak da “Yeşil ve Dijital

Dönüşümle Rekabetçi Üretim”den söz ediliyor. Nitekim, 2024 Performans Programı’ndaki alt program hedefleri incelendiğinde, Bölgesel Kalkınma alt program hedefi hariç Sanayi ve Verimliliğin Geliştirilmesi, Sanayinin Geliştirilmesine Yönelik Bilim, Teknoloji ve Yenilik Destekleri, Yatırım Potansiyelinin Artırılması ve Yatırımların Teşviki, Sanayi Ürünleri ve Ölçü Aletlerinin Güvenliği ve Güvenilirliği başlıklı tüm alt programlarda yeşil ve dijital dönüşümden söz edildiği görülüyor. Ancak performans göstergeleri incelendiğinde, sadece Sanayi ve Verimliliğin Geliştirilmesi alt programında yeşil dönüşüme yer veriliyor. Bu alt programın dokuz performans göstergesinden sadece reel sektörde dönüşümü ve sürdürülebilir verimlilik artışlarını sağlamaya yönelik yürütülen araştırma sayısı isimli hedef içinde yeşil dönüşümden söz ediliyor ve gösterge olarak 2024 yılında çok çeşitli alanlarda 13 araştırma yapılacak belirtiliyor, ancak yeşil dönüşümle ilgili araştırma sayısı ve bütçe ayrıca belirtilmiyor. İlgili yayında, sanayi ve verimlilik alanlarının düzenlenmesi ve geliştirilmesiyle ilgili dokuz performans hedefinin tamamı için sadece 350.262.000 TL gibi çok küçük bir bütçe yer alıyor.

Sanayi ve verimlilik dışında, Bakanlığın diğer alt programlarında yer alan göstergelerin hiçbirinde yeşil dönüşüm ve yenilenebilir enerjiden söz edilmiyor. Bu nedenle Bakanlığın bütçesinin ÇKİD açısından inceleyebilmemiz mümkün olmadı.

Diğer yandan Bakanlık, bölgesel kalkınma hedefine ulaşma faaliyetlerini bölge kalkınma idareleri üzerinden gerçekleştiriyor: Bunlar Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi (GAP), Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (DAP), Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (DOKAP) ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (KOP) olarak sayılabilir. Ayrıca Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı da (KOSGEB), Bakanlığa bağlı bir kuruluş olarak faaliyet gösteriyor.

Bölgesel kalkınma idarelerinin dördü de bütçelerini üç başlık altında veriyorlar: Bölgesel Ekonomik Kalkınma Faaliyetleri, Bölgesel Kültür ve Turizmin Geliştirilmesi ile Çevrenin Korunması ve Bölgesel Sosyal Kalkınma Faaliyetleri. İdarelerin 2024 performans programlarında, sadece Ekonomik Kalkınma başlığını taşıyan programı içinde ÇKİD’le ilgili çeşitli hedefler bulunuyor, ancak bunların bütçelerine ulaşmak mümkün olamıyor.

Yukarıda sayılan kalkınma idarelerinin ÇKİD bütçesi verilmeyen hedefleri şöyle özetlenebilir: DAP İdaresi esas olarak sosyal ağırlıklı hedeflere yer veriyor ve ekonomik kalkınma hedefleri esas olarak tarım alanında; bun-

lar arasında meraların düzenlenmesi hedefi ÇKİD’le ilgili olabilir ancak bütçesi ayrı gösterilmiyor. DOKAP İdaresi hedefleri arasında, organik gübre miktarını ton olarak artırarak desteklenmesine yönelik performans göstergesi ile organik ürün miktarını ve organik üretici sayısını artırma göstergesi bulunuyor. Ancak bu hedeflere ayrılan bütçe de ekonomik kalkınma için ayrılan toplam bütçe içinde yer alıyor. GAP İdaresi tarafından yayımlanan 2024 Performans Programı’nda yenilenebilir enerji kapsamında desteklenen proje sayısı gösterge olarak yer alıyor ancak bu hedefin de bütçesi ayrı verilmiyor. KOP İdaresi’nin 2024 Performans Programı’nda ise ÇKİD’le ilgili bir hedef bulunmuyor.

ÇKİD’le ilgili sayılabilecek hedeflerin bütçelerinin ayrı olarak bulunamaması nedeniyle bölgesel kalkınma idarelerini inceleme dışında bırakmak zorunda kaldık. Bir fikir vermesi bakımından; söz konusu dört idarenin, yukarıda sayılan hedeflerinin toplam bütçesinin çok düşük kaldığını ve 1 milyar 500 milyon TL civarında olduğunu vurgulamak isteriz (DAP 312.810.000 TL; DOKAP 360.562.000 TL; GAP 472.398.000TL ve KOP 369.292.000 TL).

KOSGEB 2024 Performans Programı’nda yer alan Başkanın sunuş yazısında şu ifadeler yer alıyor: “Sanayide dijital ve yeşil dönüşüm, girişimci gençlerin desteklenmesi hedefleri doğrultusunda önemli adımlar atacağız. (...) Ayrıca, Avrupa Yeşil Mutabakatı kapsamında temiz sanayi politikalarını hayata geçirmek amacıyla Dünya Bankası tarafından fon sağlanan ve KOSGEB tarafından yürütülen Türkiye Yeşil Sanayi Projesi ile sanayi sektöründeki KOBİ’lerin yenilenebilir enerji, kaynak verimliliği, atık yönetimi, döngüsel ekonomi vb. tematik alanlardaki faaliyetleri destekleyeceğiz.”

2024 Performans Programı hedefleri arasında ayrıca KOBİ’lerde sürdürülebilirliği sağlamak ve KOBİ’lerin çevresel sürdürülebilirlik çalışmalarını desteklemek sayılıyor. Bunlar arasında sadece KOSGEB tarafından yeşil dönüşüm konusunda desteklenen işletme sayısı alt hedefine yer veriliyor. Gösterge hedefleri incelendiğinde, 2023 yılında bu konuda hiçbir KOBİ’nin desteklenmediği, 2024 yılında ise 250 KOBİ’nin destekleneceği anlaşılıyor, ancak bu desteğin bütçesi ayrıştırılamıyor.

SONUÇ YERİNE

İklim Değişikliği Eylem Planı İDEP’de, eylem alanlarının neler olduğu ve hedeflere ulaşılmasından hangi kurumların sorumlu oldukları bilgisine ulaşıyor (ÇŞİDB, 2012b). Bu yayında belirtilen on merkezi yönetim kurumunun

performans programlarını inceledik ve bunların içinde sekiz kurumun ÇKİD bütçelerini ayrıştırabildik. Ayrıştıramadığımız iki kurumun ve bağlı kurumlarının ise çok küçük olduğu sonucuna vardık.

2020-2023 arasındaki yıllarda izlenen sekiz kurumun toplam bütçesi içinde ÇKİD bütçelerinin oranının, çevre koruma ve iklim değişikliğine verilen öneme yönelik önemli bir gösterge olduğunu savunuyoruz. Buna göre, 2020 yılında ÇKİD bütçesi oranı %30'ken, bunun 2021 yılında %35'e yükseldiğini hesaplıyoruz. Daha sonraki yıllarda; 2022 yılında %37,5'le en yüksek orana ulaştığını, 2023 yılında %34'e düştüğünü, 2024 yılında ise tekrar %35'e yükseldiğini görüyoruz.

İncelenen sekiz kurumun ÇKİD'e yönelik bütçeleri dolar cinsinden ve yıllar itibariyle incelendiğinde, DSİ ve UAYB'nin bütçelerinde 2023 yılında ciddi sıçramalar olduğunu anlıyoruz. En büyük bütçe artışı DSİ'nin hidrolik enerji dışındaki hedeflerinde görülüyor. Bu hedef tarımsal sulama hedefi ve taşkın kontrolü faaliyetleriyle ilgili. İkinci en büyük bütçe artışı ise UAYB'nin şehirlerdeki raylı sistemlere yönelik hedefinden kaynaklanıyor.

OGM'nin Hazine'den aldığı kaynak, orman alanlarının kiralanmasıyla elde edilen toplam özgelirlerinin ve orman ürünleri, fidan ve odun satışından elde edilen döner sermaye gelirlerinin altında kalıyor. Kurumun özgelir ve döner sermaye gelirlerini artırmak için orman ve orman ürünleri işletmecisi konumuna itilmesinin orman koruma işleviyle çelişkili olduğu söylenebilir.

2024 yılı için, TOB'un bütçesinden ÇKİD için sadece %13 civarında bir kaynak ayrıldığı görülüyor. Faaliyet raporları, ödenek cetvelleri ve performans programlarına dayanılarak yapılan inceleme sonucunda, Bakanlığın öncelikli amaçlarının tarım sektörüne kalkınma amaçlı destek ve tarımsal arz güvenliğini sağlamak olduğu görülüyor; bunlar arasında çevre koruma ve iklim değişikliğiyle mücadeleyle yönelik hedefler yer almıyor.

Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının bütçesinin yaklaşık %70'i şehircilikle ilgiliyken, MGM'nin en hızlı artan bütçesinin uluslararası kurumlara yapılan üyelik ve katkı payından kaynaklandığı anlaşılıyor. ETKB'nin yenilenebilir enerjiye ayırdığı bütçenin (HES'ler dahil) çok küçük olduğu görülüyor. ETKB'nin toplam bütçesi 13 milyar TL'ye yenilenebilir enerji için ayırdığı bütçe 90 milyon TL'yle kısıtlı kalıyor.

Toplam olarak değerlendirildiğinde, 2019 yılında sekiz kurumun ÇKİD bütçesi 26 milyar TL'ye KYGM bütçesi 14 milyar TL olarak planlanmış ancak yıl sonunda 35 milyar TL harcanmış. 2020 yılında hedeflenen ÇKİD bütçesi 26 milyar TL'ye KYGM bütçesi 21 milyar TL olarak plan-

lanmış, harcaması 46 milyar TL olarak gerçekleşmiş. 2021 yılında ÇKİD'le ilgili bütçesi önemli bir artışla 43 milyar TL'ye yükselmiş, ancak aynı yıl KYGM bütçesi 35 milyar TL olarak planlanmış ve yıl sonunda 59 milyar TL harcanmış. 2022 yılında ÇKİD toplam bütçesi 59 milyar TL'yken KYGM bütçesi 45 milyar TL, harcaması 137 milyar TL olmuş. 2023 yılında ÇKİD bütçesi 133 milyar TL'yken KYGM bütçesi 119 milyar TL, harcaması ise 236 milyar TL olmuş.

İncelenen yıllar için, KYGM'ye yıl içinde konulan ek bütçeyle, KYGM harcamasının ÇKİD bütçesinin neredeyse iki katı olarak seyrettiği anlaşılıyor. İklim değişikliğine en olumsuz katkısı olan karayollarıyla ilgili harcamalar için yıl içinde başlangıç bütçesi kadar bir ek bütçe yaratılabiliyor. Bu ek bütçenin karayolları yerine ÇKİD bütçelerine aktarılmasının, çevre koruma ve iklim değişikliğiyle mücadeleye yönelik kaynağın artırılmasında önemli bir katkı olabileceğini savunuyoruz.

30 Büyükşehir Belediyesiinin  evre Koruma ve İklim Değişikliğine Yönelik 2024 Yılı B t çeleri

**NURHAN YENTÜRK, IŞIK BAŞTUğ, GÖKÇEN BAYRAM,
BURCU GENÇ, EZGİ EDİBOğLU,  Z M ÇELİK, YAğİZ EREN
ABANUS, MELTEM DÜZEL AYRAL, BERKAY HACIMUSTAFA VE
MELDA KARADEMİR**

GİRİŞ

Kentlerdeki yoğun ve betona dayalı yapılaşma nedeniyle hava akımlarının azalması; asfalt, kiremit ve koyu renkli kaldırımlar gibi materyallerin yoğun kullanımı nedeniyle kentsel ısı adası etkisinin artması; otomobil, kamyon gibi fosil yakıtlı araçların aşırı kullanımının oluşturduğu trafik, artan nüfusun barınma ve ulaŐımına bağlı olarak fosil yakıtı dayalı enerji t keticiminin, dolayısıyla hava kirliliğinin artması; yüksek nüfusun gıda, vb. ihtiyaçlarının uzak bölgelerden taşınması nedeniyle ortaya çıkan sera gazı emisyonlarındaki yükselme; ormanlık ve ağaçlık alanların azalması; sıcaklık artışına paralel olarak artan soğutma (klima kullanımı) ihtiyacı gibi faktörler küresel ısınma ve iklim krizine katkıda bulunuyorlar. Üstelik kentlerde yaŐayanlar iklim krizinin etkilerine daha çok maruz kalıyorlar,  nk  sıcak dalgaları, yükselen deniz düzeyleri, düzensiz yaęıŐlar, taŐkımlar, su kıtlığı ve gıda krizlerinden en çok kentler etkileniyor. Bu nedenlerle yerel yönetimlerin iklim değişikliğiyle mücadeledeki rolleri oldukça kritik.

Kitabın bu başlığında 30 büyükşehir belediyesi ve bağlı kurumun  evre Koruma ve İklim Değişikliği'yle ( KİD) ilgili b t çelerini inceleyeceğiz. Bu çalıŐmadaki amaçlarımız,  evre koruma ve iklim değişikliğiyle ilgili tartışmalara yeni bir boyut kazandırmak; tartışmaların merkezine siyasi beyanlar ve mevzuat çalışmalarından çok  evre koruma ve iklim değişikliğiyle mücadele için ayrılan kamu kaynaklarını koyarak, söylem ile gerçeklik arasındaki ilişkiyi kurabilmek; Türkiye'nin yerel yönetimler düzeyinde  evre koruma ve ik-

lim değişikliğiyle mücadele kapsamındaki görevlerinden kaynaklanan sorumluluklarını ve uluslararası yükümlülüklerini yerine getirebilmek için ayırdığı kamu kaynağının miktarını ve nasıl kullanıldığını görebilmek. Kamu Harcamalarını İzleme Platformu (KAHİP) çerçevesinde geliştirilen çalışmalarla 2022 yıllarında büyükşehir belediyelerinin ÇKİD'e yönelik bütçeleri izlendi ve yayımlandı.¹ Burada 30 büyükşehir belediyesinin ÇKİD bütçeleriyle ilgili sonuçlara yer vereceğiz.

İKLİM DEĞİŞİKLİĞİYLE MÜCADELEYE YÖNELİK AYRILAN KAMU KAYNAKLARINI İZLEMENİN KAPSAMI VE YÖNTEMİ

Öncelikle bütçesi daha yüksek olan ve önceki yıllarda incelenen 14 büyükşehir belediyesi (BB) ve bağlı kurumun (BK) (İstanbul, Adana, Ankara, Antalya, Balıkesir, Bursa, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Manisa, Mersin, Muğla) yanı sıra, 16 BB ve BK'yi de (Diyarbakır, Malatya, Mardin, Erzurum, Hatay, Denizli, Eskişehir, Sakarya, Samsun, Trabzon, Aydın, Kahramanmaraş, Ordu, Şanlıurfa, Tekirdağ ve Van) inceleme kapsamına dahil ettik. Bu şekilde var olan 30 BB içinden 29 BB'nin (ve bağlı kurumların) ÇKİD'le mücadeleye ayırdığı kaynağı inceleyebildik. Van Büyükşehir Belediyesi'nin 2024 yılı Performans Programı'ndaki ÇKİD hedefleri ayrıştırılmadığı için kapsam dışında bırakmak zorunda kaldık.

Yukarıda sayılan yerel yönetim kurumları için çevre koruma ve iklim değişikliğine yönelik performans programlarını teker teker inceleyerek bu programlarda yer alan çevre koruma ve iklim değişikliğiyle ilgili hedefleri ayırtırdık; daha sonra bu hedeflere ayrılan bütçeleri ekledik.

BB ve BK'ler için toplam ÇKİD bütçelerinin izlenmesinin yanı sıra, bir inceleme daha yaptık; 2024 yılı için ÇKİD'le ilgili her hedefi içerik olarak inceleyip azaltım, uyum, atık ve diğer çevre hedefleri olarak sınıflandırdık. Böylece incelenen yerel yönetimlerin ÇKİD için ayırdıkları bütçenin izlenmesinin ötesine geçilerek ayrılan bütçenin ne kadarının sera gazı salımını azaltım, ne kadarının iklim krizinin sonuçlarına uyum sağlama, ne kadarının da atıklarla ilgili olduklarını tasnif ederek politika önerileri oluşturmaya çalıştık.

Bu çalışmayı, büyükşehir belediyeleri bütçeleri, su kanalizasyon veya ulaşım idareleri gibi bağlı kurumlar için yaptık. Büyükşehirlerde bazı hizmetler belediyelerin iştiraki olan şirketler tarafından veriliyor. Özellikle son yıl-

1 Yentürk vd. (2022). Paris Anlaşması öncesi ve sonrası iklim değişikliğine yönelik bütçeler, <https://www.kahip.org/turkiyede-cevre-koruma-ve-iklim-degisikligi-ckid-ile-mucadeleye-ayrilan-kamu-kaynaklarinin-izlenmesi/>

larda yenilenebilir enerji üretimine ve yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı ulaşımın bu şirketler tarafından sürdürüldüğü biliniyor. Ancak bu hizmetlerin sürdürülmesinde herhangi bir kamu kaynağı kullanılmadığı anlaşılıyor. Büyükşehir belediyelerinin iştiraklere ortak olurken ödedikleri sermaye payları dışında, bu şirketlerin kârlılık esasına göre çalıştığı ve kamu kaynağı kullanmadıkları belirtiliyor. O nedenle iştiraklerin şehirlerdeki çevre koruma ve iklim değişikliğiyle mücadeleye olumlu katkıları olmakla birlikte, kamu kaynağı olmaktan çok bir özel sektör hizmeti oldukları görüşündeyiz. Diğer yandan bu şirketlerin kamu kurumları gibi faaliyet raporları ve performans programları yayımlama zorunlulukları bulunmuyor. O nedenle ÇKİD’le ilgili harcamaların ayrı olarak izlenmesi de mümkün olmadı.

Çalışmada, önce bütçesi en büyük olan ve 2018 yılından beri izlediğimiz 14 büyükşehir belediyesinin (BB) ve bağlı kurumlarının (BK) ÇKİD’le ilgili bütçelerinin toplam bütçelerine oranına, 2018-2024 yılları için yer verdik. Daha sonra 30 BB ve bağlı kurumun ÇKİD’le ilgili çeşitli göstergeler bakımından karşılaştırılmalarına geçtik. 30 BB ve BK’nın ÇKİD’le ilgili performans hedeflerinin sınıflandırılması ve bütçelerinin azaltım, uyum, atık ve diğer çevreye göre dağılımları çalışmanın ikinci bölümünde yer alıyor.²

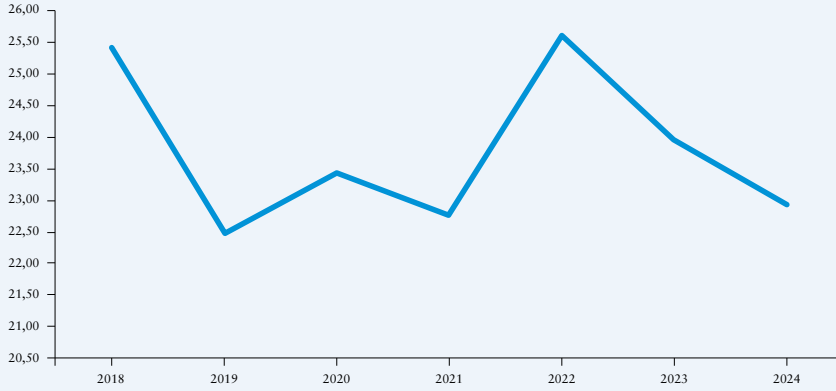
BÜTÇELERİN GÖSTERDİĞİ

Şekil 11.1’de, 2018 yılından itibaren yukarıda isimleri verilen 14 BB ve BK’nın ÇKİD bütçelerinin toplam bütçelerine oranları veriliyor. Şekil 11.1’de görülebileceği gibi, 2018 yılında %25’in üzerindeyken sonraki yıllarda düşüyor, 2022 yılında tekrar yükseliyor; 2023 ve 2024 yıllarında ise önce %24 oluyor, sonra %23’e düşüyor.

İklim değişikliğine yüksek salımla katkıda bulunan ve küresel ısınmanın olumsuz sonuçlarından en çok etkilenen bölgelerin kentler olduğu düşünüldüğünde, Türkiye’de en yüksek bütçeli 14 BB ve BK’nın ÇKİD için toplam bütçelerinden ayırabildikleri kaynağın artmamasının kabul edilebilir bir sonuç olmadığını vurgulayalım. Gerek azaltım, gerek atık, gerek uyum konusunda yerel yönetimlerin başat bir işlevinin olduğunu ve bu nedenle kaynaklarını artırmaları gerektiğini savunuyoruz. Özellikle 2021 yılında Paris Anlaşması’nın onaylanmış olduğu dikkate alındığında, açıklanan hedeflere reel bütçe azaltılarak nasıl ulaşılabileceği bir muammadır.

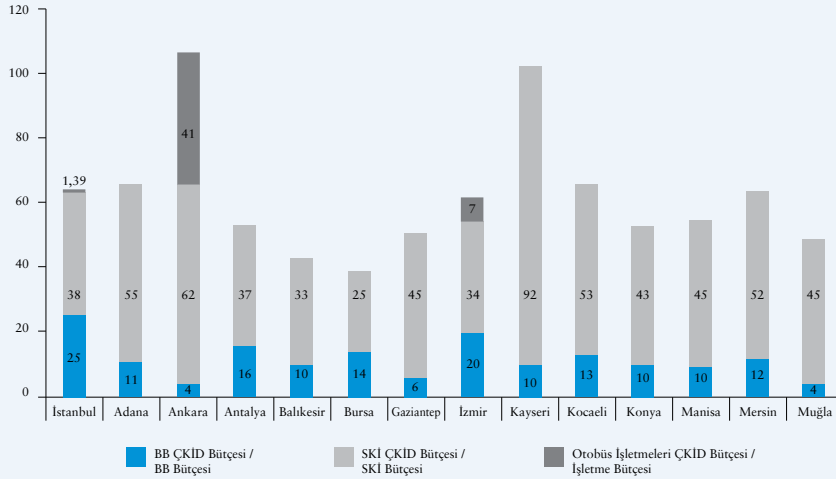
2 Sınıflandırma için bkz. Tablo 11.5

ŞEKİL 11.1
14 BB ve BK ÇKİD Bütçesi / Toplam Bütçe, %



Kaynak: www.kahip.org

ŞEKİL 11.2
14 BB ve BK ÇKİD Bütçesi / Toplam Bütçe, %, 2024



Kaynak: www.kahip.org

Bu büyükşehirler, gerek nüfus gerekse ekonomik faaliyet bakımından önde gelen şehirler. O nedenle, daha önce belirtildiği gibi hangi büyükşehirin iklim değişikliğiyle mücadeleye daha çok önem verdiğini anlamak için bütçesinin içinden ÇKİD'e ayırdığı paya bakmak daha yerinde olacak. Şekil 11.2 ve 11.3'de BB ve BK bazında, 2024 yılı için bu bilgi görülebiliyor. Şekil 11.2'de bütçesi en büyük olan 14 BB ve BK'ye yer verdik, Şekil 11.3'te ise diğer BB ve BK'ye yer verdik.

Şekil 11.2'den izlenebildiği gibi, toplam bütçeler içinde ÇKİD bütçesinin oranlarına bakıldığında, 14 BB ve BK içinde Ankara'nın, bütçesinin en önemli kısmını ÇKİD için ayırdığını görüyoruz. Daha sonra Kayseri, İstanbul, Adana, Kocaeli ve Mersin geliyor. İstanbul'da raylı sistemle ilgili harcamalar İBB bütçesinde yer alıyor. Ankara ise raylı sistem hizmetini İstanbul'dan farklı olarak ulaşım ile ilgili bağlı kurumu (EGO) üzerinden gerçekleştiriyor. O nedenle Ankara'da ÇKİD bütçesinin önemli bir kısmı EGO'dan kaynaklanıyor. Şekli yorumlamak bakımından örnek vermek gerekirse, Ankara Büyükşehir Belediyesi bütçesinin %4'ünü, su-kanalizasyon idaresinin %62'sini, otobüs işletmelerinin %41'ini ÇKİD'le ilgili alanlara ayırıyor. Kayseri, ÇKİD harcamasının neredeyse tümünü su ve kanalizasyon idaresi üzerinden yapıyor.

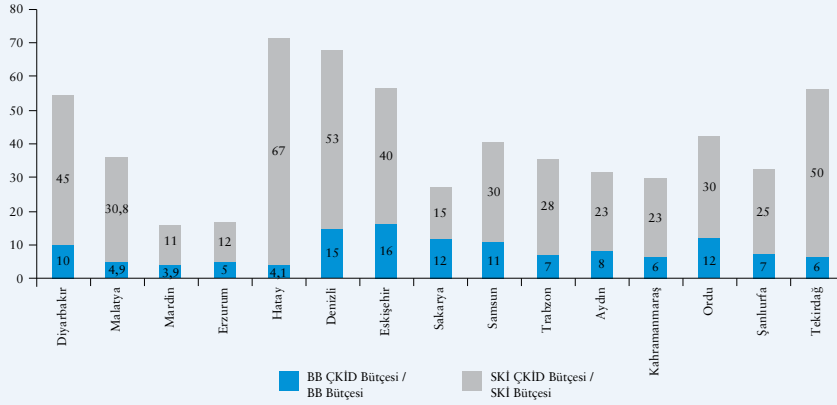
Şekil 11.2'den görülebileceği gibi, 2024 yılında toplam bütçesi içinde en düşük ÇKİD bütçe oranı olan BB ve BK'ler ise Bursa, Balıkesir, Gaziantep, Adana, Muğla ve Konya çıkıyor. Şekil 11.3'te ise Hatay, Denizli, Eskişehir, Tekirdağ ve Diyarbakır'ın ÇKİD bütçelerinin toplam bütçelerine oranlarının yüksek olduğu görülüyor.

Büyükşehir belediyelerinin ve bağlı kurumlarının toplam bütçeleri içinde ÇKİD'e ayırdıkları pay önemli bir gösterge olmakla birlikte, ÇKİD toplamı içinde hangilerinin daha büyük bütçeleri olduğunu görebilmek için bunları TL cinsinden incelemek de önemli. Şekil 11.4'ten de görülebileceği gibi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve bağlı kurumlarının ÇKİD için ayırdığı kaynak TL olarak 73 milyar TL. Ankara'nın ayırdığı kaynak 21 milyar TL, İzmir'in ayırdığı kaynak 13 milyar TL. 29 büyükşehir belediyesi ve bağlı kurumun 2024 yılı bütçesinin toplamı ise 184 milyar TL olarak hesaplanabiliyor.

2024 yılında, 29 büyükşehir belediyesinin ve bağlı kurumlarının ÇKİD için ayırdıkları toplam bütçenin 184 milyar TL olduğunu yukarıda belirtmiştik. Ne var ki fosil yakıt kullanımı ve mikroplastiklerin doğaya yayılmasında en önde rol oynayan Karayolları Genel Müdürlüğü'nün 2024 bütçesi 267 milyar TL.³

3 Bkz. Bütçe Gereçesi (2024), SBB, Ankara.

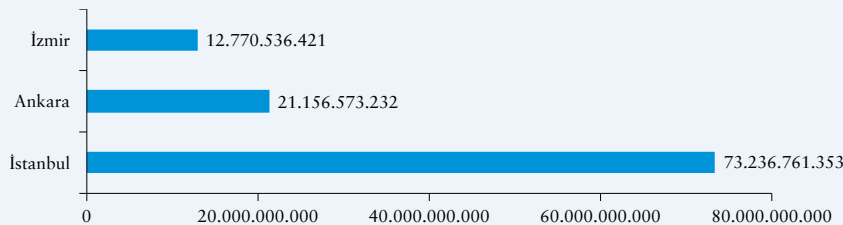
ŞEKİL 11.3
15 BB ve BK ÇKİD Bütçesi / Toplam Bütçe, %, 2024



Kaynak: www.kahip.org

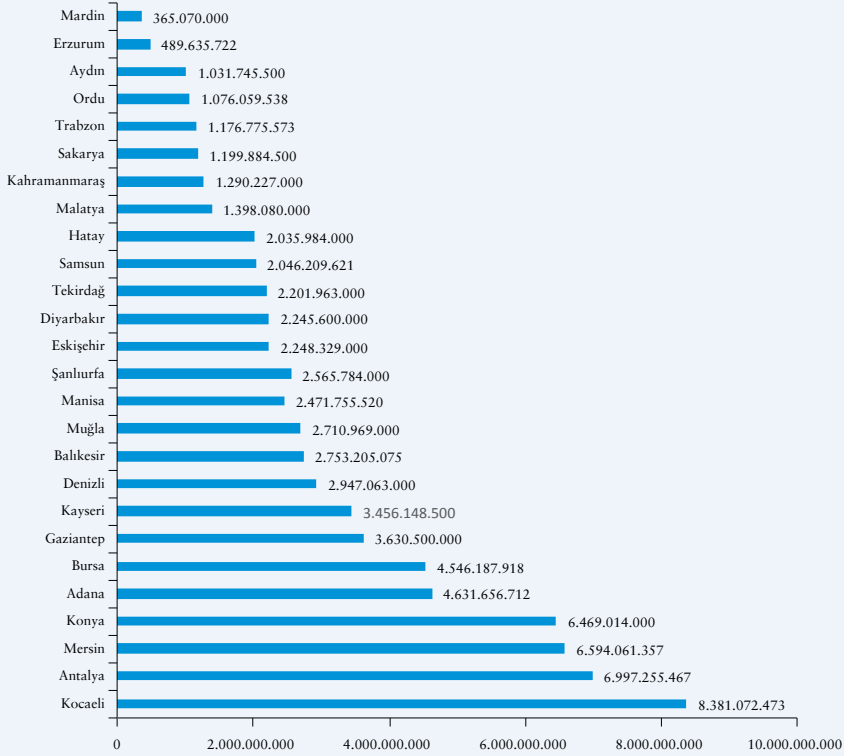
Şekil 11.4'te, ÇKİD bütçesi en yüksek olan İstanbul, Ankara ve İzmir'e yer verdik. İstanbul'un ÇKİD bütçesinin, 29 BB ve BK bütçesinin %40'ına ulaştığı görülüyor. Daha sonra gelen Ankara'nın %11 ve İzmir'in %7 büyüklüğünde bütçeleri var. Şekil 11.5'te ise, diğer belediyeleri küçükten büyüğe sıraladık. Şekil 11.5'te yer alan diğer şehirler içinde Kocaeli'nin bütçesi toplam 29 büyükşehir ve bağlı kurumun bütçesinin %5'i, Antalya, Mersin ve Konya'nın bütçeleri %4'ü, Adana'nın %3'ü, Bursa, Gaziantep, Kayseri ve Denizli ise toplam 29 büyükşehir ve bağlı kurum bütçesinin %2'sini oluşturuyor. Diğerleri ise %1'in altında kalıyor.

ŞEKİL 11.4
İstanbul, Ankara ve İzmir BB ve BK ÇKİD Bütçeleri, TL, 2024



Kaynak: www.kahip.org

ŞEKİL 11.5
26 BB ve BK ÇKİD Bütçeleri, TL, 2024



Kaynak: www.kahip.org

Merkezi yönetim kurumlarından, özellikle iklim değişikliğine olumsuz katkısı olan kurum ve faaliyetlerin bütçelerinin azaltılması, bu şekilde oluşturulabilecek yeni kaynağın yerel yönetimlerin ÇKİD projelerine yönlendirilmesi anlamlı bir öneri olacaktır. Bu projelerin hangi alanlarda olabileceğini bir sonraki bölümde tartışacağız. O nedenle bir sonraki bölümde, 29 büyükşehir belediyesinin ÇKİD bütçelerinin hangi alanlarda yoğunlaştığının, hangi alanlarda eksik kaldığının görülebilmesi için, 29 BB ve BK'nin ÇKİD bütçeleri içinde azaltım, uyum ve atık hedeflerini ayrı ayrı tasnif ederek inceledik.⁴

⁴ Alanların içinde yer alan performans hedeflerinin Azaltım, Uyum, Atık ve Diğer Çevre olarak sınıflandırılması için bkz Tablo 11.5.

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ BÜTÇELERİNİN ÇKİD HEDEFLERİ BAKIMINDAN İNCELENMESİ

Bu bölümde, yukarıda ÇKİD'le ilgili 2024 performans hedefleri ayrı ayrı incelenen 29 büyükşehir belediyesi ve bağlı kurumu için iklim değişikliğiyle mücadele kapsamında bütçelerine yönelik öneriler geliştirebilmek amacıyla, ÇKİD bütçeleri içerisindeki azaltım, uyum, atık ve diğer çevre alanlarının paylarını Tablo 11.1'de veriyoruz.⁵ Tabloda BB ve BK'lerin ÇKİD bütçeleri içindeki paylarını, azaltım hedefinin oranına göre büyükten küçüğe dizdik.

Genel bir değerlendirme yapılırsa, tablonun sonunda yer alan 16 BB'nin azaltım hedeflerine ayırdıkları bütçenin, toplam ÇKİD bütçesinin %25'inin altında olduğu görülüyor. Bir başka deyişle, incelenen 29 BB'nin yarıdan çoğunun azaltım için ayırdıkları bütçe, toplam ÇKİD bütçesinin %25'inden daha düşük oluyor. Küresel ısınma ve iklim krizine önemli etkisi olan kentlerin azaltım hedeflerinin payının daha büyük olması gerektiğini savunuyoruz. Ayrıca, azaltıma ayrılan bütçenin artmasının, uyuma ayrılacak bütçeyi hızla azaltacağını biliyoruz.

2024 performans programının incelenmesinden elde edilen sonuçlara göre; 2024 yılı için toplam ÇKİD bütçesi içinde azaltıma %25'in üzerinde pay ayıran büyükşehirlerin başında Denizli, İstanbul, Ankara ve Gaziantep geliyor. Tablo 11.1'in üst satırlarında görüldüğü gibi bu şehirler ÇKİD bütçesi içinden en yüksek payı azaltıma ayırıyorlar. Aşağıda ayrıca inceleyeceğimiz bazı ayrıntıları burada ifade edelim. İstanbul BB esas olarak raylı sistem için önemli bir bütçe ayırıyor. Denizli ve Ankara yenilenebilir enerji kullanımı, Gaziantep ise yenilenebilir enerji üretimi için yüksek bir bütçe ayırmış.

Azaltım

İncelenebilen 29 BB ve BK'nin 16'sının performans hedefleri içinde azaltım için ayırdığı payın, uyum ya da atık hedeflerinden düşük olması olumsuz bir durum olarak dikkat çekici. Bu başlık altında önce azaltıma ayrılan bütçelerin 2023-2024 arası nasıl değiştiğini inceleyeceğiz, sonra 2024 yılı için azaltım bütçelerinin hangi alt alanlara ayrıldığını ele alacağız (Şekil 11.6 ve 11.7).

Şekil 11.6 ve 11.7'de, şehirlerin azaltıma ayırdıkları bütçeleri 2023 ve 2024 yılları için dolar cinsinden veriyoruz. Bunu, 2023-2024 arası yaşanan enflasyonun TL üzerindeki etkisini ortadan kaldırmak ve gelişimi doğru değerlendirebilmek için tercih ettik. Şekil 11.6'da azaltım bütçeleri azalan şehir-

5 2023 yılı tablolarına <https://www.kahip.org/turkiyede-cevre-koruma-ve-iklim-degisikligi-ckid-ile-mucadeleye-ayrilan-kamu-kaynaklarinin-izlenmesi/> sayfasının ekler bölümünden ulaşılabilir.

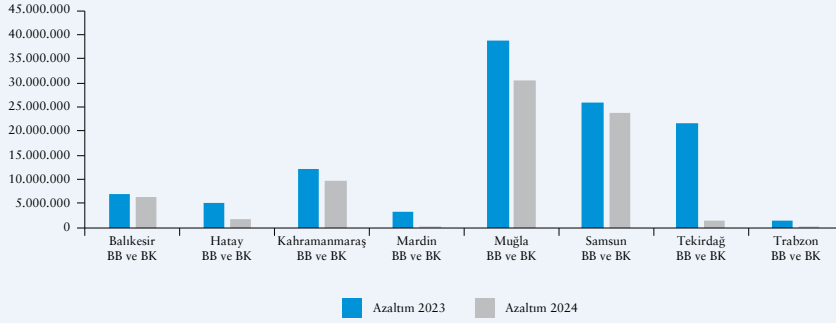
TABLO 11.1
29 BB ve BK ÇKİD Bütçelerinin Dağılımı, %, 2024

	AZALTIM	UYUM	ATIK	DİĞER
DENİZLİ BB ve BK	57	24	16	3
İSTANBUL BB ve BK	54	26	17	3
ANKARA BB ve BK	52	28	19	1
GAZİANTEP BB ve BK	52	24	23	1
SAMSUN BB ve BK	40	41	18	1
MUĞLA BB ve BK	37	26	36	1
DİYARBAKIR BB ve BK	32	46	22	0
ESKİŞEHİR BB ve BK	32	35	31	2
KONYA BB ve BK	32	36	32	0
ERZURUM BB ve BK	28	39	18	15
ANTALYA BB ve BK	26	44	29	1
KAHRAMANMARAŞ BB ve BK	25	52	14	9
MERSİN BB ve BK	25	46	22	7
KAYSERİ BB ve BK	24	50	25	1
MALATYA BB ve BK	22	46	30	2
KOCAELİ BB ve BK	21	55	16	8
ADANA BB ve BK	16	49	33	2
İZMİR BB ve BK	13	42	32	13
AYDIN BB ve BK	12	32	31	25
SAKARYA BB ve BK	10	64	22	4
BALIKESİR BB ve BK	8	65	22	5
MANİSA BB ve BK	7	43	46	4
ORDU BB ve BK	5	49	37	9
HATAY BB ve BK	3	61	34	2
ŞANLIURFA BB ve BK	3	76	16	5
TEKİRDAĞ BB ve BK	2	71	24	3
BURSA BB ve BK	1	72	15	12
MARDİN BB ve BK	1	62	18	19
TRABZON BB ve BK	1	69	29	1

Kaynak: Kurumların 2024 Performans Programları. Yöntem için bkz. www.kahip.org
 VAN BB ve BK verisi ayrıştirilmedi.

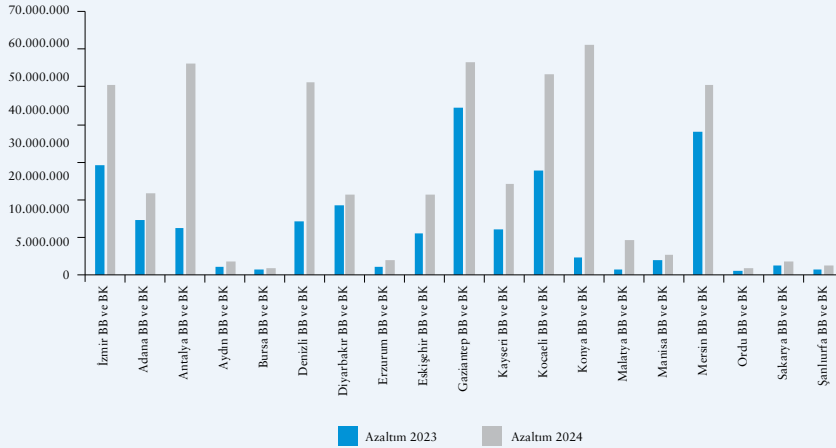
ler, Şekil 11.7’de ise artan şehirler yer alıyor (İstanbul ve Ankara hariç). İstanbul ve Ankara BB ve BK, azaltım bütçesi en büyük olan iki şehir olarak karışımıza çıkıyor. İstanbul’un 2023 yılındaki azaltım bütçesi 1 milyar dolarken, 2024 yılında 1 milyar 200 milyon dolara yükselmiş. Ankara azaltım bütçesi yüksek olan ve artan bir şehir. Azaltıma ayırdığı bütçe 2023-2024 arasında 220 milyondan 333 milyona çıkmış.

ŞEKİL 11.6
Azaltım Bütçeleri Düşen BB ve BK'ler, Dolar



Kaynak: Tablo 11.2 ve www.kahip.org

ŞEKİL 11.7
Azaltım Bütçeleri Artan BB ve BK'ler, Dolar



Kaynak: Tablo 11.2

Şekil 11.6'da görüldüğü gibi, 2023 yılından 2024 yılına gelindiğinde, sekiz büyükşehir belediyesi ve bağlı kurumun azaltım bütçeleri düşüyor. Bunların arasından Tekirdağ, Mardin, Trabzon ve Hatay'ın azaltım bütçeleri dikkat çekici şekilde azalıyor.

Şekil 11.7'de görülebileceği gibi, azaltım bütçesi artan şehirler arasından Antalya, Denizli, Kocaeli, Konya yer alıyor. Bu bütçesi 50 milyon doların üzerinde olan yedi şehir var.

Tablo 11.2’de, büyükşehirlerin azaltım bütçelerinin hangi alanlarda olduğu görülebiliyor. Azaltım hedeflerinin alanları arasında raylı sistem ve bisiklet yolu gibi ulaşım kaynaklı azaltım hedefleri, yenilenebilir enerji üretimi, yenilenebilir enerji kullanımı ve enerji verimliliği, tarımsal ve hayvansal azaltım hedefleri yer alıyor.

Tablo 11.2’de görüleceği gibi, Kahramanmaraş ve sonrasında gelen 14 şehrin azaltım bütçeleri 10 milyon doların altında çıkıyor.

Tablo 11.2’den görülen en önemli sonuç, çok sayıda şehrin en önemli bütçesini raylı sisteme ve bisiklet yoluna ayırdıkları. Bir başka deyişle, Tablo 11.2’nin son iki satırından da anlaşılacağı gibi, 29 BB ve BK için toplam 2 milyar 115 milyon dolar olan azaltım bütçesinin 1 milyar 564 milyon doları raylı sistem için kullanılıyor. Bunun 1 milyar 104 milyon doları İstanbul BB tarafından ayrılan raylı sistem bütçesi. Oran olarak ifade edilirse, 29 BB ve BK’nin azaltım bütçesinin %74’ü raylı sistem bütçesinden kaynaklanıyor ve tek başına İstanbul BB’nin raylı sistem bütçesi 29 BB ve BK’nin azaltım bütçesinin %54’ünü oluşturuyor.

Tablo 11.2 incelendiğinde, 29 BB ve BK’den 7’sinde (İstanbul, Konya, Kocaeli, Antalya, Adana, Sakarya, Bursa) azaltım hedefi bütçesinin tamamına yakınının raylı sisteme gittiği görülüyor. Büyükşehirlerde raylı sisteme geçişin, azaltım hedefine hizmet etmekten çok ulaşım hedefine hizmet ettiğini düşünebiliriz. Ancak dolaylı olarak elbette, karbon emisyon azaltımı için raylı sistem ulaşım ağının önemli olduğunu vurgulayalım. Diğer yandan, elektriğin fosil yakıtlardan üretilmiş olabileceği dikkate alındığında raylı sistemin azaltım hedefine oldukça dolaylı bir katkısının olduğu anlaşılabilir. Raylı sistem dışında diğer azaltım alanlarına bütçe ayrılması gerektiğini savunuyoruz.

2024 performans programları incelendiğinde, bu büyükşehirlerin bisiklet yolu için küçük bir bütçe ayırdıkları görülüyor. Büyükşehirlerin bisiklet yolu bütçelerini artırmaları ve teşvik etmelerinin azaltım hedefleri üzerinde net olarak olumlu bir etki yaratacağını belirtelim.

Yenilenebilir enerji üretimi azaltım bütçesindeki payı bakımından incelendiğinde, Gaziantep, Denizli ve Kayseri’nin 2024 yılında azaltım bütçesinin önemli miktarlarını yenilenebilir enerji üretimine ayırdıklarını görüyoruz. Bu şehirlerin 2024 performans programı incelendiğinde güneş enerjisi santralleri kurmak için önemli bir bütçe ayırdıkları anlaşılıyor. Gaziantep, Denizli ve Kayseri dışında kalan büyükşehirlerin çoğu güneş enerjisine, çamurdan enerji üretimine, metan gazından enerji üretimine küçük bütçeler ayırmış. Bu bütçelerin artırılması gerektiğini ve güneş enerjisi santrallerinin

Tablo 11.2
29 BB ve BK Azaltım Bütçeleri, Dolar, 2024

	RAYLI SİSTEM VE BİŞİKLET YOLU BÜTÇESİ	YENİLENE- BİLİR ENERJİ ÜRETİMİ	YENİLENE- BİLİR ENERJİ KULLANIMI VE ENERJİ VERİMLİLİĞİ	TARIMSAL AZALTIM	HAYVANSAL AZALTIM	AZALTIM YÖNETİMİ	TOPLAM
İSTANBUL BB ve BK	1.142.077.669	742.526	51.170.786	0	0	10.735.842	1.204.726.823
ANKARA BB ve BK	204.151.515	1.515.152	125.582.364	0	0	1.562.608	332.811.638
KONYA BB ve BK	61.030.303	196.970	4.545	0	30.303	303.030	61.565.152
GAZİANTEP BB ve BK	3.539.697	53.181.818	7.273	0	0	0	56.728.788
ANTALYA BB ve BK	50.757.576	2.696.970	2.635.303	181.818	0	0	56.271.667
KOCAELİ BB ve BK	52.913.030	0	536.861	0	0	75.758	53.525.649
DENİZLİ BB ve BK	0	38.090.909	11.907.333	0	0	1.306.667	51.304.909
MERSİN BB ve BK	0	12.121	50.718.215	0	0	0	50.730.336
İZMİR BB ve BK	7.540.303	45.455	34.885.297	6.537.242	454.545	1.150.303	50.613.145
MUĞLA BB ve BK	0	3.161.818	27.116.788	0	0	350.000	30.628.606
KAYSERİ BB ve BK	10.329.182	10.666.667	3.418.091	0	0	0	24.413.939
SAMSUN BB ve BK	0	2.159.968	21.688.921	0	0	0	23.848.889
ADANA BB ve BK	20.864.776	68.182	195.455	0	0	690.909	21.819.322
ESKİŞEHİR BB ve BK	4.944.303	2.702.000	13.910.242	0	0	72.606	21.629.152
DIYARBAKIR BB ve BK	7.576	1.727.273	0	0	0	19.818.182	21.553.030
KAHRAMANMARAŞ BB ve BK	0	1.515.152	8.439.394	0	0	0	9.954.545
MALATYA BB ve BK	0	0	9.393.939	0	0	0	9.393.939
BALIKESİR BB ve BK	0	1.274.242	4.466.703	0	636.364	133.333	6.510.642
MANİSA BB ve BK	0	3.876.563	1.574.696	0	0	0	5.451.259
ERZURUM BB ve BK	0	4.011.062	21.184	84.735	10.592	31.818	4.159.390
AYDIN BB ve BK	0	963.242	2.650.303	0	0	0	3.613.545
SAKARYA BB ve BK	2.515.697	0	986.364	0	0	0	3.502.061
ŞANLIURFA BB ve BK	1.696.970	0	151.515	606.061	0	0	2.454.545
HATAY BB ve BK	0	1.515.152	0	363.636	0	90.909	1.969.697
BURSA BB ve BK	1.507.030	73.636	0	0	0	236.273	1.816.939
ORDU BB ve BK	0	0	677.333	0	896.667	134.061	1.708.061
TEKİRDAĞ BB ve BK	0	0	1.598.121	0	0	0	1.598.121
TRABZON BB ve BK	424.242	0	3.030	0	0	7.576	434.848
MARDİN BB ve BK	60.606	60.606	0	0	0	0	121.212
TOPLAM 29 BB VE BK	1.564.360.476	130.257.484	373.740.055	7.773.492	2.028.470	36.699.874	2.114.859.851
İSTANBUL HARİÇ TOPLAM	422.282.806	129.514.958	322.569.270	7.773.492	2.028.470	25.964.032	910.133.028

Kaynak: Kurumların 2024 Performans Programları. Yöntem için bkz. www.kahip.org
VAN BB ve BK verisi ayrıştılmadı.

kurulmasının, incelenen birçok büyükşehir için uygun iklim koşulları nedeniyle çok kolay olacağını vurgulamak isteriz.

Çöp gazından enerji üretimi büyükşehirlerin gündemine girmemiş durumda. Yüksek nüfuslu büyükşehirlerde çöp ayrıştırma ve çöp gazından enerji üretimi önemli bir enerji kaynağı olabilir. Bu hedefin ve bütçesinin olmaması en önemli eksiklerden biri. Ayrıca, çöpten enerji üretiminin vahşi yakma yoluyla değil sürdürülebilirlik, döngüsel ekonomi ve sıfır atık prensiplerine uygun olarak gerçekleştirilmesi gerektiğini belirtelim.

Ankara'nın enerji verimliliği ve yenilenebilir enerji kullanımına önemli bir bütçe ayırdığı görülüyor. Ankara'nın 2024 Performans Programı incelendiğinde enerji verimliliğini artırmaya ve azaltım alt alanına en çok bütçe ayırmış olduğu anlaşılıyor. Mersin, İzmir, Muğla, Samsun ve Eskişehir azaltım bütçesinde en büyük pay enerji verimliliği ve yenilenebilir enerji kullanımında. İstanbul, Denizli en büyük payı ayırmamakla birlikte enerji verimliliği ve yenilenebilir enerji kullanımına önemli bütçe ayıran iki şehir olarak karşımıza çıkıyor.

Düşük emisyonlu otobüslerle ulaşımın sağlanması, belediye binalarında ve belediyeye ait park, bahçe ve işletmelerde enerjinin verimli kullanımı, çeşitli alanlarda elektrik giderlerinin azaltımı, arıtma tesislerinde, otobüslerin temizliğinde ve benzeri ihtiyaçlarda yenilenebilir enerji kullanımı, biyolojik ayrıştırma büyük azaltım bütçeleri olan büyükşehirlerin hedefleri arasında yer alıyor. Diğer büyükşehirlerde de yenilenebilir enerji kullanımı ve enerji verimliliği için bütçe ayrıldığı görülüyor ancak, Tablo 11.2.den de anlaşılacağı gibi bunların bütçeleri çok küçük.

Büyükşehirlerin yakın çevrelerinde var olan tarım faaliyetlerinin desteklenmesinin, halka şehir tarımcılığına yönelik teşvik ve eğitimlerin sağlanmasının, özellikle uzaktan taşımanın neden olduğu fosil yakıt kullanımını bertaraf edeceği için, azaltıma katkısı olduğunu düşünüyoruz. Bu nedenle, uzaktan taşımayı azaltacak kent tarımcılığına da azaltım hedefleri içindeki yenilenebilir enerji kullanımı ve verimliliği alanında yer verdik. Bu çerçevede örneğin köylü pazarı kurmak, üreticiye eğitim ve destek vermek jeotermal ve güneş enerjisine dayalı seracılık yapmak gibi alt alanlara bütçe ayrılmadığı görülüyor. Güneş enerjisinin tarımsal üretimde kullanılmasına daha çok bütçe ayrılması gerektiğini vurgulamak isteriz. Jeotermal enerji, yenilenebilir enerji türleri arasında kabul edilse de çıkarılması sırasında tatlı su kaynaklarına karışması, çıkarıldıktan sonra ortaya çıkan kimyasal gazların toprağın

altına re-enjeksiyon yöntemiyle geri gönderilmemesi durumunda çevreye zarar verebiliyor.⁶

Bunların dışında azaltım hedefli tarım ve hayvancılık faaliyetleri çok spesifik özellikler taşıyan faaliyetler olmak durumunda. Organik tarım uygulamalarına ve tarımda kompost uygulamalarına verilen destek, metan gazı salımını azaltacak küçükbaş hayvanların yem ve ırk verimliliğini geliştirecek hayvancılık uygulama ve destekleri bu kapsamda örnek verilebilir.⁷ 2024 yılında bu konuda 6,5 milyon dolar bütçe ayıran İzmir örnek verilebilir. Tablo 11.2'de hayvansal azaltım için İzmir dışında Konya, Balıkesir, Erzurum ve Ordu'nun çok küçük bütçeler ayırdığı görülüyor. Diğer şehirler bu konuya hiç kaynak ayırmıyor. İzmir dışında Antalya, Erzurum, Şanlıurfa ve Hatay'ın da tarımsal azaltım için bütçesi var. Diğer şehirlerin tarımsal azaltım konusuna kaynak ayırmadığı görülüyor.

Tablo 11.2'de yer alan azaltım yönetimi, iklim değişikliği eylem planlarının yapılması, yaygınlaştırılması ve sera gazı ölçüm çalışmaları gibi hedeflere ayrılan bütçeleri kapsıyor. Azaltım yapabilmek için öncelikle sera gazı salımının ölçülmesi ve eylem planı yapılmış olması gerekli olduğundan, bu hedefi azaltım hedefinin altına yerleştirdik. İklim eylem planı bir kez yapıldıktan sonra bir süre yeniden bütçe ayrılması gerekmeyen bir hedef olarak değerlendirilmemeli. İklim eylem planının içselleştirilmesi, uygulanması ve yaygınlaştırılması için bütçede her yıl, sera gazının ölçümü ve güncellenmesi konusunda kaynak ayrılması önemli.

Uyum

Tablo 11.3'te, 29 BB ve BK'nin uyum hedeflerinin hangi alanlarda yoğunlaştığı izlenebilir. Tablo 11.3'ün son satırlarına bakıldığında toplam 29 BB ve BK'nin uyum hedefi için ayırdıkları bütçedeki en önemli payın, içme suyu tesisi yapımına yönelik olduğu görülebilir. İçme suyu temini, büyükşehir belediyelerinin bağlı kurumlarından olan su-kanalizasyon idarelerinin yerine getirdiği geleneksel hizmetlerin başında geliyor. Su temini, küresel ısınma ve iklim kriziyle artan kuraklık ve su kıtlığı dikkate alındığında uyum hedefindeki önemli bir alan. İçme suyu tesisi yapımı, tarımsal sulama tesisi yapımı ve bu sulama tesisi ve içme suyu tesislerinin işletilmesi bir arada düşünüldüğünde,

6 <https://www.wwf.org.tr/?10120/Jeotermal-enerji-tehdit-olmasin>

7 Metan gazının sera gazı salımına katkısının ve metan gazı üretiminde tarımın rolünün önemi 2021 IPCC raporunda da yer alıyor. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf

toplam uyum bütçesinin %61'inin tesis yapımı ve işletilmesiyle ilişkili olduğu görülüyor (Tablo 11.3).

Sulama dışında kalan bütçeden en büyük payı yeşil alanlar alıyor. Yeşil alanların özellikle karbon yutağı işlevinin ön planda tutulması gerektiğini vurgulamakta yarar var. Ancak BB'lerin faaliyet raporları incelendiğinde, çim ekimi ve bakımının önemli bir faaliyet olduğu görülüyor. Oysa çim aşırı su isteyen bir örtücü ve uyum bütçesindeki payı ayrıştıramıyor. O nedenle bu alandaki bütçelerin uyum karşıtı olabilecek bir hedef içerdiği akılda tutulmalı. Büyükşehir belediyelerinin az su isteyen, yörenin doğasına uygun yer örtücülere geçmeleri ve çim ekiminden vazgeçmeleri önemli bir su tasarrufu sağlayabilir. Geleneksel çayır dokusuyla aşırı su tüketiminin önüne geçilebilir. Şehir ormanları, performans hedefleri içinde özel olarak belirtilmemiş; bu alana yönelik bütçe eklenmesi gerektiğini vurgulamak isteriz.

Biyoeçşitliliğin ve endemik türlerin korunmasını, zararlılarla organize ve biyolojik mücadeleyi, yeşil alan ve yutak alanına dahil ettik. Biyoeçşitlilik ve endemik türlerin korunması alt alanına büyükşehirlerin bütçe ayrımları gerektiğini savunuyoruz. Zararlılarla mücadelede kimyasal yöntemler büyükşehir performans programlarında çok az ayrıştılabılmış ve uyum hedeflerine bu mücadelenin biyolojik yollarla yapıldığı anlaşılan bütçeleri dikkate aldık. Vektörlerle ya da zararlılarla mücadele adı altında kimyasal mücadele yerine biyolojik yollarla yapılan mücadeleye bütçe ayrılmasını doğru buluyoruz.

Yağmur suyu hasadı, 2021 yılından beri İzmir'in performans programlarında yer alıyor. Ankara'da olduğu gibi, bazı büyükşehirlerde bu çalışmalara iştirakler üzerinden başlandığı anlaşılıyor, ancak iştiraklerin inceleme kapsamına alınmadığını daha önce de belirtilmişti. Diğer büyükşehirlerde kanalizasyon idarelerinin bir görevi olarak, kanalizasyon sistemine dahil etmek üzere yapılan tesislerin içinde yer alıyor. İklim değişikliğine uyum çerçevesinde amacın yağmur suyunun depolanıp yeniden kullanımının sağlanmasına bütçe ayrılmasının önemli olduğunu vurgulayalım. İklim krizine bağlı olarak kuraklık tehdidi, su ve gıda güvenliği çerçevesinde yağmur hasadı, şehirlerin mutlaka başvurması gereken bir uygulama ve büyükşehir belediyelerinin gündeminde olmadığını söyleyebiliriz.

TABLO 11.3
29 BB ve BK Uyum Bütçeleri, Dolar, 2024

	İÇME SUYU TESİS YAPIM	TARIMSAL SULAMA TESİS YAPIMI	SU/SULAMA TESİS İŞLETİM VE BAKIM	YAĞMUR SUYU KAZANIMI	SU VERİMLİLİĞİ	YEŞİL ALAN VE YUTAK (ÇİM DAHİL)	UYUMLU TARIM VE HAYVANCILIK	İKLİM ERKEN UYARI	TOPLAM
İSTANBUL BB ve BK	142.349.545	1.212.121	1.148.992.185	0	8.898.488	251.193.775	16.734.932	0	568.168.925
ANKARA BB ve BK	37.231.727	0	79.867.970	0	7.010.455	55.863.636	242.424	0	181.428.333
İZMİR BB ve BK	1.244.470	0	57.801.265	18.737.168	930.132	72.265.424	11.588.455	1.023.970	163.590.903
KOCAELİ BB ve BK	49.051.059	0	46.029.390	0	8.795.362	35.230.682	0	0	139.126.494
MERSİN BB ve BK	13.953.030	0	38.459.852	0	2.419.072	39.787.879	0	0	94.619.833
ANTALYA BB ve BK	47.903.939	5.015.152	23.456.994	1.866.667	11.696.970	2.846.212	0	0	92.785.933
KONYA BB ve BK	740.909	0	61.457.576	0	576	8.787.879	181.818	0	71.168.758
ADANA BB ve BK	36.556.061	0	23.321.970	0	0	9.495.455	0	0	69.373.485
BURSA BB ve BK	17.013.824	5.338.756	11.209.421	0	1.466.237	29.286.515	0	213.412	64.528.166
ŞANLIURFA BB ve BK	34.358.303	0	5.878.788	60.606	3.721.212	15.151.515	0	15.152	59.185.576
BALIKESİR BB ve BK	126.146.39	0	12.878.594	0	887.631	10.175.757	17.551.515	0	54.108.136
KAYSERİ BB ve BK	9.684.091	2.121.212	22.354.848	0	454.545	13.718.939	3.928.788	339.515	52.601.939
TEKİRDAĞ BB ve BK	13.625.515	0	23.438.285	683.182	2.266.364	6.383.636	757.909	136.364	47.291.254
HATAY BB ve BK	33.150.953	0	1.801.924	0	0	2.663.939	242.424	0	37.859.241
MANİSA BB ve BK	11.790.925	1.198.686	12.427.134	0	1.252.793	4.249.834	944.286	112.247	31.975.906
DIYARBAKIR BB ve BK	0	0	29.950.000	0	1.484.848	151.515	0	0	31.586.364
GAZİANTEP BB ve BK	7.060.606	0	1.818.182	0	13.195.455	4.306.061	0	0	26.380.303
SAMSUN BB ve BK	18.873.758	281.781	2.339.394	0	924.242	1.539.697	684.470	0	24.645.342
TRABZON BB ve BK	12.245.442	0	4.382.121	2.000.000	0	5.719.939	51.818	0	24.399.320
ESKİŞEHİR BB ve BK	589.697	0	2.650.576	0	3.721.667	16.705.636	0	0	23.667.576
SAKARYA BB ve BK	6.010.606	15.152	2.438.409	0	513.636	10.363.636	3.789.636	0	23.131.076
DENİZLİ BB ve BK	1.011.212	0	7.751.727	0	939	12.724.545	0	0	21.488.424
MUĞLA BB ve BK	11.474.739	0	8.193.988	606.061	493.394	0	84.455	0	20.852.636
KAHRAMANMARAŞ BB ve BK	10.151.515	0	1.151.515	1.515.152	1.775.818	5.696.970	0	12.121	20.303.091
MALATYA BB ve BK	0	0	15.639.394	0	969.697	2.939.394	0	0	19.548.485
ORDU BB ve BK	6.247.788	0	623.986	0	1.008.485	7.178.788	753.030	27.273	15.839.350
AYDIN BB ve BK	4.269.828	0	5.439.394	31.212	101.515	0	0	193.939	10.035.888
MARDİN BB ve BK	6.848.485	0	0	0	0	0	0	0	6.848.485
ERZURUM BB ve BK	3.000.000	0	1.100.000	536.073	136.965	933.645	0	0	5.726.683
TOPLAM 29 BB VE BK	549.054.667	15.182.860	652.854.882	26.036.119	74.126.516	625.400.906	57.535.960	2.073.993	2.002.265.903
İSTANBUL HARİÇ TOPLAM	406.705.122	15.182.860	503.862.697	26.036.119	65.228.029	374.207.130	40.801.028	2.073.993	1.434.096.978

Kaynak: Kurumların 2024 Performans Programları, Yönetim için bkz. www.kahip.org
VAN BB ve BK verisi ayrıştınlamada.

Tablo 11.3'te görüleceği gibi su verimliliği alanı için ayrılan bütçeler çok düşük. Suyun verimli kullanımı, bir yandan neredeyse tüm su-kanalizasyon idarelerinin uyguladığı kaçak ve kayıpların izlenmesine yönelik bir teknik olan SCADA gibi yazılım yatırımlarını gerektirirken, diğer yandan eğitim ve bilinçlendirmeyi gerektiriyor. Özellikle eğitim ve bilinçlendirme verimliliği artırmak için düşük bütçeyle önemli sonuçlar alınabilecek bir alan. Bu bilinçlendirme vatandaşlara yönelik olduğu kadar belediye çalışanlarına da yönelik olmalı. Daha önceki yıllarda olduğu gibi, 2024 performans programlarının incelenmesinden, çok az büyükşehirde araç ve tesis temizliğinde atık suyun yeniden kullanıldığı görülüyor. Su verimliliği alanı, deniz suyunun tuzsuzlaştırılması alt alanını da içeriyor. Deniz suyunun tuzsuzlaştırılması diğer bir deyişle desalinasyon uygulamalarının iklim kriziyle mücadele ve sürdürülebilirlik bakımından istenmeyen etkilere de yol açabilecek uygulamalar olduğu söylenebilir. Bu uygulamanın her bölgenin kendi şartları dahilinde düşünülmesi, sürdürülebilirlik kriterlerine uyulması önemli⁸ ve deniz kıyısında olan büyükşehir belediyelerinde dikkate alınması önerilen bir hedef. Ancak bundan önce su tasarrufu, yağmur suyu hasadı gibi yöntemler benimsenmesi gerektiğini vurgulamak isteriz.

Tarımsal sulama tesisi yapımına 2024 hedefleri içinde yer veren 7 büyükşehir olduğu Tablo 11.3'ten görülüyor. Tarım sektörünün en çok su tüketen sektörlerin başında geldiği bir gerçek. Tarım arazilerinin sulanmasında vahşi sulama yöntemleri yerine damla sulama gibi daha az suyun kullanıldığı yöntemlere geçilmesi ve teşvik edilmesini önemli buluyoruz. Vahşi sulamaya dayalı tarımsal sulama tesisi yapılmasına bütçe ayrılması gerektiğini düşünüyoruz.

Tablo 11.3'te yer alan önemli bir uyum hedefi, uyumlu tarım ve hayvancılığa ayrılan bütçeyle ilgili. Sıcağa uyumlu tarım uygulamalarına destek, erozyon, çölleşme ve kuraklıkla mücadele gibi alt alanları uyumlu tarım alanı içinde ele aldık. Ayrıca, toprak verimliliğinin artırılması, uyumlu hayvancılık için verilen destekler ve hayvan sağlığının korunması hedeflerini uyumlu tarım ve hayvancılık alanı altında ele aldık. Tablo 11.3'te görüldüğü gibi, sadece 14 büyükşehir belediyesinde bu geniş başlığa uygun hedeflerin olduğu anlaşılıyor. Orta büyüklükte ve tarımsal üretime büyük ölçüde yönelen büyükşehirlerin, iklim krizinin etkilerine karşı tarımsal uyuma yönelik bütçelerini de artırması yerinde olur. Ayrıca, yetiştirilmesinde yoğun miktarda suya

⁸ <https://yesilgazete.org/desalinasyon-susuz-kentlere-care-mi-akgun-ilhan/>

ihtiyaç duyulan tarımsal ürünler yerine daha az su isteyen ürünlere yönelik destek sağlanması ve bu konularda bilgi ve eğitimlerin verilmesi gerekir. Hayvan sağlığının korunması daha yaygın rastlanan bir hedef. Ancak hayvan sağlığı ve hayvancılığın desteklenmesinin, daha önce belirtildiği gibi metan gazını azaltım hedefleriyle el ele gitmesi gerekiyor.

İklim uyarı sistemlerini, sıcak dalgalılarına ayrılan kaynaklarda uyum hedefi altında ayrı olarak sınıflandırdık. İklim erken uyarı sistemlerinin, büyükşehirler için kaynak ayrılması gereken bir hedef olduğunu söyleyelim. Benzer şekilde, sayılan bu iklim olayları sorunlarının çözümünde gerekli tedbirlerin alınıp uyarıların yapılması için halkın bilinçlendirilmesine de kaynak ayrılması gerekir. Bu alanda bütçe ayırmış on büyükşehir olduğu Tablo 11.3'ten görülüyor.

Atık

Atık hedefi, büyükşehirlerin, özellikle su ve kanalizasyon idarelerinin öteden beri bütçe ayırdıkları hedeflerin başında geliyor. Tablo 11.4'ün son iki satırından katı ve sıvı atık tesisi yapımının toplam atık bütçesinin %42'sini; atık toplama ve yönetiminin ise %44'ünü oluşturduğu görülüyor. Arıtma tesisi yapımı, atık verimliliği ve geri kazanıma ise toplam atık bütçesinin sadece %14'üyle sınırlı kalıyor.

Tablo 11.4'ün son iki satırındaki toplamlara bakıldığında, atık toplama ayrılan bütçenin en büyük kalem olduğu görülüyor. İstanbul atık toplama ve yönetimi bütçesi 29 büyükşehirin atık bütçesinin %33'ünü oluşturuyor. Sıvı atık tesisi inşası ve bunun içinde yer alan yağmur suyunun kanalizasyona katılması için yapılan inşaatlar bütçenin ikinci büyük kalemi. İstanbul, Ankara, İzmir ve Konya sıvı atık tesisi inşaatı için 2024 bütçesinden önemli miktar ayıran şehirler olarak karşımıza çıkıyor.

İncelenen 29 büyükşehirin, arıtma tesisi yapımına ayırdıkları bütçe, toplam atık bütçesinin sadece %9'una ulaşabiliyor. Bu noktada arıtma tesisi yapımına bütçe ayrılmasının önemini belirtelim. Ancak bu tesislerin geleneksel derin deşarj tesisi olmaması, ileri biyolojik arıtma tesisleri olarak planlanmalarının önemini vurgulamak isteriz. İncelenen performans programlarından yapılan arıtma tesislerinin, derin deşarj mi yoksa ileri biyolojik arıtma mı olduğu anlaşılıyor. O nedenle her tür arıtma tesisi inşasına ayrılan bütçeleri dikkate aldık. Büyükşehirler arasında, Antalya, İstanbul ve İzmir'in bu konuya önemli bir kaynak ayırdığı görülüyor. Diğer yandan Ankara, Konya, Kayseri ve Antalya'nın arıtma tesislerine önemli kaynak ayırmış büyükşehirler oldukları anlaşılıyor.

TABLO 11.4
29 BB ve BK Atık Bütçeleri, Dolar, 2024

	KATI ATIK TESİS YAPIMI	SIVI ATIK TESİS YAPIMI	ARITMA TESİSİ YAPIMI	ATIK TOPLAMA/ YÖNETİM	ATIK VERİMLİLİĞİ/ GERİ KAZANIMI	TOPLAM
ADANA BB ve BK	0	11.371.212	5.130.303	30.351.987	0	46.853.502
ANKARA BB ve BK	0	41.473.061	8.809.000	67.188.305	2.272.727	119.743.093
ANTALYA BB ve BK	0	27.557.576	13.000.000	20.520.303	0	61.077.879
AYDIN BB ve BK	0	5.036.364	2.200.036	1.845.455	590.606	9.672.460
BALIKESİR BB ve BK	190.909	7.365.863	979.617	7.909.334	1.835.651	18.281.374
BURSA BB ve BK	6.324.576	11.978.266	108.564	1.996.879	73.636	20.481.922
DENİZLİ BB ve BK	0	173.788	580.606	12.546.424	865.303	14.166.121
DIYARBAKIR BB ve BK	0	13.060.606	0	181.818	1.666.667	14.909.091
ERZURUM BB ve BK	0	0	0	2.545.295	188.538	2.733.834
ESKİŞEHİR BB ve BK	0	3.047.879	0	18.455.394	13.182	21.516.455
GAZİANTEP BB ve BK	4.259.091	0	2.727	21.612.727	0	25.874.545
HATAY BB ve BK	1.242.424	12.424.820	3.203.030	3.981.818	9.091	20.861.183
İSTANBUL BB ve BK	22.607.518	149.094.815	22.242.490	173.207.070	862.041	368.013.935
İZMİR BB ve BK	0	45.774.970	970.063	62.458.189	13.492.765	122.695.987
KAHRAMANMARAŞ BB ve BK	0	712.121	1.121.212	3.568.182	0	5.401.515
KAYSERİ BB ve BK	0	15.152	9.682.303	8.960.485	7.698.455	26.356.394
KOCAELİ BB ve BK	18.343.394	0	0	23.516.357	170.303	42.030.054
KONYA BB ve BK	990.909	33.770.455	26.849.394	909.091	0	62.519.848
MALATYA BB ve BK	0	0	2.424.242	10.017.879	1.212	12.443.333
MANİSA BB ve BK	0	12.173.230	6.667.811	8.626.398	6.963.080	34.430.520
MARDİN BB ve BK	1.971.818	0	0	30.303	0	2.002.121
MERSİN BB ve BK	0	22.127.711	0	3.540.909	18.627.918	44.296.539
MUĞLA BB ve BK	3.681.818	16.166.364	28.788	9.718.727	0	29.595.697
ORDU BB ve BK	0	3.015.697	230.909	8.521.951	100.909	11.869.466
SAKARYA BB ve BK	0	4.063.636	0	4.089.848	0	8.153.485
SAMSUN BB ve BK	7.628.788	0	53.030	2.472.727	675.758	10.830.303
ŞANLIURFA BB ve BK	1.212.121	6.595.152	762.121	3.408.333	90.909	12.068.636
TEKİRDAĞ BB ve BK	0	6.392.576	0	6.930.549	2.886.869	16.209.993
TRABZON BB ve BK	0	0	957.576	9.429.152	30	10.386.758
TOPLAM 29 BB VE BK	68.453.366	433.391.313	106.003.825	528.541.889	59.085.651	1.195.476.043
İSTANBUL HARİÇ TOPLAM	45.845.848	284.296.497	83.761.334	355.334.819	58.223.609	827.462.109

Kaynak: Kurumların 2024 Performans Programları. Yöntem için bkz. www.kahip.org
VAN BB ve BK verisi ayrıştırlanmadı.

Katı atık tesisi yapımı, çöp depolama için yapılan inşaatlar, çöpün ve diğer katı atığın bertaraf edilmesi için tesis inşaatlarını kapsıyor. İstanbul ve Kocaeli katı atık tesisi için önemli bütçe ayırmış. Diğer büyükşehirlerde katı atık tesisi inşaatına 2024 yılı itibariyle bir ekleme, iyileştirme yapmak için bütçe ayrılmamış olduğu görülüyor.

Tablo 11.4'te dikkat çeken en önemli alan atık verimliliği ve geri kazanımı. Bu alanın kapsamında atık ayrıştırma, atık azaltım, yeniden kullanım,

sıfır atık kutularının yaygınlaştırılması, atık suların geri kazanımı, atık dönüştürme ve geri kazanımı, eğitim, bilinçlendirme ve denetim faaliyetleri gibi atık verimliliği alt alanları yer alıyor. Atık verimliliği hedeflerine ne kadar az kaynak ayrıldığı, Tablo 11.4'ün son satırından görülüyor. Atık verimliliği alanına ayrılacak bütçenin tüm büyükşehirlerde artırılması ve atık dönüşümüne daha yüksek bütçenin ayrılması önem kazanıyor. Bu kapsamda dönüşümü kolaylaştırmak amacıyla atıkların kaynaktan ayrılmasını sağlamak üzere ilçe ve büyükşehir belediyeleri arasındaki koordinasyonun geliştirilmesini savunuyoruz.

Diğer Çevre

Diğer çevre harcamaları, toplam ÇKİD harcamaları içinde en az bütçe ayrılan hedef oluyor (Tablo 11.1). Aydın ÇKİD bütçesinin %25'ini, Mardin %19'unu ve Erzurum %15'ini bu hedefe ayırıyor. Bu hedef şehirlerin, meydanların, hallerin, kıyıların, plajların temizliğine ayrılan bütçeler, doğa koruma ve çevre bilinci eğitimleri, sokak hayvanlarının bakımı, hava kirliliği ölçümü ve çevre laboratuvarlarına ayrılan bütçeleri kapsıyor. Bazı büyükşehirlerin temizlik harcamaları, diğer malzemelerle birlikte genel mal alımı hedefleri içinde kalmış ve ayrıştırılamıyor. Ancak performans programlarında yer alan hedefler ayrı ayrı incelendiğinde büyükşehirlerin temizliğe ve sokak hayvanlarına hassas oldukları söylenebilir.

Diğer çevre hedefi altında farkındalık yaratmak ve eğitimler yer alıyor. Yerel yönetimler Milli Eğitim Bakanlığı'nın okul müfredatında işlediği iklim değişikliği ve çevre bilinci konusunda yapılan derslerin pekiştirilmesine yönelik etkinlikler düzenleyebilirler. Bu çerçevede çocuklara, gençlere, öğretmenlere ve velilere yönelik belediyelere bağlı merkezler üzerinden doğa koruma, ekoloji ve çevre bilinciyle ilgili farkındalık oluşturulması için faaliyetler düzenlemesine kaynak ayrılması önemli. Ölçüm ve çevre laboratuvarları ve denetleme faaliyetleri ise bütçe ayrılması gereken alt alanlar olarak karşımıza çıkıyor.

SONUÇ YERİNE

Çalışma kapsamında, 30 büyükşehir belediyesi (BB) ve bağlı kurumlarının (BK) performans programlarını ayrı ayrı inceledik ve verisi ayrıştırılamayan Van hariç 29'unun ÇKİD'le ilgili ayırdıkları bütçeyi hesapladık. Buna göre, 29 BB'nin ve BK'nin ÇKİD bütçelerinin toplam yıllık bütçelerine oranı 2024 yılında %23 civarında; çevre koruma ve iklim değişikliğiyle mücadele için

ayırdukları tutar, toplam bütçelerini dörtte birine ulaşamıyor. Halbuki 2022 yılında bu oran %25 civarında olduğunu hesaplamıştık.

Son yıllarda, şiddetli fırtınalar, dolular, sel afetleri, sıcak hava dalgaları, orman yangınları gibi iklim değişikliğine bağlı gerçekleşen aşırı hava olayları nedeniyle daha çok can ve mal kayıpları yaşıyoruz. Bu afetler doğrusal ekonomik kalkınma anlayışındaki insan faaliyetleri nedeniyle kaynakların tüketimi, doğal hayatın tahribi, gıda ve su krizleri, yerel yönetimlerin sera gazı salımını azaltacak ve iklim krizine direncini artıracak hedefler koymaları ve bu hedeflere yönelik bütçelerini artırmaları için önemli uyarılar olarak görülebilir nitelikte. Giderek ağırlaşan şartlar altında, çevre koruma ve iklim değişikliğiyle mücadele alanına ayrılan bütçenin toplam bütçeye oranında yaşanan azalmayı kabul etmek mümkün görünmüyor.

Ulaştığımız en çarpıcı sonuç 2024 yılında 29 büyükşehir belediyesinin ve bağlı kurumlarının ÇKİD için ayrılmış bütçelerinin toplamı 184 milyar TL iken fosil yakıt kullanımı ve mikroplastiklerin doğaya yayılmasında en önde rol oynayan Karayolları Genel Müdürlüğü'nün 2024 bütçesinin 267 milyar TL olması.

29 büyükşehir belediyesi ve bağlı kurumlarının 2024 performans hedefleri azaltım, uyum, atık ve diğer çevre bakımından sınıflandırıldığında zaten çok düşük olan ÇKİD bütçesinde; 16 BB ve BK'nin azaltım hedeflerine ayırdıkları ÇKİD bütçesinin toplam ÇKİD bütçesinin %25'inin altında olduğu görülüyor. Halbuki, küresel ısınma ve iklim krizine önemli etkisi olan kentlerin azaltım hedeflerine daha önemli bir pay ayırması beklenmeli. İncelenen 29 BB ve BK'nin sadece Denizli, İstanbul, Ankara ve Gaziantep'in performans hedefleri içinde azaltım için ayırdığı payın, uyum ya da atık hedeflerinden yüksek olması olumsuz bir bütçe dağılımı olarak dikkat çekiyor.

Alanlar itibariyle azaltım hedefine ayrılan bütçe incelendiğinde, azaltım hedefleri bütçesinin %74'ünün raylı sisteme ayrılmış olması çarpıcı bir sonuç olarak karşımıza çıkıyor. Yenilenebilir enerji üretimi ve kullanımı ve enerji verimliliğine ayrılan bütçe ise azaltım bütçesinin sadece %24'ünü oluşturuyor.

Benzer şekilde, içme suyu tesisi yapımı, tarımsal sulama tesisi yapımı, sulama tesisi ve içme suyu tesislerinin işletilmesi toplam uyum bütçesinin %61'ini oluşturuyor. Uyum bütçesinin %31'iye çim ağırlıklı yeşil alan ve peyzaj düzenlemesine ayrılıyor. Suyun verimli kullanımı, uyumlu tarım ve hayvancılık, erken uyarı sistemi gibi önlemlerin hayata geçirilmesi için ise kalan miktar uyum bütçesinin sadece %8'i kadar çıkıyor.

Atık toplama, atık tesisi inşası ve atık yönetimi ise atık hedeflerinin %86'sını oluşturuyor. Derin deşarj dahil atık su arıtma harcamaları, atık hedeflerinin %9'unda, sıfır atık uygulamaları, atık dönüşüm ve geri kazanım için kalan bütçe %5 civarında kalıyor.

2024 yılında toplam bütçenin ancak %23'ünü ÇKİD için ayıran 29 BB ve BK'nin ÇKİD bütçeleri incelendiğinde, belediyelerin geleneksel belediyeçilik anlayışı çerçevesini aşamadıkları; ÇKİD bütçelerini esas olarak ulaşım sorununu çözmeye, su bulma, katı ve sıvı atık toplama, insanların kullanımına büyük ölçüde kapalı alanlarda çim ağırlıklı yeşil alan ve peyzaj düzenlemesi gibi faaliyetler için harcadıkları görülüyor. Bunların dışındaki yenilenebilir enerji üretimi ve kullanımı, enerji verimliliği, tarımsal ve hayvansal sera gazı azaltımı, sera gazı ölçümü, iklim eylem planı yapılması ve uygulanması, yağmur suyunun geri kazanımı, suyun verimli kullanımı, uyumlu tarım ve hayvancılık, iklime bağlı erken uyarı sistemi, atık verimliliği ve geri kazanım gibi hedeflere ayrılan bütçeler yok denecek kadar küçük.

Geçtiğimiz yıllarda, Türkiye'de, yaşanan kent yoksulluğuna bağlı olarak sosyal belediyeçilik alanında gelişme sağlandı. Küresel ısınma ve yaşanan iklim krizinin kentler üzerindeki etkileri ve kentlerin bu krize katkıları birlikte düşünüldüğünde, bu çalışma çerçevesinde incelenen bütçelerde iklim değişikliğiyle gerçek bir mücadele için gerekli kalemlerin eksik olduğunu vurgulamak isteriz. Çalışmada, eksikliği belirtilen hedefleri içerecek bir "yeşil belediyeçilik" yaklaşımının, büyükşehir olsun olmasın tüm belediyelerin gündemine esaslı bir konu olarak girmesinin geç kalınmış acil bir zorunluluk olduğuna dikkat çekiyoruz.

TABLO 11.5 ÇKİD Alt Alan, Alan ve Hedefleri						
ALT ALANLAR	ALANLAR	HEDEFLER			DİĞER ÇEVRE	
		AZALTIM	UYUM	ATIK		
RAYLI SİSTEM PROJE / YAPIM	AZ.1	RAYLI VB. YAPIM	AZ.1			
BİSKİLET YOLLUYÜRÜYÜŞ YOLU YAPIMI			AZ.1			
YENİLENEBİLİR ENERJİ ÜRETİMİ 1 (GÜNEŞ, RÜZGAR, JEOTERMAL)	AZ.2	DOĞRUDAN YENİLENEBİLİR ENERJİ ÜRETİMİ	AZ.2			
YENİLENEBİLİR ENERJİ ÜRETİMİ 2 (HİDROLİK DAHİL)			AZ.2			
HAYVANSAL VE TARIMSAL ATIKTAN (METAN) ENERJİ ÜRETİMİ (BIYOGAZ)			AZ.2			
ÇÖP GAZINDAN ENERJİ ÜRETİMİ			AZ.2			
YEŞİL BINA (ATIĞA DAYALI ISITMA VE SOĞUTMA)	AZ.3	YENİLENEBİLİR ENERJİ KULLANIMI VE ENERJİ VERİMLİLİĞİ	AZ.3			
SOKAK, PARK BAĞÇE VS AYDINLATILMASINDA YEŞİL ENERJİ (GÜNEŞ TOPLAMA APARATI) KULLANIMI			AZ.3			
YENİLENEBİLİR ENERJİ KULLANIMINI ARTIRMAK			AZ.3			
ENERJİ VERİMLİLİĞİ (TEKNİK VE EĞİTİM/BİLİNÇLENDİRME)			AZ.3			
ATIK TESİSLERİNDE YENİLENEBİLİR ENERJİ KULLANIMI			AZ.3			
TARIMDA YENİLENEBİLİR ENERJİ KULLANIMININ DESTEKLENMESİ			AZ.3			
UZAKTAN TAŞIMAYA SON VERECEK, KENT TARIMCILIĞI, KÖYLÜ PAZARI DESTEKLENMESİ/TARIMSAL DESTEK			AZ.3			
BELEDİYE ARAÇLARIN KARBON SALINIMINI AZALTMA, HİBRİT ARAÇ KULLANIMI			AZ.3			
ORGANİK /DOĞAL TARIM UYGULAMALARI/EĞİTİM (ÖRTÜ ALTI TARIM HARİÇ)	AZ.4	TARIMSAL AZALTIM	AZ.4			
TARIMDA KOMPOST UYGULAMALARI/EĞİTİM			AZ.4			
HAYVANSAL YEM VERİMLİLİĞİNİ / İRK VERİMLİLİĞİNİ ARTIRMA /EĞİTİM	AZ.5	HAYVANSAL AZALTIM	AZ.5			

TABLO 11.5 (devamı 1) ÇKİD Alt Alan, Alan ve Hedefleri						
ALT ALANLAR	ALANLAR	HEDEFLER				DİĞER ÇEVRE
		AZALTIM	UYUM	ATIK		
HAYVANSAL GÜBRE YÖNETİMİ (ATIGIN KOMPOSTLAŞTIRILMASI)/EĞİTİM		AZ.5				
MERALARIN KORUNMASI		AZ.5				
İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ EYLEM PLANI HAZIRLANMASI/EĞİTİM/ BİLGİLENDİRME	AZ.6	AZALTIM YÖNETİMİ				
İKLİM DEĞİŞİKLİĞİYLE MÜCADELE		AZ.6				
SERA GAZI ÖLÇÜM ÇALIŞMALARI		AZ.6				
YENİ İÇME SUYU HATTI SONDAJI YAPIMI VE İNŞAATI	UY.1	İÇME SUYU TESİS YAPIMI	UY.1			
İÇME SUYU ARITIM TESİSİ YAPIMI İNŞAATI			UY.1			
İÇİLEBİLİR YENİ SU KAYNAĞI BULUNMASI İÇİN SONDAJ, KAMULAŞTIRMA			UY.1			
TARIMSAL SULAMA HATTI YAPIMI	UY.2	TARIMSAL SULAMA TESİS YAPIMI	UY.2			
İÇME SUYU DEPOLAMA VE DAĞITIM	UY.3	SU/SULAMA TESİS İŞLETİM VE BAKIM	UY.3			
İÇME SUYU HATTI İŞLETME VE BAKIM			UY.3			
İÇME SUYU ARITIM İŞLETME BAKIM VE ONARIM			UY.3			
YENİ SU KAYNAĞI İŞLETME VE BAKIM			UY.3			
TARIMSAL SULAMA HATTI İŞLETME VE BAKIM			UY.3			
SU HAVZALARININ KORUNMASI/ İŞLETME VE BAKIM			UY.3			
YAĞMUR SUYU (HASAT VE DEPOLAMA) İŞLETME VE BAKIM KULLANIM (YAPIMI DAHİL)	UY.4	YAĞMUR SUYU KAZANIM	UY.4			
YAĞMUR SUYUNUN YENİDEN KULLANILMASI (KANALİZASYONDAN AYIRMA)			UY.4			
SUYUN VERİMLİLİK KULLANIMI (DAMLA SULAMA,KAÇAK, KAYIP AZALTIM TEKNİK)	UY.5	SU VERİMLİLİĞİ	UY.5			
SCADA UYGULAMALARI						

TABLO 11.5 (devamı 2) ÇKİD Alt Alan, Alan ve Hedefleri					
ALT ALANLAR	ALANLAR	HEDEFLER			DİĞER ÇEVRE
		AZALTIM	UYUM	ATIK	
SUYUN YENİDEN KULLANIMI			UY.5		
SUYUN VERİMLİ KULLANIMI (EĞİTİM/BİLİNÇLENDİRME)			UY.5		
DENİZ SUYUNUN TUZSUZLAŞTIRILMASI			UY.5		
YEŞİL ALAN, ŞEHİR ORMANI, PARK VE BAHÇELER MİLET BAHÇELERİ, SOKAK VD. AĞAÇLANDIRMA -ÇİÇEKLENDİRME (ARILARA KATKISI NEDENİYLE) (AYRILABİLİRSE ÇİM HARİÇ)	UY.6	YEŞİL ALAN VE YUTAK/ENDEMİK TÜRLER	UY.6		
BIYOÇEŞİTLİLİĞİ VE ENDEMİK TÜRLERİ ARTIRMA KORUMA(SU ÜRÜNÜ TARIM ÜRÜNÜ, HAYVAN-TAVŞAN, KEDİ,KEÇİ)			UY.6		
ZARARLILARLA HAŞEREYLE /STİLACI TÜRLERLE MÜCADELE (ORGANİK OLDUĞU BELİRTİLİYORSA ALINACAK)			UY.6		
VEKTÖRLE MÜCADELE (KİMYASAL İLAÇLAMA HARİÇ, BİYOLOJİK, ORGANİK YÖNTEMLER DAHİL) ORGANİK OLDUĞU BELİRTİLİYORSA)			UY.6		
SICAĞA UYUMLU/AZ SU İSTEYEN TARIMSAL ÜRÜNLERE GEÇİŞ	UY.7	UYUMLU TARIM VE HAYVANCILIK	UY.7		
SÜRDÜRÜLEBİLİR TARIM UYGULAMALAR/İĞİTİMİ (EROZYON, TUZLANMA, ÇÖLLEŞME, KURAKLIKLA MÜCADELE, TARIMSAL ARAZİLERİN AMAÇ DIŞI KULLANILMAMASI), SÜRDÜRÜLEBİLİR ARAZİ KULLANIMI,			UY.7		
TOPRAK VERİMLİLİĞİNİN ARTTIRILMASI			UY.7		
HAYVAN SAĞLIĞI, AŞILAMA, VERİMLİLİĞİN DESTEKLENMESİ (SANAYİ HAYVANCILIĞI HARİÇ)			UY.7		
İKLİM UYARI SİSTEMİ FAALİYETLERİ (COĞRAFI HARİTALANDIRMA)		İKLİM ERKEN UYARI	UY.8		
KATI ATIK (ÇÖP) DEPOLAMA YAPIM İYİLEŞTİRME TESİSİ İNŞAATI	ATK.1	KATI ATIK TESİS İNŞAAT		ATK.1	
ÇÖP/KATI ATIK BERTARAFI YAPIM İYİLEŞTİRME TESİSİ İNŞAATI				ATK.1	
SIVI ATIK (KANALİZASYON/ENDÜSTRİYEL) TESİSİ İNŞAATI	ATK.2	SIVI ATIK TESİS İNŞAAT		ATK.2	

TABLO 11.5 (devamı 3) ÇKİD Alt Alan, Alan ve Hedefleri						
ALT ALANLAR	ALANLAR	HEDEFLER			DİĞER ÇEVRE	
		AZALTIM	UYUM	ATIK		
YAĞMUR SUYUNUN KLASİK YÖNTEMLE (KANALİZASYONA KARIŞTIRMA) BERTARAFI İÇİN TESİS İNŞAATI						
SIVI ATIK ARITMA TESİSİ İNŞAATI	ATK3	ARITMA TESİSİ YAPIMI		ATK.2		
ATIK ALIM TESİSLERİNİN/DEPOLAMA/TESİSLERİNİN AKTARMA İSTASYONU MAL ALIMI, ARAÇ ALIMI	ATK.4	ATIK TOPLAMA/YÖNETİMİ		ATK4		
KATI ATIK ALIM TESİSLERİNİN/DEPOLAMA/TESİSLERİNİN AKTARMA İSTASYONU İŞLETİLMESİ VE BAKIMI				ATK4		
SIVI ATIK ALIM TESİSLERİNİN/DEPOLAMA/TESİSLERİNİN AKTARMA İSTASYONU İŞLETİLMESİ VE BAKIMI				ATK4		
ARITMA TESİSİ BAKIM ONARIM YÖNETİMİ				ATK4		
HAFRİYAT DENETİMİ VE YÖNETİMİ, TOPLAMA, YENİ ALANLAR				ATK4		
PL/ELEKTRONİK ATIK/ILAÇ/TIBBİ ATIK				ATK4		
ATIK YAĞ/PLASTİK/EMDÜSTRİYEL AKIT SULARI DENETİM TOPLAMA (BİTKİSEL, ULAŞIM ARAÇLARI BELEDİYE OTOBÜSLERİ, GEMİ)				ATK4		
ENDÜSTRİYEL ATIK SU/ ÇÖP SIZINTI SUYU/ ÇAMUR VD ATIK SULARIN DEŞARJI				ATK4		
DİĞER ATIK ÇÖP/ EVSEL/KENTSEL VS ATIK TOPLAMA/ANALİZ/ YÖNETİMİ (BİTKİSEL/ORGANİK ATIK HARIÇ)				ATK4		
ÇÖP/ATIK AYRIŞTIRMA/SIFIR ATIK/ ATIK AZALTIM	ATK5	ATIK VERİMLİLİĞİ		ATK5		
ATIK SUYUN VERİMLİLİĞİNİN ARTIRILMASI/YENİDEN KULLANIMI				ATK5		
ATIK SUDA SCADA UYGULAMALARI				ATK5		
ÇÖP/ ATIK DÖNÜŞTÜRME/GERİ KAZANIM				ATK5		
ÇÖP/ATIK AZALTIMINA/TEMİZLİLİĞİNE YÖNELİK EĞİTİM ARAŞTIRMA BİLİNCLENDİRME FAALİYETLERİ				ATK5		

TABLO 11.5 (devamı 4) ÇKİD Alt Alan, Alan ve Hedefleri						
ALT ALANLAR	ALANLAR	HEDEFLER			DİĞER ÇEVRE	
		AZALTIM	UYUM	ATIK		
ATIK DENETİM FAALİYETLERİ				ATIK	ATK5	
DENİZİ KIYI/PLAJ KİRLİLİĞİYLE MÜCADELE/MAVİ BAYRAKLI PLAJ/MEYDAN, HAL VE ŞEHİRLERİN TEMİZLİĞİ	DÇ.1	ŞEHİR/KIYI/DENİZ ARACI TEMİZLİK			DÇ.1	
DOĞA KORUMA	DÇ.2	DOĞA KORUMA			DÇ.2	
ÇEVRE BİLİNCİ VE EĞİTİM					DÇ.2	
SOKAK HAYVANLARINA YÖNELİK HARCAMALAR (BAKIMI/BESLEME/BARINAK) VETERİNERLİK HİZMETLERİ	DÇ.3	SOKAK HAYVANLARI/SAHİPSİZ HAYVANLAR			DÇ.3	
GÜRÜLTÜ DENETLEME VE ÖLÇÜMÜ	DÇ.4	ÇEVRE YÖNETİMİ			DÇ.4	
HAVA KİRLİLİĞİ DENETLEME VE ÖLÇÜMÜ					DÇ.4	
ÇEVRE YÖNETİMİ (LABORATUVAR)					DÇ.4	

Sonsöz

Vergi gelirlerinin kimlerden toplanacağı ve hangi alanlara harcanacağı kararlarının gelir eşitsizliği, bölgesel eşitsizlik ve fırsat eşitsizliği gibi birçok etkisi olduğunu söyleyebiliriz. Parlamento ve hükümetler yeniden dağıtım işleviyle bu eşitsizlikleri azaltabilir ya da artırabilirler. Toplanan vergi gelirlerinin ve yapılan kamu harcamalarının bilinin ve izlenebilir olması sadece şeffaflık değil, aynı zamanda uygulanan politikaların etkinliğinin kamusal alanda derinlemesine tartışılabilir hale gelmesi anlamında da önemlidir. Bu kitabın amacını, sözünü ettiğimiz tartışma alanının genişletilmesine ve veriye dayalı hale gelmesine katkıda bulunmak olarak özetleyebiliriz.

Bu amaca ulaşmak için, kitapta önce kamunun vergi toplama kapasitesini değerlendirdik. Sonra farklı kamu kurumlarının yaptıkları harcamaları çeşitli temalar altında incelemeyi hedefledik ve sosyal koruma harcamaları, sağlık harcamaları, askeri harcamalar, deprem risklerini azaltma ve iklim kriziyle mücadele gibi güncel temalar bakımından incelemeler yaptık. Bu temaları bazen bütçeleri bazen harcamaları, yine konunun ihtiyaç duyduğu kurumları dikkate alarak bazen merkezi yönetim bazen yerel yönetim kurumları çerçevesinde inceledik.

Öncelikle vergiler konusuna değinmek gerekirse; Türkiye’de 1978 yılından günümüze Genel Devlet’in giderleri gelirlerinin üzerinde. OECD verilerine göre, 2020 yılı için, 37 OECD ülkesinin Genel Devlet vergi gelirlerinin GSYH’ya oranının ortalama %33,5 olduğu görülüyor. Türkiye’de Genel Devlet’in gelirlerinin GSYH’ya oranı ise %23,9 çıkıyor. Bu nedenle, çalışma-

mızda Türkiye'nin vergi toplama kapasitesinin hâlâ kısıtlı olduğunu vurguluyoruz. Merkezi yönetim vergi gelirlerini incelediğimizde, 2023 yılında dolaylı vergilerin (ithalattan alınan vergiler, ÖTV ve KDV) toplam vergiler içindeki oranı %56'yken, vergi adaletini sağlamak bakımından daha önemli olan doğrudan vergiler (gelir ve kurumlar) %33'le sınırlı kaldığını görüyoruz, ki bu da önemli bir vergi adaletsizliğini gündeme getiriyor.

Kitapta harcamalarla ilgili bölümlerin içinde sosyal koruma harcamaları ve yoksullara yönelik harcamalara ilk başta yer verdik. Amacımız sosyal koruma harcamalarının hangi kesimi koruduğuna yanıt bulmak ve yoksullar arasından da sosyal yardımı "hak eden" grupları ayırt edebilmek. Bu kitapta incelemeye çalıştığımız bir diğer başlık, yeniden dağıtım mekanizmalarıyla, yoksullar ile rantiyeler arasında nasıl bir tercih kullanıldığı konusunda.

Türkiye'de sosyal güvenlik, sağlık, sosyal hizmetler ve sosyal yardımları içine alan sosyal koruma harcamalarının cari fiyatla arttığını görüyoruz. GSYH'ya oranlar olarak incelendiğinde 2006-2018 yılları arasında sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı %12'ye yakın olmuş, ancak daha sonra gerek pandemi, gerek enflasyondaki artış, gerekse depremler nedeniyle oynaklık gösterdiği anlaşılıyor. Türkiye'nin sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranınının 27 AB ülkesine kıyasla çok düşük olduğu görülüyor. Eurostat tarafından üretilen kişi başına sosyal koruma harcaması verilerine bakıldığında Türkiye'nin sadece Sırbistan, Karadağ ve Arnavutluk'un önüne geçebildiği anlaşılıyor. Her ne kadar artış görülse de, karşılaştırmalı olarak ele alındığında Türkiye'nin "refah gayreti"nin halen sınırlı olduğunu ve sosyal koruma harcamaları içinde emeklilik ve sağlık harcamalarının hâlâ sosyal politika alanının merkezinde durduğunu söyleyebiliriz.

2000'li yılların ortasından bu yana Türkiye'de sosyal yardım programlarının sayısı ve çeşitliliğinde ciddi bir artış gözlemleniyor. 2000'li yıllardan 2020'li yılların ortalarına dek sosyal yardım programlarındaki sayı, çeşitlilik ve harcamalar, gerek cari gerek sabit fiyatla artıyor. Bu artışa rağmen, sosyal yardımlara yapılan kamu harcamalarının oranı bu alana en yüksek oranda harcama yapılan yıllarda dahi GSYH'nın %1'i civarında kalarak Türkiye'de sosyal politikaların kısıtlı bir alt alanı olmaya devam ediyor. Türkiye'de sosyal yardım programları çok parçalı bir yapı arz ediyor ve engelliler, yaşlılar ve eşi vefat etmiş kadınlar gibi bazı toplumsal gruplar kategorik olarak hedef grubu olarak tanımlanıyor. Sosyal yardımların benzer ekonomik kırılma durumundaki hanelerin tümünü kapsayacak hak temelli bir yoksullukla mücadele yaklaşımına evrilmesinin daha uygun olacağı kanısındayız. Diğer yan-

dan, sosyal yardımlardaki genişlemenin kamunun temel görevlerinden olan sosyal hizmet açığının yerini doldurmasının mümkün olmadığını belirtmek isteriz.

Kamunun vergi gelirlerini kimlerden aldığı ve harcamalarda hangi kesimlere daha çok kaynak ayırdığı farklı toplumsal kesimlerin talepleri arasında nasıl bir önceliklendirme yaptığına işaret eder. Bu önceliklendirmeyi inceleyebilmek amacıyla kamu harcamalarının seçili bazı programlarını gelir gruplarıyla eşleyerek kamu harcamalarında farklı gelir gruplarının yerini incelemeye olanak verecek bir çerçeve oluşturmaya ve bu çerçeveden yola çıkarak yoksullara yönelik transferleri, orta gelirliilere yönelik transferleri (ağırlıklı olarak SGK'nın gelir ve gider açığının kapatılmasına yönelik harcamaları) ve yüksek gelirliilere yönelik transferleri (Kur Korumalı Mevduat hesaplarına yapılan transferleri) karşılaştırmaya çalıştık. Elde ettiğimiz sonuçlara göre 2023 yılı için, yüksek gelirliilere yönelik kamu transferlerinin gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı %3,63'ken, kamunun orta gelirliilere yönelik transferlerinin oranı %3,29 ve yoksullara yönelik transferlerinin oranı %1 düzeyinde kalıyor.

Kitapta kamu harcamalarının ele alındığı ikinci önemli alan sosyal güvenlik ve sağlıkla ilgili. Sosyal güvenlik sistemi açığının nereden kaynaklandığı incelemenin merkezinde duruyor. Sağlıkta ise özellikle Sağlık Bakanlığı'nın harcamalarındaki artış ile personel sayısındaki artış bir arada ele alınıyor.

Sosyal güvenlik politikalarının birincil önceliğini, yurttaşların sağlık hizmetlerine erişebilmeleri, işsizlik ve yaşlılık durumlarında gelir güvencesine ne denli ulaşabildikleri oluşturuyor. Ancak 1970-2023 gibi uzun bir dönemi kapsayan incelememiz sonucunda, sosyal güvenlik sisteminde gelir ve giderler arasındaki açığa nasıl yaklaşılabileceğinin büyük oranda siyasi yaklaşımlarla ilgili olduğu sonucuna vardık. Günümüzün tartışmalarına ışık tutabilmek için, 2020'li yılların sosyal güvenlik sistemini incelediğimizde, yüksek enflasyonun etkisiyle genel bütçeden SGK'ya transferlerin GSYH'ya oranının 2021, 2022 ve 2023 yıllarında, 2007 yılındaki oranın bile altına düştüğünü vurguluyoruz. Harcamalardaki değişimi enflasyondan arındırarak sabit fiyatla incelediğimizde, SGK'ya 2023 yılında yapılan bütçe transferinin, emeklilikte yaşa takılanların taleplerinin yerine getirilmesini takiben emekli sayısında gerçekleşen ciddi artışa rağmen ancak 2020 yılı düzeyinde olduğuna işaret ediyoruz. Ayrıca 2020'li yıllardaki yüksek enflasyon koşullarında en düşük emekli maaşına ve genel olarak emekli maaşlarına yapılan zamların, emeklilerin reel gelirlerindeki azalmanın önüne geçecek düzeyde olmadığını vurguluyoruz. Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin uzun dönemli değişimini, eko-

nomi politikalarından ve karar vericilerin sosyal güvenliğe yaklaşımlarından bağımsız olarak anlamak kolay görünmüyor.

Sabit fiyatlarla yıllık kamu sağlık harcamaları verisi, Türkiye’de kamunun sağlık harcamalarının 2003 ve 2023 yılları arasında sürekli artış gösterdiğini ortaya koyuyor. Sağlıkta Dönüşüm Programı’nın yürürlüğe konulduğu 2003 yılından 2009 yılına dek geçen sürede kamunun sağlık harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasıla içindeki oranında da önemli bir yükseliş oluyor ve 2003 yılında kamunun sağlık harcamalarının GSYH’ya oranı %2’nin altındayken, 2009 yılında bu oran %5 düzeyine yükseliyor. Ancak 2009 ve 2023 yılları arasındaki eğilimde, kamu sağlık harcamalarının GSYH’ya oranının çoğu yıl %4’ün altında kaldığı gözlemleniyor. OECD ülkeleriyle karşılaştırılmalı olarak bakıldığında, kamu sağlık harcamasının GSYH’ya oranıyla Türkiye, düşük kamu sağlık harcaması olan ülkeler kategorisinde yer almaya devam ediyor. Türkiye’de kamunun sağlık harcamaları incelendiğinde, bu harcamaların ağırlıklı olarak tedavi ve ilaç harcamaları odaklı olduğu; kişisel sağlık harcamalarının merkezde yer aldığı görülüyor. Çalışmamız ayrıca, yıllar içinde kolektif sağlık harcamalarının kamunun toplam sağlık harcamaları içindeki payının arttığına işaret ediyor. Ancak kamunun sağlık harcamalarının yapısında gerçekleşen bu değişimin koruyucu ve önleyici bir bakış açısına geçişin habercisi olmadığını söyleyebiliriz. Kolektif sağlık harcamalarındaki artış, ağırlıklı olarak koruyucu önleyici hizmetlerle doğrudan ilgisi olmayan alanlardaki istihdam artışları ve şehir hastanelerine yapılan kira ve hizmet bedelleriyle ilgili olarak ortaya çıkıyor. Uygulamada ne ölçüde koruyucu ve önleyici bir yaklaşımı hayata geçirmeye yaradığı tartışmalı olan aile hekimliği modeline yapılan harcamaların, toplam kamu sağlık harcaması içinde yer aldığı harcama kaleminin ise, sağlık harcamalarının 2020’li yıllarda sabit fiyatlarla düşüş gösteren tek bileşeni olması dikkat çekiyor.

Bu kitapta askeri harcamalara iki nedenle yer verdik. Birincisi, ele aldığımız sosyal yardım harcamaları ya da depreme yönelik harcamalarla bir karşılaştırma yapabilmek, ikincisi ise uzun yıllardır NATO ve SIPRI gibi kurumlarca yayımlanan askeri harcamaları toplam askeri harcamalardan daha öteye taşıyarak askeri harcamaları alt kalemleriyle izleyebilmek ve artışa neden olan harcama kalemlerine ulaşabilmek. Bu çalışmada en büyük askeri harcamanın Mili Savunma Bakanlığı tarafından yapıldığını görüyoruz. İkinci büyük harcamaysa, 2016 yılından itibaren artış gösteren ve ikinci önemli harcama olan Savunma Sanayii Destekleme Fonu’nun (SSDF) harcamalarından kaynaklanıyor.

SIPRI metodolojisine göre hesaplanmış askeri harcamaların GSYH'ya oranı 2015 yılında %1,9'ken, GSYH'dan daha yüksek bir askeri harcama artışı yaşandığı için 2016 ve 2017 yıllarında %2,1 ve %2,2'ye yükseliyor. 2018-2020 döneminde askeri harcamaların GSYH'ya oranına bakıldığında, Türkiye'de son yıllarda önemli bir askeri harcama artışı olduğu anlaşılıyor. Askeri harcamaların GSYH'ya oranı 2019 ve 2020 yıllarında %2,8'ken, 2021 yılında %2,3'e; 2022 yılında %1,94'e düşüyor. 2023 yılında yeniden %2,15'e yükseliyor. İncelenen 18 yıl boyunca askeri harcamaların GSYH'ya oranının %2'nin altına düşürülebildiği iki yıl var. Bunun dışındaki yıllarda bu oranın NATO ortalaması olan %2'de tutulması halinde önemli bir kaynak elde edilebilirdi. Örneğin, 2023 yılında %2,15 yerine %2 askeri harcama/GSYH oranı bile 24 milyar TL'ye yakın bir kaynak yaratılabilecekti. Kitabın bundan sonraki başlıklarında incelendiği gibi, bu kaynağın orman yangınlarından, yerel yönetimlerin deprem harcamalarına kadar önemli etkisi olabilecek bir miktar olduğunu ifade edelim.

Kitabın son dört başlığı, Türkiye'de yaşayan tüm canlıların hayatlarıyla ve üzerinde yaşadığımız dünyanın akıbetiyle birebir ilgili iki alandaki harcamaları incelemeyi amaçlıyor: Deprem etkilerini azaltma ve iklim değişikliğiyle mücadeleye yönelik bütçe ve harcamalar. Bu iki alandaki incelememizi hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler düzeyinde gerçekleştirdik.

Önce merkezi yönetimin depremle ilgili harcamalarına değinirsek; AFAD'ın harcamalarının kurulduğu yıldan itibaren 2018 yılına kadar Deprem Vergisi olarak başlayıp İletişim Vergisi olarak devam eden vergi gelirlerinin altında kaldığını belirtmek isteriz. Ancak AFAD harcaması merkezi yönetim harcamasının %0,5'i civarındayken, 2023 yılında yaşanan büyük depremler nedeniyle merkezi yönetim harcamalarının %13'üne yükseltilmiş. AFAD'ın kuruluşundan itibaren risk azaltmaya yönelik bütçesinin yüksek tutulması mümkün olsaydı, son yıllarda yaşanan afetlerin olumsuz etkileri azaltılmış olabilirdi. Diğer yandan, alt kalemler ayrıntılı olarak incelendiğinde 2023 yılında AFAD bütçesine konulan 854 milyar TL'nin 796 milyar TL'sinin 6 Şubat depreminin yaşandığı şehirlerdeki konut yapımına yönelik olduğu görülüyor. Zaten kısıtlı olan AFAD bütçesinin içinde risk azaltmaya çok düşük kaynak ayrıldığı anlaşılıyor. İstanbul depremi için yapılacak kentsel dönüşüme işaret eden 2024-2026 yılları için OVMP'ye ayrılan kaynağın çok yetersiz olduğunu vurgulamakta yarar var. Bir diğer eleştiri, bağışlarla ilgili bilginin yetersiz olması.

Çalışma kapsamında, yerel yönetimlerin afetlere ve çevre koruma ve iklim değişikliğine ayırdıkları kaynağın incelenebilmesi için 30 büyükşehir belediyesi ve bağlı kurumlarının tümünü inceleme kapsamına aldık ve 29 büyükşehir belediyesinin verilerini ayrıştırabildik.

Büyükşehir belediyelerinin afetlere ayırdığı kaynağı incelediğimizde; 29 büyükşehir belediyesi ve su-kanalizasyon idaresinin toplam bütçesini alırsak, 2022 yılında ortalama olarak toplam bütçelerinin sadece %3,42'sini afetlerle ilgili hedeflere ayırdıklarını, bu oranın 2023 yılı için %3,10 olarak bütçelendiğini ve 2024 yılında ise 2022 yılından daha düşük olarak %3,22 oranında bütçeden pay ayrıldığını söylemek isteriz. Özellikle son yıllarda yaşanan deprem ve afetler dikkate alındığında bunun çok düşük bir oran olduğu açıktır. Toplam olarak söylemek gerekirse, 2024 yılında, 29 büyükşehir belediyesinin ve bağlı kurumlarının afet için ayrılmış bütçelerinin toplamı 26 milyar TL gibi çok düşük bir bütçeye ulaşıyor.

29 büyükşehir belediyesi ve su-kanalizasyon idarelerinin afet hedefleri bütçelerinin içinde, müdahale ve risk azaltmaya ayırdıkları pay karşılaştırıldığında sadece 13'ünün risk azaltmaya daha fazla ya da eşit pay ayırdığı anlaşılıyor. Risk azaltmayla ilgili bütçelerin afete müdahaleye yönelik bütçelerden yüksek olmasının, uzun vadede insan, hayvan ve doğal yaşam üzerine olumlu etkisinin olacağı açık. Ancak, çalışmada gösterdiğimiz gibi, 29 büyükşehir belediyesinin kentsel dönüşüm için yaklaşık 3,5 milyar TL ayırabildiği düşünülürse, kentsel dönüşüm için ek bir bütçenin merkezi yönetim tarafından çıkarılması gerektiğini vurgulamak isteriz. Yerel yönetimler kentsel dönüşümü fiilen yapmak yerine zemin etüdü, kamulaştırma ve projelendirmeye; riskli yapıları tespit ve yıkım çalışmalarına; erken uyarı ve önleyici çalışmalara daha çok kaynak ayırmaları yerinde olabilir. Ancak uygulamanın merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında işbirliği yapılması, rant odaklı kentsel dönüşüm yaklaşımının terk edilmesi; bölgenin coğrafi, kültürel ve sosyolojik özelliklerini dikkate alan çevreye duyarlı, enerji tasarruflu, yeşil binalar ve dirençli kentler yaratılabilmesi yaklaşımının ön planda tutulması gerektiğini savunuyoruz.

Çevre koruma ve iklim değişikliğiyle (ÇKİD) ilgili merkezi yönetim kurumları arasında görev verilen on kurumdan sekizinin bütçeleri ayrıştırılarak incelenebiliyor. 2020-2023 yıllarda izlenebilen bu sekiz kurumun toplam bütçesi içinde ÇKİD bütçelerinin oranının çevre koruma ve iklim değişikliğine verilen öneme yönelik önemli bir gösterge olduğunu savunuyoruz. Buna göre, 2020 yılında ÇKİD bütçesi oranı %30'ken 2021 yılında %35'e yükseldiğini hesaplıyoruz. Daha sonraları 2022 yılında %37,5'le en yüksek orana

ulaştığını, 2023 yılında %34'e düştüğünü, 2024 yılında ise tekrar %36'ya yükseldiğini görüyoruz. Toplam olarak değerlendirildiğinde 2023 yılında ÇKİD bütçesi 133 milyar TL'yken KYGM bütçesi 119 milyar TL, harcaması ise 236 milyar TL olmuş. Çalışmamızda incelediğimiz 2019-2023 yılları için, KYGM'ye yıl içinde konulan ek bütçeyle, KYGM harcamasının ÇKİD bütçesinin neredeyse iki katı olarak seyrettiği anlaşılıyor. İklim değişikliğine en olumsuz katkısı olan karayollarıyla ilgili harcamalar için yıl içinde başlangıç bütçesi kadar ek bütçe yaratılabiliyor. Bu ek bütçenin karayolları yerine ÇKİD bütçelerine aktarılması durumunda çevre koruma ve iklim değişikliğiyle mücadeleyle yönelik kaynağın artırılmasında önemli bir katkı olabileceğini savunuyoruz.

29 büyükşehir belediyesi (BB) ve bağlı kurumlarının (BK) performans programlarından yaptığımız hesaplamalara göre, 29 BB'nin ve BK'nin ÇKİD bütçelerinin toplam yıllık bütçelerine oranı 2024 yılında %23 civarında; çevre koruma ve iklim değişikliğiyle mücadele için ayırdıkları tutar toplam bütçelerinin dörtte birine ulaşmıyor. Halbuki 2022 yılında bu oranın %25 civarında olduğunu hesaplamıştık. Giderek ağırlaşan koşullar altında, çevre koruma ve iklim değişikliğiyle mücadele konusuna ayrılan bütçenin toplam bütçeye oranında yaşanan azalma kabul edilemez. 29 büyükşehir belediyesi ve bağlı kurumlarının 2024 performans hedeflerini azaltım, uyum, atık ve diğer çevre bakımından sınıflandırdık ve gördük ki, 16 BB ve BK'nin azaltım hedeflerine ayırdıkları bütçe toplam ÇKİD bütçesinin %25'inin altında kalıyor. Yaptığımız inceleme sonucunda, belediyelerin ÇKİD bütçelerini geleneksel belediyecilik anlayışı kapsamında ulaşım sorununu çözüme, su bulma, katı ve sıvı atık toplama, insanların kullanımına büyük ölçüde kapalı alanlarda çim ağırlıklı yeşil alan ve peyzaj düzenlemesi gibi faaliyetler için harcadıkları görülüyor. Bunların dışındaki yenilenebilir enerji üretimi ve kullanımı, enerji verimliliği, tarımsal ve hayvansal sera gazı azaltımı, sera gazı ölçümü, iklim eylem planı yapılması ve uygulanması, yağmur suyu geri kazanımı, suyun verimli kullanımı, uyumlu tarım ve hayvancılık, iklime bağlı erken uyarı sistemi; atık verimliliği ve geri kazanım gibi hedeflere ayrılan bütçeler çok küçük.

Türkiye'de, yaşanan kent yoksulluğuna bağlı olarak sosyal belediyecilik alanında önemli gelişmelerin sağlanabildiğini vurgulayalım. Küresel ısınma ve iklim krizinin kentler üzerindeki etkileri ve kentlerin bu krize katkıları birarada değerlendirildiğinde, bu çalışma çerçevesinde incelenen bütçelerde iklim değişikliğiyle gerçek bir mücadele için gerekli bütçelerin düşük kaldığı

na vurgu yapmak isteriz. Bu nedenle “yeşil belediyecilik” yaklaşımının, büyükşehir olsun olmasın tüm belediyelerin gündemine faaliyet gösterilen birçok alanı yatay kesecek bir şekilde girmesinin stratejik ve ertelenemez bir zorunluluk olduğuna burada bir kez daha dikkat çekmek isteriz.

Kaynakça

- AB (2019) Turkey 2019 Report, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-turkey-report.pdf>
- AB (2020) Turkey 2020 Report, https://ab.gov.tr/regular-progress-reports_46224_en.html
- AB (2021) Turkey 2021 Report, https://ab.gov.tr/regular-progress-reports_46224_en.html
- Abel-Smith, B. ve Mossialos, E. (1994) Cost Containment and Health Care Reform: A Study of the European Union, *Health Policy*, 28(2), 89-132.
- Adaman, F. Akbulut, B ve Arsem, M. (2017) *Neoliberal Turkey and its Discontents. Economic Policy and the Environment under Erdogan*, Bloomsbury, Londra.
- Ağartan, T. I. (2012) Marketization and Universalism: Crafting the Right Balance in the Turkish Healthcare System, *Current Sociology*, 60(4), 456-471.
- Akbulak, Y. (2021) Dövizle Çevrilebilir Mevduat Hesaplarına Dair Mevzuat Sürecine Kısa bir Bakış, <https://legal.com.tr/blog/genel/dovize-cevrilebilir-mevduat-hesaplarina-dair-mevzuat-surecine-kisa-bir-bakis/>
- Akça, İ. ve Özden B.A. (2021) Türkiye'nin Savunma Sanayiinin Ekonomi-Politik Haritası, Yurttaşlık Derneği, https://tr.boell.org/sites/default/files/2022-04/I.Akca_B.Ozden_Turkiye_Savunma_Sanayiinin_Ekonomi-Politik_Haritasi.pdf
- Akçay, Ü. (2024) *Krizin Gölgesinde En Uzun Beş Yıl – Türkiye’de Kriz Siyaset ve Sermaye*, Doğan Kitap, İstanbul.
- Akkan, B. (2017) The Politics of Care in Turkey: Sacred Familialism in a Changing Political Context, *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 25(1), 72-91.
- Algedik, Ö. vd. (2016) TBMM'nin İklim Değişikliği Politikasındaki Rolü, <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/2653/82002198.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Arslanhan Memiş, S. (2012) Son Dönemdeki Sağlık Harcamalarının Analizi. Değerlendirme Notu, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, Ankara.
- ASHB (2023) Faaliyet Raporu, <https://www.aile.gov.tr/media/160427/faaliyet-raporu-2023.pdf>
- Avrupa Komisyonu (2012) ESSPROS Manual and User Guidelines, The European System of Integrated Social Protection Statistics (ESSPROS), EC, Eurostat, Lüksemburg.
- Avrupa Konseyi (1996) The European Social Charter http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/AboutCharter_en.asp
- Aybars, A.İ. ve Tsarouhas, D. (2010) Straddling Two Continents: Social Policy and Welfare Politics in Turkey, *Social Policy & Administration*, 44(6), 746-763.
- Aydın A. (2002) Türkiye Cumhuriyeti'nin Kuruluş Yıllarında Sağlık Hizmetleri, *Ankara Eczacılık Fakültesi Dergisi*, 31 (3), 183-192.
- Aysan, M. F. (2013) Reforms and Challenges: The Turkish Pension Regime Revisited, *Emerging Markets Finance and Trade*, 49(5), 148-162.
- Bahçe, S. ve Köse, A. H. (2017) Social Classes and the Neo-Liberal Poverty Regime in Turkey, 2002-2011, *Journal of Contemporary Asia*, 47(4), 575-595.
- Bakır, N. (2024) KKM'ye 1,1 Trilyon Gitti Mevduat Liralasmadı, <https://www.dunya.com/kose-yazisi/kkmye-11-trilyon-gitti-mevduat-liralasmadi/725047>

- Balta-Paker, E. ve Akça, İ. (2010) (Der.) *Türkiye’de Ordu, Devlet ve Güvenlik Siyaseti*, İletişim, İstanbul.
- Bartu C., A. ve Kolluğlu, B. (2008) Emerging Spaces of Neoliberalism: A Gated Town and a Public Housing Project in Istanbul, *New Perspectives on Turkey*, 39, 5-46.
- Başbakanlık (2007) Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Gerekçesi <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0465.pdf>
- , (2012) Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Gerekçesi <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf>
- Bayramoğlu, A. ve İnşel, A. (Der) (2009) Almanak Türkiye 2006-2008, Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim, Sivil Toplum ve Güvenlik Sektörü Gözetimi: Sınırlar ve İmkânlar ve Medya ve Güvenlik Sektörü Gözetimi: Sınırlar ve İmkânlar, TESEV, İstanbul. www.tesev.org.tr
- Binici, Ş. (2011) *Savunma Harcamalarında Sayıştay Denetimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Buğra, A. (2007) Poverty and Citizenship: An Overview of the Social-Policy Environment in Republican Turkey, *International Journal of Middle East Studies*, 39(1), 33-52.
- , (2008) *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*, İletişim, İstanbul.
- , (2018) Social Policy and Different Dimensions of Inequality in Turkey: A Historical Overview, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 20(4), 318-331.
- , (2024) *Kapitalizm Tarihi İçinde Sosyal Politika – Yoksulluk, Çalışma ve Toplum*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Buğra, A. ve Adar, S.(2007) Türkiye’nin Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı bir Analizi, SPF Araştırma Raporu, Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul.
- Buğra, A. ve Keyder, Ç. (2006) The Turkish Welfare Regime in Transformation, *Journal of European Social Policy*, 16(3), 211-228.
- Buğra, A. ve Keyder, Ç. (der) (2007) *Bir Temel Hak olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru*, Sosyal Politika Forumu ve İletişim Yayınları, İstanbul.
- Buğra, A., Yılmaz, V., Birelma, A., Gürsoy, B., Taşkın, Y., Dodurka, Z. B., Ekim Akkan, B., Göçmen, İ. (2016) Regional Human Development Report, The Case Study on Income and Social Inequalities in Turkey, United Nations Development Programme, Ankara.
- C40 Cities (2018a). The Power of C40 Cities, <https://www.c40.org/cities>
- , (2018b) 27 Cities Have Reached Peak Greenhouse Gas Emissions whilst Populations Increase and Economies Grow, https://www.c40.org/press_releases/27-cities-have-reached-peak-greenhouse-gas-emissions-while-populations-increase-and-economies-grow
- , (2020) Urban Climate Action Impacts Framework, 1670_C40_UCAIF_report_26_Feb_2.original.pdf
- Candaş, A. ve Yılmaz, V. (2012) Türkiye’de Eşitsizlikler, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu ve Friedrich Ebert Stiftung İstanbul.
- Castel, R. (2004) *Sosyal Güvensizlik*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Cizre, Ü. (Der) (2006) Almanak Türkiye 2005, Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim, TESEV, İstanbul. www.tesev.org.tr

- ÇŞİDB (2012a) Türkiye İklim Değişikliği Stratejisi 2010-2023, http://iklim.cob.gov.tr/iklim/Files/Stratejiler/strateji%20kitapcik_turkce.pdf
- , (2012b) İklim Değişikliği Eylem Planı 2011-2023, https://webdosya.csb.gov.tr/db/iklim/edirdosya/file/eylem%20planlari/Iklim%20Degisikligi%20Eylem%20Plani_TR.pdf
- , (2018) Türkiye'nin Yedinci, Ulusal Bildirimi, (Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi Kapsamında) <https://webdosya.csb.gov.tr/db/cygm/icerikler/yedinc-ulusal-b-ld-r-m-20190909092640.pdf>
- Deppe, U.H. (2011) Sağlık Hizmetlerinin Doğası: Metalaştırmaya Karşı Dayanışma, Panitch, L. ve Leys, C., *Kapitalizmde Sağlık/Sağlıksızlık Semptomları* içinde, Yordam Kitap, İstanbul.
- Dorlach, T. (2015) The Prospects of Egalitarian Capitalism in the Global South: Turkish Social Neoliberalism in Comparative Perspective, *Economy and Society*, 44(4), 519-544.
- Dünya Bankası (2018) Turkey's Integrated Social Assistance System, Ankara, Dünya Bankası Türkiye Ofisi.
- Dünya Gazetesi (2021) Pusula Kayboldu, <https://www.gzt.com/gazeteler/dunya-gazetesi-25-10-2021>
- Dünya Sağlık Örgütü (2000) Health Systems: Improving Performance, The World Health Report, World Health Organization, Cenevre.
- Eder, M. (2010) Retreating State? Political Economy of Welfare Regime Change in Turkey, *Middle East Law and Governance*, 2(2), 152-184.
- Eder, M. (2013) Deepening Neoliberalisation and a Changing Welfare Regime in Turkey Mutations of a Populist, "sub-optimal" Democracy, Rodriguez, C., vd. (der.) *Turkey's Democratization Process* içinde, Routledge, s. 210-211.
- Eğilmez, M. (2024) Merkez Bankasının Durumu ve 2023 Zararı, <https://www.mahfiegilmez.com/2024/05/merkez-bankasnn-durumu-ve-2023-zarar.html>
- , (2022) Kur Korumalı Mevduat Üzerine Tartışmalar <https://www.mahfiegilmez.com/2022/08/kur-korumsal-mevduat-uzerine-tartismalar.html>
- Elveren, A.Y. (2021) *Askeri Harcamalar ve Ekonomi: Eleştirel bir Yaklaşım*, İletişim, İstanbul.
- , (2008a) Social Security Reform in Turkey: A Critical Perspective. *Review of Radical Political Economics* 40 (2), 212-232.
- , (2008b) Assessing Gender Inequality in Turkish Pension System, *International Social Security Review*, 61(2), 39-58.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.
- , (2008) The Three Political Economies of the Welfare State, Leibfried, S. ve Mau, S. (Der.) *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction, Varieties and Transformations* içinde, Edward Elgar, 3-28.
- Erus, B., ve Aktakke, N. (2010) Impact of Healthcare Reforms on Out-of-pocket Health Expenditures in Turkey for Public Insurees, Economic Research Forum, Kahire.

- Evrensel. (2012) Hem Ayrımcı Hem Yetersiz, <https://www.evrensel.net/haber/26493/hem-ayrimci-hem-yetersiz>
- Falay, N. Şahin, M. ve Kesik, A. (2006). *Kamu Maliyesine Yeni bir Bakış*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Ferrera, M. (1996) The “Southern Model” of Welfare in Social Europe, *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.
- Gal, J. (2010) Is There an Extended Family of Mediterranean Welfare States?, *Journal of European Social Policy*, 20(4), 283-300.
- Genschel, P. (2002) Globalization, Tax Competition, and the Welfare State, *Politics & Society*, 30(2), 245-275.
- Gough, I. (2001) Social Assistance Regimes: A Cluster Analysis, *Journal of European Social Policy*, 11(2), 165-170.
- Göçmen, I. (2014) Religion, Politics and Social Assistance in Turkey: The Rise of Religiously Motivated Associations, *Journal of European Social Policy*, 24(1), 92-103.
- Gökşen, F., Özertan, G., Sağlam, İ. ve Zenginobuz, Ü. (2008) Impacts of the Tax System on Poverty and Social Exclusion: A Case Study on Turkey, *New Perspectives on Turkey*, 38, 159-179.
- Güleç, A. (2014) The Politics of Pension Reform in Greece and Turkey: International Institutions as External Determinants of Adjustments, *Global Social Policy*, 14 (1), 72-90.
- Günlük-Şenesen, G. (2002) Türkiye’de Savunma Harcamaları ve Ekonomik Etkileri, TESEV, İstanbul. www.tesev.org.tr
- Heald, D. (1983) *Public Expenditure*, Martin Robertson, Oxford.
- IİSS (Uluslararası Stratejik Çalışmalar Enstitüsü) (2011) Military Balance 2011, Londra.
- INDC, Niyet Edilen Ulusal Olarak Belirlenmiş Katkı 2015, https://yesilekonomi.com/files/The_INDC_of_TURKEY_v_15_19_30-TR.pdf
- Işık, O. ve Pınarcıoğlu, M. (2012) *Nöbetleşe Yoksulluk: Gecekondulaşma ve Kent Yoksulları: Sultanbeyli Örneği*, İletişim Yayınları.
- İnsel A. ve Bayramoğlu, A. (Der) (2004) *Türkiye’de Ordu*, Birikim Yayınları, İstanbul.
- Kalkınma Bakanlığı (2015) Dünyada ve Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler, Kalkınma Bakanlığı, Ankara.
- Kamu Harcamaları İzleme Platformu (2010-2015) <https://www.kahip.org>
- Kapar, R. (2017) Türkiye’de Çalışma Karşılığında Yapılan Sosyal Yardım Uygulamaları ve Etkileri, Yenimahalleli Yaşar, G., Göksel, A. ve Birlir, Ö. (Der.) *İnsana Karşı Piyasa: Türkiye’de Sağlık ve Sosyal Güvenlik* içinde, İstanbul, Notabene, 317-344.
- Kara, H. (2023) KKM’ye ne oldu? Kime kazandırdı, kime kaybettirdi? <https://www.bbc.com/turkce/articles/cpepd07jdydo>
- Karatay, A. (2010) Türkiye’de Yoksulluk, Yoksullukta Değişmeler ve Sosyal Hizmetlerin Artan Önemi, Semerci-Uyan, P. (2010) (Der) içinde, 21-56.
- Kartal, F. (2024) Kur Korumalı Mevduat Sistemi ve Sonuçları, *İşletme Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 7(1), 73-95.
- Kasza, G. J. (2002) The Illusion of Welfare Regimes, *Journal of Social Policy*, 31(2), 271-287.
- Kepenek, Y. ve Yentürk, N. (2010) *Türkiye Ekonomisi*, 10. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul.

- Keyder, Ç. (2005) Globalization and Social Exclusion in İstanbul, *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(1), 124-134.
- Kılıçaslan, A. ve Kılıçaslan, Z. (2013) Aşırı Tanı ve Tedavi, Elbek, O. (Der.) *Kapitalizm Sağlıkta Zararlıdır* içinde, Hayy Kitap, 177-192, İstanbul.
- Kurnaz, L. (2019) *Son Buzul Erimeden İklim Değişikliği Hakkında Merak Ettiğiniz Her Şey*, Doğan Kitap, İstanbul.
- Kutlu, D. (2015) *Türkiye’de Sosyal Yardım Rejiminin Oluşumu*, İstanbul, Notabene.
- Lloyd-Sherlock, P. (2000) Failing the Needy: Public Social Spending in Latin America, *Journal of International Development: The Journal of the Development Studies Association*, 12(1), 101-119.
- Mackintosh, M., Koivusalo, M. (2005) *Commercialization of Health Care Global and Local Dynamics and Policy Responses*, Palgrave, Macmillan.
- Makal, A. (2002) Türkiye’nin Sanayileşme Sürecinde İlgücü Sorunu, Sosyal Politika ve İktisadi Devlet Teşekkülleri: 1930’lu ve 1940’lı yıllar, *Toplum ve Bilim*, 92, 34-70.
- Marshall, T. H. (1992) Citizenship and Social Class, Marshall, T. H. ve Bottomore, T. (Der.) *Citizenship and Social Class* içinde, Londra ve Concord, MA, Pluto Press, 3-51.
- Moran, M. (1999) *Governing the Health Care State: A Comparative Study of the United Kingdom, the United States and Germany*, Manchester University Press, Manchester ve New York.
- Murakami, K. (2014) Moral Language and the Politics of Need Interpretation: The Urban Poor and Social Assistance in Turkey, *Turkish Studies*, 15(2), 181-194.
- Mutluer, K. Öner, E. ve Kesik, A. (2007) *Kamu Maliyesi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Nacar, B. ve Karabacak, Y. (2016) Türkiye’de Devlet Bütçesinin Sınıfsal Yapısı: Sosyal Ücret Kavramsallaştırması Temelinde bir Analiz (2006-2014), *Akdeniz İİBF Dergisi*, 16(34), 79-107.
- NATO (2010) *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*, Washington D.C.
- Öktem, K.G. (2018). Turkey’s Social Assistance Regime in Comparative Perspective: History, Administrative structure, Programmes and Institutional Characteristics. *Blickwechsel-Contemporary Turkey Studies*, Working Paper, 1, Bilkent Üniversitesi, Ankara.
- Özbek, N. (2002) Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Sosyal Devlet, *Toplum ve Bilim*, 92, 7-33.
- Özel, İ.D., Yıldırım, K. (2019) Political Consequences of Welfare Regimes: Social Assistance and Support for Presidentialism in Turkey, *South European Society and Politics*, 24(4), 485-511.
- PAB (Parlamentolararası Birlik) ve DACF (Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi) (2003) *Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi*, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Pala, K. (2018) *Kamu Hastanelerinin Piyasalaştırılması ve Sağlık Alanında Kamu-Özel Ortaklığı Modeli*, İletişim, İstanbul.
- Pierson, P. (1996) The New Politics of the Welfare State, *World Politics*, 48(2), 143-179.
- Powell, M. ve Yörük, E. (2017) Straddling two Continents and Beyond Three Worlds? The Case of Turkey’s Welfare Regime, *New Perspectives on Turkey*, 57, 85-114.

- Rubin, I.S. (1990) *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, Chatham House Publishers, New Jersey.
- Sağlık Bakanlığı (2003) Sağlıkta Dönüşüm Programı, Ankara.
- Serra, M. (2011) *Demokratikleşme Sürecinde Ordu*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Selim, R ve Küçükçifçi, S. (2024) The Effect of Social Transfers on Income Inequality and Poverty in Türkiye, *Journal of the Knowledge Economy*, 17 Temmuz 2024.
- Semerçi-Uyan, P (2010) (Der.) *İnsan Hakları İhlali olarak Yoksulluk* içinde, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Scharpf, F. W. (2002) The European Social Model, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(4), 645-670.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2024) 2025 Yılı Programı, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2024/10/2025-Yili-Cumhurbaşkanlığı-Yıllik-Programi.pdf>
- Sulku, S. N., ve Bernard, D. M. (2009) Financial Burden of Health Care Expenditures in Turkey: 2002-2003, Agency for Healthcare Research and Quality, Münih.
- Şahin, Ü. (2014) Türkiye'nin İklim Politikalarında Aktör Haritası, İPM, <https://ipc.sabanciuniv.edu/Content/Images/CKeditorImages/20200327-00034519.pdf>
- Şeker, M. (2011) Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu, TESEV, İstanbul.
- Şenses, F. (2001) *Küreselleşmenin Öteki Yüzü, Yoksulluk*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Talu, N. ve Kocaman, H. (2019) Türkiye'de İklim Değişikliği ile Mücadelede Politikalar. Yasal ve Kurumsal Yapı, http://www.iklimin.org/wp-content/uploads/egitimler/seri_04.pdf
- TCMB (2021) Faiz Oranlarına İlişkin Basın Duyuruları, Çeşitli sayılar.
- Tekeli, İ. (2000) Kent Yoksulluğu ve Modernite'nin Yaklaşım Seçenekleri Üzerine, Akder, H. ve Güvenç, M. (2000) Yoksulluk, TESEV, İstanbul, içinde, 139-160.
- Tekgüç, H., (2018) Declining Poverty and Inequality in Turkey: The Effect of Social Assistance and Home Ownership, *South European Society and Politics*, 23(4), 547-570.
- Tolunay, D. (2019) Dünyada ve Türkiye'de Ormansızlaşma, <https://ekolojiBirliigi.org/wp-content/uploads/2019/11/dunyada-ve-turkiyede-ormansizlasma-prof.-dr.-doganay-tolunay.pdf>
- Ünlütürk Ulutaş, Ç. (2017) Türkiye Refah Rejiminin Dönüşüm Sürecinde Sosyal Yardım Sistemi, *Emek Araştırma Dergisi*, 8 (12), 27-48.
- Van der Berg, S. (2001) Redistribution Through the Budget: Public Expenditure Incidence in South Africa, 1993-1997, *Social Dynamics*, 27(1), 140-164.
- Wessen, A.F. (1999) The Comparative Study of Health Care Reform, Powel, F. D. ve Wessen, A.F. (Der.) *Health Care System in Transition* içinde, Thousand Oaks, Sage.
- Yakut-Cakar, B., Erus, B., ve Adaman, F. (2012) An Inquiry on Introducing a Minimum Income Scheme in Turkey: Alternating Between Cost Efficiency and Poverty Reduction, *Journal of European Social Policy*, 22(3), 305-318.
- Yentürk, N. (2011a) *Kamu Harcamaları Okuma - Yazma Kılavuzu*, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları, Kamu Harcamaları İzleme Dizisi no 1, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp>
- , (2011b) *Askeri ve İç Güvenlik Harcamalarını İzleme Kılavuzu*, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları Kamu Harcamaları İzleme Dizisi no 3, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp>
- , (2012) *Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Raporu Kılavuzu*, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları Kamu Harcamaları İzleme Dizisi no 4, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp>

- , (2013) Türkiye’de Yoksullara Yönelik Harcamalar, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 40 (2), 433-464, ODTÜ, Ankara.
- , (2018) *Sosyal Yardımlardan Güvenliği Türkiye’nin Kamu Harcamaları (2006-2017)*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Kamu Harcamaları İzleme Dizisi, <https://stk.bilgi.edu.tr/media/uploads/2019/12/25/KAMU%20HARCAMA.pdf>
- , (2019) Türkiye’nin Kamu Güvenlik Harcamalarının Gelişimi ve Eğitim Harcamaları İle Uzun Dönemli Bir Karşılaştırma, *İktisat ve Toplum Dergisi* 105, 13 - 31.
- , (2020) *İklim Pahası: Çevre Koruma ve İklim Değişikliği ile Mücadelede Kamu Harcamaları*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, <https://bilgiyay.com/wp-content/uploads/2020/09/İKLİM-PAHASI-150920-TESLİM-2.pdf>
- Yentürk vd. (2021) Türkiye’de Çevre Koruma ve İklim Değişikliği ile Mücadeleye Ayrılan Kaynakların İzlenmesi: 2021 Bütçesi Bir Değişikliğe İşaret Ediyor mu? https://www.kahip.org/wp-content/uploads/2021/11/CKID-RAPOR-121121_.pdf
- , (2022) Paris Anlaşması Öncesi ve Sonrası İklim Değişikliğine Yönelik Bütçeler <https://www.kahip.org/wp-content/uploads/2022/10/CKID-301022sosite.pdf>
- Yentürk, N. Karabacak, Y.K. ve Çarıkçı, Ç. (2015) *İstanbul Büyükşehir Belediyesi Harcamalarını İzleme Kılavuzu*, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları, Kamu Harcamaları İzleme Dizisi no. 8, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp>
- Yentürk, N. ve Yılmaz, V. (2018). Türkiye’de Kamusal Sağlık Harcamalarının Tarihsel Seyri ve Geleceği, Yentürk (2018) içinde.
- Yeşil Gelecek Derneği (2019) Yeşil Belediye Karnesi Raporu, <https://www.yesilgelecekdernegi.org/download/yesil-gelecek-dernegi-yesil-belediye-karnesi-raporu-2019.pdf>
- Yılmaz, V. (2011) *The Political Economy of Disability in Turkey: Disability and Social Policy Reform in Turkey*, LAP-Lambert Academic Publishing, Almanya.
- , (2013) Changing Origins of Inequalities in Access to Health Care Services in Turkey: From Occupational Status to Income, *New Perspectives on Turkey*, 48, 55-77.
- , (2017) *The Politics of Healthcare Reform in Turkey*, Palgrave Macmillan, Cham.
- , (2024) *Türkiye’de Sağlık Reformunun Siyaseti Aktörler, Çatışmalar ve Sağlıkta Dönüşüm*, Elif Yayıncılık, İstanbul.
- Yılmaz, V. ve Gürbültürk, A. (2021) No Common Ground? Public Knowledge about Welfare Spending in Turkey and Its Social Divisions, *Social Policy and Society*, 22(3), 426-440.
- Yılmaz, V. ve Yakut-Çakar, B. (2008) Türkiye’de Merkezi Devlet Üzerinden Yürütülen Sosyal Yardımlar Üzerine Bilgi Notu, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, İstanbul.
- Yılmaz, V. ve Yentürk, N. (2018a) Türkiye’de Sosyal Politika Alanının Dönüşümü, Yentürk (2018) içinde.
- , (2018b) Türkiye’de Engellilere Yönelik Kamu Harcamalarının On Yıllık Seyri: Engellilerin Bir Dezavantajlı Hedef Kitle Olarak İnşası, Yentürk (2018) içinde.
- , (2018c) Türkiye’de Sosyal Güvenlik Reformu: Sosyal Güvenlik Harcamalarının Uzun Dönemli Analizi, Yentürk (2018) içinde.
- , (2023) Sosyal Yardımlarda Süreklilik ve Değişim, Çolak, Ö.F. (Der.), *Yüzyılın Ekonomisi* içinde, Efil Yayınevi, Ankara.

- Yörük, E. (2012) Welfare Provision as Political Containment: The Politics of Social Assistance and the Kurdish Conflict in Turkey, *Politics and Society*, 40(4), 517-547.
- Yükseler, Z. (2024) 2024 Nisan SGK Temel Verileri ve Finansman Dengesi, Makroekonomik Bakış, https://www.researchgate.net/publication/381860351_2024_NISAN-SGK_TEMEL_GOSTERGELERI_VE_FINANSMANI
- Yükseler, Z. (2023) Kur Korumalı Mevduatın Kamu Kesimine Maliyeti, <https://zaferyukseler.blogspot.com/2023/09/kur-korumali-mevduatin-kamu-kesimine.html>

Dizin

2022 Sayılı Kanun 24, 25, 35-38, 49, 64

afet konutları 13, 21, 124, 128-135

Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı
(AFAD) 21, 23, 123-138, 140, 141,
146, 217

aile hekimleri 99, 100, 106, 216

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 20, 22,
32, 35, 36, 49, 62

arama kurtarma 109, 115, 139, 145, 157

arıtma tesisi 197, 202, 203, 210

atık 181, 186, 187, 191, 192, 197, 201-
211, 219

atık toplama 202, 206, 210, 219

Avrupa Birliği (AB) 18, 19, 22, 28-30, 44,
47, 96, 105, 169, 179, 214

Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma
İstatistikleri (ESSPROS) 18-20, 22, 23
Azaltım 163, 164, 171, 175, 177, 186,
187, 191-198, 202, 203, 205-211, 219

Bağışlar 4, 50, 108, 117, 136, 137, 140,
141, 218

BAÇ-KUR 3, 12, 55, 68, 70, 71-76, 84,
88, 90, 91

barınma hakkı 90

Bireysel Emeklilik Sistemi (BES) 55, 61,
69, 85

borçlanma gereği 7

bütçe dışı fonlar 2, 4, 6, 12

bütçe transferleri 3, 12, 55, 56, 74-78, 80,
81, 83-85, 119, 120, 171, 215

cari transferler 11-13, 21, 98, 99, 104,
128-131

Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği
Bakanlığı (ÇŞİDB) 23, 124, 164, 176,
182

Çöp gazı 197, 207

Deprem Hesaplarını Denetleme

Komisyonu İnceleme Raporu 139-141

dere ıslahı 153, 155

Devlet Su İşleri (DSİ) 164, 167, 168

doğrudan vergiler 8-11, 13, 214

dolaylı vergiler 8-11, 13, 214

Dünya Sağlık Örgütü 88

düzenli sosyal yardımlar 37, 40, 41, 47, 48
düzensiz sosyal yardımlar 48, 50

ekonomik sınıflandırma 11, 12, 19, 98-
100, 103, 128, 129

Emekli Sandığı 3, 12, 70-72, 74, 75, 88,
90, 91, 117

emeklilik harcamaları 69, 71, 75, 76, 79
emeklilik 14, 17, 18, 20-22, 24, 25, 27,
30-32, 55, 61, 62, 64, 65, 67, 69-71,
73-76, 79, 82, 84-86, 117, 119, 120,
214, 215

emeklilikte yaşa takılanlar (EYT) 14, 79,
82, 84, 85, 215

en düşük emekli maaşı 86, 215

endemik türler 199, 209

engelli aylığı 38, 70

Eurostat 28-30, 96, 214

evde bakım aylığı 37, 39

evrensel temel gelir 31

fonksiyonel sınıflandırma 19-21, 45, 76,
90, 109

fosil yakıt 171, 185, 189, 195, 197, 205
gelir grupları 55-57, 61, 63-65, 215
gelir tespiti 31, 38

Genel bütçeli idareler 2, 8, 20, 109, 135

Genel Devlet 1, 2, 4, 5, 7, 8, 12-14, 20,
33, 213

Genel Sağlık Sigortası (GSS) 22-25, 27, 31,
35-38, 42, 48, 49, 64, 68, 69, 76-78,
88, 89, 96

Genel Yönetim 1-4, 14

- gizli hizmet giderleri 112, 113, 119, 120
güçlendirme 4, 15, 16, 45, 53, 68, 116,
124, 129, 134, 144, 153, 155
Güney Avrupa refah modeli 33
- hak temelli 31, 52, 214
halk sağlığı 88, 99
Hazine ve Maliye Bakanlığı 21, 24, 25, 45,
57, 58, 60-63, 76, 119, 120, 124, 131
HES'ler 166, 169, 182
- içme suyu 120, 198, 200, 205, 208
İklim Değişikliği Eylem Planı 163, 164,
181
iletişim vergisi 124, 126-128, 140, 217
İstanbul depremi 134, 141, 217
İşsizlik 2, 4-6, 17-25, 28, 30, 55, 56, 64,
67, 71, 76, 85, 86, 215
irtifaiye 145, 155, 157-159, 161
- kamu-özel işbirliği (KÖİ) 87, 100, 103,
104
Kara Yolları Genel Müdürlüğü (KYGM)
165, 166, 168, 171, 172, 182, 183,
219
karbon emisyonu 195
katı atık tesisi 203, 209
kentsel dönüşüm 123, 124, 131, 133-135,
141, 145, 146, 149, 153, 155, 156,
160, 161, 176, 217, 218
koruyucu sağlık 15, 90
Kur Korumalı Mevduat (KKM) 51, 55-61,
63-65, 215
küresel ısınma 143, 185, 187, 192, 198,
205, 206, 219
- mahalli idareler 1-3, 5, 6, 12-14, 19, 20,
24, 25, 35-37, 42, 45, 47, 49, 64, 90,
93, 95, 124, 132
metan gazı 176, 195, 198, 202
Milli Savunma Bakanlığı (MSB) 109, 113,
114, 116, 118-120, 122, 168
Muhasebat Genel Müdürlüğü 8, 10, 16,
23-25, 42, 47, 76-78, 92, 93, 108,
113, 130, 168
müdahale 21, 85, 124
- NATO 108, 109, 121, 122, 140, 216, 217
neoliberal politikalar 17
- OECD 7, 12, 88, 179, 213, 216
orman yangınları 122, 143, 173, 174,
205, 217
orta vadeli program 134, 135, 141, 155, 160
- önleyici sağlık 87, 88
örtülü ödenek 112, 113, 119, 120
Özel bütçeli idareler 2, 3, 8, 20, 21
Özel Hesap 138, 14
- pandemi 5, 23, 26, 28, 29, 34, 50, 81, 82,
84, 96, 214
performans programları 14, 104, 124,
130, 135, 143, 144, 146-150, 152,
154, 155, 158, 160, 164, 165, 167-
172, 174-182, 186, 187, 192, 193,
195-197, 199-204, 219
personel giderleri 11-13, 50, 98, 117
personel sayısı 12, 13, 101, 102, 215
Program Bütçe 13-16, 130
- raylı sistem 168, 171, 182, 189, 192, 195,
205, 207
refah devleti 8, 31, 87
risk azaltma 124, 130, 131, 132, 140,
141, 143-145, 151-156, 160, 161,
217, 218
- Sağlık Bakanlığı 20, 21, 26, 35, 36, 38,
88, 90, 92, 95, 98-105, 134, 215
sağlık hakkı 87
Sağlıkta Dönüşüm Programı 88, 89, 103,
105, 216
Savunma Sanayii Destekleme Fonu (SSDF)
4, 108, 110, 118-120, 122, 217
Sayıştay 50, 76, 119, 120, 138, 139
sel 125, 143, 145, 153, 205
sera gazı salımı 186, 198, 205
sıfır atık 197, 204, 206, 210
sosyal devlet 85
sosyal güvenlik kurumları 1-3, 5, 12, 19-
22, 38, 55, 56, 65, 68, 70-76, 80, 81,
84, 90, 108, 117

- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı (SGK) 3, 5, 11-14, 22-25, 35, 36, 38, 61, 64, 65, 69, 75, 76, 79-85, 90-92, 98-100, 104, 109, 117, 215
- Sosyal Güvenlik Reformu 12, 67-69, 85
- sosyal güvenlik sistemleri 67, 68
- sosyal haklar 33, 85
- sosyal hizmetler 18-20, 22-25, 27-30, 32, 35-37, 45, 49, 52, 53, 62, 64, 214, 215
- sosyal politika 17, 18, 30, 32-34, 39, 51, 214
- Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) 3, 5, 11-14, 22-25, 35, 36, 38, 61, 64, 65, 69, 73, 75, 76, 79-85, 88, 90-92, 98-100, 104, 109, 117, 215
- Sosyal ve Ekonomik Destek (SED) 35-37, 39, 49, 64
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) 4, 20, 21, 23-25, 32, 35, 36, 37, 39, 41-44, 47-50, 64, 90, 93, 95
- Stockholm Uluslararası Barış Araştırmaları Enstitüsü (SIPRI) 108, 109, 111, 114, 116-118, 121, 122, 216, 217
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) 6-8, 24, 25, 27, 32, 35-38, 42, 45-47, 51, 64, 77, 78, 92, 95, 119, 120, 189
- Sulama 168, 171, 182, 198-201, 205, 208
- Şehircilik ve Risk Odaklı Bütünleşik Afet Yönetimi 14, 15, 124, 130
- Taşkın 14, 130, 143, 145, 146, 151, 153, 155, 168, 182, 185
- tedavi ve ilaç harcamaları 77, 78, 90-92, 105, 216
- Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) 12, 13, 21, 128, 129, 133, 134, 156, 177
- Türkiye Aile Destek Programı 37, 41, 43, 50
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) 57-60, 64, 153, 168
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) 19, 27, 35, 36, 41, 72, 77, 78, 80, 93, 95, 97, 176
- Vakıflar Genel Müdürlüğü 20, 23, 35, 36, 46, 49, 64
- vergi adaleti 1, 8, 11, 13, 214
- vergi gelirleri 4, 7-13, 31, 71, 140, 213-215, 217
- vergi istisnaları 60
- yağmur suyu hasadı 199, 201
- yeniden dağıtım 17-19, 56, 65, 213, 214
- yenilenebilir enerji 169, 177-182, 187, 192, 195, 197, 205-207, 219
- Yeşil Kart 24, 25, 27, 35, 36, 38, 70, 71, 75, 88, 90, 92, 93
- yeşil mutabakat 179
- yoksulluk 8, 14, 15, 18-23, 27, 28, 30-33, 37-42, 45-48, 51-53, 63-65, 71, 88, 89, 130, 206, 214, 215, 219
- yurtaşlık geliri 31, 52
- yutak alanı 199

