

Türkiye ve OECD Ülkelerinde Mali Küreselleşmenin Kamu Sosyal Harcamaları Üzerindeki Etkisi¹

Hünkâr GÜLER*

Öz

Bu çalışma, mali küreselleşmenin Türkiye ve OECD ülkelerinin kamu sosyal harcamaları üzerinde nasıl bir etki oluşturduğunu tespit etmeyi amaçlamaktadır. Türkiye'nin kamu sosyal harcamaları 1990-2015 yılları için bütçenin ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma kalemleri toplanarak hesaplanmakta ve OECD ülkeleriyle 1980-2015 yılları için bir karşılaştırma yapılmaktadır. Türkiye ve OECD ülkelerinin kamu sosyal harcamalarının, beklentilerin aksine, önemli düzeyde artış gösterdiği gözlenmektedir. Bu sonuçlar, neoklasik iktisat temelli mali küreselleşme sürecinde öngörülen vergi gelirlerinin ve kamu harcamalarının kısılacığı yaklaşımının uygulamada geçerli olmadığını göstermektedir. Bununla birlikte, Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesinin iyileştirilmesi ve sosyal harcamaların maliyetlerinin gözden geçirilmesi mali disiplinin sürdürülmesi açısından önem taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler: Küreselleşme, Mali Küreselleşme, Kamu Harcamaları, Sosyal Harcamalar, OECD Sosyal Harcamalar

The Impact of Financial Globalization on the Social Expenditures in Turkey and OECD Countries

Abstract

This paper attempts to determine the impact of financial globalization on the social expenditures in Turkey and OECD countries. Social expenditures

¹Çalışma, yazarın 2010 yılında savunduğu “Mali Küreselleşmenin Sosyal Harcamalar Üzerindeki Etkisi: Türkiye Örneği” isimli yüksek lisans tezinin uygulama bölümünün gözden geçirilmiş, güncellenmiş ve OECD ülkeleriyle genişletilmiş bir halidir.

*Dr.Öğr.Üyesi, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, gulerhunkar@ohu.edu.tr

Makalenin Gönderilme Tarihi: 10.04.2018

Kabul Tarihi: 29.06.2018

in Turkey are first estimated for the period of 1990-2015 by summing up the budgetary items pertaining to social expenditures and social expenditures in Turkey and OECD countries are compared for the period of 1980-2015. Contrary to expectations, it's observed that social expenditures in Turkey and OECD countries have been considerably increased. Those results present that anticipated diminishing of tax receipts and public expenditures is no longer valid during neo-classic based financial globalization. However, Turkey is crucial to check out the expense of social expenditures and improve actuarial balance of social security system so as to resume fiscal discipline.

Keywords: *Globalization, Financial Globalization, Public Expenditures, Social Expenditures, Social Expenditures in OECD Countries*

JEL Classification Codes: *H53, H55, H75*

Giriş

İkinci Dünya Savaşı'nda Avrupa; fiziki, sosyal ve beşeri sermaye olarak ciddi kayıplar vermiş ve Avrupa'nın yeniden yapılanma sürecinde kamu harcamalarıyla birlikte sosyal harcamalar da artmıştır. Bu dönem, 1945-1965, kamunun ekonomi içindeki ağırlığının arttığı refah devletinin altın çağı olarak adlandırılmaktadır. 1970'li yıllarda yaşanan stagflasyon (durgunluk içinde enflasyon) krizi iktisadi anlamda neoklasik iktisat politikalarının önünü açmıştır. Bu politikalar, piyasaların istikrarlı yani aktarım mekanizmasının başarılı bir şekilde çalıştığı ve politik sektörün istikrarsız olduğu varsayımı altında kamu harcamalarının ve sosyal harcamaların kısılararak piyasalara müdahale edilmemesini öngörmektedir.

Sermaye hareketleri üzerindeki kısıtların kaldırılması, sabit döviz kurundan dalgalı kura geçilmesi ve teknolojik gelişmeyle birlikte işlem süresinin kısalması mali küreselleşmenin temel belirleyicileridir. Mali küreselleşme sürecinin Türkiye'deki yansıması kredi ve dış ticaret piyasalarında serbestleşme, ithal ikamesi rejiminin terk edilmesi, 1989 yılında çıkarılan 32 sayılı Kararnameyle dövizin dolaşımı önündeki engellerin kaldırılması ve yurt içinde yabancı para cinsinden alışverişe imkân tanınmasıdır. Türkiye'de 1961 Anayasasının sosyal politika alanında getirdiği önemli düzenlemeler, IMF'nin Türkiye'ye önerdiği politikaların içinde yer alan sosyal güvenlik reformu ve sosyal politikanın ilk defa “sosyal içerme” kapsamında gündeme gelmesi, 2001 krizi, krizin etkileri ve ülkenin geleneksel ahlaki ekonomik yapısının çöküşü ve Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) ile ilişkileri kamu sosyal harcamalarının istikrarı üzerinde önemli bir rol oynamaktadır.

Mali küreselleşmenin Türkiye ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ülkelerinde kamu sosyal harcamaları üzerindeki etkisini 1990-2015 yılları için araştıran bu çalışmanın temel amacı, küreselleşmenin kamu

harcamalarının -özelde ise sosyal harcamaların- kısılmasını öngörürken sosyal harcamaların bu durumdan nasıl etkilendiğinin araştırılmasıdır. Çalışmada, 2004-2015 yılları için merkezi yönetim bütçesi fonksiyonel sınıflandırma verileri dikkate alınmaktayken 1990-2003 yılları için ekonomik sınıflandırma verileri kullanılmaktadır. Çalışmanın ilk bölümü mali küreselleşmenin kamu harcamaları ve sosyal harcamalar üzerindeki etkisini incelemektedirken ikinci bölümde sosyal harcama kavramı açıklanmakta ve kamu harcamaları ile sosyal harcamalar arasındaki fark araştırılmaktadır. Üçüncü bölümde sosyal harcamalarla ilgili literatür verilmekte ve sosyal harcamaları hesaplama yöntemleri üzerinde durulmaktadır. Dördüncü bölümde, Türkiye ve OECD ülkeleri için kamu sosyal harcamaları hesaplanmakta ve çalışma sonuç ve politika önerileriyle tamamlanmaktadır.

1. Mali Küreselleşmenin Kamu Kesiminin Büyüklüğü Üzerindeki Etkisi

Torre, Yeyati ve Schmukler (2002:1) uluslararası finansal piyasalarda ülkelerin bütünleşmesi olarak ifade ettikleri mali küreselleşmeyi yeni bir olgu olarak değerlendirmemekte, 1880-1914 arasında altın standardı uygulamasının olduğu dönemde finans ve yatırım hareketlerinin gayet gelişmiş olduğunu belirtmektedirler. Bununla birlikte uluslararası ticaret ve sermaye hareketlerinin hız kazanması, sabit döviz kurundan dalgalı kura geçilmesi ve teknolojik gelişmeyle birlikte işlem sürelerinin kısalması küreselleşmeye zemin hazırlamaktadır. Okina, Shirakawa ve Shiratsuka (1999:3), mali küreselleşmeyi tanımlamadan önce iki kavramın açıklanması gerektiğini belirtmektedir. Bu iki kavram “uluslararasılaşma” (internationalization) ve “küreselleşme” (globalization)’dir. Uluslararasılaşma, bir ülkede dış ülkelerin muamelelerinin artması olarak tanımlanırken; küreselleşme, her ülke ekonomisinin -finansal piyasaları da kapsayacak şekilde- tek bir piyasa içerisinde bütünleşmesi olarak tanımlanmaktadır. Hausler (2002:44) mali küreselleşmenin ortaya çıkmasında dört önemli faktörün etkili olduğuna işaret etmektedir: i) Bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi, ii) milli ekonomilerin küreselleşmesi ile üretim, tüketim ve fiziki yatırımların dünyanın dört bir yerine dağılması, iii) finans ve sermaye piyasalarının serbestleşmesi ve iv) finansal serbestleşme ve teknolojik ilerleme ile birlikte aracılık hizmetlerindeki rekabetin artmasıdır.

1970’li yıllarda kamu harcamalarının ekonomi içindeki ağırlığının azaltılmasına yönelik üç eğilim bulunmaktadır. Bunlardan ilki, 1970’li yıllarda yaşanan stagflasyon (durgunluk içinde enflasyon) olgusudur. Bu kriz, piyasaların istikrarlı ve politik sektörün istikrarsız olduğunu savunan ve kamu harcamalarının sınırlandırılmasını öngören neoklasik iktisat politikalarının önünü açmıştır. Bu dönemde, aynı zamanda, Mirrlees’in (1971) öncülük ettiği ve en yüksek gelire sıfır marjinal vergi oranı

uygulaması gerektiği sonucuna ulaştığı optimal vergilendirme tartışmaları yaşanmaktadır. Üçüncü eğilim ise sermayenin önündeki engellerin kaldırılmasını öngören vergi rekabetidir. Avi-Yonah (2000:1576) vergi rekabetinin ülkelerin vergi tabanlarını erozyona uğratacağını, ülkelerin gelir kaybı yaşayacağını ve neticede vergi yükünün sermayeden işgücü üzerine kayacağını belirtmektedir. Tanzi (2001), küreselleşme neticesinde ülkelerin vergi toplamada ve vergi gelirlerini arttırmada zorlanacağını öngörmekte ve vergilendirmede karşılaşılabilecek sorunları mali beyaz karınca (fiscal termites) olarak adlandırmaktadır.

Kamunun ekonomi içindeki ağırlığının azalacağı öngörülmesine karşın iktisadi dalgalanma dönemlerinde “Keynesyen terapi” yöntemine başvurulduğu görülmektedir. Tanzi (2000:9) 1960'lara kadar kamu harcamalarının GSYİH içindeki payının %30'dan azken 1960'lardan sonra sosyal refahı iyileştirmek için arttığını söylemekte ve 1960-1995 yılları arasında kamunun yardım ve transfer olarak yaptığı harcamaların ortalamasında iki kattan fazla artış olduğunu göstermektedir. Heinemann (2000) ise 21 OECD ülkesi üzerine yaptığı ve 1970-1997 yıllarını kapsayan ampirik çalışmasında toplam vergi gelirlerinin ve kamu harcamalarının GSYİH'ye oranlarının artmış olduğu sonucuna ulaşmaktadır. Türkiye'de sosyal politika alanında özellikle 1961 Anayasası'yla getirilen düzenlemeler, 2000 sonrasında gerçekleşen zihniyet değişimi, IMF'nin Türkiye'ye önerdiği politikaların içinde yer alan sosyal güvenlik reformu ve sosyal politikanın ilk defa “sosyal içirme” kapsamında gündeme gelmesi, 2001 krizi, krizin etkileri ve ülkenin geleneksel ahlaki ekonomik yapısının çöküşü ile Türkiye'nin AB ile ilişkileri ve AB'ye uyum sürecinin bir parçası olarak Türkiye'nin bir Sosyal İçerme Belgesi hazırlamak zorunda kalması sosyal harcamaların gelişiminde etkili olmaktadır (Buğra, 2008:219-221).

Tablo 1'de, OECD ülkelerinde vergi gelirleri ve kamu harcamalarının GSYİH içindeki payları 1980-2015 yılları için gösterilmektedir. Bu dönem içerisinde OECD ülkelerinin vergi gelirlerinin GSYİH'ye oranı %30,1'den %34,3'e çıkarken kamu harcamalarının payının %39,2'den %40,9'a çıktığı gözlenmektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler itibarıyla dikkate alındığında da küreselleşme ve özellikle mali küreselleşme dönemlerinde vergi gelirlerinin ve kamu harcamalarının GSYİH payında bir azalma olmadığı Tablo 1'den görülmektedir. Türkiye'de 1980 yılında vergi gelirleri ve kamu harcamalarının payı sırasıyla %13,4 ve %16,3 iken 2015 yılında %30,0 ve %33,2'dir. Türkiye'de vergi gelirleri ve kamu harcamalarının, 1980-2015 yılları arasındaki seyri dikkate alındığında, bileşimi değişmesine karşın GSYİH içindeki payları artış göstermektedir.

Tablo 1: OECD Ülkelerinde Vergi Gelirleri ve Kamu Harcamasının GSYİH İçindeki Payı, 1980-2015 (%)

Yıl/Ülke	1980		1990		2000		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	VG	KH	VG	KH	VG	KH	VG	KH	VG	KH	VG	KH	VG	KH	VG	KH	VG	KH
ABD	25,5	35,3	26,0	37,4	28,2	33,9	23,5	43,2	23,9	42,0	24,1	40,2	25,7	38,9	25,9	38,2	26,4	37,9
Almanya	36,4	y.y.	34,8	y.y.	36,2	44,7	35,0	47,4	35,7	44,8	36,3	44,3	36,4	44,6	36,6	44,3	36,9	44,0
Avusturya	38,7	49,7	39,4	51,3	42,1	50,7	40,8	53,1	41,0	51,1	41,7	51,5	42,5	51,3	42,8	52,7	43,5	51,7
Avusturalya	26,2	y.y.	28,1	33,4	30,4	34,6	25,6	36,6	26,3	35,5	27,4	35,9	27,6	35,5	27,9	35,7	y.y.	35,8
Belçika	40,5	57,3	41,2	52,7	43,5	49,0	42,6	53,3	43,1	54,5	44,2	55,9	45,0	55,8	45,0	55,1	44,8	53,9
Danimarka	41,3	52,5	44,5	54,3	46,9	52,7	45,1	56,7	45,1	56,4	45,8	58,0	46,8	55,8	49,6	55,3	46,6	54,8
Finlandiya	35,3	40,2	42,9	47,9	45,8	48,0	40,8	54,8	42,0	54,4	42,7	56,2	43,6	57,5	43,8	58,1	44,0	57,0
Fransa	39,4	46,1	41,0	49,6	43,1	51,1	42,0	56,5	43,2	55,9	44,3	56,8	45,2	57,0	45,5	57,3	45,5	57,0
Hollanda	40,3	53,4	40,2	52,4	37,2	41,8	36,1	48,2	35,9	47,0	36,0	47,1	36,5	46,3	37,5	46,2	37,8	45,3
İngiltere	33,4	42,1	32,9	36,6	32,8	35,9	32,5	48,3	33,4	46,6	32,7	46,5	32,5	44,9	32,1	43,7	32,5	43,0
İtalya	28,7	40,1	36,4	52,0	40,6	45,4	41,9	49,9	41,9	49,4	43,9	50,8	44,0	51,1	43,7	50,9	43,3	50,5
İspanya	22,0	34,2	31,6	43,0	33,4	39,1	31,5	45,6	31,5	45,8	32,4	48,1	33,3	45,6	33,9	44,9	33,9	43,8
İsveç	43,8	57,8	49,5	56,5	49,0	53,6	43,2	51,3	42,5	50,7	42,6	51,7	42,9	52,3	42,8	51,4	43,3	50,2
İsviçre	23,3	y.y.	23,6	29,2	27,5	34,2	26,5	32,9	27,0	32,9	26,8	33,3	26,9	34,1	27,0	33,8	27,9	33,9
Japonya	24,8	32,9	28,5	30,8	26,7	37,5	27,6	39,3	28,6	40,2	29,4	40,2	30,4	40,3	32,0	39,8	y.y.	39,0
Kanada	30,4	41,1	35,2	48,3	34,8	40,7	30,7	43,2	30,5	41,7	31,0	41,0	31,0	40,1	31,2	38,6	31,9	40,3
Lüksemburg	34,3	y.y.	33,6	38,5	37,2	37,8	38,0	44,2	37,9	42,4	38,8	44,1	38,1	43,3	38,4	41,8	37,0	41,3
Macaristan	y.y.	y.y.	y.y.	y.y.	38,6	46,8	37,5	49,2	36,5	49,4	38,6	48,2	38,2	48,8	38,2	48,6	39,4	49,7
Meksika	14,5	y.y.	12,4	y.y.	13,6	19,1	14,1	23,6	14,0	23,7	13,9	24,5	14,6	24,3	15,2	24,7	17,4	24,5
Norveç	41,9	45,2	40,3	52,6	41,9	42,0	42,0	45,0	42,1	43,8	41,5	42,9	39,9	44,0	38,7	45,9	38,1	48,8
Polonya	y.y.	y.y.	y.y.	y.y.	32,9	42,1	31,1	45,8	31,6	43,9	31,9	42,8	31,9	42,6	32,1	42,3	y.y.	41,6
Portekiz	21,9	33,1	26,5	39,4	31,1	42,6	30,4	51,8	32,3	50,0	31,8	48,5	34,1	49,9	34,2	51,8	34,5	48,3
Türkiye	13,4	16,3	14,9	12,9	24,2	26,9	26,2	38,1	27,8	35,2	27,6	35,1	29,3	34,5	28,8	33,7	30,0	33,2
Yeni Zelanda	29,6	y.y.	36,2	51,8	32,6	37,5	30,3	47,9	30,5	44,8	32,1	43,7	31,3	42,5	32,5	41,5	32,8	41,4
Yunanistan	20,8	y.y.	25,2	y.y.	33,4	46,3	32,2	52,4	33,7	54,2	35,5	55,4	35,6	62,3	35,8	50,6	36,8	54,3
OECD Ortalaması	30,1	39,2	32,0	39,9	34,0	38,5	32,6	43,8	33,0	42,9	33,4	42,4	33,8	41,8	34,2	41,3	34,3	40,9

Kaynak: www.oecd.org/ (OECD) ve www.bumko.gov.tr (Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü)

2. Kamu Harcamaları ile Kamu Sosyal Harcamalarının Kapsamı

Sosyal harcamalar sosyal politikanın ortaya çıkışına paralel olarak gelişmekle birlikte hangi kamu harcamasının sosyal harcama olduğu yönünde çizgileri kesin olarak belirlenmiş bir ayırım bulunmamaktadır. Batırel (2007:76), devletin tam kamusal hizmet üretmesi, yarı kamusal hizmetlerin üretimine müdahale etmesi, kamu ekonomik kuruluşlarının açıklarını finanse etmesi ve geliri yeniden dağıtmak için yaptığı harcamaları kamu harcaması olarak tanımlamaktadır. Bu tanım, kamu harcamalarından “iktisadi” ve “sosyal” görevler gibi iki görevi yerine getirmesini beklemektedir. Bununla birlikte, kamu sektörü tarafından gerçekleştirilen her

harcama sosyal harcama olmadığı gibi özel sektör tarafından gerçekleştirilen sosyal harcamaların da bulunduğu belirtilmelidir.

OECD (2007:6), ülkeler arasında sosyal harcamalarla ilgili karşılaştırma yapılabilmesi için -öncelikle- hangi harcama türünün “sosyal” olduğunun tespit edilmesi gerektiğini söylemekte ve sosyal harcamaları, aile ve bireylerin refahını olumsuz yönde etkileyen şartların ortadan kaldırılması için kamu veya özel sektör tarafından yapılan mali yardımlar olarak tanımlamaktadır. Ancak bu yardımlar, belirli bir mal ve hizmet için yapılan doğrudan ödemelerle bireysel sözleşme ve transferleri kapsamamaktadır. OECD (2007:7), sosyal harcamalar için dikkate aldığı sosyal amaçları 9 başlık altında toplamaktadır: Yaşlılık, emeklilik ve ölüm, fiziksel yetersizlikle ilgili harcamalar, sağlık, aile, aktif işgücü piyasası politikaları, işsizlik, ev ve düşük gelirli ailelere yapılan diğer sosyal amaçlardır. Erdoğan (2008:12), sosyal harcamaların belirlenmesinde harcamaların yol açtığı dışsallıkların, harcamaların erdemli mal ya da hizmet sunumuyla ilgili olup olmamasının, harcamalardan yararlanan kesimin genişliğinin ve sosyal sorunların oluşturduğu negatif dışsallıkların içselleştirilmesinin dikkate alınması gerektiğini belirtmektedir.

Erdoğan’ın (2008:6) kamu harcamaları ve sosyal harcamalar arasındaki farkı net olarak ortaya koymak için aralarında 31 akademisyen ve 34 Maliye Bakanlığı personelinin bulunduğu 207 kişiden oluşan bir panel gruba uyguladığı “hangi fonksiyonel harcama kalemlerinin sosyal nitelik taşıdığını”nı belirlemeye yönelik anket çalışması Tablo 2’de yer almaktadır. Bu ankete cevap verenler arasında sosyal niteliğe sahip harcamalar konusunda bir “zımnî mutabakat” olduğu görülmektedir. Örneğin; on fonksiyonel harcama kaleminden altısı içerisinde en düşük ağırlığa sahip olan İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri kaleminin aldığı puan dahi Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri kaleminin iki katına yaklaşmaktadır. Erdoğan bu durumun, ampirik olarak kamu harcamaları ile sosyal harcamaların belirgin bir şekilde farklı algılandığını gösterdiğini ifade etmektedir. Bununla birlikte, sosyal harcamalara yönelik bu bilgilerin anlamlı olabilmesi için karşılaştırılabilir olmaları gerekmektedir. Ülkelerin kamu sosyal harcamaları karşılaştırılırken farklı nüfus yapıları, hayat beklentisi, şehirleşme, demokratikleşme ve piyasa koşulları ile sağlık ve eğitim potansiyeli bakımından farklılık gösterdikleri dikkate alınmalıdır.

Tablo 2: “Hangi Fonksiyonel Harcama Kalemlerinin Sosyal Nitelik Taşıdığı” Konusundaki Anket Sonuçları

	Akademisyen	Maliye Bakanlığı Personeli	STK'lar	Maliye Bölümü Yüksek Lisans Öğrencisi	Kamu Yönetimi Bölümü Lisans Öğrencisi	Sade Vatandaş	Bu Seçeneği İşaretleyen Sayısı	Cevap Verenlerin Dağılımı (Yüzde)
Genel Kamu Hizmetleri	4 (2)	6	1	8	15	19	55	26,7
Savunma Hizmetleri	3 (0)	4	0	13	5	16	41	19,9
Kamu Düzeni ve Güvenliği Hizmetleri	4 (0)	10	1	13	17	15	60	29,1
Ekonomik İşler ve Hizmetleri	2 (0)	8	2	3	3	13	31	15,0
Çevre Koruma Hizmetleri	15 (2)	19	5	28	21	37	125	60,7
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	18 (3)	18	6	20	23	28	114	55,3
Sağlık Hizmetleri	21 (3)	25	8	28	33	37	153	74,3
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	16 (7)	27	7	26	23	38	143	69,4
Eğitim Hizmetleri	21 (7)	24	8	26	28	38	150	72,8
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	20 (10)	26	8	31	35	51	179	86,9
Toplam Cevap Veren Sayısı	21 (10)	34	8	39	35	59	206	100

Kaynak: Erdoğan, 2008:128.

Not: Parantez dışındakiler maliye bölümünde görev yapmakta olan akademisyenlerden bu seçeneği işaretleyenlerin sayısını, parantez içindekiler ise iktisat bölümünde görev yapmakta olan akademisyenlerden bu seçeneği işaretleyenlerin sayısını göstermektedir.

3. Sosyal Harcamaların Hesaplanmasında Kullanılan Metodoloji

Erdoğan (2008:6), sosyal harcama kavramının sıklıkla kullanılmasına karşın bu kavramın herkes için farklı bir anlam taşıdığını ifade etmektedir. Bu noktada yapılması gereken uluslararası karşılaştırmalara imkân tanıyacak kabullere gitmektir. Sosyal harcamaların uluslararası karşılaştırmalarını sağlayacak üç yöntem bulunmaktadır: OECD'nin kullanmakta olduğu Sosyal Harcamalar Veri Tabanı (SOCX), Avrupa İstatistik Veri Tabanının (EUROSTAT) kullanmakta olduğu Avrupa Birleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri Sistemi (ESSPROS) ve Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) kullanmakta olduğu yöntemlerdir. ILO, kurulduğu 1919 yılından bu yana sosyal koruma alanında ülkelere politika önerileri sunmaktadır. ILO, sosyal korumayı “hastalık, doğum, iş kazaları, işsizlik, yaşlılık, fiziksel engellilik, malullük gibi durumlar karşısında gelirin bir kısmının veya tamamının kaybolması sonucunda ekonomik ve sosyal tehlikeler karşısında bireylerin korunması” şeklinde tanımlamaktadır (ILO SECSOC, 2017).

ESSPROS, sosyal korumanın uluslararası kabul edilen bir tanımı olmadığı gibi uygulanan bir politikanın da tüm amaçlara hizmet etmediğini belirttiikten sonra sosyal korumayı “risk ve ihtiyaçların aile ve bireyler üzerindeki yükünü kamu ve özel sektörün operasyonlarıyla hafifletmek” şeklinde tanımlamaktadır. ESSPROS metodolojisinde sosyal koruma harcamalarına fiziksel engellilik, hastalık, sağlık, yaşlılık, malullük, aile/çocuk yardımları, işsizlik, konut ve sosyal dışlanma konuları kapsamaktadır. ESSPROS, çocuklu yoksul ailelere yapılan eğitim harcamaları dışındaki harcamaları kapsamamakta; fakat idari ve diğer harcamaları sosyal harcamalar içine dahil etmektedir. ESSPROS metodolojisi nakit ve aynı yardımları içermektedir (ESSPROS, 2016:8). SOCX metodolojisine göre, bir harcamanın sosyal harcama olup olmadığını anlamının iki yolu bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, yapılan yardım bir veya daha fazla sosyal amaca hizmet etmelidir; ikincisi ise toplumsal yeniden dağıtım (sosyal hizmetler, sosyal sigorta ve sosyal yardımlar) ve zorunlu katılımı gerektirmelidir. SOCX metodolojisi hangi harcamaları sosyal harcama olarak kabul ettiğini açık bir şekilde belirtmiştir: Yaşlılık, malullük, fiziksel engellilik, sağlık, aile, işsizlik, konut ve diğer sosyal yardımlar. Bu yöntemde sosyal yardımlar; nakit yardımları (emeklilik aylığı, doğum tazminatı ve diğer nakit yardımlar), sosyal hizmetleri (çocuk, engelli ve yaşlı bakımı) ve vergi indirimlerini kapsamaktadır (OECD, 2007:12). Ayrıca, idari ve diğer harcamaları ESSPROS metodolojisinden farklı olarak eğitim harcamalarını ise ESSPROS metodolojisinde olduğu gibi kapsamamaktadır.

Buğra ve Adar (2007:18) Türkiye için kamu eğitim harcamalarının önemini vurgularken kamu eğitim harcamalarının kamu sosyal harcamaları içine dâhil edilmesinin faydalı olacağını belirtmektedir. SOCX ve ESSPROS metodolojilerinden faydalanan yazarlar Türkiye’de kamu sosyal harcamalarını hesaplarken iki yol izlemişlerdir. İlk aşamada, Sosyal

Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünün (SYDGM) ihtiyaç sahibi öğrencilere verdiği destekleri de içine alan eğitim harcamalarını hesaplamalarına dâhil etmezken; ikinci aşamada, bu harcamaları da hesaba katarak Türkiye'nin sosyal gerçekliğine daha uygun olduğunu düşündükleri rakamlara ulaşmaktadırlar. Bununla birlikte Buğra ve Adar (2007:22) sosyal harcamaların iki sebepten dolayı gerçek değerinin altında gösterilmiş olabileceğini belirtmektedir. Bu sebeplerden ilki Aktif İşgücü Piyasası Programları (AİPP) ile ilgilidir. Yazarlar, Türkiye'de bu tip programların çoğunlukla Dünya Bankası ve AB fonları ile finanse edildiğini ve bu harcamaları yıllık bazda ayrıştırarak sunmanın mümkün olmadığını belirtmektedir. Bu durum, AİPP'nin hesaplamalara dâhil edilmediği ESSPROS metodolojisi için bir sorun teşkil etmezken SOCX metodolojisi ile derlenen sosyal harcama verilerinin gerçek değerlerinin altında gözükmeye yol açmaktadır. Yazarlara göre, sosyal harcamaların gerçek değerlerinin altında gözükmeye yol açacak diğer bir unsur da belediyelerin yapmakta oldukları sosyal harcamalardır. Buğra ve Adar (2007:22-23) 2004 yılından bu yana fonksiyonel bütçe sınıflandırmasına gidildiğini ve bütçe rakamlarının belediyelere yapılan transferleri de kapsadığını belirtmekle birlikte -2004 öncesinde hem ESSPROS hem de SOCX metodolojileri ile uyum açısından- gerçek değerinin altında hesaplama sorununun mevcut olduğunu belirtmektedir.

Topuz (2009), çalışmasında SOCX ve ESSPROS verilerinden faydalanmakla birlikte -2001-2009 yılları arasında- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından eğitim, sağlık ve sosyal koruma harcamalarının yer aldığı kamu kesimi sosyal harcama istatistiklerinden yararlanmaktadır. DPT, hazırladığı kamu kesimi sosyal harcama istatistiklerinde merkezi yönetim bütçesinde yer alan kuruluşlar ile bütçe dışı fonlar, KİT'ler, sosyal güvenlik kuruluşları, döner sermayeler ve mahalli idarelerin yapmış olduğu eğitim ve sağlık harcamaları ile sağlık alanındaki yeşil kart uygulamasını sosyal harcamalar içerisinde göstermektedir. Bununla birlikte sosyal koruma alanında emeklilik aylıkları ve diğer harcamaları (sosyal güvenlik kuruluşlarının diğer giderleri ile işsizlik sigortası fonunun giderleri), sosyal yardım ve primsiz ödemeleri (Konsolide Bütçe Kuruluşları, SYDTF'nin sağlık ve eğitim dışı harcamaları ve Emekli Sandığı tarafından primsiz ödemeler kapsamındaki harcamalar) ve doğrudan gelir desteği ödemelerini içermektedir.

Türkiye'de, kamu sosyal harcamaları üzerine yapılan bazı çalışmalarda, uluslararası metodolojilerden farklı yöntemler de kullanılmaktadır. Yılmaz (2006:60) kamu sosyal harcamalarının hesaplanmasında merkezi yönetimin dışında yerel yönetimlerin konsolide bütçe dışında kalan fon kuruluşları ile sosyal güvenlik kuruluşlarının gerçekleştirdikleri sosyal niteliği ağır basan harcamaların da hesaba katılması gerektiğini belirtmektedir. Yılmaz, kamu sosyal harcamalarını hesaplarken öncelikle konsolide bütçeden eğitim, sağlık ve diğer sosyal hizmetlere ayrılan kaynakların boyutunu belirlediğini ve

sonrasında yerel yönetimlerin, sosyal güvenlik kuruluşlarının ve SYDGM'nin yapmış olduğu sosyal harcamaları hesapladığını ve GSMH'ye oranla büyüklüklerini tespit ettiğini ifade etmektedir. Erdoğan (2008:13) kamu sosyal harcamalarının hesaplanmasında ilk adımın -hangi kamu idaresi tarafından yapılırsa yapılsın- fonksiyonel sınıflandırma başlığı altında yer alan ve bir bütün olarak sosyal harcama olduğu ifade edilen harcamaların alt alta toplanması gerektiğini belirtmektedir. Erdoğan, sosyal niteliği ağır basan harcamaları gerçekleştiren kurumların hem “Genel Kamu Hizmetleri” başlığı altındaki harcamalarını hem de “Savunma Hizmetleri” ve “Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri” başlığı altındaki harcamalarını, asli faaliyetlerini gerçekleştirebilmeleri için tamamlayıcı özellik taşımalarından hareketle sosyal harcama olarak değerlendirilebileceğini; fakat hangi kamu kurumu tarafından gerçekleştiriliyor olursa olsun “Ekonomik İşler ve Hizmetler” başlığı altındaki harcamaların sosyal harcama tanımının dışında bırakılmasının uygun olacağını ifade etmektedir. Yılmaz ve Erdoğan'nun üzerinde durduğu sosyal harcama türleri ve sosyal harcamacı kuruluşlar Tablo 3'de yer almaktadır.

Tablo 3: Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Kamu Sosyal Harcamaları

Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Sosyal Harcamalar			Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Sosyal Harcamalar	
Harcama Türleri	Harcama Kurum	Hizmet Türleri	Harcama Türleri	Harcama Kurum
Eğitim Hizmetleri	Milli Eğitim Bakanlığı Üniversiteler Yüksek Öğretim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü Yüksek Öğretim Kurulu Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi Mesleki Yeterlilik Kurumu	Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Hizmetleri Ortaöğretim Hizmetleri Ortaöğretim Sonrası Mesleki Eğitim Hizmetleri Yükseköğretim Hizmetleri Seviyeye Göre Sınıflandırılmayan Eğitim Hizmetleri Eğitime Yardımcı Hizmetler Eğitime İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri Sınıflandırmaya Girmeyen Eğitim Hizmetleri	Eğitim Hizmetleri	1930-1982 Yılları Arasında Milli Eğitim Bakanlığı Üniversiteler 1982'den Sonra Milli Eğitim Bakanlığı Üniversiteler YÖK
Sağlık Hizmetleri	Sağlık Bakanlığı Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü	Tıbbi Ürünler, Çihaz ve Ekipmanlara İlişkin İşler ve Hizmetler Ayakta Yürütülen Tedavi Hizmetleri Hastane İşleri ve Hizmetleri Halk Sağlığı Hizmetleri Sınıflandırmaya Girmeyen Sağlık Hizmetleri Sağlık Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	Sağlık Hizmetleri	Sağlık Bakanlığı Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Özürlüler İdaresi Başkanlığı (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı)	Hastalık ve Malullük Hizmetleri Yaşlılık Hizmetleri Yaşlılık Yardımı Hizmetleri Dul ve Yetim Aylığı Hizmetleri Aile ve Çocuk Yardımı Hizmetleri İşsizlik Yardımı Hizmetleri İşkan Yardımı Hizmetleri Sosyal Güvenliği Bulunmayanlara Sağlanan Hizmetler Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardımlara İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	Sosyal Güvenlik Hizmetleri	1976 Yılına Kadar Çalışma Bakanlığı 1976 Yılından Sonra Çalışma Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 1984 Yılından İtibaren Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Sosyal Harcamalar			Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Sosyal Harcamalar	
Harcama Türleri	Harcamacı Kurum	Hizmet Türleri	Harcama Türleri	Harcamacı Kurum
Çevre Koruma Hizmetleri	Çevre ve Orman Bakanlığı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Orman Genel Müdürlüğü (Orman ve Su İşleri Bakanlığı)	Atık Yönetim Hizmetleri Atık Su Yönetimi Hizmetleri Kirliliğin Azaltılması Hizmetleri Doğal Ortamın ve Bio Çeşitliliğin Korunması Hizmetleri Çevre Korumaya İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri Sınıflandırmaya Girmeyen Çevre Koruma Hizmetleri		
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Karayolları Genel Müdürlüğü Ulaştırma Bakanlığı Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) (Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı) (Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı)	İskân İşleri ve Hizmetleri Toplum Refahı Hizmetleri Su Temini İşleri ve Hizmetleri Sokak ve Caddelerin Aydınlatılması Hizmetleri İskân ve Toplum Refahına İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri Sınıflandırmaya Girmeyen İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri		İmar ve İskân Bakanlığı Vakıflar Genel Müdürlüğü Diyanet İşleri Başkanlığı 1972 Yılından İtibaren Gençlik ve Spor Müdürlüğü 1975 Yılından İtibaren Kültür Bakanlığı 1984 Yılından İtibaren Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu 1990 Yılından İtibaren Çevre Müsteşarlığı (Çevre Bakanlığı)
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	Kültür ve Turizm Bakanlığı Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü Diyanet İşleri Başkanlığı Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü Vakıflar Genel Müdürlüğü Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanlığı Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (Gençlik ve Spor Bakanlığı) (Spor Genel Müdürlüğü)	Dinlenme ve Spor Hizmetleri Kültür Hizmetleri Yayın ve Yayın Hizmetleri Din Hizmetleri Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri Sınıflandırmaya Girmeyen Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri		Diger Sosyal Hizmetler
Diger Sosyal Hizmetler	Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü TÜBİTAK Türkiye Bilimler Akademisi Başkanlığı Milli Produktivite Merkezi (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı)	Yanda Yer Alan Harcamacı Kurumların "Tamamlayıcı Hizmetler" Başlığı Altında Yaptıkları Harcamaların Tümü.		

Kaynak: Erdöğü, 2008: 14 ve Yılmaz, 2006: 16.

4. Türkiye ve OECD Ülkelerinde Kamu Sosyal Harcamalarının Ampirik Analizi

Çalışmada, Türkiye’de kamu sosyal harcamaları 1990-2015 yılları için Erdoğan’ın kullanmış olduğu yöntem dikkate alınarak hesaplanmaktayken, OECD ülkelerinde kamu sosyal harcamaları 1980-2015 yılları arasındaki dönemde SOCX metodolojisinden yararlanılarak incelenmektedir. Erdoğan’ın kullanmakta olduğu yöntem Türkiye gerçekliğini daha iyi yansıttığı, kapsamının genişliği ve yapılan harcamaların bütçe ve GSYİH içindeki payları itibarıyla karşılaştırılabilir olması nedeniyle 2004-2015 yılları arasında referans alınmaktayken Yılmaz’ın sosyal harcamaları hesaplarken kullandığı ekonomik ayırım Erdoğan’ın belirlediği kurumlar ve merkezi yönetim bütçesi çerçevesinde 1990-2003 yılları için referans alınmaktadır. Türkiye için kamu sosyal harcamalarının hesaplanmasında kullanılan karma yöntem, yazarların hesaplamalarında kullandıkları yöntemden birkaç noktada ayrılmaktadır. Öncelikle, Yılmaz’ın “Diğer Sosyal Hizmetler” başlığı altında verdiği kurumlar, Erdoğan’ın hesaplamaları içinde yer aldığı için ekonomik ayırma göre diğer sosyal harcamalar hesaplanmamaktadır. Diğer bir nokta, Erdoğan sosyal niteliği ağır basan kurumların “ekonomik işler ve hizmetler” dışındaki harcamalarını hesaplamalarına dâhil ederken çalışma sadece “tamamlayıcı özellik taşıyan” harcamaları hesaplamalarına dâhil etmektedir. Bu iki farklılığın temel nedeni “çifte sayımın” önüne geçmektir. Son olarak Erdoğan “Diğer Sosyal Harcamalar” başlığı altındaki kurumların genel kamu hizmeti harcamalarını hesaplamalarına dâhil etmekteyken çalışma tamamlayıcı özellikteki harcamaları dikkate almaktadır.

Tablo 4’de kamu sosyal harcamalarının kendi aralarındaki dağılımı ve kamu sosyal harcamalarının merkezi yönetim bütçesi (2004 öncesinde konsolide bütçe) ve GSYİH’den aldıkları paylar gösterilmektedir. 1980 yılında sosyal harcamalar içinden %47,4 ile en yüksek payı eğitim harcamaları almaktayken 2015 yılında en yüksek payı %35,8 ile sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları almaktadır. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları 2003 yılına kadar %1’ler düzeyinde gitmekteyken 2003 sonrasında hesaplama yönteminin ve hesaplamaya dahil olan kurumların değişmesiyle harcamalarda bir sıçrama ortaya çıkmıştır. Eğitim harcamalarından sonra beşeri sermayenin önemli bir belirleyicisi olan sağlık harcamalarının sosyal harcamalar içindeki payı 1980 yılında %11,9 iken 2015 yılında %8,9 olmuştur. Bu dönemde önemli bir artış da çevre koruma harcamalarında gözlenmektedir. İskân ve toplum refahı harcamaları diğer harcamaların payının artmasına karşılık düşüş göstermektedir. Dinlenme, kültür ve din hizmetleri harcamaları ise 1990-2010 arasında azalmış; fakat 2011’den sonra artarak 2015 yılında sosyal harcamalardan aldığı pay %6,9 olarak gerçekleşmiştir. 2015 yılında en çok payı sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamalarıyla eğitim harcamaları almaktayken en az payı diğer sosyal harcamalar, çevre koruma harcamaları ve dinlenme, kültür ve din

hizmetleri harcamaları almaktadır. Sosyal harcamaların 1980 yılında bütçeden aldığı pay %39,6 iken 2002-2009 döneminde hızlı bir şekilde artarak 2015 yılında -yaklaşık %40 artışla- %55,6 olarak gerçekleşmiştir. Sosyal harcamaların 2015 yılı itibarıyla GSYİH'den aldığı pay ise %12,0'dır.

Tablo 5 kamu sosyal harcamalarının, kamu harcamalarının ve GSYİH'nin reel artış hızlarını 1991-2015 yılları için göstermektedir. Tablodan üç önemli sonuç ortaya çıkmaktadır: i) İktisadi kriz dönemlerinde GSYİH'deki düşüşe paralel olarak kamu harcamaları ve kamu sosyal harcamaları da düşmektedir. ii) GSYİH'deki değişimlere kamu harcamaları hızlı bir şekilde uyum sağlarken kamu sosyal harcamalarının gecikmeli olarak uyum sağladığı gözlenmektedir. iii) GSYİH'deki değişim hızına kamu harcamaları daha ılımlı bir şekilde tepki vermekteyken sosyal harcamalar denk veya daha yüksek bir hızla karşılık vermektedir. Bu da sosyal harcamaların GSYİH değişimlerine karşı daha esnek olduğu ve sosyal harcamaların kamu harcamalarından daha hızlı azaldığı veya daha hızlı yükseldiği anlamına gelmektedir. Diğer bir ifadeyle, GSYİH'deki bir yükseliş bütçe kalemleri içerisinde pozitif dışsallığı yüksek olan sosyal harcamaları diğer harcamalara nispetle daha hızlı bir şekilde arttırmaktadır.

Tablo 4: Kamu Sosyal Harcamalarının Kendi Aralarındaki Dağılımı, Merkezi Yönetim Bütçesi ve GSYİH İçindeki Payları, 1990-2015 (%)

Yıllar/Sosyal Harcamalar	1990			2000			2010			2011			2012			2013			2014			2015		
	KAD	MYB	GSYİH	KAD	MYB	GSYİH	KAD	MYB	GSYİH	KAD	MYB	GSYİH	KAD	MYB	GSYİH	KAD	MYB	GSYİH	KAD	MYB	GSYİH	KAD	MYB	GSYİH
Eğitim Harcamaları	47,4	18,8	3,3	47,8	10,1	2,8	31,0	13,6	3,5	33,3	16,6	3,7	31,1	16,9	3,9	31,1	17,0	3,8	32,8	18,0	4,0	33,1	18,4	4,0
Sağlık Harcamaları	11,9	4,7	0,8	11,6	2,4	0,7	12,4	5,5	1,4	11,9	5,9	1,3	8,0	4,3	1,0	8,8	4,8	1,1	8,7	4,8	1,1	8,9	5,0	1,1
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Harcamaları	1,2	0,5	0,1	0,9	0,2	0,1	46,2	20,4	5,2	38,8	19,3	4,4	39,0	21,1	4,9	38,4	21,1	4,7	37,5	20,6	4,5	35,8	19,9	4,3
Çevre Koruma Harcamaları	1,2	0,5	0,1	2,2	0,5	0,1	0,8	0,3	0,1	0,7	0,4	0,1	4,8	2,6	0,6	4,2	2,3	0,5	4,3	2,4	0,5	4,2	2,3	0,5
İskân ve Toplum Refahı Harcamaları	31,2	12,3	2,1	31,8	6,7	1,8	4,3	1,9	0,5	9,7	4,9	1,1	9,8	5,3	1,2	9,9	5,4	1,2	8,8	4,9	1,1	10,0	5,6	1,2
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri Harcamaları	7,1	2,8	0,5	5,6	1,2	0,3	4,6	2,0	0,5	4,6	2,3	0,5	6,5	3,5	0,8	6,7	3,7	0,8	6,9	3,8	0,8	6,9	3,8	0,8
Diğer Sosyal Harcamalar	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	1,0	0,4	0,1	0,9	0,4	0,1	0,8	0,4	0,1	0,9	0,5	0,1	0,9	0,5	0,1	1,1	0,6	0,1
Toplam Sosyal Harcamalar	100	39,6	6,9	100	21,1	5,8	100	44,1	11,2	100	49,8	11,2	100	54,1	12,5	100	54,8	12,4	100	54,9	12,1	100	55,6	12,0

Kaynak: www.bumko.gov.tr (Erişim tarihi 26.07.2009) ve Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimi Raporlarından (2004-2015) tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo 5: Kamu Sosyal Harcamaları, Kamu Harcamaları ve GSYİH'nin Reel Artış Hızları, 1991-2015 (1990=100, %)

Yıllar/Sosyal Harcamalar	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eğitim Harcamaları	9,9	-24,3	-15,7	9,5	-8,3	2,7	4,5	2,4	15,7	8,6	5,8	7,7	-6,2	24,3	5,5	6,1	8,0	7,5
Sağlık Harcamaları	0,3	-21,2	-16,1	17,4	-3,6	-3,7	15,8	35,2	17,1	10,6	6,2	10,5	-5,2	10,2	-24,0	16,8	1,9	8,8
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Harcamaları	-1,9	-24,0	-8,9	8,5	1,1	2254,8	141,5	12,2	-0,3	21,3	-0,4	35,9	-1,2	-3,3	13,5	4,8	-0,2	1,6
Çevre Koruma Harcamaları	8,3	-20,0	9,5	7,8	-14,7	5,7	-83,4	49,8	-20,6	258,1	-6,8	15,0	9,3	11,6	626,2	-6,7	5,5	2,5
İskân ve Toplum Refahı Harcamaları	16,3	-18,0	18,7	15,4	-20,5	-11,9	-91,2	13,9	302,1	11,2	-21,8	-6,8	16,6	162,5	13,8	7,4	-8,8	20,9
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri Harcamaları	4,3	-24,5	-15,3	9,1	-6,5	-2,7	-2,8	14,3	23,2	6,4	8,9	8,2	9,0	15,3	60,8	10,5	4,6	5,9
Diğer Sosyal Harcamalar	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	-1,4	5,1	19,0	-12,6	2,3	-2,5	29,9	3,7	22,3
Toplam Kamu Sosyal Harcamaları	10,2	-22,1	-6,6	12,2	-11,7	20,6	10,9	11,1	15,4	14,3	1,7	18,9	-2,3	15,0	13,0	6,4	2,3	6,4
Kamu Harcamaları	19,6	-17,1	-1,5	26,9	-17,1	-3,9	-13,6	-5,1	13,0	4,2	2,8	7,9	1,4	1,9	4,0	5,1	2,0	5,2
GSYİH	-1,0	-13,0	-5,7	5,8	-15,4	3,0	6,1	7,0	8,5	1,5	4,4	-8,3	7,3	14,6	1,8	7,4	4,8	6,6

Kaynak: www.bumko.gov.tr (Erişim tarihi 26.07.2009) ve Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimi Raporlarından (2004-2015) tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo 6, OECD ülkelerinde kamu sosyal harcamalarının gelişimini 1980-2015 yılları için göstermektedir. Kamu sosyal harcamalarının OECD ortalaması 1980 yılında %14,9 iken 2015 yılında %21,0 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye’de kamu sosyal harcamaları 1980 yılında %4,0 iken 2014 yılına kadar istikrarlı bir seyir izleyerek %13,5’e ulaşmıştır. 2015 yılına ait veri çalışmada yapılan hesaplamalardan elde edilmektedir ve gerçekleşme %12,0’dır. Kamu sosyal harcamaları yüksek olan ülkelerin aynı zamanda vergi gelirleri ve kamu harcamalarının da yüksek olduğu; fakat kamu harcaması yüksek olan ülkelerin sosyal harcamalarının mutlak surette yüksek olmadığı Tablo 2 ve Tablo 8 karşılaştırıldığında görülmektedir. Finlandiya, Danimarka, İsveç, Fransa, Belçika ve Avusturya kamu sosyal harcamalarının en yüksek olduğu ülkelerken Kore, Şili, Letonya ve Türkiye kamu sosyal harcamalarının en düşük kaldığı ülkelerdir. 2015 yılı itibarıyla sosyal harcamaların GSYİH’deki payı ABD’de %19, Almanya’da %25, Avusturalya’da %18,8, Kanada’da %17,2 ve Yeni Zelanda’da %19,7’dir. 1980-2015 döneminde kamu sosyal harcamalarındaki en yüksek artış Japonya, Portekiz, Türkiye ve Yunanistan’da gözlenmektedir. İsrail dışarıda bırakıldığında OECD ülkelerinde kamu sosyal harcamalarının 1980-2015 döneminde arttığı Tablo 6’dan anlaşılmaktadır.

Tablo 6: OECD Ülkelerinde Kamu Sosyal Harcamalarının Gelişimi, 1980-2015 (%)

Yıl/Ülke	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2013	2014	2015
ABD	12,8	12,8	13,2	15,1	14,3	15,6	19,3	18,8	18,8	19,0
Almanya	21,8	22,2	21,4	25,2	25,4	26,3	25,9	24,8	24,9	25,0
Avusturya	22,0	23,3	23,2	26,0	25,5	25,9	27,6	27,6	27,9	28,0
Avusturalya	10,3	12,1	13,1	16,9	18,2	16,7	16,7	18,1	18,7	18,8
Belçika	23,1	25,6	24,4	25,2	23,5	25,3	28,3	29,3	29,2	29,2
Çek Cumhuriyeti	y.y.	y.y.	14,2	16,1	18,0	18,1	19,8	20,3	19,9	19,5
Danimarka	20,3	19,3	22,0	25,5	23,8	25,2	28,9	29,0	29,0	28,8
Estonya	y.y.	y.y.	y.y.	y.y.	13,8	13,0	18,3	15,9	16,0	17,0
Finlandiya	17,7	21,7	23,3	28,9	22,6	23,9	27,4	29,5	30,2	30,6
Fransa	20,2	25,2	24,3	28,3	27,5	28,7	30,7	31,5	31,9	31,7
Hollanda	23,3	23,8	24,0	22,3	18,4	20,5	22,1	22,9	22,7	22,3
İngiltere	15,6	18,2	15,2	18,3	17,7	19,4	22,8	21,9	21,6	21,5
İtalya	17,4	20,1	20,7	21,0	22,6	24,1	27,6	28,6	29,0	28,9
İrlanda	15,7	20,4	16,8	17,5	12,6	14,9	22,4	20,2	19,2	17,0
İspanya	15,0	17,1	19,2	20,7	19,5	20,4	25,8	26,3	26,1	25,4
İsrail	y.y.	y.y.	y.y.	17,0	17,0	16,3	16,0	16,1	16,2	16,0
İsveç	24,8	27,0	27,2	30,6	26,8	27,4	26,3	27,4	27,1	26,7
İsviçre	12,8	13,4	12,1	16,1	16,3	18,4	18,4	19,2	19,3	19,6
İzlanda	y.y.	y.y.	13,2	14,7	14,6	15,9	17,0	16,6	16,7	15,7
Japonya	10,2	11,1	11,1	14,1	16,3	18,2	22,1	23,1	y.y.	v.y
Kanada	13,3	16,4	17,5	18,4	15,8	16,1	17,5	16,9	16,8	17,2

Yıl/Ülke	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2013	2014	2015
Kore	y.y.	y.y.	2,7	3,1	4,5	6,1	8,3	9,3	9,7	10,1
Letonya	y.y.	y.y.	y.y.	y.y.	14,8	12,2	18,7	14,4	14,2	14,4
Lüksemburg	19,2	18,7	18,1	19,7	18,6	22,4	22,9	23,2	23,0	22,2
Macaristan	y.y.	y.y.	y.y.	y.y.	20,1	21,9	23,0	22,1	21,4	20,7
Meksika	y.y.	1,7	3,2	4,1	4,8	6,3	7,5	y.y.	y.y.	y.y.
Norveç	16,1	17,2	21,6	22,5	20,4	20,7	21,9	21,8	22,4	23,9
Polonya	y.y.	y.y.	14,6	21,8	20,2	20,9	20,6	19,6	19,5	19,4
Portekiz	9,5	9,8	12,2	16,0	18,5	22,3	24,5	25,5	24,5	24,1
Slovak Cumhuriyeti	y.y.	y.y.	y.y.	18,4	17,6	15,8	18,1	18,1	19,3	19,4
Slovenya	y.y.	y.y.	y.y.	5,7	22,4	21,4	23,4	24,0	23,1	22,4
Şile	y.y.	y.y.	9,8	11,0	12,7	8,7	10,5	10,0	10,5	11,2
Türkiye	4,0	3,2	5,5	5,6	7,7	10,3	12,8	13,4	13,5	12,0
Yeni Zelanda	16,7	17,1	20,5	17,9	18,5	17,8	20,3	19,3	19,4	19,7
Yunanistan	9,9	15,4	15,7	16,6	18,4	20,4	23,8	26,0	26,1	26,4
OECD Ortalaması	14,9	16,5	16,9	18,8	18,0	18,8	21,1	21,1	21,1	21,0

Kaynak: www.oecd.org (OECD)

Sonuç

Sosyal harcamalar gelir dağılımında adalet, doğuştan gelen eşitsizlikler ve yoksulluk gibi sosyal risklerin ortadan kaldırılması, sosyal ihtiyaçların düzenli ve sürekli bir şekilde karşılanması ve sosyal içerme kapsamında asgari bir refah düzeyine ulaşılmasında önemli bir rol oynamaktadır. Eğitim ve sağlık harcamalarının kalkınma üzerindeki olumlu etkileri dikkate alındığında, sosyal harcamaların kısılması iktisadi ve sosyal sorunlara yol açmaktadır. Sosyal harcamaların azaltılması sosyal dışlanmışlıkla mücadeleyi de zayıflatmaktadır. Bu kapsamda çalışmada, mali küreselleşmenin Türkiye ve OECD ülkelerinde kamu sosyal harcamalarını hangi düzeyde etkilediği araştırılmıştır. Türkiye’de kamu sosyal harcamaları 1990-2015 yılları için Erdoğan’ın kullanmakta olduğu merkezi yönetim bütçesi fonksiyonel sınıflandırma kalemlerinden yararlanılarak hesaplanmış ve 1980-2015 yılları için SOCX metodolojisinden yararlanılarak OECD ülkeleriyle karşılaştırma yapılmıştır.

Türkiye’de, 2015 yılında, kamu sosyal harcamalarında en yüksek payı sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamalarıyla eğitim harcamaları almışken en düşük payı diğer sosyal harcamalar, çevre koruma harcamaları ve dinlenme, kültür ve din hizmetleri harcamaları almıştır. Kamu sosyal harcamalarının 1980 yılında bütçeden aldığı pay %39,6 iken 2015 yılında aldığı pay -yaklaşık %40’lık artışla- %55,6 olarak gerçekleşmiştir. Kamu sosyal harcamalarının 2015 yılı itibarıyla GSYİH’den aldığı pay ise %12,0’dır. Kamu sosyal harcamalarının, kamu harcamalarının ve GSYİH’nin reel artış hızları 1991-2015 yılları için değerlendirildiğinde şu üç önemli sonuç ortaya çıkmıştır: i) İktisadi kriz dönemlerinde GSYİH’deki düşüşe paralel olarak kamu harcamaları ve kamu sosyal harcamaları da

düşmektedir. ii) GSYİH'deki değişimlere kamu harcamaları hızlı bir şekilde uyum sağlarken kamu sosyal harcamalarının gecikmeli olarak uyum sağladığı gözlenmektedir. iii) GSYİH'deki değişim hızına kamu harcamaları daha ılımlı bir şekilde tepki vermekteyken sosyal harcamalar denk veya daha yüksek bir hızla karşılık vermektedir. Bu da sosyal harcamaların GSYİH değişimlerine karşı daha esnek olduğu ve sosyal harcamaların kamu harcamalarından daha hızlı azaldığı veya daha hızlı yükseldiği anlamına gelmektedir. Diğer bir ifadeyle, GSYİH'deki bir yükseliş bütçe kalemleri içerisinde pozitif dışsallığı yüksek olan sosyal harcamaları diğer harcamalara nispetle daha hızlı bir şekilde artırmaktadır.

Türkiye ve OECD ülkelerinde kamu sosyal harcamaları 1980-2015 yılları için karşılaştırılmıştır. Kamu sosyal harcamalarının OECD ortalaması 1980 yılında %14,9 iken 2015 yılında %21,0 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye'de kamu sosyal harcamaları 1980 yılında %4,0 iken 2014 yılında %13,5 ve 2015 yılında %12,0 olarak gerçekleşmiştir. Kamu sosyal harcamaları yüksek olan ülkelerin aynı zamanda vergi gelirleri ve kamu harcamalarının da yüksek olduğu; fakat kamu harcaması yüksek olan ülkelerin sosyal harcamalarının mutlak surette yüksek olmadığı gözlenmektedir. Finlandiya, Danimarka, İsveç, Fransa, Belçika ve Avusturya kamu sosyal harcamalarının en yüksek olduğu ülkelerken Kore, Şili, Letonya ve Türkiye kamu sosyal harcamalarının en düşük kaldığı ülkelerdir. Bununla birlikte 1980-2015 döneminde, kamu sosyal harcamalarındaki en yüksek artışlar Japonya, Portekiz, Türkiye ve Yunanistan'da gözlenmiştir. İsrail dışarıda bırakıldığında OECD ülkelerinde kamu sosyal harcamalarının 1980-2015 döneminde arttığı belirtilmelidir. Neoklasik iktisat temelli mali küreselleşme sürecinde öngörülen vergi gelirleri ve kamu harcamalarının kısılacağı yaklaşımının uygulamada geçerli olmadığı anlaşılmaktadır. 1980-2015 döneminde Türkiye ve OECD ülkelerindeki vergi gelirleri, kamu harcamaları ve sosyal harcamalarda artış meydana gelmiştir. Bu dönemde, vergi gelirlerinin dolaylı vergiler ve ücretliler üzerinden elde edilen gelir vergisi aleyhine artış göstermesi, sermaye üzerindeki optimal vergi oranlarının ve kamu sosyal harcamalarının finansmanının araştırılmasını gerekli kılmaktadır. Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesinin iyileştirilmesi ve sosyal harcamaların maliyetlerinin gözden geçirilmesi mali disiplinin sürdürülmesine yardımcı olacaktır.

Kaynakça

- Avi-Yonah, R.S. (2000), "Globalization, Tax Competation, and the Fiscal Crisis of the Welfare State", *Harvard Law Review* 113(7), 1573-1676, <http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1049&context=articles> (Erişim Tarihi: 16.07.2017)
- Batirel, Ö.F. (2007), *Kamu Maliyesi ve Yönetimi*, İstanbul: İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları.

- Buğra, A. ve Adar, S. (2007), *Türkiye'nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi*, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu.
- Buğra, A. (2008), *Kapitaliz, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Erdoğan, M.M. (2008), "Türkiye'de Sosyal Bütçe ve Gelişimi". *Türkiye'de Sosyal Bütçe Nasıl Yapılıyor? Nasıl İzleniyor?* Ed. A. Buldam, İstanbul: TESEV Yayınları, 1-126.
- ESSPROS (2016), <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7766647/KS-GQ-16-010-EN-N.pdf/3fe2216e-13b0-4ba1-b84f-a7d5b091235f> (Erişim Tarihi: 20.07.2017)
- Hausler, G. (2002), "The Globalization of Finance", *Finance&Development* 39(1), www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/03/hausler.htm#auther (Erişim Tarihi: 16.07.2017)
- Heinemann, F. (2000), "Does Globalization Restrict Budgetary Autonomy", *Intereconomics*. 35(6), 288-298, <https://link.springer.com/article/10.1007/BF02930289> (Erişim Tarihi: 05.08.2017)
- ILO, www.ilo.org/secsoc/lang--en/index.htm (Erişim Tarihi: 16.07.2017)
- Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, www.bumko.gov.tr (Erişim Tarihi: 26.07.2009)
- Mirrlees, J.A. (1971), "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation", *The Review of Economic Studies*, 38(2), 175-208, www.jstor.org/stable/2296779 (Erişim Tarihi: 20.11.2016)
- OECD (2007), *The Social Expenditure Database: An Interpretive Guide*, http://stats.oecd.org/oecdstatdownloadfiles/oecdsoex2007interpretativeguide_en.pdf (Erişim Tarihi: 15.07.2017)
- OECD, www.oecd.org (Erişim Tarihi: 15.07.2017)
- Okina, K., Shrikawa, M. ve Shiratsuka, S. (1997), "Financial Market Globalization: Present and Future", *IMES Discussion Paper*. 97, 1-56, www.imes.bojor.jp/edps/97-e-11.pdf (Erişim Tarihi: 16.12.2008)
- Sayıştay, *Genel Uygunluk Bildirimleri* (www.sayistay.gov.tr/rapor/UygunlukRapor.asp) (Erişim Tarihi: 22.07.2009)
- Tanzi, V. (2000), "Globalization and the Future of Social Protection", *IMF Workin Paper*. 12,1-22, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0012.pdf> (Erişim Tarihi: 20.07.2017)
- Tanzi, V. (2001), "Globalization and the Work of Fiscal Termites", *Finance and Development*, 38(1), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/03/tanzi.htm> (Erişim Tarihi: 10.07.2017)
- Topuz, S.K. (2009), "Türkiye'de Sosyal Devlet Harcamalarının Genel Eğilimi: 2001-2009 Yılları Arasında Yapılan Eğitim, Sağlık ve Sosyal Koruma Harcamaları", *Alternatif Politika*, 1 (1), 115-136 , www.academia.edu (Erişim Tarihi: 18.06.2009)

- Torre, A., Yeyati, E.L. ve Schmukler, S.L. (2002), “Financial Globalization: Unequal Blessings”. *World Bank Policy Research Working Paper*, 2903:1-19, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=340600 (Erişim Tarihi: 16.12.2008)
- Yılmaz, G.A. (2006), *OECD Ülkeleri ve Türkiye’de Sosyal Devlet ve Sosyal Harcamalar*, İstanbul: Arıkan Yayınevi.