

Türkiye’de Transfer Harcamalarının Fayda Yansıması

Duran BÜLBÜL*

Yücel SAĞIR**

Geliş Tarihi (Received): 20.09.2019 – Kabul Tarihi (Accepted): 24.02.2020

Öz

Kamu harcamalarının önemli kalemlerinden bir tanesi transfer harcamalarıdır. Türkiye’de bütçe harcamalarının önemli bir bölümünü transfer harcamaları oluşturmaktadır. Bu harcama kaleminden hangi gelir grubunun ne kadar faydalandığı ve bunun gelir dağılımına etkisi, üzerinde durulması gereken bir konudur. Bu çalışmamızda, bu konuları (ortalama) fayda yansıma analizleri ile anlamaya çalıştık. Kısmi denge analizine dayanan tüm dünyada uygulanan yöntem ile fayda yansıma analizi hesaplanmıştır. Bu nedenle çalışmamızda belirli varsayımlar bulunmaktadır. Fayda yansıması hesaplanırken 2017 TÜİK Hane halkı Bütçe anketi verileri temel alınmıştır. Çalışmanın sonucu, transfer harcamalarının genel itibari ile fakir yanlısı olduğu, ancak tarımsal desteklerin daha çok zengin yanlısı olduğunu göstermektedir. Buna ek olarak, burs kapsamında kamu kurumları tarafından verilen destekler de en düşük, orta alt ve orta gelir gruplarına yakın seviyede yansımaktadır. Transfer harcamaları toplu şekilde ele alındığında, en düşük gelir grubu ile orta alt gelir grubu lehine yansıma olmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Fayda Yansıma Analizi, Ortalama Fayda Analizi, Transfer Harcamaları*

* Prof. Dr. , Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, duranbulbul@gazi.edu.tr

** Doktora öğrencisi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Ana Bilim Dalı, yucel.sagir@hbv.edu.tr

Public Transfer Expenditure Benefit Incidence in Turkey

Abstract

One of the significant parts of public expenditure is transfer expenditure. In Turkey, transfer expenditure is significant part of public budget expenditure. Which income groups are beneficiary from transfer expenditure and how much value of this expenditure are crucial issues that have to be dwelled on. In this work, we try to understand these issues by analyzing the average benefit incidence. Average benefit incidence which is calculated by prevalent method in the World, depends on the partial equilibrium analysis. Therefore this analysis has some basic assumptions. We use Turkish Statistical Institute 2017 Household Budget Survey data set to analyze average benefit incidence. The result of this work is that most transfer expenditures are pro-poor, however agricultural subsidies are pro-rich. In addition to this result, the beneficiaries of the scholarships given by the public entities are equally distributed among less income, lower income and middle income groups. Totally, transfer expenditure incidences are equally distributed among the less income group and lower middle income group.

Keywords: *Benefit Incidence Analysis, Average Benefit Incidence, Transfer Expenditure*

Giriş

Kamu maliyesinde temel iki araştırma alanı bulunmaktadır. Bunlar kamu gelirleri ve kamu harcamalarıdır. Kamu harcamalarının vatandaşa ulaşması ve etkileri çok eskiden beri tartışılan ve araştırılan konulardan bir tanesidir.

Hükümetler uyguladıkları politikaların, programların veya harcamaların belirli kesimlere ulaşması veya bu grupların bunlardan yararlanmasını istemektedirler. Özellikle eğitim ve sağlık gibi temel alanlarda kamusal hizmetlerin bütün vatandaşlara ulaşması istenen faaliyetlerdir.

Buna ek olarak, sosyal yardım programları ve yoksullukla mücadele programlarında transfer harcamalarının hedeflenen gruba ulaşması istenmektedir. Çünkü bu harcamaların belirli amaçlar için yapılmaktadır ve bu amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı sonucu muhakkak ayrıntılı değerlendirilmesi gerekmektedir.

Çalışmamız 4 bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde transfer harcamaları kavramı üzerinde durulmuştur. Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye’de transfer harcamaları genel olarak değerlendirildikten sonra bazı transfer harcamaları ve bu harcamalardan faydalanan topluluklar ile ilgili bilgi verilmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünde harcamaların yansısı kavramı değerlendirilerek fayda yansısı analizinin aşamaları incelenecek, fayda yansısı sonuçlarının değerlendirilmesinde önemli olan bazı önemli kavramlar değerlendirilerek ve harcamalarının fayda yansısı ile ilgili olarak literatür taramasına yer verilmiştir. Çalışmanın son bölümünde çalışmanın verisi ile ilgili bilgi verilerek çalışmada yapılan analizin sonuçları ile ilgili bilgi verilmiştir. Çalışmanın genel değerlendirme ile sonuçlandırılmıştır.

1. Transfer Harcamaları Kavramı

Bütün hükümet harcamaları doğrudan geliri arttırmaz. Bazı hükümet harcamaları basit bir şekilde ekonomik sistemin bir bölümünden diğer bölümüne satın alma gücünü transfer eder. Bu harcamalar, transfer harcamaları olarak adlandırılmaktadır. (Sharp, 1970; 12).

Bir hükümet harcamasını transfer harcaması sayabilmek için bu harcamanın o dönem için ülkenin üretimini arttırmayan bir kaynağa yapılması gerekmektedir. (Sharp, 1970; 12)

Transfer harcamaları iki genel sınıfa ayırabiliriz: Düzenlemeler ile belirlemiş kişilere yapılan destekler ve kamu borcu nedeniyle yapılan faiz ödemeleridir. İlk grup iki alt gruba ayrılabilir. Devletin bazı transferleri saf destektir. Örneğin bağımlı çocuklara yapılan yardım gibi. Diğer taraftan emekli ödemeleri alıcının daha önce devletine hizmet sağladığı zaman tam

karşılığını alamadığı desteklerdir. (Poole, 1956; 12). Bu kapsamda transfer harcamalarının bir kısmı tam karşılıksız, bir kısmı ise belirli bir karşılığa (prim ödemesine) binaen yapılmaktadır.

Transfer harcamalarını da kendi aralarında çeşitli yönlerden sınıflandırmak mümkündür (Türk, 2005, 39)

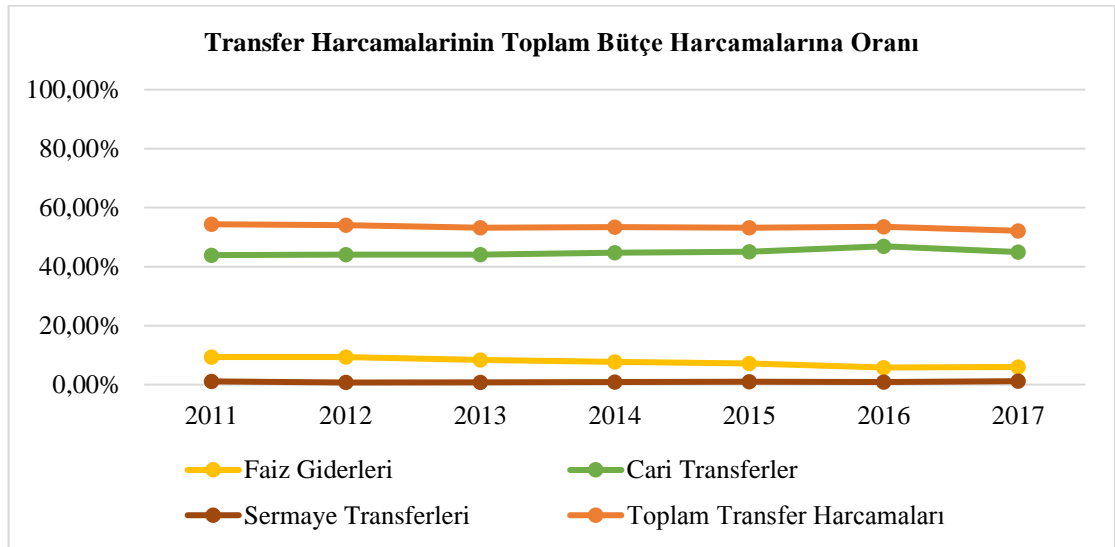
- Dolaysız transfer harcamaları (içinde devlet borçlarının faizleri, savaş gazilerine ve engellilerine ödenen maaşlar, sosyal yardımlar vb. yer alır);
- Dolaylı transfer harcamaları (başlıca iktisadi gayeli mali yardımlar. Bu transfer harcamalarının özelliği tüketicilerin veya üreticilerin gelirlerini dolaylı bir şekilde reel olarak artırır);
 - Gelir transferleri (kişilerin gelirlerini artıran transferlerdir) ;
 - Servet transferleri (sermaye birikimine sebep olan transferlerdir);
 - Verimli ve verimsiz transferler (bu sınıflandırmaya göre iktisadi gayeli mali yardımlar verimli, sosyal gayeli mali yardımlar verimsizdir).

2. Türkiye’de Transfer Harcamaları

Türkiye’de transfer harcamaları ile ilgili analitik bütçe üzerinden bilgi alabilmekteyiz. Türkiye’de analitik bütçe kapsamında transfer harcamaları, cari transferler, sermaye transferleri ve faiz giderleri şeklinde alt kategorilere ayrılmıştır.

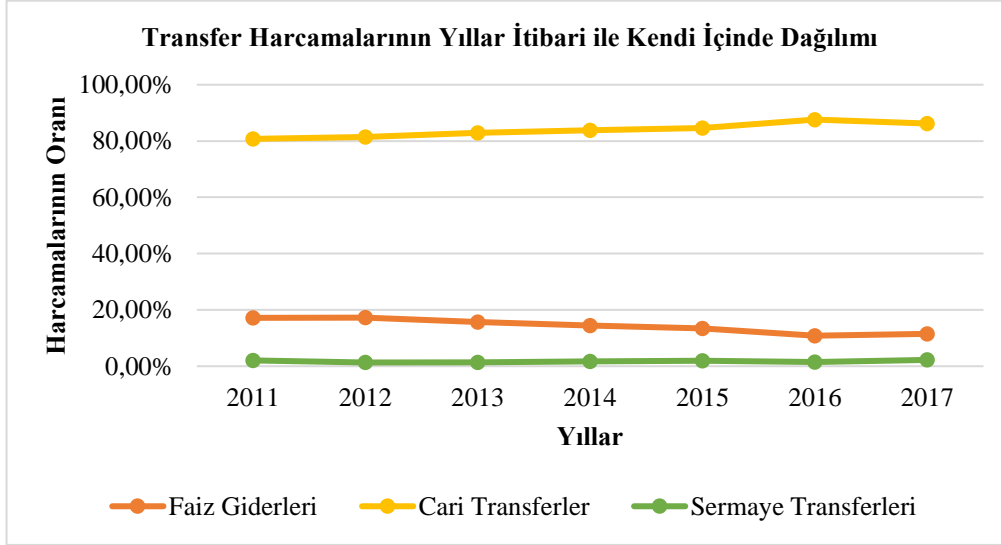
Bu üç ana kalemtedeki harcamaların son dönemdeki gelişimi aşağıdaki iki grafikte görülebilmektedir.

Grafik 1: Transfer Harcamalarının Yıllar İtibari ile Toplam Bütçe Harcamalarına Oranı



Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/genel-yonetim-butce-istatistikleri>

Grafik 2: Transfer Harcamalarının Yıllar İtibari ile Kendi İçinde Dağılımı



Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/genel-yonetim-butce-istatistikleri>

Yukarıdaki iki grafiği incelediğimizde toplam transfer harcamalarının toplam bütçe harcamalarına oranı % 55 civarında olduğu görülmektedir. Transfer harcamalarının yaklaşık %80'ini cari transferlerin, geri kalan kısmının büyük çoğunluğunu faiz giderleri olduğu-%20'lerden yüzde 10'lara gerilemiştir.- , sermaye transferlerinin ise çok düşük değer aldığı görülmektedir.

2.1. Türkiye'de Bazı Transfer Harcamaları ve Faydalanan Topluluk

Türkiye'de faiz harcamaları gibi çok farklı transfer harcama kalemleri bulunmaktadır. Burada, çalışmamızda kullanacağımız bazı transfer harcamaları ve bu harcamalardan faydalanan gruplar hakkında genel bilgi vereceğiz.

2.1.1. Emekli aylığı ödemeleri.

Türkiye'de en önemli transfer ödemelerinden bir tanesi emekli aylığı ödemeleridir. Türkiye'de emeklilik sistemi 1940'lı yılların sonlarına dayanmakta ve çeşitli dönemlerde değişiklikler göstermiştir.

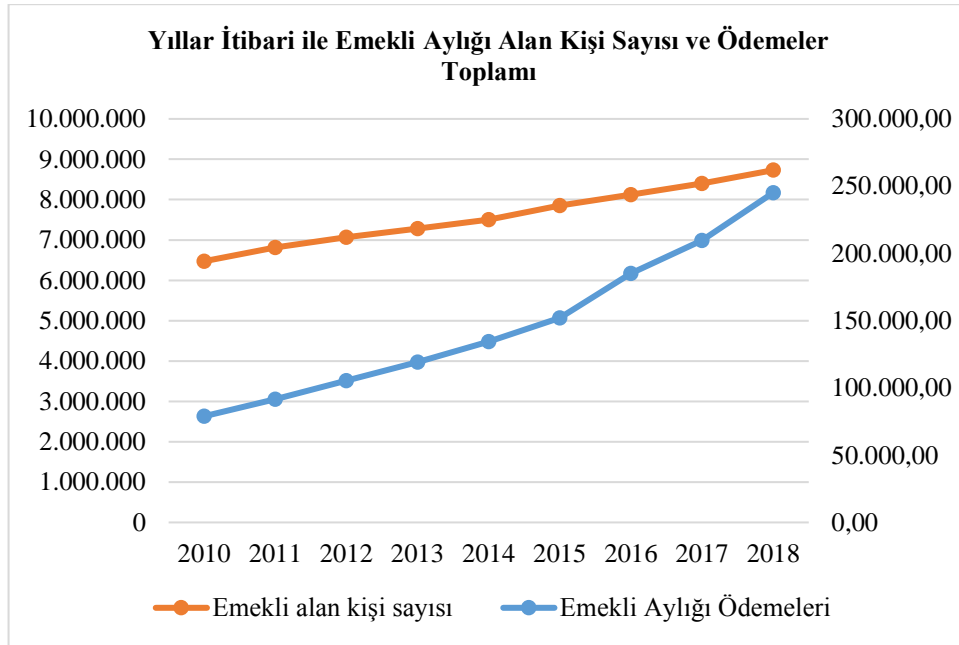
Sosyal güvenlik sistemindeki ağırlaşan finansman sorunları ve sosyal güvenlik uygulamalarında SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı arasındaki norm ve standart farklılıklarının yol açtığı adaletsizlikler nedeniyle, sistemin mali ve sosyal açıdan sürdürülemez olduğu görülmüş ve 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla emeklilik yaşı gibi sosyal güvenlik sistemine ilişkin temel parametrelerde reform niteliğinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Norm ve standart birliğin sağlanması ve sosyal güvenlik sisteminin finansal yapısının iyileştirilmesi amacıyla, 2006 yılında yürürlüğe giren 5502 sayılı Kanunla SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı tek çatı altında toplanarak Sosyal Güvenlik Kurumu oluşturulmuş, 2008 yılında sosyal

güvenliğe ilişkin son reform kanunu olan 5510 sayılı Kanun yürürlüğe girmiş ve sistem parametrelerinde yeniden değişiklikler yapılmıştır. 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının a bendi ile devredilen SSK sigortalıları, b bendi ile devredilen Bağ-Kur esnaf ve tarım sigortalıları, c bendi ile de devredilen Emekli Sandığı sigortalıları kapsamıştır. (Erdem,2017;4)

Türkiye’de emekli aylığı alınması için belirli primin yatırılması ve belirli yaşın doldurulması gerekmektedir. Bu nedenle bu gelirler daha çok belirli bir yaşın üstündeki ve genellikle başka bir işte çalışmayan kişilerden oluşmaktadır.

Türkiye’de yıllar itibari ile (yaşlılık) emekli aylığı alan kişi sayısı ile ödeme tutarları aşağıda grafikte görülmektedir.

Grafik 3: Yıllar İtibari ile Emekli Aylığı Alan Kişi Sayısı ve Ödemeler Toplamı



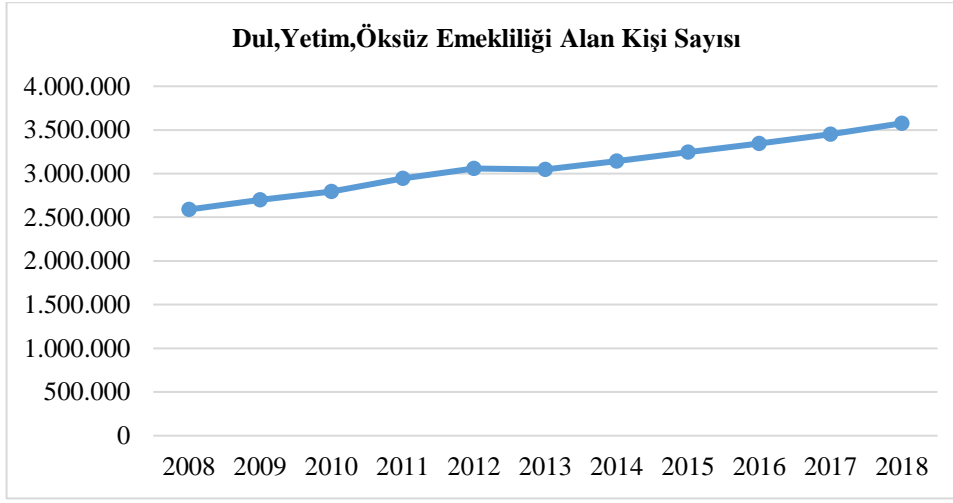
Kaynak: SGK Mali Bilgiler ve Sigortalılar Bültenleri

2.1.2. Dul, yetim, öksüz kapsamında emekli maaşı ödemeleri.

Türkiye’de emeklilik aylığına hak elde etmiş kişilerin vefat etmesi durumunda emekli aylığını hak elde eden varisleri bulunmaktadır. Türkiye’de dul ve yetim aylığı, ölen sigortalının hak sahiplerine ödenen aylıktır. Eğer ödeme eşe ise dul aylığı, çocuk ise yetim aylığı ismini almaktadır. Bu şekilde sigortalının ödediği primlerin karşılığında eş ve çocuklar yararlanmış olmakta, devlet tarafından da bu ailelere sosyal transfer yapılmaktadır.

Aşağıdaki tabloda hak sahibi olarak yıllar itibari ile dul,yetim aylığı alan kişi sayısı yer almaktadır. Tabloya göre aylık alan kişi sayısında yaklaşık % 40 seviyesinde artış bulunmaktadır.

Grafik 4: Yıllar İtibari ile Dul, Yetim Aylığı Alan Kişi Sayısı



Kaynak: SGK Mali Bilgiler ve Sigortalılar Bültenleri

2.1.3. İşsizlik maaşı ödemeleri.

İşsizlik maaşı, Sigortalı işsizlere 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununda belirtilen şartları taşımaları halinde işsiz kaldıkları dönem için yine Kanunda belirtilen süre ve miktarda yapılan ödemedir.

4447 sayılı Kanun yürürlüğe girdiği 2002 yılından sonra kapsamda bazı değişiklikler olmuştur, ancak tüm çalışanları kapsayan bir yapıya bürünmemiştir.

İşsizlik ödeneğinden yararlanma koşulları;

1-Kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalmak

2- Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün hizmet akdine tabi olmak,

3-Hizmet akdinin feshinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi ödemiş olmak,

4-Hizmet akdinin feshinden sonraki 30 gün içinde en yakın İŞKUR birimine şahsen ya da elektronik ortamda başvurmak,

Şeklindedir.

İşsiz kalan kişilerin yukarıdaki şartları taşıması durumunda kamu otoritesi tarafından ödeme yapılmaktadır.

Mart 2002 tarihinden 30.04.2019 tarihine kadar işsizlik ödeneğine 11551669 kişi başvurmuş 7.053.746 kişi hak kazanmıştır. Bu kapsamda hak eden kişilere toplam 25.951.144.207 TL ödeme yapılmıştır. (İŞKUR, 2019:1)

İşsizlik maaşı ödemelerinden faydalanan kişi sayısı aylar itibari aşağıda tabloda görülmektedir. Buna göre işsizlik ödemelerinden faydalanan kişi sayısı yıl içinde yatay bir seyir izlerken yıllar itibari ile artış görülmektedir. Türkiye’de 2011 yılın işsizlik maaşı

ödemelerinden faydalanan kişi sayısı ortalama 170 bin civarında iken bu rakam 2017 yılında 500 bin civarına gelmiştir. Bu bakımdan işsizlik maaşı ödemelerinden faydalanan kişi sayısında önemli derecede bir artış olduğu görülmektedir.

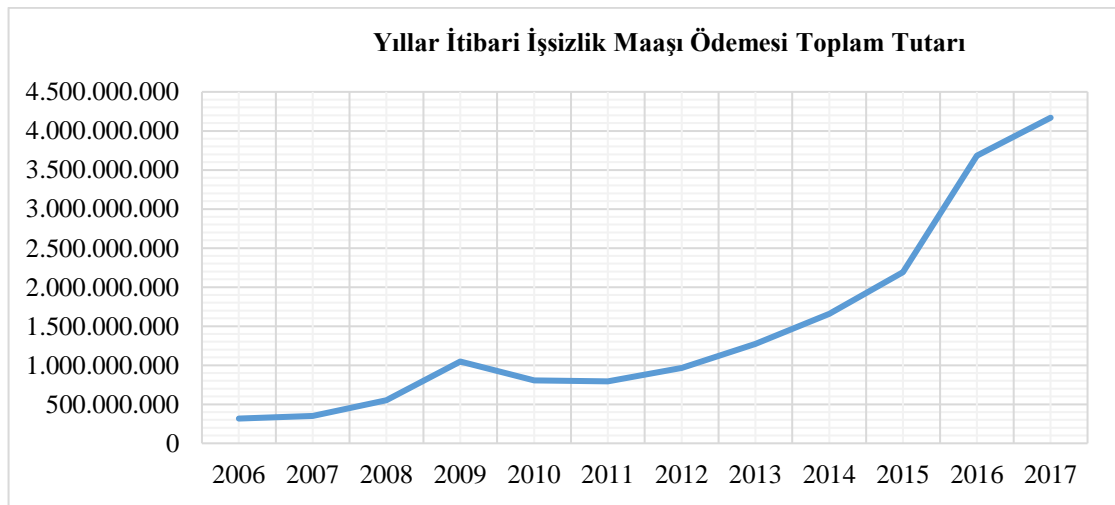
Tablo 1: İşsizlik Ödemelerinden Faydalanan Kişi Sayıları

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ocak	231.829	184.199	196.534	236.015	260.878	321.547	375.188	507.357
Şubat	231.536	182.446	193.861	236.130	259.312	323.684	389.392	496.318
Mart	219.745	179.186	195.125	234.593	254.897	320.220	403.993	490.318
Nisan	204.166	172.643	185.791	221.922	249.390	305.015	398.206	448.826
Mayıs	190.383	164.774	179.863	213.783	247.480	294.901	398.902	422.817
Haziran	180.117	165.299	181.618	214.846	254.953	305.407	412.792	409.926
Temmuz	183.383	166.504	189.511	229.206	271.092	331.773	440.170	421.441
Ağustos	181.099	167.113	188.959	226.118	280.914	329.610	467.943	413.324
Eylül	172.009	167.105	186.064	224.180	273.828	310.957	459.088	402.000
Ekim	167.196	161.529	177.914	208.953	261.360	309.916	459.351	383.201
Kasım	165.900	162.811	191.963	222.377	273.128	309.571	465.105	383.757
Aralık	170.425	174.363	202.923	234.345	288.992	326.592	481.573	408890

Kaynak: İŞKUR İşsizlik Sigortası Aylık İstatistik Bültenleri, <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/>

Türkiye’de yıllar itibari ile işsizlik maaşı ödemeleri aşağıdaki grafikte görülebilmektedir. Buna göre işsizlik maaşı ödeme toplam tutarlarında yıllar itibari ile önemli bir artış görülmektedir. 2009 ekonomik krizden dolayı daha fazla bir artış gerçekleşmişken, daha sonra 2010 yılında düşüş olduktan sonra tekrar artış seyrine geri dönmüştür.

Grafik 5: Yıllar İtibari İşsizlik Maaşı Ödemesi Toplam Tutarları



Kaynak: İŞKUR İşsizlik Sigortası Aylık Yayınları, <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/>

2.1.4. Yıllık yaşlılık maaşı (nakdi).

65 yaşından yukarı ihtiyaç sahiplerine Emekli Sandığı tarafından ödenen yaşlılık maaşı kapsamıştır. Bu kapsamda yapılan harcamalar 65 yaşından fazla yaşı olması ve ihtiyacı olması gerekmektedir.

Buna diğer şekilde ifade etmek gerekirse; Sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birisinden her ne ad altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlananlar ile uzun vadeli sigorta kolları açısından zorunlu olarak sigortalı olunması gereken bir işte çalışanlar veya nafaka bağlanmış veya nafaka bağlanması mümkün olanlar hariç olmak kaydıyla, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından muhtaç olduğuna karar verilen 65 yaşını doldurmuş Türk vatandaşlarına, muhtaçlık hâli devam ettiği müddetçe (1.620) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımından bulunacak tutarda bağlanan aylıktır. (Camkurt, 2014;81)

2022 sayılı Kanun kapsamında ödenen aylıklar her yılın Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında olmak üzere üç ayda bir peşin olarak ödenmektedir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın verilerine göre, 2016 yılı itibarıyla yukarıda belirtilen koşulları taşıyan, yaşlıların sayısı 620.019 kişidir. Bu kişilere aylık 228,35 olmak üzere yıllık ortalama yardım tutarı ise 2 bin 740 TL 'dir. (ASPB, 2016: 61)

Bu kişilere sağlık hizmetlerinden faydalanmasına da imkân verilmektedir.

2.1.5. Yıllık sosyal yardım fonu ve aile yardımı nakdi yapılan transferler.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Yardım Kurumunun ve belediyeler gibi diğer kamu kurumları nakit olarak ailelere yardımda bulunmaktadır.

Buna örnek olarak, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bağlı olarak nakit olarak şartlı eğitim ve şartlı sağlık yardımı yapılmaktadır. Şartlı nakit transferinin temel hedef kitlesi ekonomik güçlükler nedeniyle çocuklarını okula gönderemeyen ya da düzenli sağlık kontrollerini yerine getiremeyen ve düzenli geliri olmayan yoksul kesimdir.

2015 yılı itibari ile şartlı nakit eğitim yardımı için 664,130,245 TL bütçe tahsis edilmişken 2,018,870 kişi faydalanmaktadır. Şartlı sağlık yardımı 343,848,510 bütçe tahsis edilmişken 1,023,079 kişi faydalanmaktadır. (AÇSHB,2017; 12)

Diğer taraftan belediyelerde nakit olarak ailelere yardımda bulunmaktadır.

2.1.6. Yıllık gazilik ve malullük maaşı, hastalık yardımı (nakdi).

Türkiye'de şehit, gazi ve malullere maaş verilmekte ve ayrıca bu kişilere ve ailelerine sağlık yardımı yapılmaktadır.

Türkiye'deki gazi ve şehit ailelerinin hastanelerden ve sağlık hizmetlerinden yararlanması 1005, 3713, 2330 ve 211 sayılı Kanunlarla belirlenmiştir. Bu kanunlar ile güvence

altına alınmış gazi, şehit ve yakınları, hastanelerden ve çeşitli sağlık hizmetlerinden ücretsiz olarak yararlanmaktadır. (Köleoğlu, 2013:112)

Türkiye’de şehit, gazi ve malullere verilen maaş da bir transfer harcamasıdır ve bu kişilerin temel gelirlerinden biridir.

2.1.7. Kamu kurumları tarafından verilen burslar.

Öğrencilere kamu kurumları tarafından verilen burslar bu kategoride yer almaktadır. Öğrenciler özellikle üniversite öğrencileri okullarını çalışmadan belirli burs ve krediler ile devam edebilmektedir. Türkiye’de ilköğretim için MEB’in düzenlediği Parasız Yatılılık ve Bursluluk sınavında başarılı olunması durumunda Milli Eğitim Bakanlığı tarafından kişilere burs verilmektedir.

2015 yılı itibari ile Milli Eğitim Bursundan 244,141 kişi faydalanmaktadır. Bu harcamalar için 442,668,000 TL bütçe ayrılmaktadır. (AÇSHB,2017: 12)

Türkiye’de merkezi yönetim öğrencilere kredi ve burs imkânı sunmaktadır. Bu şekilde öğrenciler bu harcamalardan faydalanmaktadır.

2017 Kredi Yurtlar Kurumunun faaliyet raporuna göre Kredi Yurtlar Kurumu 2017 yılında yurtiçinde ve yurtdışında 1.190.856 öğrenciye 5.936.316.338,05 TL öğrenim kredisi ödemesini gerçekleştirmiştir. Aynı şekilde 2017 yılında yurtiçinde ve yurtdışında 432.500 öğrenciye 2.040.887.614,36 TL burs ödemesi yapmıştır.

Çalışmamızda Kredi Yurtlar Kurumunun yükseköğrenim öğrencilerine verdiği kredi, gelir niteliği taşımadığından dolayı bu transfer harcaması olarak değerlendirilmemiştir.

2.1.8. Tarımsal destek ödemeleri (nakdi).

Bütün ülkeler tarım ve tarımsal destek ödemeleri gerçekleştirmektedir. Türkiye, Çin, Endonezya ve Güney Kore’de ise, AB ve OECD ülkeleri geneline kıyasla, tarımsal desteklemelerin GSYH içindeki payları yüksektir. (Yıldız, 2017: 48),

Tarım sektörüne desteklerde en önemli kalemlerden bir tanesi Doğrudan Gelir Desteği (DGD) 2001 yılından 2008 yılına kadar sürmüştür. Doğrudan Gelir Desteği (DGD) yerine gübre ve mazot destekleri gibi bazı alan bazlı destekler getirilmiştir. (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 15). Bu ödemeler doğrudan kişilere yapılmaktadır.

Türkiye’de günümüzde uygulanan tarımsal desteklemeler mazot, gübre, toprak analizi, fark ödemesi, hayvancılık, sertifikalı tohum/fidan kullanımı ve tohumluk üretimi, Çiftlik Muhasebe Veri Ağı sistemine katılım, organik ve iyi tarım, biyolojik ve biyoteknik mücadele, tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetleri, araştırma ve geliştirme projeleri gibi konularda verilmektedir. Ayrıca Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programı (KKYDP) ve Çevre Amaçlı Tarım Arazilerini Koruma (ÇATAK) programı da GTHB’nin kırsal kalkınma ve

çevre kapsamında uyguladıkları politikalarıdır. İlave olarak %50 devlet destekli olarak yürütülen tarım sigortası (TARSİM) uygulaması da tarımda risk yönetimi ve üretici gelirinde istikrar sağlamaya dönük önemli bir politika aracı olarak ortaya çıkmaktadır (Tan ve Everest, 2015: 267).

2014 yılı içerisinde alan bazlı tarımsal desteklemelerin toplam destekler içerisindeki payı %28, telafi edici destekleme niteliğinde olan fark ödemelerinin toplam destekler içerisindeki payı %30 olarak gerçekleşmiştir. (Bayraktar, 2016:52)

2.1.9. Devlet tarafından verilen aynı yardımlar.

Devlet tarafından hane halkı fertlerine verilen battaniye, kömür, yiyecek, giyecek, vb. maddelerin bir grupta değerlendirilebiliriz. Devlet fakir ailelere, özellikle belediyeler ve Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı aracılığıyla aynı yardımlarda bulunmaktadır. Bu harcamalar da ailelerin gelirlerine doğrudan etki etmektedir.

Türkiye’de 2015 yılı itibari ile 681,364 (HH) hane halkı gıda yardımından yararlanmaktadır. Bu harcamalar için ayrılan toplam bütçe 199,790,000 TL’dir. Aynı şekilde 2,139,667 (HH) hane halkı kömür yardımından yararlanmaktadır. Kömür yardımı için de 804,985,000 TL bütçe ayrılmaktadır.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı aile yardım programı, ihtiyaç sahibi ailelerin gıda, giyim vb. temel ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla her yıl alınan Fon Kurulu Kararı ile Ramazan ayı ve Kurban Bayramı öncesinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına (merkez nüfusu olmayan büyükşehir vakıfları hariç) birer periyodik pay tutarında kaynak aktarılması şeklinde yürütülen yardım programıdır. Vakıfların periyodik paylarından yıl içerisinde yaptıkları gıda yardımları da dikkate alındığında 2016 yılında toplam 656.509 hane için 287,23 milyon TL kaynak kullanılmıştır. (ASPB, 2016; 50)

2003 yılından itibaren, Türkiye Kömür İşletmelerinden sağlanan kömür, SYD Vakıflarınca belirlenen ihtiyaç sahibi ailelere en az 500 kg olmak üzere ve standartlara uygun torbalanarak evlere teslim edilmek suretiyle bedelsiz olarak ulaştırılmaktadır. Kömürün illere kadar ulaştırılması Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından sağlanmaktadır. Kömürün ihtiyaç sahibi ailelere dağıtımını ise Valiliklerin sorumluluğunda Vakıflar tarafından gerçekleştirilmektedir. Kömürün muhtaç durumda olan vatandaşlarımıza dağıtım sürecinde oluşan nakliye, hamaliye vb. giderler için 2016 yılında SYD Vakıflarına Fondan 12.485.417- TL kaynak aktarılmıştır. (ASPB, 2016; 51)

Aynı yardımların önemli bir bölümünü belediyeler vermektedir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının (2015) verilerine göre belediyelerin sosyal yardım kapsamındaki bütçe toplamı yaklaşık 1,250,000,000 TL’dir.

3. Harcamaların Yansıması Kavramı

Vergi ve benzeri gelirler ile özel kesimden sağlanan kaynaklarla topluma belli kamu hizmetleri sunulur, ancak kamu hizmetlerinden ya da yardım programlarından gerçekte kimin ne kadar fayda elde ettiğini belirlemek kolay değildir. Yansıma kavramı genel olarak vergiler üzerinden değerlendirilmekle beraber harcamalar üzerinden de değerlendirilmeler bulunmaktadır.

Musgrave (1959) harcamanın yansıması terimini gelir dağılımını değiştiren faktör ve ürün fiyatlarının etkisini anlatmak üzere durmuştur. Verginin sabit tutularak harcama kalemlerindeki değişimin etkisi üzerinde durmuştur. Mc Clure (1974) ise faydanın yansıması deyimini kamu harcamalarının bireylerin ve ailelerin refahını hem nakit transferleri hem de aynı yardımlarla sağlanan faydalar yoluyla artırılması olarak kullanır.

Rosen (2008), kamu harcamaları politikasının gerçek gelirler üzerindeki dağılımını, kamu harcamalarının yansıması (veya etkisi) (expenditure incidence) olarak adlandırmaktadır.

Kamu harcamaları yansıması (expenditure incidence) ve fayda yansıması (benefit incidence) olmak üzere iki farklı kavramın araştırmacılar tarafından sıklıkla kullanıldığı görülmektedir. Bu kavramların birbirlerinden çok kopuk olmayışı, hatta genel ve kısmi denge analizi gibi bir sınıflandırmayı işaret edışıdir. Kamu harcamaları yansıması (expenditure incidence) genel denge analizine göre değerlendirilirken, fayda yansıması (benefit incidence) kısmi denge analizine göre değerlendirilmesidir.

Kısmi denge analizi, gayrisafı gelir dağılımı üzerinde kamu harcamalarının doğrudan etkilerini incelerken, genel denge analizi ise görelı fiyatlar sebebiyle ortaya çıkan dolaylı etkileri inceler(Shah,2005; Ruggeri,2003).

3.1. Fayda Yansıma Analizi ve Aşamaları

Fayda analizlerinin uzun bir tarihi olsa da, bu konu üzerindeki ilgi esas olarak Robert Mc Namara'nın gelişmekte olan ülkelerde hangi hükümet harcamaları yoksulların gelir dağılımını ve yaşam standartlarını artırır çalışmasının sonucu olarak canlanmıştır. Mc Namara (1972) kamu harcamaları modelinde meydana gelen kaymanın hükümetin fakirlerin durumunu düzeltmek için kullanabileceği en etkili yöntemlerden olduğunu savunur (Selden and Wasylenko,1992:1) Fayda Yansıma Analizi toplum içerisindeki değişik gruplar, özellikle de farklı gelir seviyesindekiler arasında devlet harcama ve teşviklerinin dağılımını değerlendirmek ve analiz etmek için kullanılır.

Demery (2000)'ye göre fayda yansıma analizi 4 aşamada yapılması açıklanırken, Davoodi'ye göre (2003) beş aşamalı olarak yapılması açıklanmıştır.

Demery'ye göre aşamalar

- 1) Birim maliyeti hesaplama
- 2) Kullanıcıları belirleme
- 3) Kullanıcıları gruplar içinde toplama
- 4) Hesaplama

Davoodi (2003) 'ye göre aşamalar

- 1) Birim maliyeti belirleme
- 2) Kamu harcamalarından elde edilen ortalama faydayı tanımlama
- 3) Kullanıcıları zenginden fakire sıralama ve sonra bunları grup haline getirme
- 4) Ortalama faydanın gruplara nasıl dağıldığını hesaplama
- 5) Çeşitli temel dağılımlar ile faydanın dağılımının sonuçlarını karşılaştırma.

3.1.1. Birim maliyeti tahmin etme.

Kamu tarafından sağlanan ürünlerin birim maliyeti bu ürün için toplam maliyeti bu ürünü kullanan toplam kullanıcı sayısına bölünmesi suretiyle tahmin edilir. Bu kişi başına düşen harcama kavramının benzeridir, ancak burada payda sadece malı kullanan popülasyondur. Örneğin, ilköğretim harcaması birim maliyeti toplam ilköğretim harcamasının ilköğretime kayıtlı öğrenci sayısına bölünmesidir. (Chakraporty, 2013: 6)

3.1.2. Kullanıcıyı belirleme.

Genel olarak bu bilgi zengin- fakir, erkek – kadın, şehirli ve kırsal vb. ayrılan standart alt grup ile hane halkı araştırmalarından elde edilir. Öğretmenler maaş almalarına rağmen eğitim harcamalarından fayda sağlayan kullanıcılar arasında değerlendirilmezler (Davoodi, 2003: 7)

Davoodi(2003) hizmet sağlayıcılardan elde edilen bilgiye nazaran hane halkı araştırmasından daha doğru bilgi alındığını ifade eder, diğer taraftan Demery (2000) hizmet sağlayıcıların hizmeti kullananlar ile ilgili daha doğru bilgi verse de kullanıcıların gelir ve harcama durumlarını bilemediğini ifade etmektedir.

3.1.3. Kullanıcıları gruplar halinde toplama.

Bireyleri ve hane halklarını gruplar içinde toplama kamu harcamalarının faydalarının popülasyon arasında nasıl dağıldığını belirlemekte önemlidir. Ampirik deliller en çok kullanılan gruplama yönteminin gelir dilimlerine veya aylık kişi başı harcama dilimlerine (AKHD) dayanmaktadır. Kullanıcıları gelir veya AKHD'ye göre gruplara ayırarak kamu harcamalarının dağılımının progresif (eşitsizliği azaltıcı) veya regresif (eşitsizliği artırıcı) olup olmadığını açıklanabilmektedir. Gruplama da kırsal ve şehirli olarak da yapılabilmektedir. Bu gruplamadan sonra da cinsiyet ve sosyal gruplara göre de önemli sınıflandırmalar yapılabilir.

Ancak FYA çalışmalarından cinsiyet ve sosyal gruplara göre sınıflandırma ihmal edilmektedir. (Chakraporty, 2013:6)

3.1.4. Fayda yansımaları hesaplama.

Fayda yansımaları kamu malının birim maliyet bilgisi ile bu malların kullanıcılarını biraraya getirerek hesaplamadır.

Matematiksel olarak, fayda yansımaları aşağıdaki formüle göre hesaplanır.

$$X_j \equiv \sum_i U_{ij} \left(\frac{S_i}{U_i} \right) \equiv \sum_i \left(\frac{U_{ij}}{U_i} \right) (S_i) \equiv \sum_i e_{ij} (S_i) \quad (2.1)$$

X_j = grup j tarafından alınan sektör özellikli destek; ; U_{ij} = grup j tarafından i hizmet kullanımı; U_i = i hizmetinin bütün gruplardan faydalanılması (kullanımı) ; S_i = i hizmetine net devlet harcaması ve e_{ij} = grup j'nin i hizmetinden kullanım payı (Chakraporty, 2013: 7)

3.1.5. Çeşitli temel dağılımlar ile faydanın dağılımının sonuçlarını karşılaştırma.

Fayda yansımaları hesaplamaları yapıldıktan sonra faydanın nasıl dağıldığı Lorenz eğrisi ve 45 – derece doğrusu ile karşılaştırmalar yapılarak fayda yansımalarının sonuçları değerlendirilir. Ayrıca Suit Index'de bize sonuçların değerlendirilmesine yardımcı olacaktır.

3.2. Fayda Yansımalarında Bazı Önemli Kavramlar

3.2.1. Yoğunlaşma eğrisi (concentration curve).

Gelirin veya tüketimin dağılımı genellikle Lorenz eğrisi ile gösterildiği gibi, kamu harcamalarından alınan fayda da yoğunlaşma eğrisi (concentration curve) ile ifade edilebilir. Bu durumda nüfusun (hane halkı ya da birey olarak) birikimli yüzdesi yatay ekseninde gösterilirken – en fakirden en zengine doğru bir sıralama yapılır. Buna karşılık, (hane halkı ya da birey olarak) alınan faydanın kümülatif orantısı dikey ekseninde gösterilir.

3.2.2. Hedefleme (targeting).

Kamu harcamalarının fakir gruplara ulaşip ulaşmamasına göre değerlendirilmesidir.

Hedeflemede kamu harcamasına karar veren kişilerin hangi gruplara ulaşmasını hedeflemesi ile ilgili bir durum olup, bu durumda vatandaşlar edilgen durumda değerlendirilmiştir. Ancak kişilerin kamu harcamaları ile ilgili düşünceleri, talepleri aktif bir biçimde değerlendirmeleri olmaktadır. (Sen, 1995:11)

Kamu harcamalarının da hedeflemesini politik ve sosyal uygulanabilirliği tartışmalı olsa da değerlendirilmesinde fayda bulunmaktadır.(Sen, 1995:20)

3.3.3. Progressivity (eşitsizliği azaltıcı) durumu.

Duclos (2000)'a göre Progressivity (eşitsizliği azaltıcı) kavramı ve ölçülmesi vergi çerçevesinde geliştirilmiş ve kamu faydasına genişletilmiştir. Genel olarak söylenebilir ki,

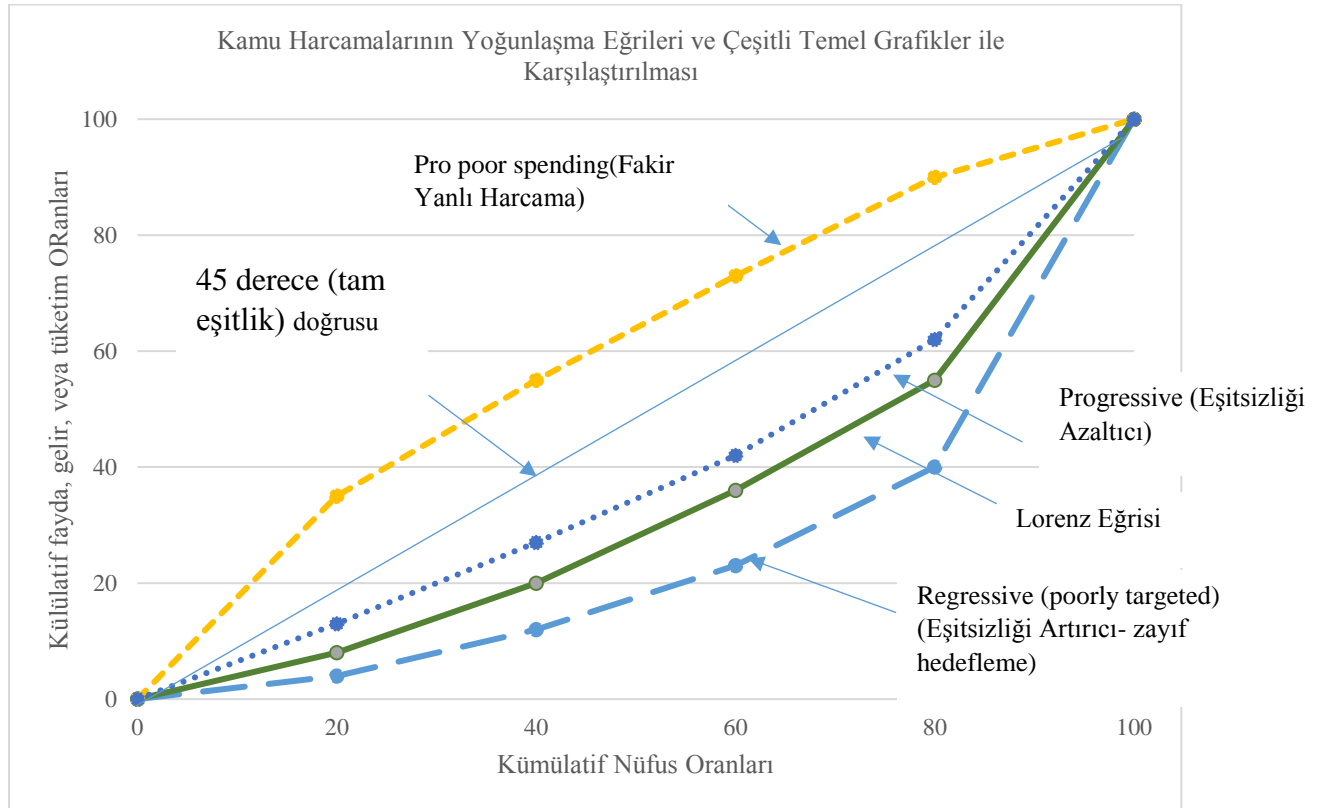
kamu faydalarının “progressivity” (eşitsizliği azaltıcı) vergide anlaşılanın tam tersi şeklinde tanımlanabilir ve faydalar negatif vergiler şeklinde tanımlanabilir. (Albayrak, 2009: 11).

Progressivity’in iki ölçümü tanımlanmıştır (Younger et al. 1999; Glick ve Razakamanantsoa, 2005). “Harcama Progressivity”, veya basitçe progresivity, fayda dağılımı ile refahın dağılımının karşılaştırılmasını içerir. Eğer fayda dağılımı lorenz eğrisinin üstünde kalıyorsa, bu harcama progresif (eşitsizliği azaltıcı) diye adlandırılır.

İkinci ölçüm Sahn ve Younger (2000) “kişi başı progressivity”dir. Bu fayda dağılımı ile harcama yerine popülasyonun dağılımını karşılaştırır. Eğer fayda dağılımı her bölgede 45-derece eşitlik doğrusunun üstünde ise bu dağılıma “kişi başı progressivity”dir. (fakir yanlısı – pro poor). (Gaddah,2011: 6)

Aşağıda tabloda resimlenmiş olup, belli bir kamu harcaması hizmetinden elde edilen faydaların yoğunlaşma eğrisi (concentration curve), Lorenz Eğrisinin üstünde fakat 45-derece doğrusunun altında ise, kamu harcaması hizmetinden elde edilen fayda progresif (eşitsizliği azaltıcı) denir.

Grafik 6: Kamu Harcamalarının Yoğunlaşma Eğrileri ve Çeşitli Temel Grafikler ile Karşılaştırılması



3.3. Harcamalarının Fayda Yansıması ve Transfer Harcamalarının Fayda Yansıması ile İlgili Literatür Taraması

Kamu harcamalarının fayda yansıması ile birçok akademik çalışma bulunmaktadır. Çalışmaların çoğunluğu eğitim harcamaları ve sağlık harcamaları ile ilgili olmakla beraber transfer harcamaları ile ilgili çok önemli çalışmalar bulunmaktadır.

Fayda yansıma çalışmalarının uzun bir tarihi vardır. 1975 yılından önce fayda yansıması savunma gibi tam kamusal harcamaların yansımasına odaklanmıştır. Aaron and McGuire (1970) yaptığı çalışma buna örnek olarak verilebilir.

Fayda yansıması analizi öncüleri Malezya için yapılan ikiz Dünya Bankası çalışmaları olan Selowsky (1979) ve Meerman (1979)'dır. Bu çalışmalar daha çok sosyal harcamalara odaklanarak fayda yansıma analizine yön vermiştir. Meerman (1979) kamu harcamalarının elde edilen faydanın dağılımını tespit etmek için kamu hizmetinin maliyetini hesaplamıştır ve kamu hizmetlerinin kimler tarafından kullanıldığını belirlemek için de hane halkı verisini kullanmıştır. Meerman kamu harcamalarından daha çok zenginlerin faydalandığını tespit etmiştir. Aynı dönemde, Selowski (1979) Kolombiya için eğitim ve sağlık harcamaları üzerinde çalışmıştır. Selowski de çalışmasında kamu harcamalarından faydalanın daha çok zengin olduğunu ancak ilköğretim harcamaları ile sağlık harcamalarının fakir yanlısı olduğunu tespit etmiştir.

Gertler and Glewwe (1989), Gertler and van der Gaag (1988), Gertler, et al. (1988), ve Laraki (1989), sosyal hizmetlerin talep eğrileri tahmin etmeye başlayarak fayda yansımasına biraz daha farklı yaklaşmışlardır. Tahmin edilen talep fonksiyonu, talep ve gelirler üzerinde kullanıcı ücretlerinin etkisini değerlendirmede kullanılmıştır.

Thomas M. Selden ve Michael J. Wasylenko (1992) “Working Paper” olarak Dünya Bankasına bir çalışma hazırlamıştır. Bu uygulamalı çalışma, fayda yansıması analizi ile gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında eğitim, sağlık ve aynı transferlere bağlı olarak gelir dağılımı dâhilinde oluşan sosyal grupların ne derece fayda elde ettiğini göstermek üzere yola çıkan bir çalışmadır. Bu çalışmada önce yöntem anlatılmış, daha sonra gelişmekte olan ülkelerde elde edilen sonuçlar değerlendirilmiştir. Çalışmanın sonucunda gelişmekte ülkelerde eğitim ve sağlık harcamalarının fakir yanlısı olduğu, tarımsal desteklerin tarafsız olduğu ve savunma gibi tam kamusal malların gelir ile orantılı dağıldığı sonucuna ulaşmıştır.

Peter Lanjouw and Martin Ravallion (1999) yılında fayda yansıma analizi ile ilgili çalışmasında kamu harcama reformları ve bu reform programlarının kapsamının programların uygulanma zamanına göre farklı sonuçların ortaya çıkmasına neden olduğunu ifade etmiştir.

Davodii(2003) ve Demery(2000) yaptığı çalışmalarda fayda yansıma analizinin yöntemi ayrıntılı izah edilmiştir.

2014 yılında Lee tarafından Çin Halk Cumhuriyetinde transfer harcamalarının yansıması değerlendirilmesi yapılmıştır. Bu çalışma da transfer harcamalarının 65 yaş üstü ile 19 yaş altı kişilere yansıdığı ve bu nedenle jenerasyonlar arası adaletsizlik olduğu ifade edilmiştir.

Türkiye’de kamu harcamalarının fayda yansıması analizi Abuzer Pınar tarafından 2004 yılında “Devletin Bütçesi Toplumda Nasıl Yansıyor?” adlı bir çalışma ile gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmada temel olarak TÜİK 1994 ve TÜİK 2002 yıllarındaki veriler kullanılarak (eğitim, sağlık, altyapı, sosyal transferler alanlarında) fayda yansıma analizi gerçekleştirilmiştir. Bu çalışma sonucunda, ilk ve orta öğrenim harcamalarının bir ölçüde gelir dağılımını düşük gelir grupları lehine düzelttiği, üniversite eğitime ilişkin sonuçların ise belirsiz olmakla beraber son yıllarda orta üstü gelir grubuna net katkı sağlandığına ulaşılmıştır. Sosyal transferler açısından bütçenin etkisinin düşük gelir grupları lehine olduğu söylenebilmekle beraber faiz harcamalarının etkisinin bu durumu bozduğunu ifade etmektedir.

Özlem Albayrak 2009 yılında “The redistributive effects of fiscal policies in Turkey, 2003” adlı doktora tezinde temel olarak TÜİK 2003 yılı verileri üzerinden kamu harcamalarının (eğitim, sağlık, altyapı, sosyal transferler) yansımasını fayda yansıması analizi (BIA) ile gerçekleştirmiştir. Bu çalışmada harcamaların progresif (eşitsizliği azaltıcı) olduğunu, ancak hedeflemenin iyi yapılmadığı sonucuna ulaşmıştır. Albayrak’ın Türkiye ile ilgili olarak, harcamaların fayda yansıma analizi alanında en kapsamlı çalışmayı gerçekleştirdiği görülmektedir.

Türkiye’deki bu iki çalışma (ortalama) fayda yansıması alanında çok önemli çalışmalardır.

4.Çalışma Bulguları

4.1. Çalışmanın Verisi

Çalışmamızda hesaplamalar TÜİK 2017 yılı Hane halkı Bütçe Anketi verileri temel alınarak yapılmıştır. TÜİK Hane halkı Bütçe anketinde transfer harcamaları ile ilgili hane halkının elde ettiği gelirler ile bilgiler bulunmaktadır. Çalışmamızın veri setini oluşturan 2017 Hanehalkı Bütçe Anketi soruları; 1 Ocak – 31 Aralık 2017 tarihleri arasında her ay değişen 1296, yıl boyunca toplam 15552 hanehalkına uygulanmıştır. Cevap veren hanehalkı sayısı 12166’dır. 2017 Hanehalkı Bütçe Anketi’nin örnekleme yapısı gereğince tahmin düzeyi Türkiye genelidir.

4.2. Transfer Harcamaları Fayda Yansıması Sonuçları

Türkiye’de kamunun çok farklı kalemlerde transfer harcamaları yaptığı görülmektedir. Aşağıda TÜİK Hane halkı Bütçe Anketi kapsamında hesaplanan transfer harcama kalemleri gözükmemektedir. Şüphesiz daha farklı kalemlerde kamu transfer harcaması bulunmaktadır ancak bu harcamaların kullanıcılarını belirlemek mümkün değildir.

Hane halkı Bütçe Anketi kapsamında gerçekleştirilen transfer harcamalarını prim ödemesine bağlı olan ve prim ödemesine bağlı olmayan diye ikiye ayırmak gerekmektedir. Çünkü emekli maaş ödemeleri gibi kamu harcamaları belirli bir prim ödemesine bağlı olarak kişilere verilmektedir. Bu nedenle bu harcamalar kısmen primin karşılığı olmaktadır.

Diğer taraftan tarımsal destek ödemeleri, kamu tarafından verilen karşılıksız burslar belirli şartların karşılığında ancak prim gibi herhangi bir ön ödeme olmadan yapılmaktadır. Bu nedenle bu sınıflandırma transfer harcamalarının yansıma analizinde dikkate alınmasında fayda bulunmaktadır.

A) Prime Dayalı Transfer Harcamaları

1- Emekli Aylığı Ödemeleri

2- Dul, Yetim ve Öksüzlere yapılan Emekli Aylığı Ödemeleri

3- İşsizlik Maaşı Ödemeleri

B) Prime Dayalı Olmayan Transfer Harcamaları

1- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu ve Belediye gibi Kurumların Nakdi

Yardımları

2- Tarımsal destek ödemeleri (Nakdi)

3- Devletten tarafından yapılan aynı yardımlar

4- Yıllık yaşlılık maaşı (Nakdi)

5- Yıllık gazilik ve malullük maaşı, hastalık yardımı (Nakdi)

6- Öğrencilere verilen burslar

A) Prime Dayalı Transfer Harcamaları

Tablo 2: 2017 Prime Dayalı Transfer Harcamalarının Yansıması

	Emekli Aylığı Harcamaları	Dul Yetim Öksüzlere Aylık Ödemeleri ve Sağlık Giderleri	İşsizlik Maaşı Ödemeleri	Toplam
En Düşük Gelir	0,487	0,663	0,011	1,161
Orta Altı Gelir	1,045	0,178	0,006	1,229
Orta Gelir	0,723	0,139	-0,001	0,861
Orta Üstü Gelir	0,650	-0,090	0,002	0,562
En Yüksek Gelir	-2,920	-0,890	-0,018	-3,828

Kaynak: TÜİK Hane halkı Bütçe Anketi, Yazarın Hesaplamaları

Prime dayalı transfer harcamalarının yansımaları değerlendirildiğinde;

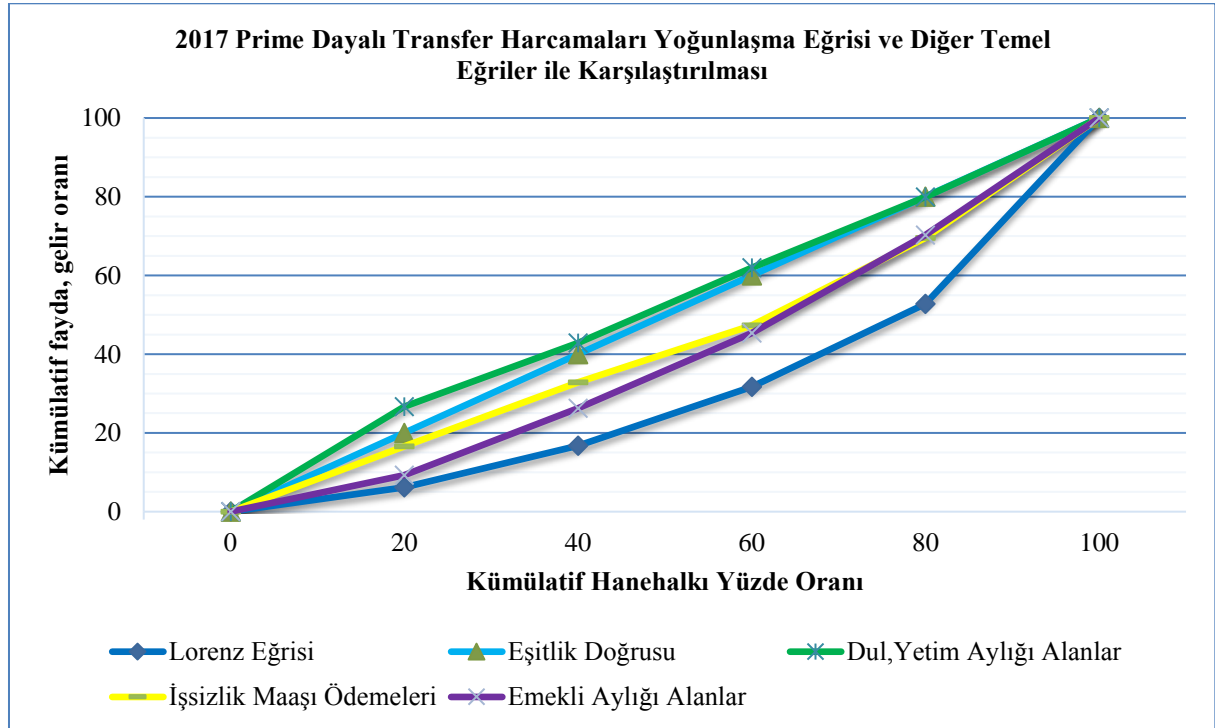
Emekli aylığı ödemelerinde; en fazla yansımaya orta alt gelir grubuna olurken, daha sonra orta gelir ve orta üst gelir pozitif yansımıştır. En düşük gelir grubuna da diğer gelir dilimlerine göre az olsa da pozitif yansımaya varken, en üst gelir grubuna negatif yansımaya olduğu görülmektedir.

Dul, yetim ve öksüzlere yapılan emeklilik ve tedavi gideri ödemelerinin yansımada en fazla en düşük gelir grubuna pozitif yansırken, daha sonra orta alt ve orta gelir grubuna yansımıştır. En yüksek gelir grubuna en fazla negatif yansımaya bulunurken, orta üst gelir grubuna da negatif yansımaya ortaya çıkmıştır.

İşsizlik maaşı ödemelerinde en üst gelir grubuna negatif yansımaya olurken, en alt gelir grubuna pozitif yansımaya olmuştur. Orta alt gelir grubuna da pozitif yansımaya olurken, diğer gruplara yansımaya sınırlı olmuştur.

Prime dayalı transfer harcamalarında toplam yansımaya en fazla katkı, harcama olarak en büyük olan emekli aylığı ödemelerinde olmuştur. Prime dayalı transfer harcamalarında gelir grupları arasında düşük gelir grubu lehine yansımaya olduğu ifade edilebilir.

Grafik 7: 2017 Prime Dayalı Transfer Harcamaları Yoğunlaşma Eğrisi ve Diğer Temel Grafikler ile Karşılaştırılması



Kaynak: TÜİK Hane halkı Bütçe Anketi, Yazarın Hesaplamaları

Prime dayalı transfer harcamalarının yoğunlaşma eğrileri incelendiğinde;

Emekli aylığı ödemelerinin yoğunlaşma eğrisi Lorenz eğrisinin üstünde ancak 45 derece tam eşitlik doğrusunun altında olduğu görülmektedir. Bu nedenle bu harcama kişi başı progresif olmayıp sadece progresif (eşitsizliği azaltıcı) olduğu ancak Lorenz eğrisinin altında olması nedeniyle pro-poor- fakir yanlısı olmadığı görülmektedir.

İşsizlik maaşı ödemeleri yoğunlaşma eğrisi emekli aylığı ödemelerinin yoğunlaşma eğrisinin üstünde olmakla beraber emekli aylığı ödemeleri gibi Lorenz eğrisinin üstünde 45 derece tam eşitlik doğrusunun altında yer aldığı için progresif (eşitsizliği azaltıcı) ancak pro-poor – fakir yanlısı- değildir.

Dul, yetim veya öksüzlere yapılan emeklilik ve tedavi giderleri ödemelerinde ise yoğunlaşma eğrisi hem Lorenz eğrisinin hem de 45 derece tam eşitlik doğrusunun üstünde yer alarak hem kişi başı progresif (eşitsizliği azaltıcı) hem de fakir yanlısı –pro-poor olduğu görülmektedir.

B)Prime Dayalı Olmayan Transfer Harcamaları

Tablo 3: 2013 Prime Dayalı Olmayan Transfer Harcamalarının Yansıması

	Yaşlılık Aylığı Ödemeleri	Sosyal Yard. Fonundan Yapılan Harcamalar	Gazilik Yardımları	Burs Kapsamında Yapılan Ödemeler	Tarımsal Destekler	Devlet Aynı Yardım Giderleri	Toplam
1.grup	0,114	0,062	0,075	0,010	-0,002	0,059	0,318
2.grup	0,006	0,018	0,030	0,008	-0,016	0,034	0,080
3.grup	-0,001	0,004	0,008	0,011	-0,015	-0,004	0,003
4.grup	-0,029	-0,020	-0,007	-0,007	0,006	-0,019	-0,076
5.grup	-0,090	-0,065	-0,108	-0,022	0,027	-0,070	-0,328

Kaynak: Yazar Hesaplamaları

Prime dayalı olmayan transfer harcamaları incelediğimizde;

Yaşlılık aylık ödemeleri en düşük gelir grubu lehine yansımaya olurken orta alt ve orta gelir grupları çok az yansırken orta üst ve en üst gelir dilimlerine artarak negatif yansımaya olmuştur.

Gazilik ve malullük yardım ödemeleri yansımaya etkisi yaşlılık aylığında olduğu gibi en düşük gelir grubuna pozitif, orta alt, orta gelir gruplarında daha az olmakla beraber pozitif olurken, en yüksek gelir grubuna negatif etki etmektedir.

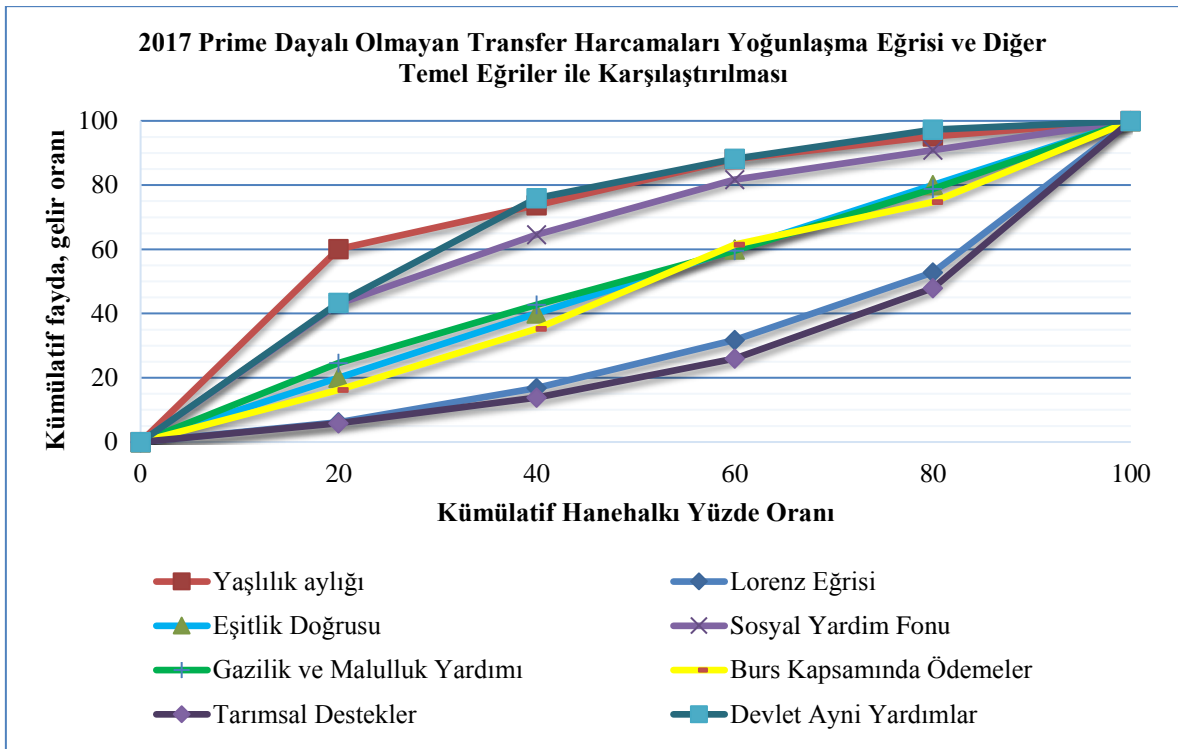
Sosyal yardımlaşma ve dayanışma fonu üzerinden veya belediye gibi diğer kamu kurumlarının nakdi yardımının yansımasında, en düşük gelir grubu lehine en fazla ve daha sonra orta alt ve orta gelir gruplarına pozitif yansımaya olmuştur. En yüksek gelir grubuna en fazla olmak üzere orta üst gelir grubuna negatif (aleyhine) yansımaya olmuştur.

Burs kapsamında yapılan harcamalarda yansımının en alt, orta alt, orta gelir grupları lehine yaklaşık eşit şekilde pozitif değerde olurken. Orta üst grubuna az da olsa negatif yansımaya olurken, en yüksek gelir grubuna negatif yansımaya gerçekleşmiştir.

Devletin yaptığı aynı yardım harcamaları en düşük gelir grubu lehine olurken, en yüksek gelir grubuna negatif yansımaktadır. Orta alt gelir grubuna da pozitif yansımaya olurken, aynı orta üst gelir grubuna negatif yansımaya olmaktadır.

Tarımsal destek ödemelerinin yansımaları orta üst gelir grubu ile en yüksek gelir grubuna pozitif etki ederken, en alt, orta alt ve orta gelir grubuna negatif etki etmiştir.

Grafik 8: 2017 Prime Dayalı Olmayan Transfer Harcamaları Yoğunlaşma Eğrisi ve Diğer Temel Grafikler ile Karşılaştırılması



Kaynak: TÜİK Hane halkı Bütçe Anketi, Yazarın Hesaplamaları

Prime dayalı olmayan transfer harcamalarının yoğunlaşma eğrilerini yukarıdaki grafikte görebilmekteyiz. Buna göre;

Devletin aynı yardımları hem Lorenz eğrisinin üstünde hem de 45 derece tam eşitlik doğrusunun üstünde yer almakta olduğu değerlendirildiğinde bu harcamaların kişi başı progresif (eşitsizliği azaltıcı) ve fakir yanlısı olduğu değerlendirilmektedir.

Aynı şekilde sosyal yardımlaşma ve dayanışma fonundan veya belediye gibi kamu kurumlarından yapılan nakdi yardımlar kişi başı kişi başı progresif (eşitsizliği azaltıcı) ve fakir yanlısı olduğu rahatlıkla ifade edilebilir.

Yaşlılık aylığı yoğunlaşma eğrisi hem Lorenz eğrisi hem de 45-derece tam eşitlik doğrusunun önemli derece üstünde olduğundan fakir yanlısı ve kişi başı progresif (eşitsizliği azaltıcı) diyebiliriz.

Gazilik ve malullük yardımı hem Lorenz eğrisinin üstünde hem de 45 derece tam eşitlik doğrusunun az üstünde olduğu için fakir yanlısı ve kişi başı progresif (eşitsizliği azaltıcı) denilebilir.

Burs kapsamında yapılan ödemelerin yoğunlaşma eğrisi her nokta da Lorenz eğrisinin üstünde olmakla beraber tam eşitlik doğrusunun önce altında daha sonra üstünde yer almaktadır. Bu nedenle kısmen kişi başı progresif (eşitsizliği azaltıcı) ve fakir yanlısı diyebiliriz.

Tarımsal destek ödemelerinin yoğunlaşma eğrisi ise diğer prime dayalı olmayan transfer harcamalarının yoğunlaşma eğrilerinin aksine hem Lorenz eğrisinin altında hem de 45 derece tam eşitlik eğrisinin önemli seviyede altında olduğu görülmektedir. Bu nedenle bu harcamaların regresif olduğu aynı zamanda zengin yanlısı bir harcama olduğunu söyleyebiliriz.

Sonuç

Türkiye’de bazı transfer harcamalarının yansısı 2017 yılı TÜİK Hanehalkı Bütçe Anketi verileri üzerinden analiz edilmiştir. Bu şekilde transfer harcamalarından hangi gelir dilimlerinin faydalandığı ve bunun sonucunda gelir durumlarında nasıl değişim gerçekleştiği analiz edilmiştir. Bu kapsamda çalışmada öne çıkan temel sonuçları aşağıdaki şekilde ifade edebiliriz.

Toplam transfer harcamalarının faydasının en çok en düşük gelir grubu ile orta alt gelir grubuna bir birine yakın değerinde pozitif yansımaktadır. Diğer bir ifade ile transfer harcamalarından en düşük iki gelir dilimi faydalanmaktadır. Transfer ödemelerinden gelir durumuna en büyük katkıyı yapan “Emeklilik Aylığı” ödemesinin yansısının en fazla orta alt gelir grubuna gitmektedir. Buna ek olarak, transfer ödemelerinden gelir durumuna ikinci büyük katkıyı yapan “Öksüz Yetim Aylık Ödemelerinde” faydanın yansısı en alt gelir grubuna olmaktadır.

Çalışmada yapılan analiz sonuçlarına göre prime dayalı olmayan transfer ödemelerinde, bütün transfer harcamaları fakir yanlısı ve progresif (eşitsizliği azaltıcı) iken tarımsal destek ödemeleri diğer transfer harcamalarının aksine zengin yanlısı ve regresif (eşitsizliği arttırıcı) bir etki yapmaktadır. Bu nedenle bu harcamaların tekrar gözden geçirilmesinde fayda bulunmaktadır. Prime dayalı olmayan transfer ödemeleri arasında burs kapsamında yapılan ödemelerin faydasının en alt, orta alt ve orta gelir dilimlerinde paylaşıldığı ve bundan en alt

gelir grubunun da önemli derece faydalandığı görülmektedir ki bu durum kamu eğitim harcamalarının yansımalarının daha çok düşük gelir dilimlerine olmasına imkan vermektedir.

Kaynakça

- AÇSHB. (2017). *Türkiye'nin Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi*.
- Albayrak, Ö. (2009). The Redistributive Effects of Fiscal Policies in Turkey, 2003. PhD thesis. University of Nottingham.
- ASPB. (2016). Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2016 Faaliyet Raporu.
- Bayraktar Y., B. E. (2016). Tarımsal Desteklerin Değişen Yapısı Ve Yüksek Tarımsal Desteklerin Nedenleri: Türkiye İçin Karşılaştırmalı Bir Analiz. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası* 66(1), s. 45.
- Camkurt, M. (2014). Yaşlılık ve Yaşlıların Sosyal Güvenliği Kapsamında 65 Yaş Aylığı Bağlanması İşlemleri. *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Cilt 13-3, 71.
- Camkurt, M. (2014). Yaşlılık Ve Yaşlıların Sosyal Güvenliği Kapsamında 65 Yaş Aylığı Bağlanması İşlemleri. *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Cilt 13- 3, 71.
- Chakraporty, L., Singh, Y., & Jacob, J. (2013). *Analyzing Public Expenditure Benefit Incidence in Health Care: Evidence from India*. The Levy Economics Institute Working Paper Collection, Working Paper No.748.
- Davoodi, H. R. (2003). *How Useful Are Benefit Incidence Analyses of Public Education and Health Spending?* IMF Working Paper Collection, Fiscal Affairs Department and Middle Eastern Departmen.
- Demery, L. (2000). *Benefit Incidence; A Practitioner's Guide*. Washington D.C.: The World Bank.
- Erdem, O. (2017). Türkiye'de Kamu Emeklilik Sistemlerinin Aktüeryal Modellemesi. Devlet Planlama Uzmanlık Tezi.
- İŞKUR. (2019, 6 15). *İşsizlik Sigortası Aylık Yayınları*,. <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/> adresinden alındı
- İşkur. (2019-1). *İşsizlik Sigortası Bülteni*.
- Kalkınma Bakanlığı. (2014). *TCKB Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Tarımsal Yapıda Etkinlik ve Gıda Güvenliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu*.
- Köleoğlu, Y., Karataşoğlu, S., & Namal, M. (2013). Türkiye'de Gazi ve Şehit Ailelerine Sağlanan Sosyal Haklar ve Gazi ve Şehit Aileleri Bilgi Bankası Oluşumunun Sağlanmasında Batman İli Örneği. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt:3- Sayı-2.

- Muhasebat Genel Müdürlüğü. (2019, 6 15). Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri:
<https://muhasabat.hmb.gov.tr/genel-yonetim-butce-istatistikleri> adresinden alındı
- Pınar, A. (2005). Türkiye'de Net Mali Yansıma: DİE Hanehalkı Verileri ile Bir Tahmin Denemesi. *Türkiye Maliye Sempozyumu*, (s. 206-220). Karahayıt/Denizli.
- Poole, K. E. (1956). *Public Finance and Economic Welfare*. New York: Rinehart 6 Company Inc. .
- Rosen, S., & Gayer, T. (2008). *Public Finance, 8.e.d.* Boston: McGrw-Hill.
- Ruggeri, G. (2003). Public Expenditure Incidence Analysis. A. Shah içinde, *Bringing Civility in Governance, Vol 3 of handbook on Public Sector Performance Reviews*. Washington D.C.: The World Bank.
- Selden, T., & Wasylenko, M. (1992). *Benefit Incidence Analysis in Developing Countries*. Washington D.C.: The World Bank.
- Sharp, Ansel M. , & Sliger, B. (1970). *Public Finance - An Introduction to the Study of the Public Economy*. Business Publications Inc.
- Tan, S., & Everest, B. (2015). Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikaları. *International Conference on Eurasian Economies*, (s. 266-270). Kazan, Russia.
- Türk, İ. (2005). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Yıldız, F. (2017). Türkiye'de Merkezi Yönetim Bütçesinden Yapılan Tarımsal Destekleme Ödemelerinin Tarımsal Üretim Üzerindeki Etkisi: 2006-2016 Dönemi. *Sayıştay Dergisi*, 45-63.