

BEŞERİ GELİŞME PERSPEKTİFİNDEN TÜRKİYE'DE KAMU EĞİTİM VE SAĞLIK HARCAMALARI

M. Mustafa Erdoğan
Marmara Üniversitesi

ÖZET

Günümüzde emek-yoğun geleneksel ürünlerin talebi azalma, bilgi-yoğun nitelik taşıyan yeni ürünlerin talebi ise artma eğilimi taşımaktadır. Bu durum, kaynağı analitik ve yaratıcı düşünebilen insan olan yeni bilgiyi, üretim sürecinin en önemli girdisi ve rekabet avantajı kazanabilmenin koşulu haline getirmiştir. Bilgi ve beceri eğitim yoluyla geliştirilebildiğinden, bir ülkenin sahip olduğu nüfusun bilgi ve beceri düzey ve kalitesini belirleyen eğitimin önemi artmıştır. Beşeri gelişme açısından en az bilgi ve becerinin geliştirilmesi kadar, sağlığın korunabilmesi de önem taşır. Ayrıca bir toplumda bireyler arasındaki ilişki ve etkileşimin kalitesinin beşeri gelişme açısından taşıdığı önem de göz ardı edilmemelidir. Bireyler arasındaki güven, anlayış ve uyum düzeyinin yüksek olması, bireylerin tek başlarına üretebileceklerinden fazlasını üretebilmelerine olanak sağlar. Sinerji olarak tanımlanan bu olgu, beşeri gelişmenin sosyal boyutları çerçevesinde bu çalışmada göz önüne alınacaktır. Çalışmada ilk olarak, Türkiye'de 2004 sonrasında eğitim ve sağlık için kamu bütçesinden yapılan harcamalar ele alınarak hem kamu bütçesi hem de GSYH içindeki paylarında ortaya çıkan değişiklikler temelinde analiz edilecektir. Beşeri gelişmeye hizmet eden diğer kamu harcamalarındaki değişim ise, yalnızca ana hatlarıyla ele alınacaktır. Yapılacak analizler harcama gerçekleştirmelerinin yanı sıra, 2012 yılına kadarki döneme ilişkin bütçe teklif ödeneklerini de kapsayacaktır. Çalışma sonucu ortaya çıkacak analizlerin, karar alıcıların sosyal açıdan daha anlamlı kararlar almalarına hizmet edeceği düşünülmektedir.

Anahtar Sözcükler: Beşeri gelişme, beşeri sermaye, sosyal sermaye, eğitim, sağlık

ABSTRACT

Today, labor-intensive conventional products have demanded much less than knowledge-intensive new products, which are based on knowledge and new ideas. This change in demand has made knowledge and new ideas not only very strategic inputs for the production process, but also important means to gain competitive advantage. New products are the results of knowledgeable minds, which can be expanded by education and training. This means that education expenditures are crucial both for human development and gaining competitive advantage. It should not be underestimated, however, the importance of preserving what we already have. Health expenditures, for instance, are instrumental to preserve physical and mental health, which are the most important in this respect. Expenditures that improve relationship and interaction quality within society would also serve human development. For instance, certain expenditures enhance trust and give people a strong feeling that they are an inseparable part of a community. When there is enough trust and communication within a society, synergy comes into being and it becomes possible to reach borders of human potentials. Although the study will mainly focus on public sector education and health expenditures in Turkey, will also take into account social dimensions of human development into its analysis. Proposed budget allowances for education and health up to the year 2012 will be included in the analysis and whether the potential social benefits of the expenditures were kept in sight sufficiently will be taken into consideration.

Keywords: Human development, human capital, social capital, education, health

1. GİRİŞ

Günümüzde talep giderek geleneksel ürünlerden bilgi yoğun yeni ürünlere doğru kaymaktadır. Bu durum, kullanıldıkça tükenmek bir yana, yayılarak çoğalma özelliği gösteren bilginin diğer üretim

faktörlerine kıyasla önemini ciddi ölçüde artmıştır.¹ Bugün bilgi üretebilen, bilgiye hızla ulaşabilen ve ulaştığı bu bilgiyi etkin bir şekilde üretim sürecine aktarabilen işletmeler, rekabet güçlerini artırabilmekte ve rakipleri karşısında avantaj kazanabilmektedir. Benzer bir durum ülkelerin iktisadi büyüme ve kalkınmaları için de geçerlidir. Kalkınma fiziksel üretim kapasitesinin artmasının ötesinde yapısal bir dönüşümü de ifade eder. Kalkınmanın toplumsal refahı artıran her türlü dönüşüm unsurunu kapsamı gerektiği söylenebilir. Örneğin Nobel iktisat ödüllü Amartya Sen kalkınmayı, insanların yararlandığı gerçek özgürlükleri genişletme süreci olarak görmektedir. Ona göre, "...temel özgürlük yoksunluklarının ortadan kaldırılması, kalkınmanın kurucu ögesidir" (2004: 14).

Bilindiği gibi Adam Smith, kurucusu olduğu iktisat disiplini siyasi iktisat olarak tanımlamış ve iktisadi olayları toplumsal ilişkiler çerçevesinde ele almıştır. Ancak ilginç bir şekilde zaman içinde bu disiplin toplumsal ilişki boyutundan arındırılmış ve iktisatçılar neredeyse yalnızca ekonomideki parasal ve fiziksel büyüklüklerdeki değişimler ve bu değişimlerin mekanizmaları ile ilgilenmeye başlamıştır. Bugün insan adeta ekonominin hizmetindeki bir üretim faktörüymiş gibi görülmektedir. Aynı durum, sermayeyi insandan daha önemli bir üretim faktörü olarak değerlendirme eğilimi taşıyan kalkınma yazınında da gözlenebilir. Oysa sermaye ancak insan katkısıyla oluşabilir ve sermaye bir anlamıyla birikmiş emektir. Smith'in 1776 yılında *Ulusların Zenginliği* ismiyle yayınladığı ünlü kitabının ilk cümlesinde işaret ettiği üzere, "Her ulusun yıllık emeği ... bir yılda tükettiği yaşam için gerekli maddelerin tümünü sağlayan esas kaynaktır" (1985: 13). Benzer şekilde bir ülkenin kalkınmak için sahip olduğu en önemli kaynak, o ülkede yaşayan ya da o ülkede yaşamadığı halde o ülke ile gönül bağı olan insanlardır.

Üretim faktörlerinin kendi aralarındaki önem sıralamasına ilişkin sözü edilen yanlış değerlendirmelerden daha vahim sonuçları olabilecek bir diğer olgu, insanın bilgi ve becerisi ile üretim faaliyetinde bulunabilme potansiyelini ifade etmek üzere yaygın bir şekilde "beşeri sermaye" teriminin kullanılmasıdır. Öyle amaçlanmamış bile olsa bu şekilde bir kavramsallaştırmada insan, semantik açıdan yalnızca fiziksel üretime katkısı ile değerlendirilmekte ve sanki alınıp satılabilen bir meta imiş gibi nitelendirilmektedir. Oysa işin gerçeği, insan yalnızca fiziksel üretime katkısı nedeniyle değerli değildir. Eğer öyle olmuş olsaydı biz yeni doğmuş bebeklerimizi ilerde üretime sağlayacağını umduğumuz katkı beklentimiz çerçevesinde değerli bulur ya da bulmazdık. Ayrıca insanın üretim potansiyeli, sermaye olarak nitelendirilebilecek bir nesne değildir. Çünkü kölelik sonrası toplumsal bir düzende insan alınıp satılmaz. Yalnızca emeği kiralanabilir. Dolayısıyla işaret ettiğimiz yanlış değerlendirmelere ortak olmamak için insanın bilgi ve becerisi ile üretim faaliyetinde bulunabilme potansiyelini ifade etmek üzere biz bu çalışmada "beşeri kaynak" terimini kullanacağız. Aynı şekilde, yazında insanlar arasındaki güven, karşılıklı anlayış, paylaşılan değer ve davranışları ifade etmek için kullanılan "sosyal sermaye" yerine, "sosyal kaynak" terimini tercih edeceğiz.

Beşeri ve sosyal kaynakların geliştirilmesi yalnızca arzu edilen bir durum olmayıp önemli bir ekonomik rasyonaliteye de sahiptir. Bu iki alanda kaydedilen iyileşmelerin iktisadi büyüme ve kalkınmayı ne kadar olumlu etkilediğini ortaya koyan geniş bir yazın bulunmaktadır.² Beşeri ve sosyal kaynakları geliştirmeye yönelik harcamaların getirisini kesin olarak hesap etmek olanaklı olmamakla birlikte, bu tür harcamaların maliyetlerinin üzerinde getirileri olacağı rahatlıkla söylenebilir. Yeni bilgi ve becerilerin kazanılmasından belki daha önemlisinin sahip olunanların korunması ve bunlardan en yüksek performansın elde edilmesi olduğu unutulmamalıdır. Bu amaca en çok, fiziksel ve ruhsal sağlığı koruyucu ve zinde olmayı sağlayıcı faaliyetlerin hizmet edeceği söylenebilir. Belirtmek gerekir ki, bireylerin fiziksel ve ruhsal sağlığını korumaya hizmet eden faaliyetler, prensip olarak toplumdaki herkese yarar sağlar. Özellikle eğitim ve sağlık hizmetlerinin topluma taşınan önemli dış yararları, ya da teknik ifadesiyle olumlu dışsallıkları söz konusudur. Örneğin, okuma yazmayı ve ilk yardımda ne yapılması gerektiğini öğrenen bir birey, gerektiğinde hiç tanımadığı birisinin yaşamını kurtarabilir. Başka bir örnek verecek olursak, salgın bir hastalığa karşı yaptırılan bir aşı, yalnızca aşığı yaptıran bireyi korumakla kalmaz. Salgının yayılma olasılığını azalttığı için bütün topluma yarar sağlar. Her ne kadar eğitim ve sağlık beşeri gelişme açısından en önemli harcama kalemleri iseler de, bu amaca hizmet eden başka harcama kalemlerinin de olduğu göz ardı edilmemelidir. Örneğin toplumda birlik duygusunu geliştiren ve sinerjiye yol açan harcamaların da insana yatırım olarak değerlendirilmesi gerektiği söylenebilir. Böyle bir bakış açısıyla bu çalışmada, beşeri gelişmeye içkin olan sosyal boyutlar ana hatlarıyla da olsa göz önüne alınacaktır.

Bu çalışmada, 2004 yılı itibarıyla Türkiye'de kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen ve 2012 yılına kadar gerçekleştirilmesi öngörülen eğitim ve sağlık harcamaları, fonksiyonel sınıflandırma verileri çerçevesinde analiz edilecektir. Analiz için 2004 yılının başlangıç olarak alınmasının nedeni, daha önceki

¹ Örneğin, S&P 500 temel alınarak yapılan bir hesaplama göre, ABD'de bilgiye dayalı işletmelerin değerleri 1975 yılında toplam değerlerinin yüzde 16,8'i iken, 2005 yılında dört kattan fazla bir artışla yüzde 79,7'ye yükselmiştir (Cardoza ve diğerleri, 2006: 3).

² Örneğin bakınız Becker (1975), Coleman (1988), Putnam (1995), Teachman, Paasch ve Carver (1997), Langhammer (1999), McMahon (1999), Lin (2001), Heliwell (2001), Dakhli ve De Clercq (2003), Field (2006) ve Garcia (2008).

yıllara ilişkin fonksiyonel sınıflandırma verilerinin bulunmuyor olmasıdır.³ İkinci bölümünde iktisadi kalkınmadaki rolleri çerçevesinde beşeri gelişme unsurları ele alınacaktır. Bu bölümde ilk olarak beşeri gelişme göstergelerinin neler olduğuna kısaca değinilecek, ardından beşeri ve sosyal kaynakların kapsamının ne olduğu ile kalkınabilmek için nasıl mobilize edilebilecekleri sorularına cevap aranacaktır. Üçüncü bölümde, fonksiyonel sınıflandırma çerçevesinde Türkiye’de kamu kesimi tarafından 2004 – 2008 yıllarını kapsayan 5 yıllık dönemde gerçekleştirilen, 2009 – 2011 yıllarında ise öngörülen eğitim ve sağlık harcamaları, Merkezi Yönetim Bütçesi (MYB) ve Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH) paylarında ortaya çıkan değişiklikler temelinde analiz edilecektir. Yapılacak analizler yoluyla, karar alıcıların kamu kaynaklarını en yüksek toplumsal yararı sağlayacak şekilde dağıtıp dağıtmadıkları sorgulanacak ve kamu harcamalarının toplumsal yararı artırabilmesi için yapılabilecekler tartışılacaktır. Son bölümde ise çalışmanın bulguları özetlenerek değerlendirilecektir.

2. BEŞERİ GELİŞME UNSURLARI VE KALKINMADAKİ ROLLERİ

İktisadi büyüme ve kalkınmanın temel unsurları olarak doğal kaynaklar, sermaye birikimi, işgücündeki artış, kurumsal faktörler, girişimcilik, teknolojik gelişme ve ticaret⁴ sayılabilir. Dikkat edilirse, doğal kaynaklar dışında kalan bütün bu unsurlar insana bağlıdır. Başka bir ifadeyle, kalkınmanın merkezinde insan yer almaktadır. Eğer kalkınmanın merkezinde insan yer alıyorsa, öncelikle beşeri gelişmenin nasıl sağlanabileceği sorusuna cevap aramak anlamlıdır. Beşeri gelişmenin üç saçı ayağı üzerine oturduğu düşünülebilir. Bu saç ayaklarından birisinin insanın varlığını devam ettirebilmesi, ikincisinin kendisini geliştirebilmesi, üçüncüsünün ise kendini yeniden üretebilmesi olduğu söylenebilir. Beşeri gelişmenin birey ve toplum olmak üzere iki boyutu olduğu açıktır. Ancak birey ve toplum sürekli etkileşim halinde birlikte dönüşürler. Bu iki boyutu kesin çizgilerle birbirinden ayırmanın olanaklı olmadığı hep akılda tutulması gerekir.

2. 1. Beşeri Gelişme Göstergeleri

Nitel bir değişimi ifade etmek için kullanılmakta olan büyümeden farklı olarak kalkınma, yapısal ve nitel bir dönüşümü ifade etmektedir. Yapısal ve nitel bir dönüşümün tek bir göstergeyle ortaya konulamayacağı açık olmakla birlikte basit ve kolay olması nedeniyle yakın zamana kadar ülkeler arası basit karşılaştırmalarda neredeyse yalnızca kişi başına düşen GSMH tek ölçüt olarak kullanılmıştır. Ancak böyle bir yaklaşımın bariz sakıncaları,⁵ bazı araştırmacıları daha sağlıklı karşılaştırmalar yapmaya olanak tanıyacak ölçütler aramaya itmiştir. Bu arayışların bir sonucu olarak 1990 yılında UNDP tarafından görevlendirilen Mahbub ul Haq liderliğinde bir ekip, Nobel ödüllü iktisatçı Amartya Sen’in katkılarıyla ülkelerin gelişmişlik düzeyini belirlemeyi amaçlayan bir rapor hazırlamıştır. Bu raporda, gelişmişliğin bileşik bir ölçütü olmak üzere 175 ülkeyi kapsayan bir İnsani Gelişme Endeksi (*Human Development Index*) oluşturulmuş ve 1993 yılından bu yana her yıl güncellenerek yayınlanmıştır. Bu endeksin yayınlanmaya başlamasının ardından verimlilik, süreklilik, eşitlik gibi kavramlar giderek daha fazla önemsenmeye ve gelişmenin önemli göstergeleri olarak kabul edilmeye başlanmıştır (Karakas ve Köksal, 2003: 13-14).

Beşeri gelişme endeksi *eğitim*, *sağlık* ve *refah* olmak üzere üç kıstas üzerinden yapılan bir hesaplama dayanmaktadır. Bu üç kıstastan eğitim düzeyinin hesaplanmasında yetişkinler arasındaki okuma-yazma oranı ve ortalama eğitim süresi (okullaşma endeksi) olmak üzere iki ayrı unsurdan yararlanılmaktadır. Okuma-yazma oranı, endeksin hesaplanmasında üçte iki, diğeri ise üçte bir ağırlık taşımaktadır. Sağlık düzeyinin hesaplanmasında, bir ülkedeki ortalama yaşam beklentisi olarak ölçülen ömür temel alınmaktadır. Refah düzeyi ise, dolar cinsinden satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen GSYH ile hesaplanmaktadır (UNDP, 2008). Aşağıda beşeri gelişme unsurlarından ilk olarak içeriğini özellikle eğitim ve sağlığın oluşturduğu beşeri kaynaklar ele alınacaktır.

³ 10 Aralık 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Türkiye’de analitik bütçe sınıflandırmasına geçilmiştir. Böylece artık bütçe harcamaları 2004 yılı ve sonrasını kapsayacak şekilde fonksiyonel sınıflandırmaya göre de açıklanmaya başlamıştır.

⁴ Örneğin bakınız Hunt (1989: 17).

⁵ Örneğin böyle bir yaklaşım, büyük petrol rezervlerine sahip bazı petrol ihracatçısı ülkelerin ileri düzeyde gelişmiş ülke olarak sınıflandırılması gibi gerçeklikle örtüşmeyen bir duruma yol açar.

2. 2. Beşeri Kaynaklar (Beşeri Sermaye)

Kalkınma sürecinde insan faktörünün ne kadar önemli olduğu, özellikle 1960'lı yılların ardından anlaşılmaya başlanmıştır. Bununla birlikte yukarıda işaret edildiği gibi egemen düşünce ikliminde kalkınma hep, sermaye birikiminin bir fonksiyonu olarak algılanmıştır. Dolayısıyla da bizim “beşeri kaynaklar” olarak ifade ettiğimiz kalkınmanın beşeri unsurları, adeta bir refleks ile “beşeri sermaye” (human capital) olarak tanımlanmış ve böyle de genel kabul görmüştür. Türkcan'ın (1993: 72) işaret ettiği gibi beşeri kaynaklar, bir ülkedeki işgücünün nicelik, nitelik, meslek-iş kompozisyonu ve sağlık durumundan oluşur. Belki, buna kısa dönemde dış dünyadaki yerli ve yabancı işgücünden gelebilecek katkılar eklenebilir ve işgücü göçleri çıkarılabilir. Bu stok, normal yenileme (işgücüne yeni katılmalar eksi ölümler ve emeklilikler) dışında, kısa dönemde nicel ve nitel olarak fazla değişmez. Bu stok ancak uzun dönemde önemli değişikliklere uğrayabilir.

Özellikle 1980'lerin sonlarında ortaya çıkmaya başlayan ve hızla gelişen “içselleşmiş büyüme” (endogenous growth) yazınının etkisiyle günümüzde, rekabet gücü kazanabilme ve kalkınabilmeye kilit unsurun beşeri kaynaklar olduğu konusunda bir uzlaşmaya varıldığı söylenebilir. Romer (1986, 1990) ve Lucas (1988) tarafından öncülüğü yapılan içselleşmiş büyüme modellerine göre, büyümenin temel faktörleri eğitim, araştırma ve deneysel geliştirmedir. Günümüzde gittikçe daha çok kabul gören bu yaklaşıma göre, iktisadi gelişmenin kaynağında tuğlalar ve makineler gibi elle tutulabilir gözle görülebilir, yani çıktı üzerindeki etkileri kolaylıkla ölçülebilir varlıklardan çok, ölçülmesi zor ancak kritik öneme sahip teknolojik yenilikler, yeni beceriler ve bunların ülke düzeyinde yaygınlaştırılması yatmaktadır. Bilgisayar teknolojisindeki gelişmelerin ortaya koyduğu gibi, yeni teknolojiler hem üretim maliyetlerini ciddi ölçüde aşağı çekebilme, hem de ürün kalitesini artırabilmektedir. Dahası, talep artışı daha çok yeni ürünlerde gerçekleşmektedir. Cep telefonlarına yönelik yüksek talep bu durumu gayet iyi ortaya koymaktadır. O halde rekabet gücü kazanmak açısından cevap bulunması gereken temel soru, yeni teknolojilerin nasıl üretilebileceğidir.

Yeni teknolojilerin üretilebilmesi, bir taraftan yeterli düzeyde Ar-Ge (araştırma – geliştirme) personeline, diğer taraftan da yüksek risk taşıyan ve giderek boyutu artan Ar-Ge harcamalarına bağlıdır. Belirtmek gerekir ki, yeni teknoloji üretmek bir yana, mevcut teknolojileri transfer etmek bile pasif bir süreç değildir. Öncelikle, bunlardan ülke koşullarında en arzulanır sonuçları sağlayacak olanların seçilebilmesi, ardından da transfer edilen teknolojilerden en yüksek verimin alınabilmesi ve bakımlarının yapılabilmesi gerekir. İşte bütün bu gereksinimlerin başarıyla yerine getirilebilmesi, yeterli düzey ve nitelikte beşeri kaynağa sahip olmaya bağlıdır. Bu çerçevede aşağıdaki alt başlıklarda, beşeri gelişme sağlayan unsurlar konu edilecektir.

2. 2. 1. Eğitim

Eğitim konusunu ele alan hemen her çalışma, eğitimin hem tek tek bireyler hem de bir bütün olarak toplum açısından ne kadar olumlu ve önemli etkileri olduğunun altını çizmektedir.⁶ Bununla birlikte, eğitimin tüm etkilerini ölçebilme olanağı bulunmamaktadır. Çünkü bir taraftan eğitimin çıktıları yaşam boyu sürer, diğer taraftan, eğitim sonucu elde edilen bilgi ve beceriler kaçınılmaz bir şekilde topluma taşar. Eğitimin sonuçlarından en çok, doğrudan o eğitimi alan bireyler yararlanmakla birlikte, *eğitim sonucu elde edilen bilgi ve beceriler bir şekilde dışarıya taşar*. Başka bir ifadeyle olumlu etkileri dalga dalga topluma yayılır. Bu durum, bilginin başka hiçbir üretim faktörünün sahip olmadığı “kullanıldıkça artma” özelliğinden kaynaklanmaktadır. Bu özellik bilgiyi, dolayısıyla da eğitimi, stratejik öneme sahip bir yatırım haline getirmenin ötesinde ona çok önemli sosyal bir nitelik kazandırır.

Eğitim, tam kolektif mal ve hizmetler gibi bölünmezlik ve dışlanmazlık⁷ özelliklerine sahip olmamakla birlikte, söz konusu mal ve hizmetlerden çok daha fazla *dışsallık* yayar. Eğitimin toplumda yaygınlaştırılması, yalnızca geleceği şekillendirecek olan çocukların yetiştirilmesine hizmet etmez. Aynı zamanda toplumda “ortak bir dil oluşturmak” ve rasyonel düşünceyi yaygınlaştırarak bilgisizlikten kaynaklanan kötü kaynak kullanımını azaltmak anlamına da gelir. Ayrıca eğitim, daha çok insanı sistemden yararlanır hale getirerek gelir dağılımının düzelmesine, sınıflar arası akışkanlığın artmasına da hizmet eder. Bu ise, toplumda çelişkilerin azalması, uzlaşmanın kolaylaşması ve istikrarın sağlanması bakımından önemlidir. Ayrıca bu sayede iktisadi kalkınma açısından kilit önem taşıyan bazı koşullar da gerçekleşmiş

⁶ Eğitimin ne kadar olumlu ve önemli sosyal dışsallıkları olduğuna yönelik detaylı çalışmalar için bkz McMahon (1999), Langhammer (1999), INES (2000), Sianesi ve Reenen (2002), Psacharopoulos ve Patrinos (2002), Tessaring ve Wannan (2004) ve Erdoğan (2004).

⁷ Joseph E. Stiglitz'in (2000: 426) işaret ettiği gibi, bir çocuğa daha eğitim verilmesinin marjinal maliyeti sıfırdan çok uzaktır. Ayrıca bu hizmetten yararlananlardan bir bedel alınması da teknik açıdan zor değildir.

olur. Eğitim düzeyinin artması, nüfus artış oranını azaltıcı, dolayısıyla tasarrufları artırıcı bir etkiye sahiptir. Tasarruflar verimli yatırımlara dönüştürülebildiğinde ise, ekonomi dinamizm kazanır ve kalkınma hızı artar. Bütün bu sayılan nedenlerle eğitim, çok önemli bir *toplumsal yatırım*dır (Erdoğan, 2004: 38).

Her ne kadar aralarında önemli farklar olsa da, gelişmiş ülkelerin (GÜ'lerin) hemen hepsi, eğitime büyük önem vermektedir. Bu önem, eğitim harcamalarında yansımaları bulmaktadır. Bazı GÜ'lerde eğitime kamu ve özel kesim tarafından yapılan harcamaların toplamı ulusal gelirin yüzde 10'unu aşmaktadır. GÜ'lerin eğitime ve yaratıcı düşünceyi geliştirmeye önem vermelerinin doğal bir sonucu olarak bu ülkeler bilgi, beceri ve yaratıcılık düzeyi oldukça yüksek insan kaynaklarına sahip olabilmektedir. Günümüzde GÜ düzeyine ulaşabilmenin olmazsa olmaz koşulu, en azından mevcut bilgiyi edinmek ve hızla ülke içinde yayılmasını sağlamaktır. Doğal olarak bilginin hızla yayılabilmesi için öncelikle eğitimin yaygınlaştırılması gerekir. Ancak bu tek başına yeterli değildir. Potansiyellerin en iyi sonuçları verebilecek şekilde değerlendirilebilmesi için, eğitimin yeni bilgi üretme yeteneğini geliştirecek politikalarla desteklenmesi de gerekir.

Konuya Türkiye'deki eğitim düzeyi açısından bakıldığında durum hiç de iç açıcı değildir. Türkiye'de okula devam eden öğrencilerin çağ nüfusu içindeki oranları ilköğretim dışında oldukça düşüktür. Örneğin, 2008 yılı verilerine göre çağ nüfusunda olanların ancak yüzde 33'ü okul öncesi eğitimden, yüzde 58,5'u orta öğrenimden yararlanabilmektedir. Yeniden sınava girenler de dikkate alındığında, ortaöğretimi bitirenlerin dörtte birinden azı üniversiteye girebilmektedir. Eğitimin ileri aşamaları bir yana, ilköğretimin mecbur olmasına rağmen Türkiye'de hala, okur-yazar olmayan milyonlarca vatandaş bulunmaktadır. Başka bir deyişle, her ne kadar 2008-2009 eğitim – öğretim döneminde 6 yaşın üzerindeki nüfus içinde okuma yazma oranı %96,5 olsa da, kişi başına düşen eğitim süresi 4 yıl ancak aşabilmektedir.

2. 2. 2. Sağlık

Bilgi ve beceri edinmenin çok önemli olduğu açıktır. Bununla birlikte, edinmiş olduğumuz bilgi, beceri ve yeteneklerin kalıcı olacağını garanti yoktur. Dolayısıyla sahip olduklarımızı koruyabilmemiz de onlardan en yüksek performansı elde edebilmemiz de gerekir. Bu da öncelikle sağlığımıza yatırım yapmayı gerektirir.

Teknik ifadesiyle hastalık, semptom ve bulgularla ortaya çıkan patolojik bir durumdur. Konuyla doğrudan ilişkili olmayan herkesin sağlığı, hasta olma halinin tersi olarak düşünür ve hasta olmama hali olarak tanımlar. Ancak böyle bir tanımlama yanlıştır. Çünkü fiziki ve ruhi boyutlarının yanı sıra sağlık, sosyal bir boyuta da sahiptir. Bu durum göz önüne alınarak Dünya Sağlık Örgütü (WHO) anayasasında sağlığın tanımı şu şekilde yapılmıştır: “Sağlık sadece hasta ve sakat olmama değil, beden, ruhen ve sosyal yönlerden tam iyi olma halidir.” Nasıl ki çoğu kimse tarafından yanlış bir şekilde sağlık “hasta olmama hali” olarak algılanıyorsa, sağlık hizmetleri denildiğinde de pek çok kimsenin aklına yalnızca tedavi hizmetleri gelmektedir. Oysa önem sırasıyla koruyucu, iyileştirici ve rehabilite edici olmak üzere üç tür sağlık hizmeti söz konusudur. *Koruyucu sağlık hizmetleri*, hastalıklardan korumanın (birincil koruma) yanı sıra, erken tanı ve tedavi (ikincil koruma) ile hastalığın nüküs ve komplikasyonlarından korumayı (üçüncül koruma) kapsamaktadır (Fişek, 1985). Koruyucu sağlık hizmetlerinde kişinin doğrudan yararlanması ikincil, bir bütün olarak toplumun yararlanması ise birincil amaçtır (Bulutoglu, 2003: 263-4).

Sağlık alanında özellikle altı çizilmesi gereken bir nokta, tedavi hizmetlerine kıyasla, koruyucu sağlık hizmetlerinin hem daha etkin, hem daha insancıl, hem de daha ucuz olmasıdır. İnsanları hastalıktan korumak yerine tedaviye ağırlık vermek, Nusret Fişek'in (1985) ifadesiyle, “dibi delik bir sandalı batmaktan korumak için önce deliği kapama yerine sadece suyu boşaltmaya benzer”. Bu metaforun görselleştirdiği gibi, koruyucu sağlık hizmetleri bir sağlık sisteminin başarısı açısından kritik bir önem taşır. Ancak bütün üstünlüğüne ve taşıması gereken önceliğe karşın koruyucu sağlık hizmetlerine gereken önemin verildiğine pek rastlanmaz. Çünkü bir insan hasta olmadıkça sağlıklı olmanın değerini bilemez. Bu durumu belki de en iyi, Kanuni Sultan Süleyman'ın hastalığında yazmış olduğu şu beyit ifade etmektedir: “*Halk içinde muteber bir nesne yok devlet gibi / Olmaya devlet cihanda bir nefes sıhhat gibi.*”

Açıklanan nedenlerle insan, yalnızca hasta olduğunda sağlığın değerini tam olarak anlayabilir ve onu geri kazanabilmek umuduyla bir bedel ödemeye hazır hale gelir. İnsanın gerçekliği olduğundan farklı algılayan doğasının bir sonucu olan bu durum, bir dizi soruna yol açar. Bu sorunlardan belki de en önemlisi, sağlayacağı yararların yeterince göz önüne alınmıyor olması nedeniyle, birincil koruma hizmetlerine yönelik talebin çok düşük düzeylerde gerçekleşmesidir. Oysa bir hastalık başlamadan ve oluşmadan önce onun ortaya çıkmasını engellemeyi hedefleyen birincil koruma hizmetleri, oldukça ucuza mal olur. Çünkü bir şeyi korumak çoğu kez onu sıfırdan elde etmekten çok daha düşük maliyetlidir. Ancak birincil koruma hizmetleri

karşısında birey iki önemli sorunla karşı karşıya kalır. Birincisi, böyle bir hizmetin sağlayacağı yarar objektif bir şekilde değerlendirilemez. İkincisi, birey böyle bir hizmetten yalnızca kendi elde edeceğini düşündüğü yarar nispetinde, ya da başka bir ifadeyle sosyal optimumun altında talepte bulunur. Bu nedenlerden ötürü *piyasa mekanizması, sağlık alanında hem bireysel hem de toplumsal açıdan başarısız olur*. Sağlığı korumaya yönelik olarak söz konusu olan ve özellikle yetersiz talep olarak ortaya çıkan bu piyasa başarısızlığına çözüm bulunmasında kaçınılmaz olarak devlete önemli sorumluluklar düşer. Bu sorumluluklardan birisi, devletin koruyucu sağlık hizmetlerinin bedelsiz ya da düşük bir bedelle sunulmasını sağlamasıdır. Bireylerin sağlıklarını nasıl koruyabileceklerine ilişkin eğitim almalarını sağlamak da, bu sorumluluklar arasındadır.

2. 3. Sosyal Kaynaklar (Sosyal Sermaye)

Beşeri gelişmenin üç saç ayağı üzerine oturduğu düşünülebilir. Bu saç ayaklarından birisi insanın varlığını devam ettirebilmesi, ikincisi kendisini geliştirebilmesi, üçüncüsü ise kendini yeniden üretebilmesidir. Böyle bir perspektiften bakıldığında yalnızca eğitim ve sağlık değil, farklı düzeylerde olmak üzere hemen hemen bütün kamu harcamaları beşeri gelişmeye katkıda bulunur. Acar Baltaş'ın altını çizdiği üzere, "Bütün sosyal ilişkilerin temeli güvendir." Ancak güven sayesinde insanlar çatışmasız, korkusuz ve kaygısız yaşayabilirler. İnsanlar arasındaki güven, karşılıklı anlayış, paylaşılan değer ve davranışlar gibi aktif değerlerin toplamı sosyal kaynakları oluşturur. Bunlar insanlar ve topluluklar arasında bir ilişki ağı oluşturarak işbirliğini mümkün kılar.⁸ Başka bir ifadeyle ortaya bir sinerjinin çıkabileceği koşullar oluşur.

Savunma Hizmetleri gibi kamu harcamalarının beşeri gelişmeye katkısı çoğu zaman pek hissedilmez. Bu tür harcamalar bir açıdan bizim için yaşamsal önem taşıyan havaya benzer. Ne kadar yaşamsal önem taşıdığı yalnızca yokluğunda tam olarak hissedilebilir. Konuya bu perspektiften bakıldığında savunma hizmetlerinin beşeri gelişmeye doğrudan katkı sağladığı söylenebilir. Aynı durum farklı düzeylerde *Kamu Düzeni ve Güvenlik, Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım, Eğitim, Sağlık, Çevre Koruma* ve hatta *İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri*⁹ için de söz konusudur. Savunma, kamu düzeni ve güvenlik ve sağlık hizmetleri çerçevesinde yapılan harcamalar insanın varlığını devam ettirebilmesi ve güven içinde yaşayabilmesi açısından zaruridir. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri harcamaları ise, bireyleri kendi iradeleri dışında karşı karşıya kaldıkları risklere karşı koruduğu için benzer bir etkiye sahiptir. Aynı zamanda bu kalem çerçevesinde yapılan harcamalar, yoksulluğu ve gelir dağılımındaki eşitsizliği azaltarak toplumsal huzura katkı sağlamak gibi önemli bir işleve sahiptir. Bu da bireylerin kendileriyle ve toplumla barışık olmalarına ve sonuçta huzur içinde kendilerini yeniden üretebilmelerine olanak sağlar. Diğer taraftan, özellikle toplumdaki düşük gelirli kesimlerin konut gereksinimini karşılamaya hizmet eden iskân ve toplum refahına yönelik hizmetler, sosyal riskleri azaltmanın yanı sıra, sosyal dışlanmanın aşılabilmesi açısından önem taşır. Çevre koruma hizmetleri çerçevesinde yapılan harcamalar da benzer bazı niteliklere sahiptir. Ancak aşırı düzeyde kirlilik söz konusu olmadıkça bu harcama kalemi, özellikle bireyin kendisini yeniden üretebilmesine hizmet eder.

Bazı kamu hizmetlerinin beşeri gelişmeye katkısı *Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetlerinde* olduğu gibi dolaylıdır. Bu harcama kaleminin kapsamına bireysel ve toplumsal moral hizmetleri girmektedir. Bireylerin boş zamanlarını değerlendirerek yaşamlarını kendileri için yararlı ve doyurucu bir biçimde sürdürmeleri, kendilerini yeniden üretebilmesine olanak sağlar. *Genel Kamu Hizmetleri* başlığı altında yer alan harcamaların beşeri gelişmeye hizmet edip etmediğine ilgili oldukları kurumun faaliyet alanına göre karar verilebilir. Örneğin, Petrol İşleri Genel Müdürlüğü'nün bu kalem çerçevesinde gerçekleştirdiği harcamaların beşeri gelişme açısından çok anlamlı olacağı söylenemez. Ancak, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ve Kültür ve Turizm Bakanlığının genel kamu hizmetleri kalemi çerçevesindeki harcamalarının beşeri gelişmeye hizmet edeceği söylenebilir. Söz konusu 10 fonksiyonel harcama kaleminden beşeri gelişmeye katkısı en düşük olan kanımızca *Ekonomik İşler ve Hizmetler* kalemidir.

Aşağıda Tablo 1'de 2004 – 2008 yıllarına ilişkin merkezi yönetim bütçesi (MYB) harcama gerçekleştirmeleri ile 2011 yılı bütçe ödenek tekliflerinin fonksiyonel sınıflandırmaya göre dağılımı yer almaktadır. Bu tablodaki ilk 4 harcama kalemi dışında kalan 6 harcama kalemi topluma yaydıkları olumlu dışsallık düzeyi yüksek olduğu için "sosyal harcama kalemi"¹⁰ olarak kabul edilebilir. Tablo 1 incelendiğinde 2004 – 2008 yılları arasında bu 6 sosyal harcama kalemindeki artışın MYB harcama ortalamalarının yaklaşık yüzde 70 üzerinde gerçekleştiği görülebilir. Anılan dönemde 6 sosyal harcama kalemi arasında en dikkat çekici artış yüzde 909,7 ile *İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri*'nde gerçekleşmiştir. Bu harcama kaleminin

⁸ Acar Baltaş, "Sosyal Sermaye Aktif Değerlerin Toplamıdır", t. y. http://www.baltas-baltas.com/web/makaleler/ck_8.htm [Erişim: 20 Temmuz 2009].

⁹ Bu sayılanlar, analitik bütçe sisteminin fonksiyonel sınıflandırma kalemleridir.

¹⁰ Bu konuda geniş bir değerlendirme için bkz. Erdoğan (2008).

2004 yılında yüzde 0,27 olan MYB içindeki ağırlığı 2007 yılında yüzde 2,3'e kadar yükselmiş ancak ardından düşüşe geçmiştir. 2011 yılında bu kalemin bütçe içindeki ağırlığının yüzde 1,5 olacağı öngörülmektedir. Oransal olarak 2. sırada yer alan harcama artışı yüzde 161 ile *Sağlık Hizmetleri* kaleminde gerçekleşmiştir. Oransal olarak 3. sırada yer alan harcama artışı yüzde 113,5 ile *Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri* kaleminde gerçekleşmiştir.

2004 – 2008 döneminde fonksiyonel harcama kalemleri içinde en düşük artış ise, yüzde 24,5 ile MYB içinde en büyük ağırlığa sahip olan *Genel Kamu Hizmetlerinde* gerçekleşmiştir. Bu harcama kaleminin 2004 yılında bütçeden aldığı pay yüzde 46 iken, 2008 yılında yüzde 35,7'e gerilemiştir. Fonksiyonel harcama kalemleri içinde en düşük ikinci artışın gerçekleştiği kalem *Savunma Hizmetleridir*. Anlaşılması zor olan husus, yaydığı yüksek olumlu dışsallıklar nedeniyle beşeri gelişme açısından büyük önem taşıyan *Eğitim Hizmetleri* harcamalarındaki artışın sosyal harcama ortalamasının yaklaşık yüzde 24 altında olmasıdır. Öyle anlaşılmaktadır ki hükümet, özellikle bütçede en yüksek ağırlığa sahip olan *Genel Kamu Hizmetleri* kaleminden kısarak *İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri*, *Sağlık Hizmetleri* ve *Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri* harcamalarında artış sağlamaktadır. *Eğitim Hizmetleri* ise, 6 sosyal harcama kalemi içinde en düşük artış uygulanması tercih edilen kalem olmaktadır.

3. KAMU EĞİTİM VE SAĞLIK HARCAMALARI

Aşağıda, 2004 yılı sonrasında eğitim ve sağlık için kamu bütçesinden yapılan harcamalar ele alınarak kamu bütçesi ve GSYH içindeki paylarında ortaya çıkan değişiklikler temelinde çözümlenecektir.

3.1. Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Kamu Eğitim Harcamaları

Tablo 1'de, eğitim hizmetleri kalemi çerçevesinde 2004 yılında yapılan harcamaların bütçe içindeki payının yüzde 11,8, GSYH içindeki payının ise yüzde 3,0 olduğu görülmektedir. 2008 yılında ise bu oranlar sırasıyla yüzde 13,5 ve yüzde 3,2 olarak gerçekleşmiştir. 2011 yılına ilişkin ödenek teklifleri, önümüzdeki 3 yıllık sürede eğitimin hem MYB hem de GSYH'deki payında gerileme olacağına işaret etmektedir. Tabloda görüldüğü gibi eğitim harcamalarındaki artış, sosyal harcamalardaki artış ortalamasının yaklaşık yüzde 24 altındadır. Gerçi 2008 yılında yüzde 10,1 olan eğitimin MYB içindeki payının 2011 yılında yüzde 13'e ulaşacağı öngörülmektedir. Ancak özellikle küresel krizin etkisiyle Türkiye ekonomisinin 2009 yılında yüzde 5 civarında daralmasının beklenmesine rağmen bütçe öngörülerinin yüzde 4 büyüme olacağı varsayımıyla yapıldığı göz önüne alındığında, öngörülerin olumsuz yönde revize edilme olasılığı çok yüksektir.

Tablo 2'de görüldüğü gibi eğitimle ilgili kurumlar arasında en önemlileri Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) ve üniversitelerdir. 2008 yılı harcama gerçekleştirmeleri içinde MEB'in payı yüzde 71,1 üniversitelerin payı ise yüzde 21,6'dır. 2004-2008 yılları arasında eğitim kurumlarının tümü için yapılan harcamalar yaklaşık olarak MYB harcama ortalamasının yüzde 35 üzerinde gerçekleşmiştir. MEB için yapılan harcamalar bu oranın üzerinde, üniversiteler için yapılan harcamalar ise önemli ölçüde altında gerçekleşmiştir. Bu durum, hükümetin bugüne kadar eğitim harcamalarında ağırlığı MEB'e verdiğini, üniversitelere çok daha düşük oranda kaynak ayırdığını göstermektedir. Ancak 2009-2011 dönemine ilişkin bütçe ödenek teklifleri, hükümetin üniversitelere ayıracığı kaynaklarda kısmi artışlar yapmayı planladığına işaret etmektedir.

Fonksiyonel sınıflandırmaya göre MEB harcamaları Tablo 3'te görülmektedir. Tabloda en dikkat çekici değişim, *Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetlerine* ilişkindir. Bu kalem harcamalarında 2005 yılında bir önceki yıla göre yüzde 94'lük bir artış gerçekleşmiş, 2006 yılında ise artış dramatik bir boyut kazanarak yüzde 544'e yükselmiştir. 2007 yılında ufak bir gerileme yaşandıktan sonra, takip eden yıllarda gayet ılımlı bir artışın gerçekleşeceği öngörülmüştür. Bu durum, MEB'in eğitim anlayışında ciddi bir değişimin söz konusu olmaya başlamış olabileceğini düşündürmektedir. Kurum harcamalarında görülen bir diğer dikkat çekici değişim, 2006 yılında *Genel Kamu Hizmetleri* harcamalarının bir yıl öncesine göre yüzde 288 nispetinde artmasıdır.

3.2. Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Kamu Sağlık Harcamaları

Birçok GOÜ'de olduğu gibi Türkiye'de de sağlık için ayrılan kaynaklar yetersiz düzeydedir. 2003 yılı itibarıyla Türkiye'de yıllık kişi başına düşen toplam sağlık harcaması 234\$ seviyesindedir.¹¹ Bu düzey, aynı yıl 2.249\$ olan OECD ülkeleri ortalamasının yalnızca 10'da 1'idir (Yılmaz, 2007: 210). Fonksiyonel

¹¹ Kişi başına koruyucu nitelikteki sağlık harcamaları ise yaklaşık 5\$ seviyesindedir (Yılmaz, 2007: 211).

sınıflandırma verilerinin yer aldığı Tablo 1 incelendiğinde, *Sağlık Hizmetleri* kalemi çerçevesinde 2004 yılında yapılan harcamaların bütçe içindeki payının yüzde 3,5, GSYH içindeki payının ise yüzde 0,89 olduğu görülmektedir. 2008 yılında ise bu oranlar sırasıyla yüzde 5,73 ve yüzde 1,34'e yükselmiştir. Beş yıl gibi kısa bir sürede sağlık harcamalarının MYB içindeki payının yüzde 50'nin üzerinde artmış olması sevindirici olmakla birlikte yeterli değildir. İrlanda ve ABD gibi ülkelerin, sağlık harcamalarına bütçelerinden yüzde 20'den fazla pay ayırdıkları göz önüne alındığında Türkiye'nin hala gidecek çok yolunun olduğu söylenebilir.

Türkiye'de sağlıkla doğrudan ilgili *Sağlık Bakanlığı* ve *Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü* olmak üzere iki kamu kurumu bulunmaktadır. Bu iki kurum arasında aslan payı Sağlık Bakanlığı'na aittir. Tablo 4'te görüldüğü gibi, sağlık harcamalarında 2004-2008 yılları arasında gayet istikrarlı ve yüksek düzeyde artışlar gerçekleşmiştir. Bu dönemde MYB harcamalarındaki artış oranı yüzde 60 iken, sağlık harcamalarındaki artış oranı yüzde 161 olmuştur. Başka bir ifadeyle sağlık harcamalarındaki artış, MYB ortalama harcama artışının nerede ise 2,7 katına ulaşmıştır. Fonksiyonel sınıflandırmaya göre 2004-2008 yılları arasında gerçekleşen Sağlık Bakanlığı harcamaları incelendiğinde, en önemli değişim, 2005 yılında sağlık hizmetleri kaleminde yüzde 53,4 artış gerçekleşmesidir. Bu kalemden 2006 yılında yüzde 27,9, 2007 yılında yüzde 22,2 ve tahminen 2008 yılında da yüzde 15,3 artış gerçekleşmiştir. Ödenek tekliflerine bakıldığında 2009-2011 yılları arasında ancak kabaca ortalama yıllık yüzde 9,7 gibi MYB harcamalarının altında bir oranda artış öngörülmektedir.

Sağlık harcamalarına ilişkin dikkat çekilmesinde yarar olan birisi ilginç, diğeri de stratejik önem taşıyan iki husus bulunmaktadır. Bunlardan ilginç olan, *bütçe gerekçelerinde sağlık harcamalarında böylesine önemli artışların öngörülmemiş olmasıdır*. Örneğin *2005 Yılı Bütçe Gerekçesi*'nde öngörülenin yüzde 24,3, 2006 yılında öngörülenin yüzde 26,4, küçülmenin öngörüldüğü 2007 yılında öngörülenin yüzde 57,9 ve 2008 yılında da öngörülenin yüzde 11,1 üzerinde harcama artışı gerçekleşmiştir. Stratejik önem taşıyan diğer husus ise, koruyucu sağlık hizmetleri içinde yer alan halk sağlığı harcamalarının bu dönemde artmaması, hatta reel olarak azalmasıdır. *Sağlık harcamalarındaki artışın büyük kısmının tedavi amaçlı sağlık harcamalarından kaynaklanması, koruyucu sağlık harcamalarının ise düşük kalması, sosyal politikaların gerekleriyle ve sağlık politikasının açıklanan hedefleriyle uyumlu değildir*. Bu durum, maliyet etkin bir yapıdan uzaklaşılması suretiyle hizmet maliyetlerinin artmasına neden olmaktadır. Bir TEPAV (2008: 44) raporunda işaret edildiği üzere, "Kompozisyonu bozuk ve maliyetli sağlık harcamalarının artmaya devam etmesi, bütçe disiplini uğruna bu sefer eğitim ve diğer alanlara ayrılacak kamu fonlarını kısıtlamaktadır."

4. ÖZET VE GENEL DEĞERLENDİRME

Bu çalışma, bireylerin potansiyellerine ulaşabilmeleri, toplumların ise kalkınabilmeleri için beşeri gelişmenin ne anlam ifade ettiği ile nasıl bir beşeri gelişme stratejisi uygulanmasının toplumsal açıdan en arzu edilir sonuçlar doğurabileceği sorularına Türkiye özelinde cevap aramıştır. Çalışmanın ortaya koyduğu gibi, Teknoloji kaynaklı değişimin yoğunlaştığı günümüzde, yeni bilgi ve beceri elde etmek işletmeler açısından rekabet gücü kazanabilmenin, ülkeler açısından ise kalkınma hızını artırabilmenin bir koşulu haline gelmiştir. Bugün bir ülkenin refahı giderek artan bir şekilde o ülkede bilgiye dayalı olarak yürütülen faaliyetlerin düzeyi tarafından belirlenmektedir. Bu durum bilgiyi bireyler için olduğu kadar ekonomi için de stratejik önem taşıyan bir girdi haline getirmiş, dolayısıyla da beşeri gelişmenin önemini çok artmıştır.

Beşeri gelişmenin insanın varlığını devam ettirebilmek, kendisini geliştirebilmek ve yeniden üretebilmek olmak üzere üç saçı ayağı üzerine oturduğu düşünülebilir. Eğitim ve sağlık harcamaları bu üç saçı ayağı açısından da kilit önem taşıdığı için bu çalışmanın odağını oluşturmuştur. Bununla birlikte çalışmada, sosyal güvenlik ve sosyal yardımdan iskan ve toplum refahına varıncaya kadar insanlar arasında güven, karşılıklı anlayış ve etkileşimi artırmaya hizmet eden birçok kamu harcamasının beşeri gelişmeye önemli katkıda bulunduğu gerçeğine de dikkat çekilmiştir.

Kamu kesimi tarafından eğitim için yapılan harcamaların incelenmesi, bütçe içindeki payı 2004 yılında yüzde 11,8 olan eğitim harcamalarının 2008 yılında yüzde 13,5'e ulaştığını ve bunda da harcama artışlarının üniversitelerden ziyade MEB'de olduğunu göstermektedir. Aynı dönemde merkezi yönetim bütçesi (MYB) çerçevesinde gerçekleştirilen 10 fonksiyonel sınıflandırma kalemi arasında harcamaların artış oranı açısından eğitim ancak yedinci sırada yer alabilmiştir. Ayrıca, 2011 yılına ilişkin ödenek teklifleri, önümüzdeki 3 yıllık sürede eğitimin hem MYB hem de GSYH'deki payında gerileme olacağına işaret etmektedir. Bu durum topluma taşınan birçok olumlu dışsallığı olan eğitimi hükümetin çok önemli bir beşeri gelişme yatırımı olarak görmediğini ve gereken önemi vermediğini göstermektedir.

Sağlık harcamalarına ilişkin yapmış olduğumuz analizler, 2004 yılında konsolide bütçe içindeki payı yüzde 3,5 olan kamu sağlık harcamalarının 5 yıl gibi kısa bir sürede yüzde 161 düzeyinde artarak 2008 yılı MYB içinde yüzde 5,7 paya ulaştığını göstermektedir. Bu süre içinde sağlık harcamalarındaki artış hızı MYB ortalama harcama artışının nerede ise 2,7 katına ulaşmıştır. Prensipite olumlu değerlendirilebilecek bu gelişmeye ilişkin bir konunun önemle altının çizilmesi gerekmektedir. Koruyucu nitelik taşıyan halk sağlığı harcamaları bu dönemde artmamış, hatta reel olarak azalmıştır. *Sağlık harcamalarındaki artışın büyük kısmının tedavi amaçlı sağlık harcamalarından kaynaklanması, koruyucu sağlık harcamalarının ise düşük kalması, sosyal politikaların gerekleriyle ve sağlık politikasının açıklanan hedefleriyle uyumlu değildir.* Bu durum, maliyet etkin bir yapıdan uzaklaşılması suretiyle hizmet maliyetlerinin artmasına neden olmaktadır. Sağlık harcamalarına dair bir diğer ilginç husus ise, *bütçe gerekçelerinde sağlık harcamalarında böylesine önemli artışların öngörülmemiş olmasıdır.* Ortaya çıkan harcamalar, öngörülenlerin ciddi ölçüde üzerindedir. Bu durum, hükümet tarafından kontrol edilemeyen gelişmeler olduğunu ve “sağlıkta dönüşüm”ün yönetilemediğini düşündürmektedir.

EK

Tablo 1. Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Merkezi Yönetim Bütçesi Kümülatif Gerçekleşmeleri ile 2011 Yılı Ödenek Tekliflerinin Dağılımı

Fonk. Harc.Kalemleri	2004*		2005*		2006**		2007**		2008***		2011****		2008/ 2004 (Artış %)	2011/ 2008 (Artış %)	2011/ 2004 (Artış %)
	Harcama (Milyar YTL)	Bütçe İçinde Pay (%)	Harcama (Milyar YTL)	Bütçe İçinde Pay (%)	Harcama (Milyar YTL)	Bütçe İçinde Pay (%)	Harcama (Milyar YTL)	Bütçe İçinde Pay (%)	Harcama (Milyar YTL)	Bütçe İçinde Pay (%)	Harcama (Milyar YTL)	Bütçe İçinde Pay (%)			
Genel Kamu Hizmetleri	64.799.606	45,95	55.183.995	37,77	70.397.648	39,52	75.974.775	37,23	80.666.918	35,70	124.465.640	37,93	24,49	54,30	92,08
Savunma Hizmetleri	9.422.077	6,68	10.303.051	7,05	11.587.933	6,51	11.833.996	5,80	12.698.569	5,62	17.865.991	5,44	34,77	40,69	89,62
Kamu Düz. ve Güv. Hiz.	7.582.470	5,38	8.549.581	5,85	10.514.466	5,90	12.433.514	6,09	13.690.036	6,06	18.988.921	5,79	80,55	38,71	150,43
Ekon. İşler ve Hizmetler	15.452.919	10,96	18.545.957	12,69	21.126.838	11,86	23.702.910	11,62	29.940.748	13,25	33.532.282	10,22	93,75	12,00	117,00
Çevre Koruma Hizmetleri	105.665	0,07	180.632	0,12	127.289	0,07	184.076	0,09	214.869	0,10	298.706	0,09	103,35	39,02	182,69
İskân ve Top. Refahı Hiz.	376.022	0,27	681.648	0,47	3.855.207	2,16	4.714.647	2,31	3.796.729	1,68	4.797.039	1,46	909,71	26,35	1175,73
Sağlık Hizmetleri	4.962.556	3,52	7.334.787	5,02	9.273.662	5,21	11.276.377	5,53	12.952.000	5,73	16.722.021	5,10	160,99	29,11	236,96
Dinlenme Kül. ve Din Hiz.	1.809.718	1,28	2.242.568	1,54	2.811.454	1,58	3.278.530	1,61	3.864.164	1,71	5.106.266	1,56	113,52	32,14	182,16
Eğitim Hizmetleri	16.618.648	11,78	18.717.701	12,81	22.218.521	12,47	25.720.314	12,60	30.479.748	13,49	42.636.481	12,99	83,41	39,88	156,56
Sos. Güv. ve Sos. Yar. Hiz.	19.891.179	14,11	24.357.653	16,67	26.213.015	14,72	34.948.544	17,13	37.663.690	16,67	63.657.339	19,40	89,35	69,02	220,03
Merkezi Bütçe Har. Top.	141.020.860	100,00	146.097.573	100,00	178.126.033	100,00	204.067.683	100,00	225.967.471	100,00	328.170.685	100,00	60,24	45,23	132,71
Sos. Bütçe Kalem. Top.	43.763.788	31,03	53.514.989	36,63	64.499.148	36,21	80.122.488	39,26	88.971.200	39,37	133.317.851	40,62	103,30	49,84	204,63
Üretim Yön. GSYH****	559.033.000		648.932.000		758.391.000		843.178.000		950.144.000		1.395.158.000		69,96	46,84	149,57
Sos. Bütçe Kalem. Top./ Üretim Yön. GSYH	43.763.788/ 559.033.000	7,83	53.514.989 / 648.932.000	8,25	64.499.148/ 758.391.000	8,50	80.122.488/ 843.178.000	9,50	88.971.200 / 950.144.000	9,36	133.317.851 / 1.395.158.000	9,56	5,75	15,46	22,09

Kaynak: Değişik yıllara ait Genel Uygunluk Bildirimleri, Sayıştay, Ankara; Değişik yıllara ait Bütçe Gereçekçeleri, T.C. Maliye Bakanlığı, Ankara.

* 2004-2005 yılları konsolide bütçe uygulama sonuçlarını göstermektedir.

** 2006-2007 yılları merkezi yönetim uygulama sonuçlarını göstermektedir.

*** 2008 yılına ait rakamlar, Maliye Bakanlığı tarafından açıklanan harcama tahminleridir.

**** 2011 yılına ait rakamlar 2009 Yılı Bütçe Gereçekçesi'nde yer alan ödenek teklifleridir.

Tablo 2. Merkezi Yönetim Bütçesi Kapsamındaki Eğitimle İlgili Kurumların Harcama ve Ödenek Tekliflerinin Dağılımı

KURUMLAR	2004*	2005*	2006*	2007*	2008**	2009***	2010***	2011***	2008/ 2004 (Artış %)	2011/ 2004 (Artış %)
Milli Eğitim Bakanlığı	13.015.949.601	14.862.506.927	17.677.049.285	21.289.051.806	24.183.285.000	27.883.696.000	30.639.051.000	33.988.561.967	85,80	161,13
Üniversiteler Toplamı	4.399.077.018	4.972.142.847	5.507.005.677	6.489.562.002	7.353.534.000	8.729.104.225	9.411.304.730	10.571.853.800	67,16	140,32
Yük. Öğ. Kre. ve Yur. Gn. Md.	[1.184.322.200]	1.311.744.186 ^b	1.619.680.753	1.907.497.032	2.204.224.000	2.400.696.000	2.558.179.000	2.747.597.000	[86,12]	[132,00]
Öğrenci Seçme ve Yer. Mer.	[110.211.956]	[122.069.732]	135.144.740	112.535.759	253.541.000	150.012.653	160.263.556	187.904.326	[130,05]	[70,49]
Yüksek Öğretim Kurulu	15.558.689	17.214.281	21.194.664	20.254.452	13.828.000	43.615.000	43.302.000	48.899.000	8,89	214,29
Mesleki Yeterlilik Kur. Bşk.	-	-	-	397.793	1.543.000	6.217.000	6.689.000	7.987.000	-	-
Top. Kamu Eğitim Harc.	18.725.119.464	21.285.677.973	24.960.075.119	29.819.298.844	34.009.955.000	39.213.340.878	42.818.789.286	47.552.803.093	81,63	153,95
Merkezi Bütçe Harc. Top.	141.020.860.000	146.097.573.000	178.126.033.000	204.067.683.000	225.967.471.000	259.155.933.000	277.719.284.547	308.128.634.405	60,24	118,50
Üretim Yöntemiyle GSYH****	559.033.000.000	648.932.000.000	758.391.000.000	843.178.000.000	950.144.000.000	1.111.438.000.000	1.245.269.000.000	1.395.158.000.000	69,96	149,57

Kaynak: Değişik yıllara ait Genel Uygunluk Bildirimleri, Sayıştay, Ankara; Değişik yıllara ait Bütçe Gereçekçeleri, T.C. Maliye Bakanlığı, Ankara.

* 2004-2007 yıllarına ilişkin rakamlar Sayıştay'ın Uygunluk Bildirimlerinden hesaplanmıştır.

** 2008 yılına ait rakamlar, Maliye Bakanlığı tarafından açıklanan harcama tahminleridir.

*** 2009-2011 yıllarına ilişkin ödenek teklif rakamları, 2009 Yılı Bütçe Gereçekçesi'nden alınmıştır.

**** Cari fiyatlarla, 1998 bazlı (TL).

Not: Köşeli ayraç içinde yer alan rakamlar açıklanmış resmi değerler olmayıp, açıklanan resmi verilerden yola çıkılarak hesaplanmış tahmini değerlerdir.

Tablo 3. Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Milli Eğitim Bakanlığı Harcama ve Ödenek Tekliflerinin Dağılımı

Fonksiyonel Bütçe Kalemleri	2004*	2005*	2006*	2007*	2008**	2009***	2010***	2011***
Genel Kamu Hizmetleri	480.424.002	442.523.766	1.714.827.896	2.691.956.409	[2.472.427.651]	2.583.368.000	2.758.092.300	2.949.619.100
Savunma Hizmetleri	284.957	270.061	330.715	385.211	[510.945]	622.000	675.800	764.000
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	0	0	0	0	[35.637]	1.650.000	1.761.000	2.073.000
Ekonomik İşler ve Hizmetler	0	0	0	0	0	0	0	0
Çevre Koruma Hizmetleri	0	0	0	0	0	0	0	0
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	0	0	0	0	0	0	0	0
Sağlık Hizmetleri	0	104.050	0	0	0	0	0	0
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	8.479.302,	16.469.532	106.078.366	102.665.907	[107.623.938]	107.773.000	115.556.900	134.825.700
Eğitim Hizmetleri	12.526.076.456	14.403.139.517	15.855.812.308	18.494.044.279	[21.602.686.828]	25.190.283.000	27.762.965.257	30.901.280.167
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	50.780,	0	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	13.015.949.600	14.862.506.927	17.677.049.285	21.289.051.806	24.183.285.000	27.883.696.000	30.639.051.257	33.988.561.967

Kaynak: Değişik yıllara ait *Genel Uygunluk Bildirimleri*, Sayıştay, Ankara; Değişik yıllara ait *Bütçe Gerekçeleri*, T.C. Maliye Bakanlığı, Ankara.

* Bütçe uygulama sonuçlarını göstermektedir.

** Merkezi yönetim bütçe program öngörülerini göstermektedir.

Tablo 4. Merkezi Yönetim Bütçesi Kapsamındaki Sağlıkla İlgili Kurumların Harcama ve Ödenek Tekliflerinin Dağılımı

KURUMLAR	2004*	2005*	2006*	2007*	2008**	2009***	2010***	2011***	2008/ 2004 (Artış %)	2011/ 2004 (Artış %)
Sağlık Bakanlığı	4.461.250.318	6.769.153.704	8.535.953.434	10.390.277.310	11.993.920.000	12.720.313.000	13.967.429.000	15.504.366.000	168,85	247,53
Hudut ve Sah. Sağlık Gn. Md.	12.504.977	32.317.080	92.897.738	38.937.383	61.288.000	101.059.000	109.810.000	129.319.000	390,11	934,14
Top. Kamu Sağlık Harc.	4.473.755.295	6.801.470.784	8.628.851.172	10.429.214.693	12.055.208.000	12.821.372.000	14.077.239.000	15.633.685.000	169,47	249,45
Merkezi Bütçe Harc. Top.	141.020.860.000	146.097.573.000	178.126.033.000	203.500.684.000	225.967.471.000	259.155.933.000	277.719.284.547	308.128.634.405	60,24	118,50
Üretim Yöntemiyle GSYH	559.033.000.000	648.932.000.000	758.391.000.000	843.178.000.000	950.144.000.000	1.111.438.000.000	1.245.269.000.000	1.395.158.000.000	69,96	149,57

Kaynak: Değişik yıllara ait *Genel Uygunluk Bildirimleri*, Sayıştay, Ankara; Değişik yıllara ait *Bütçe Gerekçeleri*, T.C. Maliye Bakanlığı, Ankara.

* 2004-2007 yıllarına ilişkin rakamlar Sayıştay'ın Uygunluk Bildirimlerinden hesaplanmıştır.

** 2008 yılına ait rakamlar, Maliye Bakanlığı tarafından açıklanan harcama tahminleridir.

*** 2009-2011 yıllarına ilişkin ödenek teklif rakamları, 2009 Yılı Bütçe Gerekçesi'nden alınmıştır.

Tablo 5. Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Sağlık Bakanlığı Harcama ve Ödenek Tekliflerinin Dağılımı

Fonksiyonel Bütçe Kalemleri	2004*	2005*	2006*	2007*	2008**	2009***	2010***	2011***
Genel Kamu Hizmetleri	23.442.619	23.354.188	26.317.587	30.985.945	[35.460.856]	35.750.000	39.133.000	43.266.000
Savunma Hizmetleri	282.796	188.296	166.268	200.074	[300.358]	329.000	365.000	413.000
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	0	0	215.705	725.646	[789.198]	850.000	924.000	1.111.000
Ekonomik İşler ve Hizmetler	0	0	0	0	0	0	0	0
Çevre Koruma Hizmetleri	0	0	0	0	0	0	0	0
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	0	0	0	0	0	0	0	0
Sağlık Hizmetleri	4.319.311.138	6.626.321.474	8.475.065.733	10.358.357.548	[11.957.362.058]	12.683.364.000	13.927.007.000	15.459.576.000
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	0	0	0	0	0	0	0	0
Eğitim Hizmetleri	118.213.765	119.289.746	34.188.140	8.096	0	0	0	0
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	0	0	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	4.461.250.318	6.769.153.704	8.535.953.434	10.390.277.310	11.993.920.000	12.720.313.000	13.967.429.000	15.504.366.000

Kaynak: Değişik yıllara ait *Genel Uygunluk Bildirimleri*, Sayıştay, Ankara; Değişik yıllara ait *Bütçe Gerekçeleri*, T.C. Maliye Bakanlığı, Ankara.

*Konsolide bütçe uygulama sonuçlarını göstermektedir.

** 2008 yılına ait rakamlar, Maliye Bakanlığı tarafından açıklanan harcama tahminleridir.

KAYNAKÇA

Becker, G. (1975) *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, New York: Columbia University Press.

Bulutođlu, K. (2003) *Kamu Ekonomisine Giriş: Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Coleman, J. (1988) Social Capital in the Creation of Human Capital, *American Journal of Sociology* 94, ss. 95-120.

Dakhli, M. ve D. De Clercq (2003) Human capital, social capital, and innovation: a multi-country study, *Vlerick Leuven Gent Management School Working Paper Series* 2003-18.

Erdođdu, M. M. (2008) *Türkiye'de Sosyal Bütçe ve Geliřimi: Kitap I, Türkiye'de Sosyal Bütçe: Nasıl Yapılıyor? Nasıl İzlenir?* (Ed. A. Buldam), TESEV Yayınları, İstanbul, ss. 1-155.

Erdođdu, M. M. (2004) Eğitimin Yol Açtığı Pozitif Dışsallıklar ve İktisadi Kalkınma Üzerindeki Etkileri, *Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt II, Sayı 2, Ağustos, ss. 27-57.

Field, J. (2006) *Sosyal Sermaye*, (Çev.) B. Bilgen ve B. Şen, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Fişek, N. H. (1985) *Halk Sağlığı'na Giriş*, Hacettepe Üniversitesi-Dünya Sağlık Örgütü Hizmet Araştırma ve Araştırıcı Yetiřtirme Merkezi Yayını No:2, Ankara.

García, M. S. (2008) *Social Capital, Networks, and Economic Development. An Analysis of Regional Productive Systems*, Cheltenham: Edward Elgar.

Hunt, D. (1989) *Economic Theories of Development: An Analysis of Competing Paradigms*, New York: Harvester Wheatsheaf.

Kalyon T. A. (2007) *Fiziksel Tıp ve Rehabilitasyon*, Dördüncü Baskı. Çeviri Editörü: T. Arasıl, Ankara: Güneş Tıp Kitabevleri, ss. 557- 575.

Karakaş, E. ve E. Köksal (2003) *İnsani Kalkınma ve Türkiye*, Toplumsal Katılım ve Geliřim Vakfı, İstanbul: Atra Matbaacılık.

Langhammer, R. J. (1999) Visualizing Human Capital in Economic Development: Introductory Overview of a Detective Story, J. L.H. Tan (der.) *Human Capital Formation as an Engine of Growth: The East Asian Experience* içinde, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.

Lin, N. (2001) *Social Capital - A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lucas, R. E., Jr. (1988) On the Mechanics of Economic Development, *Journal of Monetary Economics*. Vol. 22, ss. 3-42.

MB (Değişik yıllar) *2009 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ekim, Ankara: Maliye Bakanlığı.

McMahon, W. (1999). *Education and Development: Measuring the Social Benefits*, Oxford: Oxford University Press.

Psacharopoulos, G. ve H. A. Patrinos (2002) Returns to Investment in Education: A Further Update, *World Bank Policy Research Working Paper* 2281.

Putnam, R. D. (1995) Bowling Alone: America's Declining Social Capital, *Journal of Democracy*. Vol. 6. No. 1, January, ss. 65-78.

- Romer, P. M. (1986) Increasing Returns and Long-Run Growth, *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 5, ss. 1002-1037.
- Romer, P. M. (1990) Endogenous Technological Change, *Journal of Political Economy*. Vol. 98, No. 5, ss. 71-102.
- Sen, A. (2004). *Özgürlükle Kalkınma*, İstanbul: Ayrıntı.
- Sianesi, B. ve J. V. Reenen (2002) The Returns to Education: A Review of the Empirical Macroeconomic Literature, *The Institute for Fiscal Studies Working Paper*, WP02/05.
- Smith, A. (1985) *Ulusların Zenginliği*, A. Yunus ve M. Bakırcı (çev.), İstanbul: Alan Yayıncılık.
- Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the Public Sector*, Üçüncü edisyon, W. W. Norton & Company, New York ve Londra.
- TEPAV (2008) Sağlık Harcamaları Sağlıklı mı? Sağlık Politikaları ve Ülkemizde Kamu Sağlık Harcamaları Sorunu”, *Mali İzleme Raporu 2008 Yılı Şubat Ayı Bütçe Sonuçları*, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı İstikrar Enstitüsü.
- Teachman, J., K. Paasch ve K. Carver (1997) Social Capital and the Generation of Human Capital, *Social Forces*, Vol. 75, No. 4, ss. 1-17.
- Tessaring, M. ve J. Wannan (2004) *Vocational education and training–key to the future Lisbon-Copenhagen -Maastricht: mobilising for 2010*, European Centre for the Development of Vocational Training, Greece.
- Türkcan, Ergun (1993) Sanayileşme İçin Yeni Bir Strateji Önerisi, Korkut Boratav ve Ergun Türkcan (eds.) *Türkiye’de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT’ler* içinde, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- UNDP (2008) *Human Development Report 2007/2008 Fighting climate change: Human solidarity in a divided world*, http://www.undp.org.tr/pdfs/hdr_20072008_en_complete.pdf (Erişim: 20.07.2009).
- Yılmaz, H. H. (2007) *İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu: 2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi*, Nisan, Ankara: TEPAV Yayını.