

BÜTÇE 2019 VE SAĞLIK

Onur HAMZAOĞLU*

Öz: Genel bütçe, içeriği (gelir kaynakları ve harcama alanları) ile kapitalist bir ülkede sınıf mücadelesinin durumunu gösterir. Örneğin ülkemizde, 2019 yılı için hazırlanmış olan merkezi yönetim bütçesinde de gelirlerin yaklaşık yüzde 64'ünün maaş ile ücretlerden alınan gelir vergisi ve dolaylı vergilerden karşılanması hedeflendiği görülmektedir. Bu durum, günümüz Türkiye'sindeki sınıf mücadelesinde genel olarak patronların hâkimiyetini ortaya koymaktadır. Kurumlar vergisi adı ile tanımlanan ve şirketlerin kârlarından alınan verginin payı, AKP hükümetlerinden önce yüzde 46 iken, günümüzde yüzde 20'ye düşürülmüştür. Öyle ki kesinleşmiş hesaplara göre, 2017 yılında gelir ve kazançlardan alınan toplam verginin ancak yüzde 33'ü kurumlar vergisi ile elde edilebilmiştir. Sağlık Bakanlığı'na ayrılan pay 2019 yılı bütçesinin yüzde beşi kadardır. Buna göre, devletin, 2019 yılında merkezi bütçeden doğrudan sağlık hizmeti için kişi başına yaklaşık 260 TL harcamayı hedeflediği görülmektedir.

Anahtar sözcükler: genel bütçe, bütçe 2019, Sağlık Bakanlığı bütçesi, SGK, sağlık hizmeti harcaması

Budget 2019 and Health

Abstract: With its composition (sources of revenue and expenditure items), general budget reflects the state in class struggle in any given country. In Turkey, for example, the central government budget for the year 2019 targets to collect about 64 per cent of budget revenues from wages, salaries and indirect taxes. This fact reveals the hegemony of bosses in overall in class struggle. While corporate tax collected from profits of private companies accounted for 46 per cent of budget before the AKP governments, now it is around 20 per cent. It is such that according to final accounts only 33 per cent of total tax revenue over income and earnings could be collected as corporate tax. The budget share of the Ministry of Health for the year 2019 is around 5 per cent. This means that in the year 2019 the state will be spending from central budget 260 TL per citizen as direct health services.

Key words: general budget, budget 2019, Ministry of Health budget, SGK, spending in health services

Yıllardır, genel bütçe değerlendirmesi yapılırken, yazının başlangıç bölümünde de belirtildiği gibi, "önceki yıllara göre temel bir farklılık bulunmadığı" tespiti yapılırdı. Oysa, bu yıl ilk kez böyle bir tespit olamayacak. Çünkü, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nin yürütmeyi-hükümeti belirlemesinin yanı sıra, ülke bütçesinin yapılmasına ve uygulanmasına ilişkin yetkisi de elinden alındı. Böyle olunca, yürürlük makamı değiştirilmiş oldu. Artık yetkinin tümü seçilmişlere ait olmayıp, bu yeni değişiklik ile hükümeti ve devleti yönetme yetkisi tek bir seçilmiş ile onun atadıklarına devredildi. Bu çalışmada, yasal hâle gelen yeni yönetim koşullarında, Ekim 2018 tarihinde kamuoyu ile paylaşılan 2019 yılı bütçesi (2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Yasa Teklifi ve Bağlı Cetveller) ve bu bütçede sağlık hizmetlerinin yeri analiz edilecektir. Makalede, önce bütçeyi de etkileyen Türkiye yakın tarihine yer verilecek ve genel bütçeyle ilgili kısa bir teorik bilgi aktarıldıktan sonra, AKP'nin kamusal mali denetimdeki hukuk dışı tutumu ele alınacaktır. Ardından, 2019 yılı bütçesinin

içeriği en genel hali ile değerlendirilecek ve AKP hükümetleri döneminde toplumsal sağlık düzeyinde yıllar içinde artmakta olan eşitsizlikler ortaya konduktan sonra, bütçede sağlık hizmetleri için ayrılan payın yetersizliği tartışılacaktır. Daha sonra, bütçede doğrudan yer almamasına karşın, cari sağlık hizmeti harcamalarının ana kaynağının cep-ten harcamalar (kişiler) olduğunu ortaya koymak ve ısrar edilen hatayı gözler önüne serebilmek için TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu)'ün sağlık harcamaları ile ilgili verileri değerlendirilecektir. Sonrasında da bütçesinin en önemli bölümü her ay topladığı primlerle oluşan ve ülke genelinde en büyük sağlık hizmet alıcısı konumunda bulunan Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) harcamalarında özel hastanelerden hizmet satın alınan kamu zararı yaratmakta olduğu gösterilecektir.

Türkiye'de bütçeyi etkileyen yakın tarih

15 Temmuz 2016'da yaşanan "asker kalkışması" gerekçe gösterilerek, 1 hafta 10 gün sonra çıkartılan

*Prof. Dr., Kocaeli Dayanışma Akademisi (KODA)

kanun hükmünde kararnamelerle fiilen uygulanmaya başlanan "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", 16 Nisan 2017'de bir Anayasa değişikliği kapsamında plebisit olarak oylandı. Anayasa değişikliğinin yüzde 49'a karşı, yüzde 51 ile kabul edildiği açıklandı ve 24 Haziran 2018 tarihinde gerçekleştirilen genel seçim sonucu ile birlikte, resmen yürürlüğe girdi. Ve bu tarihten itibaren parlamentoya dayalı güçler ayrılığı sistemi hukuken sonlandırılmış olup, Bakanlar Kurulu kaldırıldı. Cumhurbaşkanı bakanları, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ve Danıştay üyeleri ile Hâkimler ve Savcılar Kurulu ve Merkez Bankası başkanı ile Valiler gibi üst düzey kamu görevlileri olmak üzere, hemen hemen hepsini atama yetkisine sahip oldu. Önceki sistemde yasama, yürütme ve yargıya ait olan yetkilerin neredeyse tümü, Cumhurbaşkanı'na devredildi; parlamento ve siyasi partiler etkisizleştirildi. 2019 yılı ile sonrasındaki yıllarda Merkezi Yönetim Bütçe Yasası'nın uygulanmasına yönelik yetkilerin kullanımı ve devrine ilişkin hususların belirlenmesi ile Yasa'nın (bütçenin) yürütülmesi yetkisinin Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacak olması, bu sistemin önemli göstergelerinden birisidir.

O nedenle, 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Yasa Teklifi ve Bağlı Cetveller, bu yıl ilk kez Başbakanlık yerine, Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanıp, TBMM Başkanlığı'na sunuldu. Bu yıl, daha önce Başbakanlık ve onun adına Maliye Bakanlığı tarafından bastırılan ve ilgili kurumlara iletilenlerden farklı olarak "2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Yasa Teklifi ve Bağlı Cetveller" ile "2019 Yılı Bütçe Gerekçesi" kitaplarının kapaklarında Cumhurbaşkanlığı forsu basılı olarak, Ekim 2018 tarihinde ilgili kurumlara gönderildi. Bununla birlikte, yine ilk defa dokümanların-ki-tapların iç bölümlerinde kim/hangi kurum tarafından basıldığı-sahibi ile ilgili yazılı ya da biçimsel herhangi bir işaret bulunmuyor.

Genel bütçe nedir?

Kamuoyunda genel bütçe olarak bilinmesine karşın, resmi adı "Merkezi Yönetim Bütçe Yasası"dır. Başlangıçta yasa teklifi iken, tüm yasalar için izlenen yasama sürecinde önce yasa tasarısı, ardından yasa haline gelir. Merkezi Yönetim Bütçe Yasa Teklifi, Cumhurbaşkanlığı tarafından TBMM Başkanlığı'na iletilip programa dâhil edilmesi ile birlikte yasa tasarısı olarak Plan ve Bütçe Komisyonu'na sevk edilir. Komisyon'da üye milletvekilleri tarafından değerlendirilir. Bütçede yer alan ilgili her bir bakanlık ve kamu kurumunun yetkilileri tarafından Plan ve Bütçe Komisyonu'nda kendilerine ayrılmış günlerde sunumlar yapılır ve ardından her bir

bakanlığın-kurumun bütçesi tartışmaya açılır. Her bir madde ayrı ayrı oylanır. Her bir öneri ve kabul edilen değişiklik kayıt altına alınır. Bununla birlikte, genellikle yaşamsal herhangi bir değişiklik olmadan, tasarının son hâli ile görüşme tutanaklarını da kapsayan rapor, Komisyon Başkanlığı tarafından TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmek ve oylanmak üzere, TBMM Başkanlığı'na gönderilir. Genel Kurul'da önceden belirlenmiş olan takvim çerçevesinde yasa tasarısının her bir maddesi tek tek görüşülüp oylanır. Maddelerin tümünün ayrı ayrı oylaması tamamlanıp kabul edildikten sonra, bütünü ile ilgili görüşmeler yapıp yasa tasarısının tümü üzerinden bir oylama daha yapılır ve kabul edilmesi ile birlikte, tasarı yasalasmış olur. Daha sonra, Cumhurbaşkanı'nın onayı ile Resmi Gazete'de yayımlanır ve yılbaşından itibaren de uygulamaya girer. Özetle, genel bütçe bir yasadır ve diğer yasalardan farklı olarak uygulama süresi bir yıl ile sınırlıdır.

Merkezi yönetim bütçe yasasının-genel bütçenin içeriği, diğer yasalardan farklı olarak her zaman, toplumsal kaynağın nasıl oluşturulacağı ve kullanılacağı, kimlerden alınıp kimlere ve ne için verileceğinin bir göstergedir. Başka bir ifadeyle, genel bütçe, kapitalist toplumlarda sınıf mücadelesinin durumunu ortaya koyan bir belge özelliği de taşımaktadır. Bu durumu genel bütçe gelirlerinin önemli kısmının zenginlik, kâr, rant ve faizden alınan vergilerle mi yoksa, yaşayabilmek için çalışmak zorunda olanların (işçilerin, emekçilerin, köylülerin, küçük esnafın, yoksulların, işsizlerin) hem gelirlerinden (maaş, ücret, kazanç) alınan doğrudan vergilerle hem de gelir vergisi ödemiş oldukları ücretlerini, maaşlarını harcamaları sırasında ikinci defa vergilendirilmesine dayanan dolaylı vergilerle mi oluşturulduğu üzerinden değerlendirebilmek mümkündür. Ayrıca, genel bütçe içinde toplumsal hizmet sunumları için ayrılan payın ne büyüklükte olduğu vb. birçok sorunun yanıtı ortaya çıkartılarak, sınıf mücadelesinin geldiği durum daha net bir biçimde de gözler önüne serilebilir.

AKP'nin denetim korkusu

AKP, özellikle hükümet oluşunun ikinci döneminden sonra, devlet mekanizmasında o tarihe kadar yürütmenin "denetimi" için uygulanmakta olan birçok mekanizmayı-işleyişi, yasal herhangi bir düzenleme yapmadan, fiili olarak sonlandırmıştır. Örneğin, yürürlükteki mevzuat gereği tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yıl sonu bilançolarının (gelir ve giderleri) Sayıştay tarafından incelenmesi ve raporlanması gereklidir. Söz konusu raporların, hükümet eliyle TBMM'ye gönderilmesi ve

ilgili komisyonlarda değerlendirilip, TBMM Genel Kurulu'nda görüşülerek, kabul edildikten sonra kesinleşmiş olması yasal bir zorunluluktur. Bu aşamadan itibaren saptanmış olan hataların sorumluları hakkında işlem yapılabilir/yapılması gerekir. Buna karşın, AKP hükümetleri döneminde, bu raporlar, bir süredir TBMM'ye sunulmamakta, yasamanın denetiminden kaçırılmaktadır.

Yanı sıra, AKP'in kamusal denetimlerle ilgili rahatsızlıkları bununla sınırlı değildir. Bir o kadar önemli

yeni bir uygulama da kamu harcamalarının çok büyük bölümünün TBMM denetimi dışında diğer bir ifadeyle, bütçe kapsamına dâhil edilmeden gerçekleştirilmesidir. Hesapları kesinleşmiş yıllara ait verilere göre, AKP hükümetleri ile birlikte genel bütçe ödeneklerinin gayri safi yurtiçi gelir (GSYG) içindeki payı yıllar içinde süreklilik gösteren bir biçimde azaltılmıştır (Tablo 1). Öyle ki genel bütçe yıl sonu ödeneğinin GSYG içindeki payı, 15 yıl içinde yüzde 34.2 oranında azaltılarak, yüzde 33.6'dan yüzde 22.1'e düşürülmüştür.

Tablo 1. Bazı yıllarda genel bütçe yıl sonu ödeneğinin GSYG içindeki payı

Yıllar	2002	2003	2004	2010	2013	2016	2017
Pay (%)	33.6	31.4	27.2	25.9	23.4	23.1	22.1

Kaynak: 2019 yılı bütçe gerekçesi, sayfa 13, tablo 10.

Bir başka örnek ise tarihsel bir öneme sahip olup, 2016 yılında yasalaşan ve ilk kez 2017 yılı bütçesinde uygulanan, 6767 sayılı Yasa'nın, "Aktarma, ekleme, devir ve iptal işlemleri" bölümünün yer aldığı, 6. maddesinde yapılan düzenlemedir. Bu düzenleme 2018 ve 2019 yılı bütçelerinde de yürürlüktedir. Bu uygulama ile Cumhurbaşkanı, 2019 yılı bütçesinde genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan ve toplamı 961 milyar TL olan ödeneklerinin yüzde 10'unu (96.1 milyar TL) kamu idareleri bütçeleri arasında aktarmaya yetkili kılınmıştır. Söz konusu yüzde 10'luk pay, Türkiye tarihinde büyüklük olarak bir ilk olmuştur. Çünkü, bu payın sağladığı aktarma yetkisinin parasal miktarı da hiç küçük bir rakam değildir. Örneğin bu pay, Sağlık Bakanlığı (SB)'nin 2019 yılı bütçesinin (48.4 milyar TL) iki katıdır. Bu durum, bütçenin azımsanmayacak bir bölümünü daha baştan TBMM denetimi dışına çıkarmaktır. Çünkü böyle bir miktarla, çok farklı alanlarda, önemli düzeyde yatırım ya da uygulama değişikliği yapılması

ya da yapıldığı zamana ait döviz kurları üzerinden sabitlenmeyen, yabancı para karşılığı Hazine garantili ihalelerin (köprü, tünel, otoyol, metro, havaalanı vb.), son bir yılda ABD doları ve Avro karşısında TL'nin büyük değer kaybı (devalüasyon) nedeniyle, bu para birimi üzerinden yapılmış olan kamu ihalelerinin bedellerinin şirketlere ödenmesinde açığa çıkan farkın karşılanmasında kullanılmasını da sağlamaktadır. Söz konusu kaynağın neredeyse tamamı, ilk uygulamanın gerçekleştirildiği 2017 yılı bütçesinde bu amaçla kullanılmıştır.

Kur farkı-devalüasyon, merkezi yönetim dış borç ödemelerinde de önemli farklılıklar ve maddi külfet oluşturmaktadır. 2019 Yılı Bütçe Gerekçesi metninin 299. sayfasındaki verilere göre, merkezi yönetim dış borcu 134 milyar 786 milyon ABD dolarıdır. Söz konusu borç, Merkez Bankası kurlarına göre, 2 Ocak 2018'de 509 milyar 167 milyon TL iken, aynı miktardaki borç, yalnızca kur farkı nedeniyle, 1 Kasım 2018 tarihinde, 244 milyar 124 milyon TL artarak, 753 milyar 292 milyon TL'ye yükselmiştir (Tablo 2).

Tablo 2. Türkiye'nin 2017 yılı itibariyle merkezi yönetim dış borcunun devalüasyon ile birlikte değişimi (milyon TL)

Ocak 2018	Kasım 2018	Fark	Fark (%)
509 167	753 292	244 124	47.95

Kaynak: 2019 Yılı Bütçe Gerekçesi, sayfa 299'daki verilerden hesaplanmıştır.

2019 bütçesi

Tasarıda, 2019 yılı için merkezi yönetim bütçesi toplamı 960 milyar 975 milyon 683 bin TL olarak açıklandı. Söz konusu miktar, 2018 yılı için merkezi yönetim bütçesi olarak açıklanmış olan 762 milyar 753 milyon 272 bin TL'den yüzde 25.6 daha fazladır. Bununla birlikte, her iki yıl için açıklanan bütçenin kamuoyu ile paylaşılma tarihi olan Kasım aylarının

ilk işlem günlerindeki Merkez Bankası dolar kuruna göre tablo farklılaşmaktadır: 2 Kasım 2017 tarihli kura göre, 2018 yılı merkezi yönetim bütçesi toplamı 215 milyar 132 milyon 780 bin ABD doları iken, 1 Kasım 2018 tarihli kura göre 2019 yılı merkezi yönetim bütçesi toplamı 171 milyar 946 milyon 694 bin ABD dolarıdır. Dolar bazında ele alınacak olursa, 2019 yılı merkezi yönetim bütçesi toplamı, 2018 yılı

Tablo 3. Merkezi yönetim bütçesindeki değişim (2018-2019)

Yıllar	2018	2019	Fark	Fark (%)
Bütçe (milyon ABD doları)	215 133	171 947	43 186	- 20

merkezi yönetim bütçesine göre yüzde 20.1'lik bir azaltma ile hazırlanmıştır (Tablo 3).

Türkiye'de AKP hükümetleri döneminden önce uygulanmayan, doğrudan patronlardan yana tutum almanın bazı örneklerini paylaşarak, AKP'nin geniş halk kesimleri arasındaki algısının tersine, yoksuldan değil zenginden yana olduğunu verileriyle ortaya koymak mümkündür. Örneğin, kurumlar vergisi dendiğinde, şirketlerden genel olarak da doğrudan patronlardan alınan vergi anlaşılmalıdır. Buna göre, çok genel olarak, kurumlar vergisi şirketlerin her türden giderlerini çıkardıktan sonra kâr-sermaye birikimi olarak belirttikleri bölüm üzerinden alınması hedeflenen vergi demektir. Daha açık bir ifadeyle, devletin patronlardan-şirketlerden almayı hedeflediği ve/veya alabildiği ana verginin adı kurumlar vergisidir. Patronların ödeyecekleri bu verginin oranı da kanun ile belirlenmektedir. Türkiye'de 1999 yılı itibarıyla patronlardan kâr-sermaye birikimlerinin yüzde 46'sını gelir-kurumlar vergisi olarak devlete ödemeleri istenirken, bu oran AKP hükümetleri döneminde gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle 2003 yılında yüzde 30'a ve 2006 yılından itibaren de yüzde 20'ye düşürülmüştür. Örneğin, AKP hükümetleri öncesinde patronların, her 100 TL'lik kârlarının 46 TL'sini vergi olarak ödemeleri gerekirken, AKP hükümetleri sayesinde, günümüzde artık her 100 TL'lik kârın yalnızca 20 TL'sini vergi olarak ödemeleri gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, AKP hükümetleri döneminde kurumlar vergisi oranı yüzde 57 azaltılmıştır. Patronlar kârlarından ödemeleri gereken her 100 TL'lik vergi yerine, 43 TL ödemeleri yeterli bulunmuştur.

Bunun yanı sıra, KDV, ÖTV vb. dolaylı vergilerin (vergi ödenmiş ücret ve maaşların yeniden

vergilendirilmesi) oranı, ilk düzenlemelerin yapıldığı 1986 yılında harcama ederinin yüzde 10'u iken, 1990 yılında yüzde 12'ye yükseltilmiştir. Ancak bu pay AKP hükümetlerine yetmemiş ve 2005 yılından itibaren yüzde 18'e yükseltilmiştir. Bu vergi pırlanta satın alanlar tarafından ödenmezken, ekmek, sebze ve meyve, elektrik, su, doğal gaz, buzdolabı, ayakkabı, simit, şehir içi ve şehirler arası her türlü ulaşım gideri, sağlık hizmeti, kitap, gazete ile akar yakıt vb. için ödenmek zorundadır.

2019 Yılı Bütçe Gerekçesi kitabında yer verilen hesapları kesinleşmiş yılların bütçelerine göre, AKP hükümetleri döneminde, bütçenin vergi gelirleri içinde kurumlar vergisinin gelir ve kazanç üzerinden alınan vergi gelirleri içindeki payı; 2011 yılında yüzde 36.4'iken, 2017 yılında yüzde 33.3'e geriletilmiştir. Diğer bir ifadeyle, maaş ve ücretlerden alınan verginin payı 2011 yılında yüzde 63.6'iken 2017 yılında yüzde 66.7'ye yükseltilmiştir (Tablo 4).

Yukarıda belirtildiği gibi, AKP hükümetleri döneminde bir yandan dolaylı vergilerin diğer bir ifadeyle, vergisi ödenmiş gelirlerin yeniden vergilendirilmesinin başka bir ifadeyle, işçiye, emekçiye, köylüye, yoksula ve küçük esnafa dayanan vergilerin oranında yıllar içinde artışlar gerçekleştirilerek, bu vergi grubunda toplanan vergilerin payı da yıllar içinde artırılmıştır. Kesinleşmiş hesaplara göre, vergi gelirleri toplam tahsilatının 2011 yılında yüzde 43.7'si, 2017 yılında ise yüzde 44.2'si dolaylı vergilerden oluşturulmuştur (Tablo 5).

Tablo 6'da da görüldüğü gibi, 2011-2017 yıllarına ait kesinleşmiş hesaplara göre, son yedi yılın genel bütçe vergi gelirlerinin yüzde 62 ile 65'lik bölümü,

Tablo 4. Kesinleşmiş hesaplara göre genel bütçede gelir ve kazanç vergi gelirinin içeriği (%)

Yıllar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gelir vergisi (maaş ve ücret)	63.6	64.7	67.7	68.5	70.4	68.1	66.7
Kurumlar vergisi	36.4	35.3	32.3	31.5	29.6	31.9	33.3
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: 2019 Yılı Bütçe Gerekçesi, sayfa 18, tablo 17'de sunulan verilerden hesaplanmıştır.

Tablo 5. Kesinleşmiş hesaplara göre genel bütçe vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payı

Yıllar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pay (%)	43.7	44.2	44.6	44.1	44.8	45.5	44.2

Kaynak: 2019 Yılı Bütçe Gerekçesi, sayfa 21, tablo 20'de sunulan verilerden hesaplanmıştır.

Tablo 6. Kesinleşmiş hesaplara göre genel bütçe vergi gelirleri içinde dolaylı vergiler ile gelir (maaş ve ücret) vergisi toplamının payı

Yıllar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pay (%)	62.2	63.4	63.2	63.9	64.5	65.2	63.6

Kaynak: 2019 Yılı Bütçe Gerekçesi, sayfa 18, tablo 17 ve sayfa 21, tablo 20'de sunulan verilerden hesaplanmıştır.

yaşayabilmek için çalışmak zorunda olanlardan kesilen vergilerden sağlanmaktadır.

Tablo 4, 5 ve 6'nın bizlere sunduğu bilgiyi, "Türkiye'de vergiyi ücretli dar gelirli, yoksullar ödüyor" ya da "Türkiye'de patronlardan-zenginlerden alınan vergi devede kulak kadar" biçiminde özetleyebiliriz. Her üç tabloda paylaşılan bilgiler, kesinleşmiş bütçe verilerine dayanmaktadır. Kasım 2018 tarihinde, 16 yılını tamamlayan AKP hükümetleri döneminde kesinleşmiş bütçe gelirleri incelendiğinde, daima bütçenin mutlak patronlardan yana bir tutum ile hazırlandığı ve uygulandığı izlenmektedir. Başka bir ifadeyle, AKP hükümetleri tüm zamanlarda işçiden, emekçiden, köylüden, küçük esnaftan, işsizden ne bulunursa alarak bütçe geliri oluşturmaktadır. Söz konusu durum bir hedef olarak, henüz kesinleşmiş hesapları tamamlanmamış olmakla birlikte, 2018 ve 2019 yılları merkezi yönetim bütçelerinde de devam etmektedir.

AKP'li yıllarda Türkiye'de sağlıkta eşitsizlikler artıyor

Makalenin ana konusu bütçe olduğundan bu başlık altında sağlık hizmetleri, sağlık kurumları ve

sağlık emek gücü verileri yerine, dünya genelinde toplumların sağlık düzeyini göstermesi bakımından yaygın olarak kullanılmakta olan bebek ölüm hızı (BÖH)'nin Türkiye'deki durumu tartışılacaktır. Çünkü ülke halklarının sağlık durumunu en doğru şekilde gösterebilen üç toplumsal sağlık göstergesinden birisi, BÖH'dür. BÖH, bir toplumda, bir yıl içinde canlı doğan bin bebekten kaçının birinci doğum gününü göremeden öldüğünü gösterir. Bu toplumsal sağlık düzeyi göstergesi, bir toplumda gebelik döneminde anne adayının beslenme ile koruyucu ve tedavi edici sağlık hizmetlerini kullanılabilme durumunu, doğumun gerçekleştiği koşulları, doğumdan sonra da bebeğin beslenme durumunu, annenin ve bebeğin barınma ve koruyucu sağlık hizmetleri başta olmak üzere, sağlık hizmetlerine ulaşabilme durumunu dolayısıyla, ülkede genel olarak sağlık hizmetlerinin ve yurttaşların sağlık hizmetini kullanabilme durumunu göstermektedir. Bunların yanı sıra, BÖH aynı zamanda, bir ülkede sosyal adalet, beslenme, eğitim, barınma, ulaşım, örgütlenme, sendikal haklar, özgürlük vb. insan yaşamını etkileyen birçok faktörün durumunu da genel olarak yansıtmakta, bunlardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenmektedir. Bu koşulların iyi

Tablo 7. Türkiye'de istatistiki bölge birimleri sınıflamasına göre BÖH'ler (binde) ve bazı eşitsizlik göstergeleri (TÜİK)

	2009 ^a	2010 ^a	2011 ^a	2012 ^a	2013 ^a	2014 ^a	2015 ^a	2016 ^a
Türkiye	13.9	12.0	11.6	11.6	10.8	11.1	10.2	9.9
İstanbul	11.4	9.6	7.9	8.6	8.0	8.9	8.2	8.1
Batı Marmara	13.3	10.3	9.2	10.6	8.9	8.2	7.1	6.6
Ege	14.3	11.4	11.2	11.6	8.7	8.9	8.8	8.6
Doğu Marmara	12.8	10.0	9.8	9.8	8.4	8.7	7.8	8.1
Batı Anadolu	13.4	11.5	11.2	10.3	9.1	8.1	8.0	7.7
Akdeniz	13.7	12.1	12.1	12.0	11.6	11.6	10.2	10.1
Orta Anadolu	11.9	10.9	10.9	10.8	9.4	10.0	10.3	8.6
Batı Karadeniz	13.0	11.2	10.2	10.7	8.5	10.1	8.3	8.4
Doğu Karadeniz	11.4	10.6	10.4	10.7	8.2	9.3	7.9	7.2
Kuzeydoğu Anadolu	12.6	13.5	15.4	13.1	14.8	13.0	13.4	12.3
Ortadoğu Anadolu	17.3	14.3	13.6	13.4	15.4	14.6	14.2	13.6
Güneydoğu Anadolu	17.5	15.8	15.8	15.6	15.5	16.4	14.8	14.4
Hız Oranı	1.5	1.7	2.0	1.8	1.9	2.0	2.1	2.2
Topluma Atfedilen Risk (%)	18.00	20.00	31.89	25.86	25.93	27.03	30.39	33.30

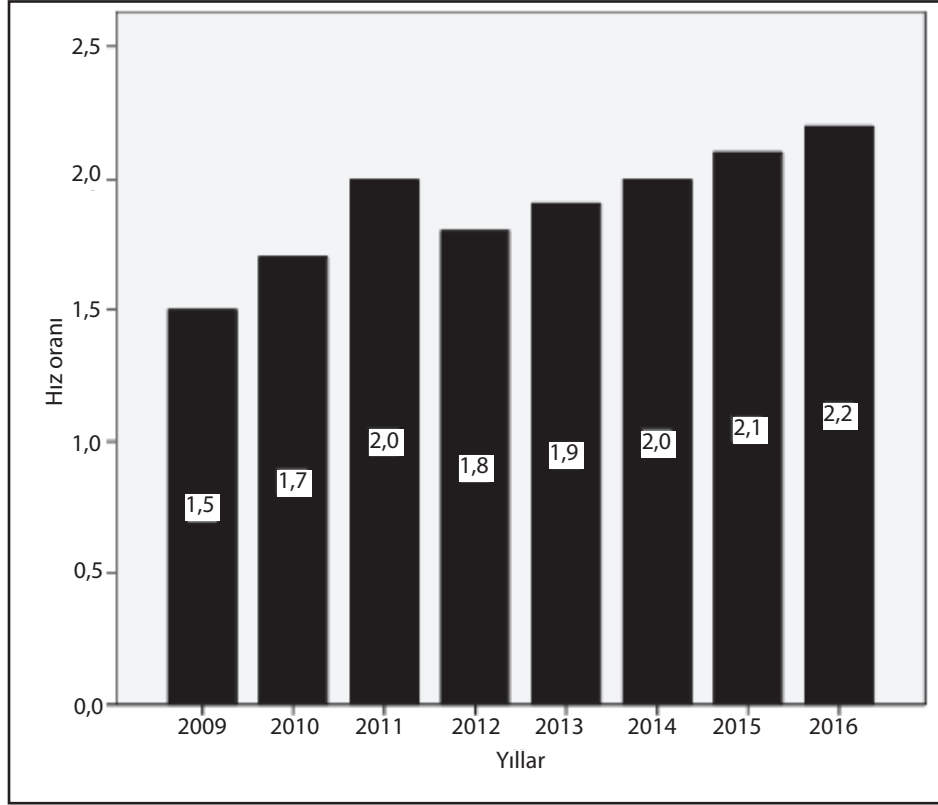
g: Güncellenmiş veriler.

Kaynak: TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2010. Sayı: 13132, 17 Mayıs 2012. TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2011. Sayı: 13440, 19 Şubat 2013. TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2012. Sayı: 15848, 16 Nisan 2013. TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2013. Sayı: 16050, 30 Nisan 2014. TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2014. Sayı: 18623, 29 Nisan 2015. TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2015. Sayı: 21522, 28 Nisan 2016. TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2016. Sayı: 24649, 07 Haziran 2017. TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2017. Sayı: 27592, 07 Haziran 2018.

olduğu ülkelerde BÖH her zaman düşük, kötü olduğu ülkelerde ise yüksektir.

Türkiye genelinde, BÖH'ün yıllar içinde düşme eğilimi gösterdiği izlenmektedir (Tablo 7). Bununla birlikte, söz konusu düşüşün düzenli seyri 2012, 2013 ve 2014 yıllarında farklı boyutlardaki artışlarla hem

tek tek bölgeler düzeyinde hem de ülke genelinde bozulmaktadır. Oniki bölge arasında yıllara göre, BÖH'ün en düşük olduğu bölge; 2009 yılında Batı Karadeniz ve İstanbul, 2010, 2011, 2012 ve 2013 yıllarında İstanbul, 2014 yılında Batı Anadolu ve 2015 ile 2016 yıllarında ise Batı Marmara bölgesidir. Tablo 7'de yer alan 12 bölge arasında yıllara göre BÖH en



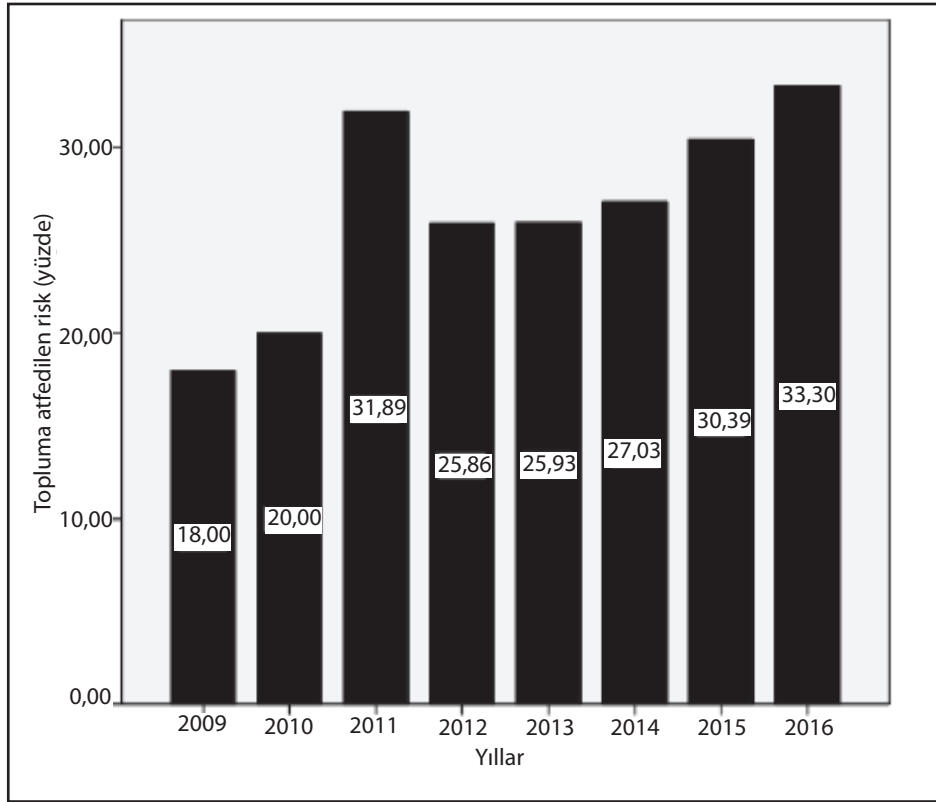
Şekil 1. Yıllara göre bebek ölüm hızı üzerinden hesaplanan hız oranına göre Türkiye'de bölgelerarası eşitsizliklerin durumu

Kaynak: TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2010. Sayı: 13132, 17 Mayıs 2012. TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2011. Sayı: 13440, 19 Şubat 2013. TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2012. Sayı: 15848, 16 Nisan 2013. TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2013. Sayı: 16050, 30 Nisan 2014. TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2014. Sayı: 18623, 29 Nisan 2015. TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2015. Sayı: 21522, 28 Nisan 2016. TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2016. Sayı: 24649, 07 Haziran 2017. TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2017. Sayı: 27592, 07 Haziran 2018. Verilerinden hesaplanmıştır.

yüksek olan bölge, tüm yıllar için Güneydoğu Anadolu bölgesidir.

İstanbul, Batı Marmara, Doğu Marmara, Batı Anadolu, Batı Karadeniz ve Doğu Karadeniz bölgelerinde BÖH'ler tüm yıllar için Türkiye ortalamasından daha düşükken, Orta Anadolu'da 2015 yılı ve Ege bölgesinde de 2009 yılı dışında benzer durum söz konusudur. Bununla birlikte, Güneydoğu Anadolu, Ortadoğu Anadolu ve Kuzeydoğu Anadolu bölgelerinde BÖH'ler tüm yıllar için, Akdeniz bölgesinde ise 2009 yılı dışındaki yıllar için Türkiye ortalamasından daha yüksektir.

Her bir yıl için BÖH'ün en yüksek ve en düşük olduğu bölgelerin birbiriyle karşılaştırmasıyla elde edilen hız oranının yıllar içinde artış gösterdiği izlenmektedir (Tablo 7, Şekil 1). Buna göre, 2009 yılında BÖH en düşük olan İstanbul bölgesinde, birinci doğum gününden önce yaşamını kaybeden her bir bebeğe karşılık, aynı yıl BÖH en yüksek olan Güneydoğu Anadolu bölgesinde 1.5 bebek birinci doğum gününü göremeden yaşamını yitirmiştir. 2014 yılında BÖH en düşük olan Batı Anadolu bölgesinde, birinci doğum gününü göremeden yaşamını yitiren her bir bebeğe karşılık, aynı yıl BÖH'ün en yüksek olduğu Güneydoğu Anadolu bölgesinde 2.0 bebek



Şekil 2. Türkiye’de yıllara göre ölen bebekler içinde engellenebilir olanların payı (%)

Kaynak: TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2010. Sayı: 13132, 17 Mayıs 2012. TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2011. Sayı: 13440, 19 Şubat 2013. TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2012. Sayı: 15848, 16 Nisan 2013. TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2013. Sayı: 16050, 30 Nisan 2014. TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2014. Sayı: 18623, 29 Nisan 2015. TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2015. Sayı: 21522, 28 Nisan 2016. TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2016. Sayı: 24649, 07 Haziran 2017. TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2017. Sayı: 27592, 07 Haziran 2018. Verilerinden hesaplanmıştır.

yaşamını kaybetmiştir. BÖH’ün 2016 yılında en düşük olduğu Batı Marmara bölgesinde her bir bebek ölümüne karşılık, aynı yıl BÖH’ün en yüksek olduğu Güneydoğu Anadolu bölgesinde 2.2 bebek birinci doğum gününden önce yaşamını kaybetmiştir.

Her bir yılda ölen bebeklerden kaçının ölmesinin engellenebileceğini başka bir ifadeyle, pisi pisi ölen bebekleri gösteren topluma atfedilen risk (TAR) olarak adlandırılan sağlıktaki eşitsizlikleri ortaya koyabilen bir başka göstergenin de yıllar içinde artış göstermesi dikkat çekicidir (Tablo 7, Şekil 2) ve yaşanmakta olan durumu somutlamaktadır. Buna göre, hem Türkiye genelinde hem de bölgeler bazında BÖH’ün yıllar içinde azalmasına karşın, ölen bebekler içinde engellenebilir ölümlerin payının yıllar içinde artmakta olduğu görülmektedir. 2009 yılında ölen bebeklerden yüzde 18’inin ölümü engellenebilir ölümken, her yıl ölen bebeklerden 2013 yılında yüzde 26’sının, 2014 yılında yüzde 27’sinin, 2015 yılında yüzde 30’unun ve 2016 yılında da yüzde 33’ünün ölümünün engellenebilir olduğu hesaplanmıştır.

TÜİK’in bebek ölüm verileri kullanılarak yapılan hesaplamalara göre, AKP hükümetleri döneminde (2009-2016), yetkililerin iddialarının aksine, yıllar içinde bölgelerarası eşitsizlikler artmaktadır. Başka bir ifadeyle, halkların sağlık düzeyi ve bunu sağlayan olanaklar arasındaki farklılığın yıllar içinde artmakta olduğu görülmektedir (Tablo 7, Şekil 1, Şekil 2). Yaşanmakta olan, bununla birlikte, önlenemez eşitsizlikler orta yerde dururken, Cumhurbaşkanlığı, Sağlık Bakanlığı’na bu sorunun ortadan kaldırılmasını sağlayabilecek bütçeyi ayırmamıştır.

Bütçe 2019’da sağlık hizmetleri için ayrılan pay yetersizdir

Hazine yardımları ve gelirden ayrılan pay hariç tutulduğunda, 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçesi teklifinin toplamı 960 milyar 975 milyon 683 bin TL’dir. Bütçeden yurt içi güvenlik hizmetleri için görev yapan Jandarma Genel Komutanlığı ile Emniyet Genel Müdürlüğü için 53 milyar 280 milyon 380 bin TL (yüzde 5.54), tüm nüfusun eğitim ve öğretiminden sorumlu Milli Eğitim Bakanlığı için 113 milyar 813 milyon 13 bin TL (yüzde 11.84) ayrılması planlanmıştır. Bunun

yanı sıra, yalnızca sünni müslüman yurttaşların ibadeti ile ilgili işleri yürüten Dinayet İşleri Başkanlığı için 10 milyar 445 milyon 979 bin TL (yüzde 1.09) ayrılması hedeflenmiştir.

2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçesi teklifinin yalnızca yüzde 5.04'ünün (48 milyar 437 milyon 276 bin TL) Sağlık Bakanlığı bütçesine ayrılması hedeflenmektedir. Buna göre, TÜİK tarafından projeksiyon ile belirlenen, 2019 yılında 82 milyon 886 bin 421 kişi olması beklenen Türkiye halklarının toplam-

sağlık hizmetleri için kişi başına 584.38 TL düştüğü görülmektedir. Sağlık Bakanlığı Bütçesinden 1 milyar 330 milyon 801 bin TL'nin (Sağlık Bakanlığı bütçesinin yüzde 2.75'i, genel bütçenin yüzde 0.14'ü) Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü'nün bütçesi olarak ayrılacağı planlandığından, 2019 yılında koruyucu sağlık hizmetleri için kişi başına 16.01 TL harcanabilecektir (Tablo 8). Oysa, Diyanet İşleri Başkanlığı bütçesinden tüm ülke nüfusu sünni Müslüman kabul edildiğinde, kişi başına 126 TL'den daha fazlası düşmektedir.

Tablo 8. Sağlık Bakanlığı'nın 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçesinden kişi başına düşen sağlık hizmeti harcamaları (TL)

	Personel gideriyle birlikte	Yalnızca sağlık hizmeti bedeli olarak
Kişi başına toplam sağlık hizmeti harcaması	584.38	259.63
Kişi başına koruyucu sağlık hizmeti harcaması	16.01	12.53

Sağlık Bakanlığı'na ayrılması hedeflenen bütçenin personel gideri, SGK devlet primi gideri ve genel kamu gideri olarak planlanan 26 milyar 917 milyon 768 bin TL'lik (yüzde 55.7) kısmı çıkartıldığında, Türkiye halklarına sağlık hizmeti sunumu için merkezi bütçeden yalnızca 21 milyar 519 milyon 508 bin TL, koruyucu sağlık hizmeti sunumu için de 1 milyar 38 milyon 559 bin TL ayrılması planlandığı görülmektedir. Bu rakamlara göre, 2019 yılında merkezi bütçeden kişi başına sağlık hizmeti harcaması için 259.63TL, yalnızca koruyucu sağlık hizmeti için ise 12.53 TL ayrılmasının planlandığı görülmektedir (Tablo 8).

AKP Hükûmeti, 2017 yılında, Sağlık Bakanlığı'nın bağlı kuruluşlarından, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu ve Türkiye Halk Sağlığı Kurumu'nu lağvettiği için Sağlık Bakanlığı 2018 ve 2019 yılı bütçelerine yönelik olarak, son beş yılda yapıldığı gibi, ayrıntılı değerlendirmeler yapılamamaktadır. AKP tarafından kurulan 61. Hükûmet tarafından Kasım 2011'de çıkartılan 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile SB merkez ve taşra teşkilatı değiştirildi. Bakanlığın uygulama ve denetleme alanları bütünlüklü yapısından çıkartıldı. Uygulama ile birlikte, öncelikle koruyucu sağlık hizmetleri aksadı, kayıt sistemi çöktü. Devlet hastaneleri otelcilik, teknoloji ve yönetim sistemindeki israflar nedeniyle, maliyeti karşılanamaz duruma getirildi. Ve yine AKP tarafından kurulan 65. Hükûmet'in Ağustos 2017'de çıkarttığı 694 sayılı KHK ile 6 yıl önce yaptıkları düzenlemenin büyük bölümünü iptal etti. Eskiye dönmek zorunda kaldılar. Dolayısıyla, Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın çöküşü, AKP

Hükûmeti tarafından Ağustos 2017 tarihi itibariyle resmen kabul edilmiş oldu.

Her yıl yayımlanan Bütçe Gerekçesi kitabının sekizinci bölümünde sağlık harcamaları, "sağlık harcamalarının yıllar itibariyle seyri" adı altında paylaşılmaktadır. Ancak, her yıl için kesinleşmiş verilerden hazırlanan sağlık harcamalarının sağlık yatırımlarını da kapsayıp kapsamadığı belirtilmemektedir. Başka bir ifadeyle, harcamalarla ilgili ayrıntılı bilgiye yer verilmemiştir. Bu sınırlılığı aşmak için çalışmamızda, TÜİK tarafından yayımlanmakta olan "sağlık harcamaları istatistikleri" kullanılarak, Türkiye'de özellikle cari sağlık harcamalarında kişiler tarafında yapılmakta olan harcamanın payı ile ilgili hesaplamalara ayrıca yer verilecektir. Ancak, sağlık harcamalarının bütçe ile ilgili metinlerde yer alan halinin bilinmesinin, yapılacak karşılaştırmalar açısından önemli olduğu düşünüldüğünden, bu veriler üzerinden yapılan hesaplamalara da yer verilmiştir. Bütçe Gerekçesi kitabında paylaşılan kesinleşmiş verilere göre, 2016 yılında, merkezi yönetim bütçesinden 378 milyon TL, SGK tarafından 68 milyar 48 milyon TL ve aile hekimliği üzerinden de 5 milyar 573 milyon TL olmak üzere, toplam 73 milyar 999 milyon TL sağlık harcaması yapılmıştır. Buna karşın, 2017 yılında merkezi yönetim bütçesinden yapılan sağlık harcaması yüzde 33'lük bir azalma ile 345 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Aynı yıl SGK tarafından 77 milyar 687 milyon TL, aile hekimliği başlığında da 6 milyar 345 bin TL olmak üzere toplam 84 milyar 377 bin TL sağlık harcaması yapıldığı belirtilmektedir (Tablo 9).

Tablo 9. Sağlık harcamalarının seyri

	2016		2017		Fark	
	Milyon	%	Milyon	%	Milyon	%
MYB*	378	0.51	345	0.41	-33	8.7
SGK	68 048	91.96	77 687	92.07	9 639	14.2
AH**	5 573	7.53	6 345	7.52	772	13.9
Toplam	73 999	100.00	84 377	100.00	10 378	14.0

*MYB : Merkezi yönetim bütçesi, **AH: Aile Hekimliği

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2018 Yılı Bütçe Gerekçesi ile 2019 Yılı Bütçe Gerekçesi'nin 8. Bölüm, tablo 1'de sunulan verilerden hesaplanmıştır.

Tablo 9'da da görüldüğü gibi, kesinleşmiş veriler üzerinden sunulan son bilgilere göre, zaten yüzde birin bile altında (binde 5) olan merkezi yönetim bütçesinden yapılan sağlık harcamaları azalmış (binde 4), SGK ve aile hekimliği üzerinden yapılan sağlık harcamaları ise artmıştır.

Maliye Bakanlığı verilerine göre, Türkiye'de sağlık harcamalarının ana kaynağı SGK'dir. SGK'nin

sağlık harcamalarındaki payı 2006 yılında yüzde 75.9 iken, yıllar içinde düzenli bir artış göstermiş ve 11 yılın sonunda, 2017 yılında, 16.1 puanlık bir artışla, yüzde 92.1'e yükselmiştir (Tablo 10) . Maliye Bakanlığı verilerine göre, Türkiye'de sağlık harcamalarının neredeyse tamamı SGK üzerinden yapılmaktadır ki bu durum, TÜİK ve SGK verileri kullanılarak yapılan analizlerde de ortaya çıkmaktadır.

Tablo 10. Sağlık harcamalarında yıllar itibariyle SGK'nin payı

Yıllar	2006	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pay (%)	75.9	81.8	91.5	92.1	92.0	92.0	91.9	92.1

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2017 ve 2018 Yılı Bütçe Gerekçesi ile 2019 Yılı Bütçe Gerekçesi'nin 8. Bölümlerinde sunulan verilerden hesaplanmıştır.

TÜİK verilerinde Türkiye'de cari sağlık harcamaları

TÜİK'in Sağlık Harcamaları İstatistikleri başlıklı haber bültenlerinde sağlık harcamalarının kaynağı genel devlet ve özel sektör, harcama alanları da cari ve yatırım olarak gruplandırılmaktadır. Genel devlet harcamaları; merkezi devlet, yerel devlet ve sosyal güvenlik olarak üç alt grupta, özel sektör harcamaları da hanehalkları, sigorta şirketleri ve diğer olmak üzere, yine üç alt başlık altında sunulmaktadır. Bilindiği gibi, günümüz Türkiye'sinde sosyal güvenlik başlığı üzerinden sağlık harcaması yapan kamu kurumu yalnızca SGK'dir. SGK tarafından esas olarak hizmet alımı biçiminde sadece cari sağlık harcaması gerçekleştirilmektedir.

Türkiye'de sosyal güvenlik kurumlarının (Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve BAĞ-KUR),

2006 yılından itibaren de bunların birleştirilmeleriyle oluşturulan SGK'nin gerçekleştirdiği cari sağlık harcamasının, genel devlet cari sağlık harcaması içindeki payı 2002 yılında yüzde 53.4 iken, AKP hükümetleriyle birlikte, bu payın hızlı bir biçimde arttırıldığı, beraberinde de merkezi devlet sağlık harcamalarının azaltıldığı izlenmektedir. Genel devlet cari sağlık harcamaları içinde SGK'nin payı 2003 yılında yüzde 62.1'e, 2004 yılında yüzde 63.4'e, 2010 yılında yüzde 65.5'e ve 2011 yılında da yüzde 65.8'e yükselmiştir. Bu tarihten sonra SGK'nin payı yüzde yetmişlerin de üzerine çıkmış ve neredeyse sabitlenmiştir (Tablo 11). Bu bilgiler, AKP hükümetlerinin sağlıkta devlet harcamalarını SGK'nin üzerinden yürütmekte olduğunu, bir başka ifadeyle, merkezi devlet (esas olarak merkezi bütçe) sağlık harcamalarını azalttığını göstermektedir.

Tablo 11. AKP öncesinde ve AKP'li yıllarda SGK cari sağlık harcamalarının genel devlet (merkezi devlet, yerel devlet ve SGK) cari sağlık harcamaları içindeki payı

Yıllar	2002	2003	2004	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SGK payı (%)	53.40	62.10	63.40	65.50	72.69	73.87	72.58	72.02	71.28	71.60

Kaynak: TÜİK Haber Bülteni, Sağlık Harcamaları İstatistikleri, 2013. Sayı: 16161, 05 Kasım 2014. TÜİK Haber Bülteni, Sağlık Harcamaları İstatistikleri, 2014. Sayı: 18853, 25 Kasım 2015. TÜİK Haber Bülteni, Sağlık Harcamaları İstatistikleri, 2015. Sayı: 21527, 05 Kasım 2016. TÜİK Haber Bülteni, Sağlık Harcamaları İstatistikleri, 2016. Sayı: 24574, 06 Kasım 2017. TÜİK Haber Bülteni, Sağlık Harcamaları İstatistikleri, 2017. Sayı: 27621, 15 Kasım 2018. Verilerinden hesaplanmıştır.

Bu durumun gözden kaçırılmaması gereken öne mi, SGK sağlık harcamalarının AKP hükümetleri tarafından genel devlet sağlık harcamaları içinde gösterilmesine karşın, SGK'nin temel gelirin sigortalılar tarafından ödenen primler olduğudur. SGK bütçesinin ana gelirini sigortalılardan toplanan primler oluştururken, SGK harcamalarını devlet harcaması olarak ele almak, en hafif deyişle ile önemsenmesi gereken bir hata içermektedir. Nedeni de SGK'nin bir kamu kurumu olmasına karşın, gelirin temel kaynağının genel bütçe olmamasıdır. Yinelemekte yarar var; SGK'nin gelirin çok büyük bölümünün kaynağı, patronlardan ve ana kaynağının da emekçilerden ve kendi hesabına çalışanlardan olmak üzere topladığı primlerdir. Hâl böyleyken, TÜİK'in genel devlet cari sağlık harcamasının içinde gösterdiği, SGK tarafından yapılmış sağlık harcamaları dışarıda tutulup, yalnızca merkezi ve yerel devlet harcamaları, genel devlet sağlık harcaması olarak kabul edildiğinde, sonuçlar oldukça farklılaşmaktadır. Buna göre, toplam cari sağlık harcamaları içinde genel devlet tarafından yapılmış harcamaların gerçek payının, AKP hükümetlerinden hemen önce, 2002 yılı için yüzde 29.1 olarak gerçekleşmiş olmasına karşın, ayrılan bu pay 2017 yılı itibarıyla yüzde 22.6'ya kadar düşürülmüştür. Söz konusu hesaplamaları, TÜİK'in yeni hesaplama yöntemini uyguladığı 2012-2017 dönemi için gerçekleştirdiğimizde, Tablo 12'de de görüldüğü gibi, ortaya çıkan sonuç oldukça çarpıcıdır.

Tablo 12'de paylaşılan verilere göre, Türkiye'de prim ödeme de dâhil olmak üzere, 2017 yılında sağlık alanında yapılan her 100 TL'lik cari sağlık harcamasının en az 73 TL'si kişiler tarafından gerçekleştirilmiştir. Başka bir ifadeyle, AKP hükümetleri döneminde kişilerin sağlık hizmeti kullanabilmek için yaptıkları harcamalar ile bu harcamaların toplam cari sağlık harcamaları içindeki payı sistemli bir biçimde artırılmıştır. Öyle ki bu payın büyüklüğü 2011 yılından itibaren yüzde yetmişlerin üzerinde gerçekleşmektedir (Tablo 11).

Özetle, günümüz Türkiye'sinde sağlık hizmetleri bedelinin yaklaşık dörtte üçü hizmeti kullanan kişiler tarafından ödenmektedir. SGK'nin tedavi edici sağlık hizmeti satın alarak gerçekleştirdiği sağlık harcamalarının temel kaynağı kişilerden sağlık primi adı altında toplanan 'sağlık vergisi' ile muayene, ilaç ve reçete katılım paylarıdır. Dolayısıyla, cari sağlık hizmetleri için yapılan kamu sağlık harcamalarının ana kaynağı kişilerin cepleri hâline getirilmiştir.

SGK'nin sağlık hizmeti satın alımında özel hastaneler "çok özel"

SGK gelirlerinin ana kaynağını bütün yıllar için prim gelirleri oluşturmuştur. Devlet katkısı ise yine bütün yıllarda SGK gelirlerinin beşte birinin altında gerçekleşmiştir. SGK'nin toplam geliri içinde devlet katkısının payı 2016 yılında yüzde 18.2 iken, 2017 yılında 17.9'a gerilemiştir. Söz konusu gerileme 2018 yılında artarak devam etmektedir. 2018

Tablo 12. Toplam cari sağlık harcamalarının kaynağına göre dağılımı (%)

Yıllar	Kişi*	Devlet**	Şirket***	Kuruluş****	Toplam
2012	73.8	21.3	2.5	2.4	100.0
2013	74.8	20.5	2.4	2.3	100.0
2014	74.0	21.3	2.3	2.4	100.0
2015	73.2	21.9	2.4	2.5	100.0
2016	72.4	22.5	2.7	2.4	100.0
2017	73.0	22.6	2.6	2.3	100.0

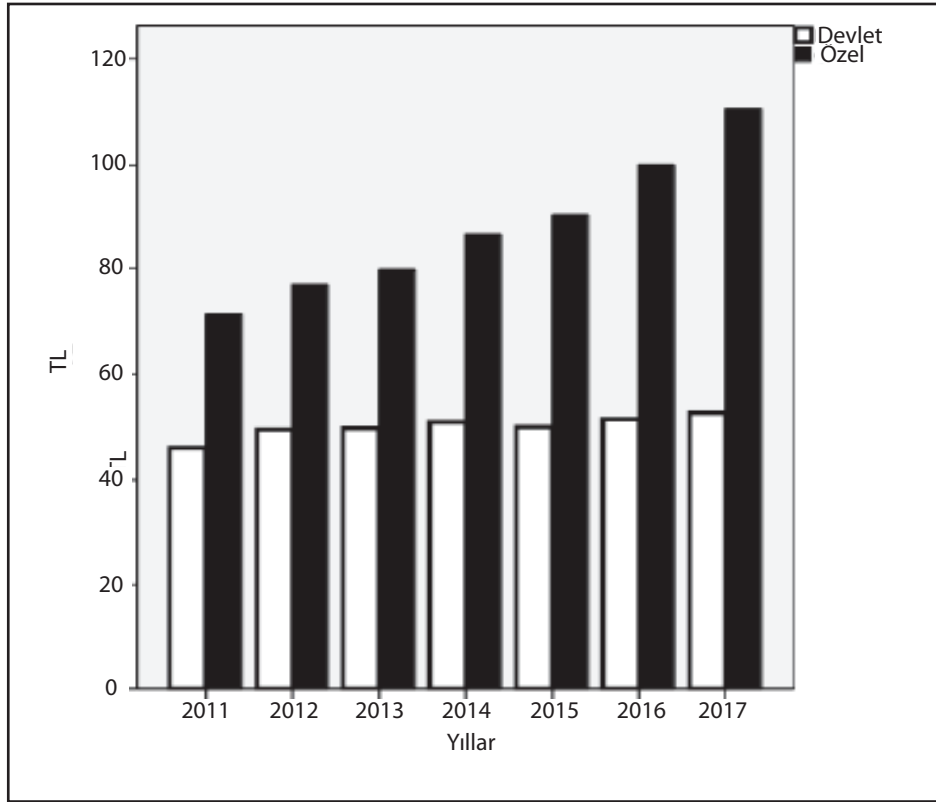
*GSS primi ve cepten harcama, **Merkezi ve yerel devlet, ***Sigorta şirketleri, ****Kâr amacı gütmeyen kuruluşlar

Kaynak: TÜİK Haber Bülteni, Sağlık Harcamaları İstatistikleri, 2013. Sayı: 16161, 05 Kasım 2014. TÜİK Haber Bülteni, Sağlık Harcamaları İstatistikleri, 2014. Sayı: 18853, 25 Kasım 2015. TÜİK Haber Bülteni, Sağlık Harcamaları İstatistikleri, 2015. Sayı: 21527, 05 Kasım 2016. TÜİK Haber Bülteni, Sağlık Harcamaları İstatistikleri, 2016. Sayı: 24574, 06 Kasım 2017. TÜİK Haber Bülteni, Sağlık Harcamaları İstatistikleri, 2017. Sayı: 27621, 15 Kasım 2018. Verilerinden hesaplanmıştır.

Tablo 13. Sağlık hizmet sunucusu türüne göre müracaat başına SGK'ye ortalama maliyet (TL) ve farkın oranı

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Devlet Hastanesi (ikinci basamak)	46.12	49.48	49.74	50.92	50.02	51.38	52.62
Özel Hastane	71.52	77.00	79.82	86.50	90.17	100.12	110.61
Fark Oranı	1.55	1.56	1.60	1.69	1.80	1.95	2.10

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bülteni, Ağustos 2018, tablo 25'deki verilerden hesaplanmıştır.



Şekil 3. SGK tarafından özel ve ikinci basamak devlet hastanesine müracaat başına yapılan ortalama ödeme (TL)

yılıının ilk sekiz ayı bilançolarına göre, SGK'nin toplam geliri içinde devlet katkısının payı ancak yüzde 13.9'dur.

SGK'nin yıllar içinde özel hastanelere yaptığı ödemelerdeki artışın temel nedeni yalnızca müracaat sayılarındaki kısırlanmış artış değildir. Tablo 13'de de görüldüğü gibi, artışın temel nedeni, özel hastanelere yapılan müracaat başına SGK ödemelerinin devlet hastanelerine yapılan müracaat başına ödemeye göre çok daha fazla olmasıdır.

SGK tarafından müracaat başına, 2011 yılında, ikinci basamak devlet hastanelerine 46.12 TL ödenirken, özel hastanelere 1.55 kat daha fazla olarak, 71.52 TL ödenmiştir (Şekil 3). Bu fark 2013 yılında 1.6 katına, 2014 yılında 1.7 katına, 2015 yılında 1.8 katına ve 2017 yılında da 2.1 katına çıkmıştır.

Kamu adına hizmet satın almakta olan SGK'nin bu tutumu beklenen bir durum olmakla birlikte, görünür kılınmalıdır. Çünkü SGK'nin kara deliklerinden bir tanesi de özel hastanelerden alınmakta olan hizmetin kamudan satın alınana göre belirgin bir biçimde pahalı olmasıdır. Bu durum, özel hastane patronlarına verilen payın büyük bölümünün,

çalışanlardan prim adı altında toplanan sağlık vergisinin, karşılıksız bir biçimde hastane patronlarına aktarıldığını ortaya koymaktadır.

Sonuç ve öneriler

Bütçe 2019'un, ülkemizde Nisan 2017'de bir plebisit ile kabul edilen ve 24 Haziran 2018 tarihinden itibaren de hukuksal olarak yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin ilk Merkezi Genel Bütçe tasarısı olması haricinde AKP hükümetleri tarafından önceki yıllarda hazırlanmış olan bütçe tasarılarından herhangi bir temel farklılığı bulunmamaktadır. Aksine, değerlendirilen bölümleri itibarıyla 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe tasarısı da günümüzde patronların ve ittifaklarının sınıfsal hâkimiyetini ifade etmektedir. Çünkü 2019 yılı bütçesinde de ana gelir kaynağı, yine yaşamak için çalışmak zorunda olanlardan alınması hedeflenen, doğrudan ve dolaylı vergiler olarak öne çıkmaktadır.

Bununla birlikte, yaşamak için çalışmak zorunda olanların bu durumu değiştirebilmeleri için geliştirme çabası içinde oldukları eylem birlikteliklerinin, emekçilerin ve ezilenlerin örgütsel ve stratejik ortaklıklarını sağlayan iktidar mücadelesini

de hedefleyebilmesi gerektiği bütün açıklığıyla önümüzde durmaktadır. Gelecek yıllarda hazırlanacak bütçelerin hedefinin, yaşamak için çalışmak zorunda olanların refahını ve mutluluğunu sağlamak olabilmemesinin başlıca yolu bu hedeften geçmektedir.

Bu amaç için yakın ve orta vadede bütçeye ve sağlık hizmetlerinin finansmanına ilişkin ortaya konması ve kitleleştirilmesi gerektiği düşünülen önerileri sekiz başlık altında sıralamak mümkündür:

- 1.** Genel bütçe yıl sonu ödeneğinin GSYG içindeki payı artırılmalı, yüzde 40'ın altında olmamalıdır,
- 2.** Genel bütçe gelirleri içinde gelir vergisi payı artırılmalıdır. Bu artış, gelir vergisi içinde kurumlar vergisi payı artırılarak sağlanmalıdır,
- 3.** Kurumlar vergisinin oranı en az yüzde 46 olmalıdır,
- 4.** Sağlık hizmetleri harcamalarında merkezi bütçenin payı en az yüzde 40 olmalıdır,
- 5.** Sağlık Bakanlığı bütçesi genel bütçenin en az yüzde 10'u olmalıdır,
- 6.** SGK pirim gelirleri içinde çalışanların ve kendi hesabına çalışanların payı azaltılmalı, patron payı artırılmalıdır,
- 7.** SGK'ye genel bütçeden aktarılan pay artırılmalı ve bu pay toplam gelirinin en az beşte ikisini oluşturmalıdır,
- 8.** Sağlık hizmetleri harcamalarında merkezi devlet harcamalarının payı artırılmalı, SGK ve hanehalkları harcamalarının payı azaltılmalıdır,

9. SGK'nin özel hastanelerden hizmet satın alması hizmet başına (fee-for-services) ve vak'a başına (case payment) ödeme ile değil, toptan bütçeleme (global butgetting) ile olmalıdır.

Kaynakça

- 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifi ve Bağlı Cetveller.
- 2019 Yılı Bütçe Gerekçesi.
- Maliye Bakanlığı, 2017 Yılı Bütçe Gerekçesi.
- Maliye Bakanlığı, 2018 Yılı Bütçe Gerekçesi.
- Sağlık Bakanlığı 2019 Yılı Bütçe Sunumu, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu, 13 Kasım 2018.
- TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2010. Sayı: 13132, 17 Mayıs 2012.
- TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2011. Sayı: 13440, 19 Şubat 2013.
- TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2012. Sayı: 15848, 16 Nisan 2013.
- TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2013. Sayı: 16050, 30 Nisan 2014.
- TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2014. Sayı: 18623, 29 Nisan 2015.
- TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2015. Sayı: 21522, 28 Nisan 2016.
- TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2016. Sayı: 24649, 07 Haziran 2017.
- TÜİK Haber Bülteni, Ölüm İstatistikleri, 2017. Sayı: 27592, 07 Haziran 2018.
- TÜİK Haber Bülteni, Sağlık Harcamaları İstatistikleri, 2013. Sayı: 16161, 05 Kasım 2014.
- TÜİK Haber Bülteni, Sağlık Harcamaları İstatistikleri, 2014. Sayı: 18853, 25 Kasım 2015.
- TÜİK Haber Bülteni, Sağlık Harcamaları İstatistikleri, 2015. Sayı: 21527, 05 Kasım 2016.
- TÜİK Haber Bülteni, Sağlık Harcamaları İstatistikleri, 2016. Sayı: 24574, 06 Kasım 2017.
- TÜİK Haber Bülteni, Sağlık Harcamaları İstatistikleri, 2017. Sayı: 27621, 15 Kasım 2018.