

YEŞİL KART: TÜRKİYE’NİN EN MALİYETLİ SOSYAL POLİTİKASININ GÜÇLÜ ve ZAYIF YANLARI

Seyfettin Gürsel*, Burak Darbaz**, Ulaş Karakoç***

Yönetici Özeti

Yeşil Kart uygulaması, herhangi bir sosyal güvenceye sahip olmayan yoksulların sağlık harcamalarının devlet tarafından karşılanmasını hedeflemektedir. 2006 yılı verilerine göre 72,6 milyon olan nüfusa sahip olan Türkiye’de, 10,2 milyon Yeşil Kartlı (yüzde 14,1) bulunuyor. Ortalama bir vatandaşın yıllık geliri 8 564 TL iken, ortalama bir Yeşil Kartlının yıllık geliri 3 288 TL. Bu açıdan, Yeşil Kart’ın büyük ölçüde yoksullara ulaştığı söylenebilir. Ancak, nüfusun yüzde 19,8’i, yani her beş kişiden biri resmi bir sağlık güvencesinden yoksun durumda. Bir yandan, çalışma çağındaki nüfusun en düşük gelirli yüzde 30’unu oluşturan 15 milyon kişinin 4,5 milyonu bir sağlık güvencesinden tamamen yoksunlar; yani ne SGK kapsamındalar ne de Yeşil Kart’a sahipler. Öte yandan da, Yeşil Kartlıların yüzde 21’i yasaya göre Yeşil Kart almak için gereken sınırdan daha fazla gelire sahip.

Yeşil Kart nedir?

Araştırmamız, TÜİK’in 2006’da yapmış olduğu Hane Halkı Bütçe Anketi verilerini kullanarak, Yeşil Kart kullanan kesimlerin genel bir profilini ortaya çıkarmayı, Yeşil Kart uygulamasının hedeflerine ne kadar ulaşabildiğini, ihtiyaç sahibi yoksulları ne kadar kapsayabildiğini ve uygulamadaki sorunları görmeyi hedefliyor.

Yeşil Kart uygulaması, herhangi bir sosyal güvenceye sahip olmayan yoksulların sağlık harcamalarının devlet tarafından karşılanmasını hedeflemekte ve 1992’den bu yana sürmektedir. Program, 1992 ve 2004 yıllarında çıkan 3816 ve 5222 sayılı yasalarla düzenlenmektedir. Sözü edilen sağlık harcamaları, yataklı ve ayakta tedavi kurumlarındaki tedavi ücretlerini, ilaç bedellerini ve 90 günü aşmamak üzere yeni doğan çocuğun ve annesinin masraflarını kapsamaktadır.

Yeşil Kart sahibi olmak isteyen kişilerin aylık gelirlerinin veya aylık hanehalkı geliri içindeki paylarının aylık net asgari ücretin 3’te 1’inden fazla olmamaları ve sosyal güvenceye sahip olmadıklarını belgelemeleri gerekmektedir. Ailenin ya da kişinin aylık gelirinin hesaplanmasında, hizmet karşılığı ayni ya da nakdi gelirleri, nakdi tarım gelirleri, kira ve faiz gelirleri, transfer ve hibe gelirleri kullanılmaktadır. Yeşil Kart uygulamasının yürütülmesi il ve ilçelerdeki İdare Kurulları tarafından yapılmaktadır. Kurullar kişinin beyanına ek olarak, gelir durumuyla ilgili olarak her türlü araştırmayı yapmakla yükümlüdür. Kişilerin Yeşil Kart başvuruları bu İdare Kurulları tarafından karara bağlanmakta ve Yeşil Kart valilik ya da kaymakamlıklarca dağıtılmaktadır.

Yeşil Kartlı kimdir?

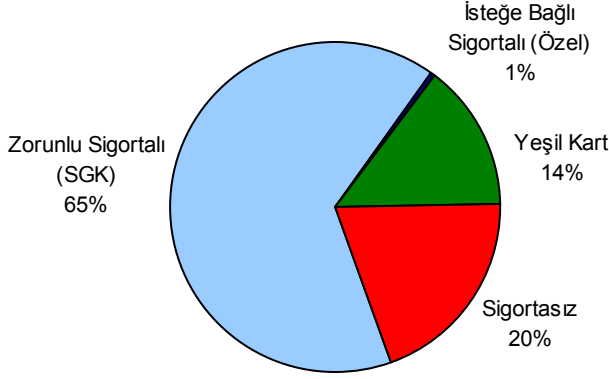
* Prof. Seyfettin Gürsel, Direktör, betam, seyfettin.gursel@bahcesehir.edu.tr

** Burak Darbaz, Araştırma Görevlisi, betam, burak.darbaz@bahcesehir.edu.tr

*** Ulaş Karakoç, Araştırma Görevlisi, betam, ulas.karakoc@bahcesehir.edu.tr

2006 yılı verilerine göre 72,6 milyon olan nüfusa sahip olan Türkiye’de, 47,6 milyon SGK’lı, 458 bin isteğe bağlı sigortalı (özel), 10,2 milyon Yeşil Kartlı ve 14,3 milyon sosyal güvenceden yoksun kişi bulunuyor. Nüfusun yüzde 14,1’i, yani her yedi kişiden biri, Yeşil Kart uygulamasından faydalanırken, yüzde 19,8’i, yani her beş kişiden biri resmi bir sağlık güvencesinden yoksun durumda.¹

Şekil 1 Sağlık güvencesi kapsamı (2006)



Aşağıdaki tabloda tipik bir Yeşil Kartlı portresi çiziliyor. Tipik bir Yeşil Kartlı: eğitimsiz ya da çok düşük eğitime sahip; kalabalık bir aileye mensup; evini soba ile ısıtıyor, ancak oturduğu evde ev sahibi; otomobili yok; eğer çocuk ya da ev kadını değilse, çalışıyor, ancak kayıtdışı bir şekilde ve az sayıda kişinin çalıştığı işyerlerinde istihdam ediliyor.

Tablo 1 Yeşil Kartlı profili

Eğitim	15 yaş ve üstü Yeşil Kartlıların yüzde 90’ı ilköğretim ve altı eğitime sahip. Yüzde 27’si okuma yazma bilmiyor.
Aile tipi	Yeşil Kartlıların yüzde 76,7’si 3+ çocuklu veya ataerkil ve geniş ailelerde yaşıyorlar.
İstihdam	15+ yaştaki Yeşil Kartlıların yüzde 50’si istihdamda
İşyeri büyüklüğü	Çalışan Yeşil Kartlıların yüzde 79,7’si 1-9 kişinin çalıştığı küçük işyerlerinde çalışıyorlar
Ev sahipliği	Kentlerde yaşayan Yeşil Kartlıların yüzde 74,6’sı oturdukları evlerde ev sahibi durumundalar
Isınma	Kentlerde yaşayan Yeşil Kartlıların yüzde 96,3’ü sobalı evlerde oturuyorlar.
Otomobil sahipliği	Yeşil Kartlıların yüzde 96,7’sinin otomobili yok

2006 Hane Halkı Bütçe Anketi’nde iki çeşit gelir verisi mevcut; hanehalkı gelirleri ve fert gelirleri. 15 yaş üzeri nüfusta toplam yıllık fert gelirlerinin Türkiye ortalaması 4 955 TL (5 946 TL).² 15 yaş üzeri Yeşil Kartlıların yıllık toplam fert gelirlerinin ortalaması ise 1 909 TL (2 291 TL). Bu, Yeşil Kartlıların Türkiye ortalamasına göre oldukça yoksul olduklarını gösteriyor.

Ancak, fert gelirleri karşılaştırma yapmak ve yoksulluk analizi için çok sağlıklı bir gösterge olmayabilir, zira önemli sayıda insanın toplam yıllık fert gelirleri, çalışmadığı ve herhangi bir sosyal güvencesi olmadığı için ankette sıfır gözükmektedir. Bu insanların, iktisadi kararlar verirken üyesi oldukları hanehalkının gelirine göre hareket ettiğini söylemek gerçekten uzak bir varsayım olmaz. Hane

¹ Düzeltilmiş ADNKS verilerine göre 2009’da, nüfus 71,5 milyon olarak belirtiliyor ve 9,2 milyon kişi Yeşil Karttan faydalanıyor. Yeşil Kartlıların oranı bu durumda yüzde 12,9 olarak görünüyor. Bu araştırma notunda, 2006-2009 arasında Yeşil Kart uygulamasında köklü değişiklikler olmadığını dikkate alarak, daha derin analize olanak sağlayan 2006 yılı verisini kullandık.

² Parantez içerisindeki rakamlar, 2006 değerlerinin 2006-2008 yılları arasındaki ortalama TÜFE enflasyonu ile büyütülmesi ile hesaplanmıştır.

gelirlerini de hesaba kattığımızda, fert başına düşen yıllık kullanılabilir hane halkı gelirin Türkiye ortalaması 7 164 TL (8 564 TL) iken, ortalama bir Yeşil Kartlıya düşen hane halkı geliri 2 740 TL (3 288 TL) dir.³

Başka göstergelere bakmak gerekirse, Yeşil Kartlıların toplam yıllık fert gelirlerindeki aynı gelir oranının daha yüksek olduğunu görüyoruz. Ayrıca ortalama bir Türkiye'nin emeklilik transferleri dışında kalan transfer gelirlerinin toplam fert gelirlerine oranı yüzde 15'ken, bu oran ortalama bir Yeşil Kartlı için yüzde 26,5.⁴

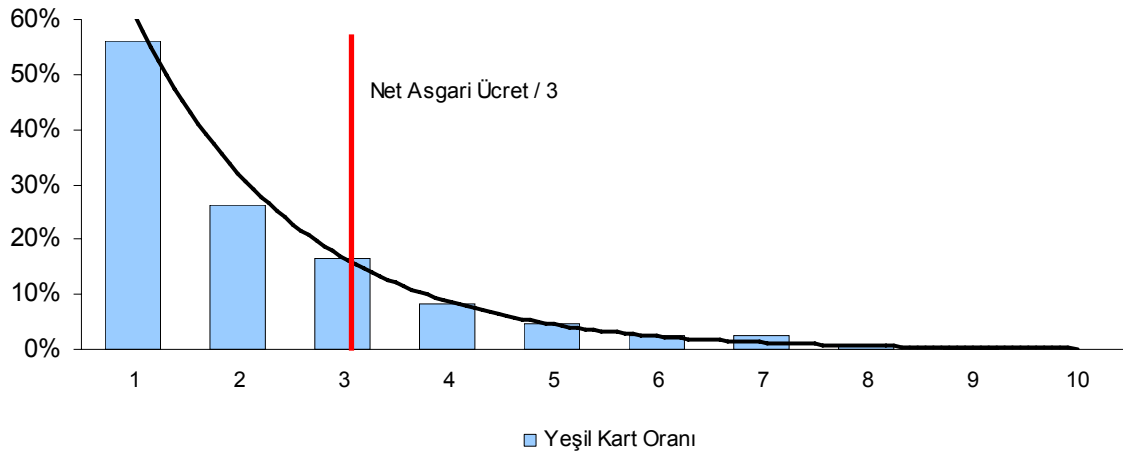
Tablo 2 Ortalama Türkiye'yle ortalama Yeşil Kartlının karşılaştırması

	Türkiye	Yeşil Kartlılar
Ortalama toplam yıllık fert geliri	5 946 TL	2 291 TL
Ortalama fert başına düşen yıllık bireysel eşdeğer hane geliri	8 564 TL	3 288 TL
Aynı gelirlerin toplam gelirler içindeki payı (ortalama)	%6,8	%76
Emeklilik gelirleri hariç transfer gelirlerinin toplam gelir içindeki payı (ortalama)	%15,8	%26,5

Her 5 Yeşil Kart'lıdan biri Yeşil Kart kıstasını sağlamıyor

Yeşil Kart ne ölçüde tanımına uygun olarak dağıtılıyor? Elimizdeki Hane Halkı Bütçe Anketi'nin yapılmış olduğu 2006 yılında geçerli olan asgari ücret 531 TL'dir. Buna göre aylık geliri 177 TL'nin üzerinde olan birinin Yeşil Kart'lı olmaması gerekir. Biz de buna göre yıllık kullanılabilir hane gelirini 12'ye bölerek aylığa dönüştürdük, ardından hanedeki fert sayısına bölerek fert başına düşen aylık geliri elde ettik. Şekil 2'de, fert başına düşen aylık gelir grupları ile her gruptaki Yeşil Kartlıların oranını görüyoruz.⁵

Şekil 2 Yeşil Kart gelir eşliğine göre %10'luk gelir gruplarında Yeşil Kart'lıların oranı (1: En yoksul, 10: En zengin)



Beklendiği gibi Yeşil Kartlılar en yoksul %10'luk dilimde daha yoğun bulunuyor (yüzde 56). Bunu yüzde 26 ile en yoksul ikinci %10'luk grup ve yüzde 16 ile en yoksul üçüncü %10'luk grup izliyor ve bu oran azalarak devam ediyor. Ayrıca, Yeşil Kartlıların toplamda yüzde 82'sinin en düşük gelirli yüzde 30'luk bölümün içinde yer aldığını belirtelim. Bu açıdan Yeşil Kart dağılımının amacına büyük ölçüde

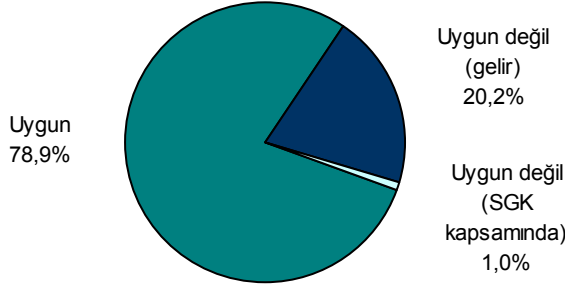
³ Bir hanedeki kişi sayısı arttığı zaman hanenin ihtiyaçları da artar. Ama tüketimde ölçek ekonomileri var olduğu için ihtiyaçlar hane büyüklüğü kadar artmaz; örneğin haneye 3 kişi daha katıldığında elektrik veya kira masrafları üçe katlanmaz. Bu sebeple OECD Eşdeğer Hane Büyüklüğü Ölçeği, hanenin ilk üyesine 1, her eklenen yetişkine 0.5, her ekstra çocuğa 0.3 değerlerini vermektedir. Biz de fert başına düşen hane gelirini, her hanenin toplam yıllık kullanılabilir gelirini doğrudan hanedeki kişi sayısına bölerek değil, o hanenin OECD Eşdeğer Hane Büyüklüğü Ölçeği'ne bölerek hesapladık.

⁴ Emeklilik gelirlerini transferlerden çıkartmamızın sebebi iki grup arasında sağlıklı bir karşılaştırma yapabilmektir. Zira Yeşil Kartlıların emeklilik gelirleri yoktur.

⁵ Şekil 2'deki %10'luk dilimler, toplam hane gelirinin hanede yaşayan insan sayısına bölünmesiyle hesaplanmıştır. Kanuni eşik bu hesaplamaya dayanmaktadır.

ulaştığını söyleyebiliriz. Ancak, görüldüğü gibi, 3. gelir grubunun bir kısmı ve 4-10 arası gelir gruplarının tamamı Yeşil Kart gelir eşliğinin üstünde kalıyor. Bu da haketmeden Yeşil Kart'tan faydalanan azımsanmayacak bir kesim olduğunu gösteriyor.

Şekil 3 Yeşil Kart'lıların Yeşil Kart almak için uygunluk durumu

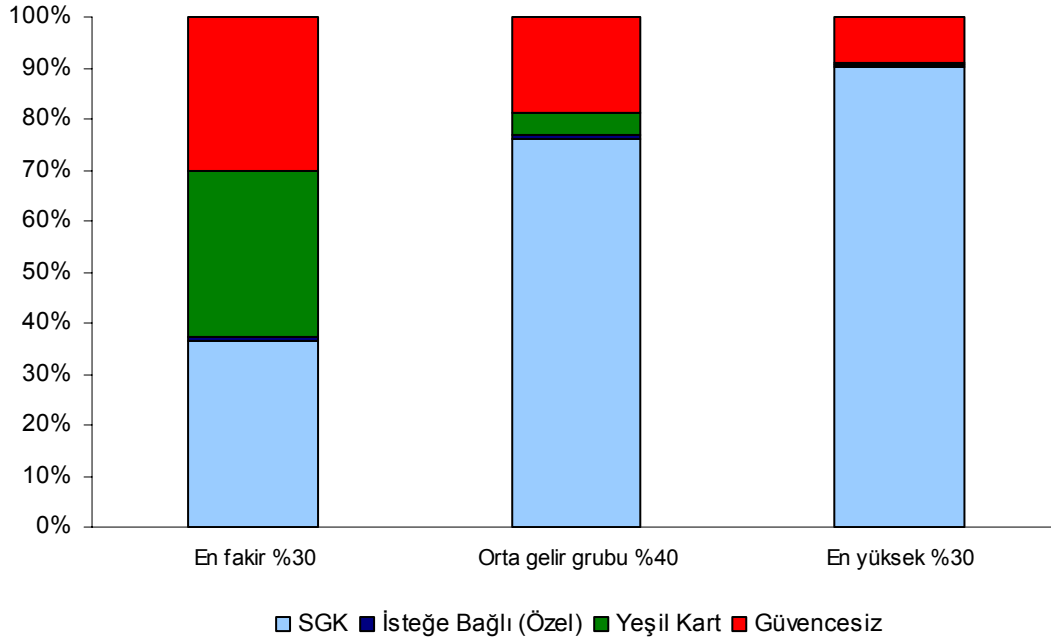


Nitekim, Yeşil Kart'lıların %21'i, yani 15 yaş ve üstü 5.9 milyon Yeşil Kartlının 1.3 milyonu, gelirlerinin Yeşil Kart eşliğini geçmesi nedeniyle Yeşil Kart almak için uygun durumda değildir.⁶ Bu grubun içinde Yeşil Kart'ı aldıkları dönemde gelir kriterini sağlayan ama sonradan gelirleri yükselmiş ve Yeşil Kart'ları elinden alınmamış insanlar olabilir. Bir kısmı da geliri yanlış hesaplama ya da idari kayırma yoluyla Yeşil Kart sahibi olmuş olabilir. Ama son tahlilde, yaklaşık her beş Yeşil Kart'lıdan birinin Yeşil Kart edinmeye hakkı olmadığını gözlemliyoruz.

4 milyon yoksul vatandaş sağlık güvencesinden tamamen yoksun

Yeşil Kart hedeflediği yoksul kesimleri ne ölçüde kapsayabiliyor? Durum oldukça şaşırtıcı. Yeşil Kart uygulaması en yoksul ve güvencesiz kesimin önemli bölümünü kapsamıyor.

Şekil 4 Farklı gelir gruplarında sağlık sigortasından faydalananların dağılımı



Şekil 4, sırasıyla %30, %40 ve %30'luk gelir gruplarına göre farklı sağlık sigortalıların dağılımlarını veriyor.⁷ Gelir grupları yükseldikçe SGK'lı olma ihtimali artıyor buna karşılık Yeşil Kart'lı olma ihtimali

⁶ Yaklaşık %1'i ise hem Yeşil Kartlı hem de başka bir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında.

⁷ Şekil 4'teki dilimler, OECD Eşdeğer hane büyüklüğü kullanılarak elde edilen fert başına düşen hane gelirleri ile hesaplanmıştır.

azalıyor. Buna karşılık şaşırtıcı olan, yoksulluk arttıkça herhangi bir sağlık güvencesine sahip olmayanların oranının artması, diğer ifadeyle, korumasız nüfusun çoğunluğunun yoksul kesimde bulunmasıdır. Toplumun en yoksul yüzde 30'luk grubunda Yeşil Kartlıların oranı yüzde 32,5 iken (15 yaş ve üstü 4,8 milyon kişi), hiçbir sağlık güvencesine sahip olmayanların oranı da yüzde 30,1 düzeyindedir (15 yaş ve üstü 4,5 milyon kişi). Sonraki yüzde 40'luk gelir diliminde de korumasız kişiler nüfusun yüzde 19'unu oluşturuyor (15 yaş üstü 4 milyon kişi).

Sonuç olarak çalışma çağındaki nüfusun en düşük gelirli yüzde 30'unu oluşturan 15 milyon kişinin 4,5 milyonu bir sağlık güvencesinden tamamen yoksun görünmektedir. Bu rakamlar Yeşil Kart politikasının kapsamı gereken nüfusun önemli bir bölümünü dışarıda bıraktığını gösteriyor.

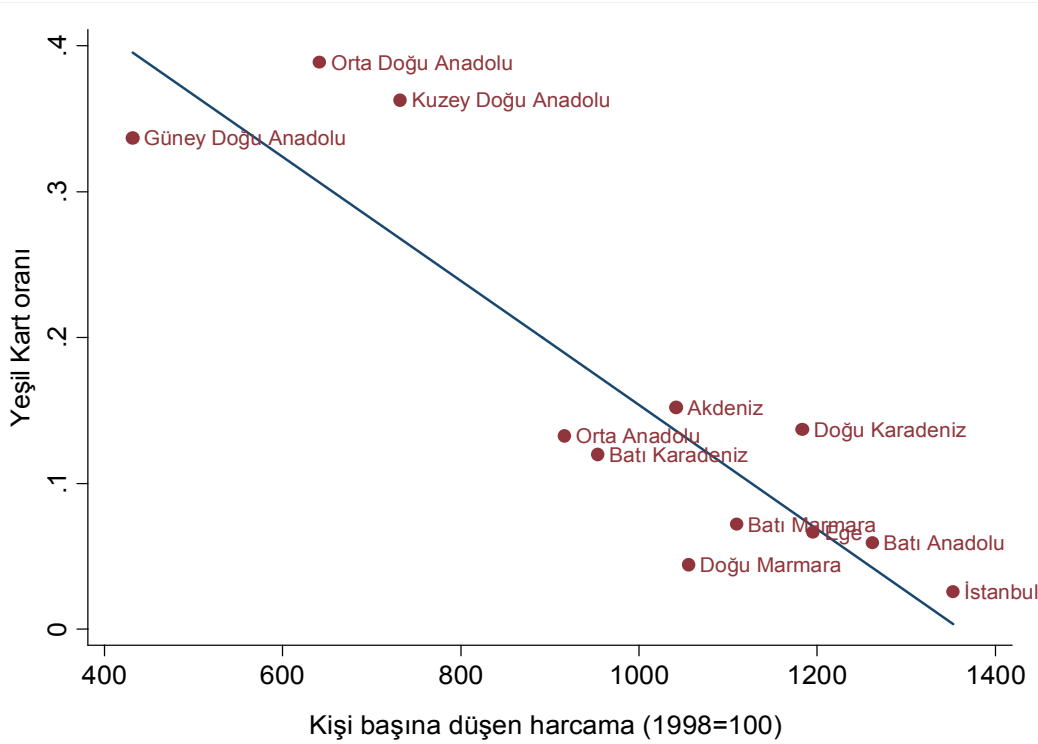
Önemli bir başka nokta da; toplumun en yoksul yüzde 30'luk gelir grubunda bulunup hiçbir sağlık güvencesine sahip olmayan bu 4,5 milyon kişinin sadece yüzde 10'unun ailesinde herhangi bir üye Yeşil Kart sahibidir. Yani hiçbir sağlık güvencesi olmayan 4,1 milyon kişinin ailesindeki herhangi bir birey Yeşil Kart sahibi değildir ve dolayısıyla bu kişilerin, ailesinden birinin Yeşil Kartını kullanarak sağlık hizmetlerinden, yasal olmasa da meşru olarak, faydalanma olanağı da yoktur.

Yeşil Kart dağılımının diğer şaşırtıcı bir yanı da, yukarıda belirtildiği gibi Yeşil Kartlıların en yüksek gelir gruplarında bile görülebilmeleri: En yüksek gelirli yüzde 30'luk dilimde Yeşil Kartlı oranı binde 5 (15 yaş üstü 71 bin kişi). Bir yandan zenginlerin çok az da olsa bir bölümü Yeşil Karttan faydalanırken, yoksul kesimin önemli bir bölümünün Yeşil Kart kapsamı dışında kalması, sağlık güvencesi politikasının önemli bir zafiyetidir.

Yeşil Kart dağılımında bölgesel eşitsizlikler

Yeşil Kart hangi bölgelerde görece olarak daha yoğun kullanılıyor? Diğer ifadeyle, bölgesel gelir farkları açısından bakarsak Yeşil Kart kullanımı açısından eşitsizlikler mevcut mu? Aşağıdaki şekilde bölgesel ortalama kişi başı harcama düzeyini, bölgesel gelirin bir göstergesi olarak alıyoruz.

Şekil 5 Bölgelerde Yeşil Kart oranı ve harcama düzeyleri ilişkisi



Yeşil Kartlıların bölgesel nüfusa oranına bakıldığında, Güneydoğu Anadolu, Orta Doğu Anadolu ve Kuzey Doğu Anadolu açık arayla başı çekiyor.⁸ Bu bölgelerde nüfusun yüzde 30-40'ı Yeşil Kart'lı. Bu

⁸ Şekil 5'e temel teşkil eden korelasyon değişkenleri şu şekilde hesaplandı: Yeşil Kartlı oranlarını 12 bölge düzeyinde (İBSS-1 Düzeyi) hesaplamak için Sağlık Bakanlığı Yeşil Kart Bilgi Sistemi'nden aldığımız il bazındaki Yeşil Kartlı rakamlarını (2009-

bölgeler Türkiye'nin en yoksul bölgeleri olduklarına göre bu, beklenen bir sonuç. Ancak beklenmeyen sonuç, Güney Doğu Anadolu'da ortalama gelire, diğer ifadeyle yoksulluk derecesine kıyasla Yeşil Kart'tan yararlanma oranının Orta Doğu ile Kuzey Doğu Anadolu'ya kıyasla düşük kalmasıdır. Şekil 5'de görüldüğü gibi, kişi başına en düşük harcamaya sahip bölge olan Güney Doğu Anadolu'da Yeşil Kartlı oranı yüzde 33,7'iken, daha az yoksul diğer iki bölgede yüzde 36,3 ve 38,9'dur. Bariz bir diğer eşitsizlik de, zengin bölgelerimizden Doğu Marmara için geçerli. Bu bölgedeki Yeşil Kartlı sayısı olması beklenenden daha düşük. Buna karşılık Doğu Karadeniz'de daha az sayıda Yeşil Kartlı olması beklenebilirdi.

Yeşil Kart dağıtımında bölgesel kayırmalar ya da dışlamalar söz konusu olabilir mi? Bu soruyu ne yazık ki 2006 Hane Halkı Bütçe Anketi verileri ile yanıtlamak olanaksız.

Haziran) İBBS-1 Düzeyinde toplulaştırdık. Bu rakamları da söz konusu bölgelerin Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi'ne uyumlu 2008 nüfuslarına bölerek her bölgedeki Yeşil Kartlı oranını hesapladık. Kişi başında düşen bölgesel harcama rakamlarını ise şöyle hesapladık: GSYH istatistikleri içindeki 2008 yılına ait özel tüketim rakamını, TÜİK'in 2005-2006-2007 Hane Halkı Bütçe Anketleri'nin İBBS-1 Düzeyinde tanımlanmış 12 bölgedeki hane halkı tüketim harcamaları paylarıyla çarparak bölgesel tüketim harcaması rakamlarını tahmin ettik. Bölge harcamalarını ise bölge nüfusu ile bölerek kişi başına bölgesel harcama rakamlarını hesapladık. Son olarak bölgesel Yeşil Kart oranlarını, kişi başına bölgesel harcama rakamları ile korelasyon analizine tabi tuttuk.