

Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim

Ahmet ARSLAN

GİRİŞ

Son yıllarda ülkemizde ve dünyada çağdaş devlet anlayışında meydana gelen değişimin bir sonucu olarak ekonomide kamu sektörünün payının azaltılması, piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması ve üretim faktörlerinin verimli ve etkin kullanılması görüşü önem kazanmaya başlamıştır.

Bu gelişmelere yol açan temel nedenler ise kamunun başarısızlığı olarak ifade edilebilecek kamu kaynaklarının rasyonel ve etkin kullanılmaması, israf edilmesi, gittikçe büyüyen devletin hantal yapısı ve politikanın bir mübadele olarak algılanmasının sonucu olarak ortaya çıkan yolsuzluk ve usulsüzlüklerdir.

Kamu sektörünün bu durumunu gözlemleyen iktisatçılar da yeni iktisadi teoriler geliştirmişlerdir.(Rasyonel Beklentiler, anayasal iktisat okulu gibi.) Bu teorilerin ortak özelliği, kamu sektörünün optimum büyüklüğüne dönmesi gerektiği ve kaynakların kamu ve özel sektör arasında daha rasyonel esaslara göre dağılımının yapılması yönündedir.

Günümüzde Dünya Bankası, İMF gibi uluslararası mali kuruluşlar da verecekleri kredilerle ilgili olarak kamu sektörünün rehabilite edilmesini başlıca şart olarak koşmaktadırlar.

Ülkemiz de içinde bulunduğu mali krizi atlatabilmek ve borçlanabilmek için birtakım mali, ekonomik ve sosyal reformları gerçekleştirme yoluna gitmektedir.

Ahmet ARSLAN: 1976 Mardin – Midyat doğumlu olup 9 Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü mezunudur. Halen Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünde Stj. Muhasebat Kontrolörü olarak görev yapmaktadır.

Sözkonusu reformlar arasında kamunun mülkiyetindeki kuruluş ve işletmelerin özelleştirilmesi, kamu harcamalarının kontrol altına alınması, bankacılık ve finans sektörünün yeniden yapılandırılması, personel sisteminin gözden geçirilmesi başta gelmektedir.

Bütün bu önlemler mali krizi atlatabilmek için gerekli olmakla beraber yeterli değildir. Kamu sektörü varlığının temel nedenini oluşturan "kamusal (savunma, eğitim, sağlık vb.) hizmetleri" de başarılı bir şekilde yerine getirmek için yönetim ve denetim anlayışında değişikliğe gitmek ve sahip olduğu kaynakları (personel, araç, gereç, mal) verimli ve etkin kullanmak zorundadır.

Bu yazıda kamu harcamalarını daha iyi bir zemine oturtabilmek yönünden verimlilik, etkinlik ve denetim kavramları ile bu kavramlar yönünden Türkiyede kamu harcamalarının yapısı ve durumu üzerinde durulacak, izleyen bölümlerde de bunlarla ilgili olarak, performans denetimi, toplam kalite yönetimi gibi kavramlar irdelenecek ve bu konularda değerlendirme ve önerilerde bulunulacaktır.

I. KAMU HARCAMALARI, VERİMLİLİK, ETKİNLİK VE DENETİM KAVRAMLARI

A. Kamu Harcamaları

Devletin yüklendiği görevlerin önemli bir kısmı onu belli harcamalarda bulunmaya mecbur etmektedir. Herşeyden önce, kamu kesiminin varlığına yol açan temel sebep sayılabilecek "kollektif ihtiyaçların karşılanması" için devletin birtakım hizmetlerden yararlanması, bir kısım malları kullanması gerekir. Yine büyüme ve kalkınma hızını artırmak, gelir dağılımını iyileştirmek, kaynak dağılımını düzeltmek gibi çeşitli amaçlar bazen tıpkı kollektif hizmetler sağlamada olduğu gibi devleti doğrudan mal ve hizmet alımına yöneltir. Bazen de özel kesime karşılıksız ödemeleri gerekli kılar. Bütün bunların anlamı kamu harcamalarının yapıma zorunluluğudur.

Kamu harcamaları terimi dar ve geniş anlamda kamu harcamaları olmak üzere iki şekilde tanımlanmaktadır.

Dar anlamda kamu harcamaları, kamu hizmetlerinin bedeli olarak devlet ve diğer kamu tüzel kişilerin (belediyeler, il özel idareleri ve köyler gibi) yaptıkları ödemelerdir.

Geniş anlamda kamu harcamaları ise, yalnız devlet ve diğer kamu kuruluşlarının bütçe ödemelerini değil, iktisadi devlet teşekküllerinin harcamaları, sosyal sigorta kuruluşlarının ödemeleri, vergi muafık ve istisnaları ve özel kişilerin kamu kuruluşlarına yardımlarını da içeren bir kavramdır.

Ülkemizde kamu harcamaları mevzuatının anayasası olarak bilinen 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, esas olarak merkezi idare bütçelemeyle ilgili düzenlemeleri kapsadığından kamu harcamalarını da dar anlamı içinde tanımlamaktadır. Kanunun 7'nci maddesine göre "devlet harcaması, bütçe içinde Devlet adına ifa ya da özel bir kanunla ifası taahhüt olunan bir hizmet veya husus karşılığı olmak üzere devlet zimmetinde tahakkuk eden borçtur. "Hukuki" açıdan yapılan bu tanımda bir harcamanın devlet harcaması sayılabilmesi için;

- 1) Devlet bütçesinden yapılması,
- 2) Bir kanuna dayalı olması,
- 3) Bir hizmet ya da husus karşılığı olması,

gibi üç temel özelliğe sahip olması gerekmektedir.

B. Verimlilik

Genel anlamda verimlilik, bir işletmenin veya bir örgütün mal ve hizmet üretirken kaynaklarını ne kadar iyi kullandığını ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Kaynakları kullanmanın optimum düzeyini bulmak için, kullanılan kaynaklar ile sağlanan ürünler arasında oransal bir ilişkinin kurulması gerekir. İşte verimlilik kısaca çıktılar (mallar, hizmetler) ile bunların üretiminde kullanılan üretim faktörleri (kaynaklar) arasındaki oransal bir ilişkidir.

Verimlilik esas itibariyle, yapılan faaliyetin girdi ve çıktılarının sayısal olarak ölçülebildiği, örneğin maliyetlerin ve sonuçların (faydaların) parasal olarak ifade edilebildiği durumlarda sözkonusu olan bir kavramdır. Bir faaliyetin "verimli" sayılabilmesi için;

- 1) Aynı girdi ile daha fazla çıktı sağlanması,
- 2) Aynı çıktının daha az girdi ile elde edilmesi,
- 3) Çıktının girdi artışından daha yüksek düzeyde artırılması gerekir.

Örneğin bir hastanede sağlık hizmetlerinin verimliliğinden söz edilebilmesi için, verimli bir personel, ekipman v.s. ile daha fazla hastaya sağlık hizmetlerinin verilmesi veya aynı hizmetin daha düşük maliyet (daha az personel, ekipman v.s.) ile sağlanması veyahut ta sağlık hizmeti verilen hastaların sayısı artarken, bu hizmet için kullanılan üretim faktörlerinin hasta sayısına nazaran daha az artması gerekir.

Ancak burada kalite durumunun da göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Bir işletmede kaliteli mal ve hizmet üretilmesi üretim faktörlerinin iyi ve verimli kullanıldığıının da göstergesidir. Kaliteyi de dikkate alarak belli düzeydeki bir çıktının en az girdi ile elde edilmesi ya da belli bir miktar girdi ile maksimum çıktı (mal, hizmet) sağlanması verimliliktir.

Verimlilik yerine bazen, prodüktivite, rantabilite gibi kavramlar kullanılmaktadır.

Fakat verimlilik prodüktivite ve rantabiliteden farklı olarak “standartların” varlığını gerektirmektedir. Yani;

$$\text{Verimlilik} = \frac{\text{Standartla ve iyi uygulamalarla karşılaştırılan girdi}}{\text{Çıktıdır.}}$$

Prodüktivite (üretkenlik), üretilen mal ve hizmetlerin miktarı ile kullanılan üretim faktörleri arasındaki aritmetik orandır. Buna göre;

$$\text{Prodüktivite} = \frac{\text{Üretimden elde edilenlerin fiziksel miktarı}}{\text{Üretimde kullanılan üretim faktörlerinin miktarı}}$$

şeklinde ifade edilir.

Verimlilik ise prodüktiviteyi de kapsayan geniş bir kavramdır. Prodük-tivitenin herhangi bir performans standardı ile ilişkisinin kurulmasıdır.

Verimlilik, rantabiliteden de farklı bir kavramdır.

Rantabilite (karlılık) bir işletmede belli bir dönemde elde edilen karın aynı dönemde işletmede kullanılan ortalama işletme sermayesine oranıdır. Yani;

$$\text{Rantabilite} = \frac{\text{Kar}}{\text{Sermaye}} \times 100 \text{ dür.}$$

C. Etkinlik

Etkinlik, bir işletmenin veya örgütün tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda, bu amaç ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur.

Etkinlik hedeflerin ne ölçüde başarıldığını ve bir faaliyetin planlanan etkisi ile gerçekleşen etkisi arasındaki ilişkiyi gösterir.

Kamu kesiminde mal ve hizmetlerin üretimine ilişkin verimliliğin ölçülmesinde ortaya çıkan zorluklar nedeniyle verimlilikten daha geniş olan etkinlik kavramı kullanılmaya başlanmıştır.

Etkinlik verimlilikten farklı olarak daha çok amaç ve hedeflerle ilgilidir. Bir işletmenin amaç ve hedeflerine ulaşmış veya ulaşmadığını veya ulaşma derecesini gösterir. Yani “etkinliğin” ölçümü önceden amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve daha sonra üretim süreci sonucunda gerçekleşen durumun sözkonusu amaç ve hedeflerle karşılaştırılması şeklindedir.

Bir faaliyetin “etkin” olarak ifade edilebilmesi için, sözkonusu faaliyetin işletmenin, plan, program, amaç ve hedeflerine en iyi derecede yaklaşması gerekir. Buna göre;

$$\text{Etkinlik} = \frac{\text{Gerçekleşen çıktı}}{\text{Etkilerin amaç ve hedeflerle karşılaştırması}}$$

şeklinde formüle edilebilir.

Daha önce verimliliği ifade ederken örnek olarak verdiğimiz hastanenin sağlık hizmetlerinin “etkinliğini” sözkonusu hizmetlerdeki artış ve verimlilik sonucunda, sağlık programının amacına ulaşmış veya ulaşmadığı ve hastalık rakamlarında azalma sağlanmış veya sağlanmadığı şeklinde ifade edebiliriz.

D. Verimlilik-Etkinlik İlişkisi

Verimlilik ve etkinlik, bir işletmenin başarısını ve performansını, değerlendirmede kullanılan önemli kavramlardır.

Verimlilik, etkinlik ve tutumluluk (VET) Performans Denetiminin (Performance Audit) unsurlarını oluşturmaktadır.

Bir işletmenin gerçek performansını değerlendirebilmek için işletmenin durumunun verimlilik, etkinlik ve tutumluluk açısından ayrı ayrı incelenmesi gerekir. Çünkü bu kavramlar bazen birbirlerinin yerine kullanılmasına rağmen aralarında önemli farklar vardır. Bunlar;

1- Etkinlik kavramı verimlilik kavramından daha geniş bir anlam ve içeriğe sahiptir.

2- Verimlilik yalnızca kamu hizmetlerinin niceliksel birimler cinsinden ölçülebildiği yerlerde yararlı olurken, buna karşın etkinlik bütün kamu hizmetleri için sözkonusudur.

3- Etkinlik bir kamu hizmet biriminin çıktılarını mümkün olan ekonomik ve siyasal bütün yollardan azamileştirmeye çalışırken, verimlilik etkinliğin başlıca öğelerinden sadece birisi olarak çıktılarının maksimizasyonunu etkinlikle birlikte sağlamayı amaçlamaktadır.

E. Denetim

Denetim geniş kapsamlı bir kavramdır. Niteliği, konusu, amacı ve zamanı yönünden değişik anlamlar kazandığından denetim kavramı yerine, aralarında önemli farklar bulunmasına rağmen, kontrol, revizyon, inceleme, teftiş ve murakabe, tahkik ve gözetleme gibi kavramlar kullanılmaktadır.

Genel olarak denetim, bir kuruluşun veya yönetimin ilgili taraflar adına mali kaynaklarının kullanılmasındaki verimlilik etkinlik ve ekonomik derecelerini ölçmek, karşılaştırmak ve değerlendirmek işidir. Bu yönüyle denetim standartlara uygunluk araştırmasıdır. Söz konusu standartlar mevzuat yönünden olabileceği gibi, mali, ekonomik, fiziksel, sosyal ve hatta çevresel yönden de olabilir.

Çağdaş anlamıyla denetim bir performans değerlendirme (Performans Denetimi) sürecidir. Bu süreç planlama ile başlayıp yürütme-uygulama ile devam eder ve raporlama ile tamamlanır.

Verimlilik, etkinlik ve denetim birbirleriyle bağlantılı ve birbirlerini etkileyen kavramlardır. Çünkü bir örgütte verimlilik ve etkinliğin sağlanabilmesi ancak iyi bir denetim ile mümkündür. Ayrıca denetim sistemi ancak verimlilik ve etkinliği sağladığı takdirde başarılı sonuçlar verebilir.

II. TÜRKİYEDE KAMU HARCAMALARINDA VERİMLİLİK ETKİNLİK VE DENETİMİN ÖNEMİ

Kamu harcamaları, bir ekonomide çok önemli etki ve fonksiyonlara sahiptir. Ekonomik açıdan kamu harcamaları, tüketim, yatırım, üretim, kaynak dağılımı ve millî geliri önemli ölçüde etkilemektedir. Sosyal açıdan bakıldığında, kamu harcamaları bir ülkede gelir dağılımını düzenleme ve sosyal hizmetlerin sunumunu sağlama gibi fonksiyonlara sahiptir.

Dolayısıyla kamu harcamalarında sağlanacak verimlilik, etkinlik ve denetim her şeyden önce kamu harcamalarının beklenen bu etki ve faydalarının artmasına imkan verecektir.

Kamu sektörü varlığını temel nedenini oluşturan “kollektif ihtiyaçları” karşılarken dahi kamusal kaynakları verimli ve rasyonel kullanmalıdır. Zira çağdaş, demokratik parlamenter ve piyasa ekonomisini önem kazandığı ülkelerde, hükümetler bir harcamanın yapılmasına karar vermeden önce, söz konusu harcamanın fayda ve maliyetlerini değerlendirmek ve kamusal kaynakları kullanırken hukuka uygun hareket etmek, kamu hizmetlerini yerine getirirken çağdaş yönetim tekniklerinden yararlanmak ve faaliyet sonuçlarını kamuya açıklamak zorundadır. Çünkü bir seçmen ve vergi mükellefi olan vatandaşlar seçim yoluyla iş başına gelen hükümetlerin yaptıkları faaliyetlerin

sebeplerini, etkilerini ve sonuçlarını değerlendirmek ve kanaatlerini buna göre oluşturmak durumundadırlar.

Bu nedenle hükümetlerin kamu harcamasında bulunurken doğru ve rasyonel davranmaları ve kamu kaynaklarını etkin ve verimli kullanmaları hem kendileri hemde milli ekonomi için büyük önem arz etmektedir.

Ülkemiz de son yıllarda gerek kamu finansman açığının kapatılması, yoksulluk ve yolsuzluğun ortadan kaldırılması gerekse uluslararası ekonomik entegrasyonlara (AB gibi) uyum çalışmaları kamu harcamalarında verimlilik, etkinlik ve denetimin dolayısıyla “**etkin devlet**” kavramının önemini ortaya çıkarmakta ve bu çerçevede birtakım yapısal değişikliklerin yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Dünyada birçok ülkede gittikçe önem kazanmaya başlayan “**etkin devlet**” kavramı, devletin zorunlu fonksiyonlarını en düşük maliyetle ve en yüksek hizmet çıktısını sağlayacak şekilde yerine getirmesini, etkin olmadığı alanlardan çekilmesini (yani özelleştirmeyi), kamu harcamalarının ölçülebilir sonuçlarının ortaya konulmasını, kamu yönetiminin yönetim kapasitesinin artırılmasını ve yönetim sisteminde bütün bunları sağlayacak yapısal değişim ve dönüşümün gerçekleştirilmesini ifade etmektedir.

Bu çerçevede yapısal değişim ve etkin devlet kavramının başlıca unsurları;

- 1-Hesap verilebilirlik,
- 2-Saydamlık,
- 3-Katılımdır.

Bu nedenle etkin devlet kavramı kamu harcamalarının yalnız kamu finansman açığını kapatmak için kısılmasını değil, aynı zamanda daha uzun vadeli bir bakış açısıyla ve olayın ekonomik ve hukuksal boyutunu dikkate alarak kamu kaynaklarından (üretim faktörlerinden) en yüksek çıktının sağlanmasını, devletin destekleyici, denetleyici ve düzenleyici fonksiyonunun en iyi şekilde yapılmasını ifade etmektedir.

Ülkemizde kronik enflasyon ve yapısal kamu finansman açıklarıyla mücadelede kamu harcama reformu, genellikle kamusal işletmelerin özelleştirilmesi ve kamu harcamalarının kısılması şeklinde düşünülmüş ve uygulama da bu şekilde gerçekleşmiştir. Ancak bu anlayışın Türkiye'nin yapısal sorunlarına çözüm olmadığı anlaşılmaktadır. Çünkü kamu harcamalarında verimlilik ve etkinlik yalnızca kamu harcamalarının dolayısıyla kamu sektörünün ekonomik büyüklüğünün azaltılmasını değil aynı zamanda çıktı (sonuç) boyutunu da dikkate alarak bu harcamaların kısılmasının sonucunda geçmiş yıllara nazaran ne kadar verim artışı sağlandığının ifade edilmesini de kapsamaktadır.

III. TÜRKİYEDE KAMU HARCAMALARININ YAPISI, ETKİNLİK, VERİMLİLİK VE DENETİM YÖNÜNDEN DURUMU

A. Kamu Harcamalarının Yapısı

Türkiye’de kamu harcamaları son yıllarda milli gelirin yaklaşık 1/3’ünü oluşturmaktadır. 2001 Yılında, yaşanan mali kriz bir taraftan bazı ilave kamu harcamalarının yapılmasını zorunlu kılmış diğer taraftan da milli gelirin küçülmesine neden olmuştur. Sonuçta kamu harcamalarının milli gelire oranı %40’ın üzerine çıkmıştır.

Kamu harcamaları iktisadi bakımdan;

- 1-Gerçek (reel) harcamalar
- 2-Transfer harcamaları

olmak üzere iki şekilde gerçekleşmektedir.

Gerçek harcamalar, devletin mal, hizmet ve üretim faktörü karşılığında yaptığı harcamalardır. Örneğin devletin bina, kırtasiye, demirbaş, makine ve teçhizat alımı ve personel istihdamı birer gerçek harcamadır.

Gerçek harcamalarda etki ve sonuçları bakımından;

- a)Cari harcamalar
- b)Yatırım harcamaları, olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Cari harcamalar, devlet mekanizmasını işleyişini sağlamak için, devletin mal ve hizmet satın alması ve tüketimi ile ilgili harcamalardır. Devletin, personeline ödediği maaş, ödediği kiralalar, elektrik, su faturaları cari harcamalardır. Bu harcamaların özelliği her yıl ve her zaman tekerrür etmeleri ve faydalarının cari dönemle sınırlı olmasıdır. Ülkemizde bu harcamalar personel harcamaları ve diğer cariler olarak ifade edilmektedir.

Yatırım harcamaları ise ekonomide sermaye birikimini sağlama, üretim kapasitesini artırma ile ilgili harcamalardır. Bu harcamaların faydaları genellikle uzun vadeli ve ekonomide milli geliri ve istihdam hacmini önemli ölçüde etkiler.

Türk bütçe sisteminde yatırım harcamaları;

- 1-Makine –Teçhizat Alımları ve Büyük Onarımları
- 2-Taşıtlar Alımları
- 3-Yapı, Tesis ve Büyük Onarım Giderleri, şeklinde sınıflandırılmaktadır.

Transfer harcamaları devletin herhangi bir mal, hizmet veya üretim faktörü karşılığı olmaksızın, satın alma gücünü bireyler ve sosyal gruplar arasında dağıtmasıdır.

Bütçemizde Transfer harcamaları;

- 1-Kamulaştırma ve Bina Satın Almaları
- 2-Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşekkülleri
- 3-İktisadi Transferler
- 4-Mali Transferler
- 5-Sosyal Transferler
- 6-Borç Ödemeleri
- 7-Fon ödemeleri, olarak gruplandırılmaktadır.

Ülkemizde Konsolide Bütçe Harcamalarının oransal dağılımında;

Cari harcamalar	: % 25,3
Yatırım harcamaları	: % 5,2
Transfer harcamaları	: % 69.5 paya sahiptir.

Cari harcamaların yaklaşık %75,6'sı personel harcamaları, geriye kalanı diğer carilerdir.

Transfer harcamalarında en büyük payı %93,5 ile borç faizi ödemeleri oluşturmaktadır.

Cari harcamalarının idari- fonksiyonel dağılımında;

Askeri-Güvenlik harcamaları	: % 41.1
Eğitim harcamaları	: % 21,6
Sağlık harcamaları	: % 6,7
Adalet harcamaları	: % 2,6
Diğerleri	: % 28'lik paya sahiptir.

Diğer taraftan kamu harcamaları karşılığında kamu sektörünün sahip olduğu ve üretim faktörleri olarak da ifade edilebilen bazı kaynakların (taşıt,personel,lojman,sosyal tesis) miktarı ve kurumlararası dağılımı da şu şekildedir:

1/10/2001 tarihi itibariyle bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının kadroları;

1-Milli Eğitim Bakanlığı	: 751.206
2-Sağlık Bakanlığı	: 273.791
3-Emniyet Genel Müdürlüğü	: 211.309
4-Maliye Bakanlığı	: 112.721
5-Diyanet İşleri Başkanlığı	: 88.528
6-Adalet Bakanlığı	: 71.750

7-İçişleri Bakanlığı	:	23.146
8-Tapu ve Kadastro G.M	:	19.664
9-Kültür Bakanlığı	:	12.286
10-Orman Bakanlığı	:	11.919
11-Diğerleri	:	138.002

TOPLAM :1.714.322

Bu kadroların oransal dağılımına bakıldığında; genel bütçeli kuruluşların kadroları içinde en büyük pay % 43,8 ile Milli Eğitim Bakanlığına aittir. Bunu %15,9' luk pay ile Sağlık Bakanlığı ve %12,6 ile Emniyet Genel Müdürlüğü izlemektedir.

Genel Bütçeli dairelerin 30.6.2001 tarihi itibariyle taşıt sayıları;

1-Emniyet Genel Müdürlüğü	:	22.018
2-Milli Savunma Bakanlığı	:	17.124
3-Tarım ve Köyişleri Bakanlığı	:	7.130
4-Sağlık Bakanlığı	:	6.870
5-Jandarma Genel Komutanlığı	:	6.209
6-Milli Eğitim Bakanlığı	:	2.304
7-İçişleri Bakanlığı	:	1.897
8-Maliye Bakanlığı	:	1.690
9-Adalet Bakanlığı	:	1.654
10-Orman Bakanlığı	:	958
11-Diyanet İşleri Başkanlığı	:	832
12-Diğerleri	:	4.095

TOPLAM : 72.781

Genel Bütçeli Dairelerin 30.06.2001 tarihi itibariyle lojman ve sosyal tesis sayıları;

1-Milli Savunma Bakanlığı	:	56.382
2-Milli Eğitim Bakanlığı	:	54.652
3-Emniyet Genel müdürlüğü	:	35.172
4-Sağlık Bakanlığı	:	19.042
5-Jandarma Genel Müdürlüğü	:	11.419
6-Maliye Bakanlığı	:	8.223
7-Tarım ve Köyişleri Bakanlığı	:	5.864
8-Adalet Bakanlığı	:	5.856
9-Gümrük Müsteşarlığı	:	1.575
10-Türkiye Büyük Millet Meclisi	:	1.028
11-Diğerleri	:	9.514

TOPLAM : 208.727

B. Kamu Harcamalarının Verimlilik ve Etkinlik Yönünden Durumu

Kamu harcamaları, niteliği itibarıyla sosyal fayda sağlayan harcamalardır. Dolayısıyla bu harcamaların maliyeti tespit edilebilirse de verimliliğinin parasal olarak ölçülmesi zordur. Çünkü birtakım harcamalar (savunma, güvenlik, adalet gibi) yalnızca kamu sektörü tarafından gerçekleştirilebilir ve bu harcamalardan elde edilen bireysel faydaların hesaplanması neredeyse imkansızdır. Ancak yarı-kamusal hizmet olarak nitelendirilen eğitim ve sağlık harcamaları sosyal faydalarının yanında özel, bireysel faydalarda sağlamakta ve özel sektör tarafından da sunulmaktadır. Bu nedenle bu harcamalarda verimliliği somut olarak (örneğin okutulan öğrenci; tedavi edilen hasta sayısı ile) ifade etmek mümkündür. Eğitim ve sağlık harcamalarının bu niteliğinden dolayı kamu sektörü bu harcamaları yaparken özel sektör ile rekabet halinde bulunabilir ve özel sektörün hizmet tekniklerinden yararlanılabilir.

Kamu harcamalarındaki verimlilikten genel olarak, kamu kaynaklarının israf edilmemesi ve yerinde kullanılmasını, aynı ödenekle daha fazla kişiye veya alana hizmet verilmesi veya aynı hizmetin daha düşük ödenekle sunulmasını anlamak gerekir.

Yukarıda kamu harcamalarının oransal dağılımına bakıldığında cari harcamaların bütçe içinde nispeten küçük bir paya sahip olduğu görülmektedir. Ayrıca; cari harcamalar içinde personel harcamalarının payı büyük olmasına rağmen, gerek kamu personeli sayısının olması gerekenin üzerinde olması gerekse adaletsiz ücret ve dengesiz personel dağılım sistemi personel harcamalarından beklenen verimin elde edilmesine engel olmaktadır.

Cari harcamaların idari-fonksiyonel dağılımında zorunlu harcama olarak nitelendirilen savunma – güvenlik harcamaları en büyük payı almaktadır

Eğitim ve sağlık harcamaları da bütçede önemli bir paya sahiptir. Ancak ülkemizde eğitim ve sağlık kuruluşları yönetim ve denetim sistemindeki eksiklikler nedeniyle kendilerinden beklenen fonksiyonları tam anlamıyla yerine getirmemekte ve düşük hizmet çıktısıyla çalışmaktadırlar.

Bir toplumda eğitim ve sağlık hizmetleri verimliliğin sağlanmasında çok önemli bir role sahiptir. Dolayısıyla bu hizmetlerde sağlanacak verimlilik artışı ekonomik ve toplumsal aktiviteler üzerinde önemli bir katkı sağlayacaktır.

Bütçe üzerinde asıl ağırlığı oluşturan harcama grubu; transfer harcamaları özellikle borç faizi ödemeleridir

Transfer harcamaları esas itibarıyla verimsiz harcamalardır. Dolayısıyla ekonomik aktiviteler üzerinde doğrudan olumlu bir etkisi yoktur

Diğer taraftan transfer harcamalarının bu oransal büyüklüğü, bütçenin esnekliğini azaltmakta ve dolayısıyla bütçenin bileşiminde, özellikle verimliliği artıracak harcama kalemleri lehine değişikliği zorlaştırmaktadır.

2002 Yılı konsolide bütçesinde borç faizi ödemelerinde bir azalma sağlanması ve buradan sağlanacak tasarrufun diğer harcama kalemlerine aktarılması hedeflenmektedir.

Ülkemizde yatırım harcamalarının bütçedeki payı gerek mali sıkıntılardan gerekse ekonomik anlayıştaki değişimlerden dolayı gittikçe azalma göstermektedir. Ancak, yatırımların uzun sürede tamamlanması ve bu nedenle devlet tarafından yapılan fiyat farkı ödemesi, ayrıca yatırım bölgelerinin seçiminde ekonomik nedenlerin dışında hareket edilmesi yatırımların maliyetini artırmakta ve yatırımlardan beklenen faydanın elde edilmemesine sebep olmaktadır.

Kamu kaynakları olarak ifade edilen kamunun kadro, taşıt, lojman ve sosyal tesislerinin miktar ve bileşimine bakıldığında bunların miktar olarak olması gerekenden daha fazla olduğu ve dağılım yönünden de dengesiz bir durum arz ettiği görülmektedir. Bu kaynakların kurumlar arasında dağılımında kamu hizmetinin büyüklüğü ve niteliği değil politik ve sosyal kriterler dikkate alınmaktadır. Ayrıca mevcut kaynakların bir kısmı ya kullanılmayıp atıl halde bırakılmakta yada hizmet dışı amaçlarla kullanılmaktadır. Zira son yıllarda bu kaynakların bir kısmının elden çıkarılmasına rağmen sunulan hizmetin miktar ve kalitesinde azalma olamaması bunların daha önceleri hizmet dışı amaçlarla kullanıldığının da bir göstergesidir.

Türkiye’de genel olarak kamu harcamalarının verimlilik ve etkinliğini azaltan faktörler başlıca şu şekilde sıralanabilir.

1- Türk kamu yönetiminde etkin bir hizmet planlaması yoktur. Hizmet sunulurken bu hizmetin uzun vadede sağlayacağı katkılar ve ölçek ekonomileri dikkate alınmamaktadır.

2- Yönetim yapısında aşırı merkeziyetçilik, bürokrasi ve kırtasiyecilik mevcuttur. Merkezi yönetim sahip olduğu kaynakları taşra teşkilatına devretmekte çekingen davranmaktadır. Ayrıca aşırı hiyerarşik yapı, yönetimde yetki devrini zorlaştırmakta, sorumluluk üstlenme konusunda kamu personeline imkan vermemektedir. Bu durum hizmetlerde gecikmeye, maliyet artışına ve bu hizmetlerden beklenen faydaların zamanında sağlanmamasına neden olmaktadır.

3- Mevcut personel sisteminde kamu personeli sayısı olması gerekenin üzerindedir. Personelin coğrafi ve kurumsal dağılımında dengesizlik bulunmaktadır. Kamu hizmetlerine giriş ve yükselmede liyakat esası tam anlamıyla uygulanmamaktadır. Ayrıca mevcut personelin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim düzeyi yetersizdir.

4- Ücret sisteminde yatay ve dikey adalet bulunmamakta, ücret düzeyi de yaşam standartlarının altında bulunmaktadır. Ayrıca ücret sistemi performansa dayalı esnek ücreti sağlayacak nitelikte değildir.

5- “Kamu yönetiminde reform”, “etkinlik” ve “verimlilik” kavramları yanlış anlaşılmakta ve yorumlanmaktadır. Yönetimde reform olarak sadece idari yapının değiştirilmesi ve yeni kurumlar oluşturulması yoluna gidilmekte, fakat bu yapının temel taşı olan kamu personelinin durumu pek fazla dikkate alınmamaktadır. Kamu personelinin teşvikinde ve verimliliğinin artırılmasında ücret dışı faktörler gözardı edilmektedir.

6- Bürokratik mekanizma genellikle siyasi müdahalelere maruz kalmakta, bürokrasi- siyaset ilişkisi kamu hizmetlerinin en önemli ilkeleri olan tarafsızlık ve eşitliğin tam anlamıyla uygulanmamasına neden olmaktadır.

7-Fonksiyonel olarak kamu hizmetlerinin idari birimler arasında dağılımında rasyonel esaslar geçerli değildir. Bazı kurumlar değişik adlar altında genişlemeye devam ederken; bazı kurumların ise modern yapıya kavuşturulmasına gereken özen gösterilmemektedir.

8-Kamu yönetiminde israf, usulsüzlük ve yolsuzluk uygulamaları fazladır. Kamu personeline tasarruf bilinci mevcut değildir. İdare, hukuk kurallarını ve takdir yetkisini yerinde kullanmamaktadır.

9-Türk kamu mali yönetimi yeterince şeffaf ve hesap verebilir durumda değildir. Mali yönetimde farklı bütçe ve muhasebe uygulamaları dolayısıyla parçalanmış bir yapı vardır. Yönetimin faaliyet sonuçlarının kamuya açıklanmasında yapısal ve teknik sorunlar bulunmaktadır.

10-Kamu yönetiminde performans yönetimi, toplam kalite yönetimi fayda-maliyet analizi gibi modern yönetim teknikleri uygulanmadığı için kamu kesiminde görev yapan yöneticiler yeterli bir tasarruf baskısı ve sorumluluk altında değildirler. Bu durum onların idari kabiliyetlerinin ve faaliyet sonuçlarını ifade edilmesini zorlaştırmaktadır.

11-Kamu kaynakları (üretim faktörleri) özellikle taşınmaz mallar yerinde ve zamanında kullanılmamakta, atıl halde bırakılmakta ve dolayısıyla bunlardan elde edilecek faydalardan mahrum kalınmaktadır.

C. Kamu harcamalarının Denetimi

Türkiye’de kamu harcamalarının denetimi, süreç bakımından harcama öncesi ve harcama sonrası yapılan denetim şeklinde gerçekleştirilmektedir. Harcama öncesi denetim vize ve tescil işlemleriyle Maliye Bakanlığı ve Sayıştay tarafından; harcama sonrası denetim ise genellikle bu kuruluşların denetim

elemanları (Maliye müfettişleri, Muhasebat Kontrolörleri,Bütçe Kontrolörleri ve Sayıştay Denetçileri) tarafından yapılmaktadır.

Ancak bu denetimler daha çok hukuksal boyutta mevzuata uygunluk yönünden olmakta, performans ve yerindelik denetimi yapılamamaktadır. Diğer taraftan gerek yönetim yapısındaki farklılıklar gerekse denetim sistemindeki koordinasyon ve uyum eksikliği yüzünden denetim bazen beklenen düzeyde gerçekleşmemekte bazen de denetimde tekerrür durumları ortaya çıkmaktadır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- 1- İsmail TÜRK, Maliye Politikası , Ankara,1998
- 2- NAO (United Kingdom), Performance Measurement and Value for Money Audit,London, April,1995
- 3- Özhan ULUATAM, Kamu Maliyesi,Ankara,1999
- 4- 2001 ve 2002 yılı Bütçe Kanunları
- 5- Maliye Bakanlığı,Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni
- 6- Cevdet ATAY,Denetim ve Yönetimin Denetlenmesi,Bursa,1989.