

KAMU MALİ YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Ahmet KESİK*

Çok değerli hocalarım ve sevgili öğrenci kardeşlerim! Hepinizi saygıyla selamlıyorum. Bugün kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması konusunu tartışacağız. Konferansın önümüzdeki hafta yapılacak devamında arkadaşımız Sayın Arif Kapanoğlu, istihdam ve ücretler konusu üzerinde duracaklar. Halen yürütülmekte olan yeni personel rejimi çalışmaları hakkında daha detaylı bilgi verecekler. Esasında kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması konusuna makro bir çerçeveden bakmak gerekiyor. Çünkü bugüne kadar belki de sorunlara tek yönlü yaklaştık. Kamu mali yönetiminin bir bölümünü alarak, o alana ilişkin bazı değişikliklere girişmek suretiyle bir şeyler yapmaya çalıştık. Örneğin, sadece performans bütçelemesi ya da performansla göre ücret ödemesi uygulamasına geçerek kamu mali yönetim sisteminin etkinliğini artıracığımızı zannettik.

Bu nedenle, kamu mali yönetiminin yapılandırılmasına makro bir çerçeveden bakmak gerekecek. Kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasına girmeden önce bir ufuk turu yapmak istiyorum. Günümüzde saydamlık, iyi yönetim, kaynakların ekonomik, etkin ve verimli kullanılması konularının üzerinde ağırlıklı olarak durulmaktadır. Bu konular, akademisyenler, bürokratlar ve uluslararası kuruluşlar tarafından çok tartışılmaktadır.

Ancak bütün bunları tartışırken gözden kaçırdığımız belki de en önemli konu, kamu kaynaklarının tahsisi olmaktadır. Bir diğer deyişle, üzerinde durulması gereken bir nokta hangi hizmete ne kadar kaynak

tahsis edileceği meselesidir. Yıllardan beri yayımlanmış tasarruf genelgeleri doğrultusunda kamuda tasarruf çabaları var. Ancak bu çabalara rağmen, Türkiye'nin sürekli olarak kamu sektöründe tasarruf-yatırım açığı verdiğini görüyoruz. Yani kamu sektörü sürekli olarak tasarruf ettiğinden daha fazla harcama yapıyor. Bu ilave harcamasını ise yurtiçi özel sektörün tasarruf fazlalarından ve/veya yurtdışı tasarruf fazlalarından karşılıyor. Dolayısıyla kamu sektörü tasarruf-yatırım açığı veren bu yapıyla, yaşanan mali krizlerin bir anlamda nedeni haline geliyor.

Kaynakların daha etkin ve ekonomik bir şekilde tahsis edilmesini tartışmadan önce kamunun tasarruf ettiği kadar harcama yapmak isteyip istemediğini tartışmak gerekir. Eğer bir mali disiplin sorunu söz konusu ise, iki çözüm yolu vardır. Bunlardan bir tanesi, bütçelerden genel bir kesinti yapmaktır. Bu genel kesintiyle mali disiplini tesis edebilirsiniz. Ancak mali disiplini sürekli hâle getiremeyebilirsiniz. İkincisi, yapısal reformlar yaparsınız. Kamu mali yönetimi açısından yapısal reformları; bütçe reformu, personel reformu ve muhasebe reformu şeklinde sıralayabiliriz.

Bütçe reformu kapsamında, kaynakların nerelere ve hangi amaçla tahsis edileceği konusunda temel bütçe harcama alanlarının tek tek ele alınarak detaylı bir şekilde analize tabi tutulması gerekir. Personel ödemelerinde, mal ve hizmet alımlarında ve transferler dediğimiz üçüncü şahıslara yapılan iktisadi, mali ve sosyal transferler ile kamu yatırımları tek tek irdelenmelidir. Hangi alanlara öncelik verilmeli, hangi alanlara ne kadar harcama yapılmalı ya da bugüne kadar yapılan harcamaların yapısını nasıl değiştirebilirim? sorularına cevap aranmalıdır. Bunun için de maliyet-etkinlik analizleri benzeri yöntemlerin önemi ortaya çıkmaktadır. Bir diğer deyişle; bütçe sürecinin ilk aşamasının önemi ortaya çıkmaktadır. Bütçe sürecinde dört temel aşama vardır. Bunlar; politikanın formüle edilmesi, bütçenin hazırlanması, bütçenin uygulanması ve uygulamanın değerlendirilmesi ve kontrolüdür. Buradan yola çıkarak, politikanın formüle edilmesi aşamasının önemli olduğunu, bunun için de temel meselenin kaynak tahsisinin gerçekleştirilmesi ve harcama alanlarının etkinlik analizleri ile hükümetlerin önceliklerine göre belirlenmesi gerektiğini söyleyebiliriz.

Türkiye'deki personel sistemine baktığımızda, idari yapılanma olmadan personel rejiminde etkin bir reformun yapılamayacağını

* Dr., Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Genel Müdür Yard.

düşünüyoruz. Bugünkü idari yapılanma sisteminde o kadar çok kurumsal hizmet çakışmaları var ki, o kadar çok aynı türden fonksiyonel yapılanma var ki, bu çarpık idari yapılanmanın düzeltilmesi gerekiyor. Ayrıca, mevcut personel ödeme sistemimiz çok dağınık ve parçalı bir yapıyı yansıtıyor. Görev tanımları itibariyle birbirine benzeyen pozisyonları işgal edenler, birbirinden çok daha farklı ödeme rejimine tâbidirler. Sadece genel ve katma bütçeli kurumlarda değil, KİT'lerde, sosyal güvenlik kurumlarında ve fonlarda çok farklı ödeme sistemleri görebiliyoruz.

Sosyal güvenlik sistemine baktığımızda, aynı şekilde sorunların devam ettiğini görüyoruz. 1998 yılında yapılan sosyal güvenlik reformu sosyal güvenlik kurumları açıklarını azaltmadı. Sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının GSMH içindeki payının giderek arttığını gördük. Çünkü sosyal güvenlik sisteminin yapısından kaynaklanan sorunların özüne inilemedi. Sorunları sadece idari yapılanmayla çözebileceğimizi düşündük.

Bütçe kalemlerini ele aldıktan sonra, etkinliğin ve verimliliğin kamuda artırılması konusunda nasıl bir yeniden yapılanma modeli ortaya konulması ve mutlaka bu modelin tartışılması gerekiyor. Reform yapılırken mevcut kaynak dağılımı sistemi de ele alınmak zorunda. Mevcut kaynak dağılımı sisteminin değişmesi gerektiği anlayışına dayanan bir kamu reformu çalışması yapılmalıdır. Amaca göre kaynakların en az maliyetle kullanılması genelde bize saydamlık anlayışı ile birlikte önerilmektedir. Kaynakları en az maliyetle ve amaca göre kullanırsanız bu konuda başarılısınız demektir. Ancak amacın çok iyi bir şekilde tespit edilemediği, yanlış alanların seçildiği ya da amacın veri alındığı noktada ne olacak? Bütçe politikasında önceliklerin belirlenmesi çok önemlidir. Kaynak dağılımı yapılmadan, öncelikler ortaya konulmalıdır. Ama bu öncelikler yanlış olarak ortaya konursa ya da stratejik öncelikler çok yanlış bir şekilde tespit edilirse o zaman ne olur? Bu konu üzerinde çok düşünmek ve tartışmak gerekiyor.

Yakın zamanlarda özelleştirilen, bir fabrika var. Bine yakın işçi çalışıyor ve bir işçi yaklaşık 1.5-2 milyar lira civarında ücret alıyor. Sonuçta bu fabrika yılda yaklaşık 20 trilyon lira zarar ediyor. Üç yıl önce bu fabrika özelleştirmeye çıktığında 36 milyon dolar teklif ediliyor. Ancak, bu bedelin fabrikanın değerinin altında olduğu gerekçesiyle fabrika satılmıyor. Ama üç yıldır bu fabrikadan uğranılan zarar zaten 60

trilyon lira civarındadır. Bu durumda kamu kaynaklarının tahsisinde ve kullanılmasında; etkinlik, verimlilik ve ekonomi kriterlerinin öne çıkarılması önem arz etmektedir. Eğer reel ücrette bir artış varsa, bunun marjinal verimliliğin karşılığı olması gerekir. Verimlilikle ödenen ücret uyumlu olmak zorundadır. Öncelikle böyle bir fabrikaya gerek olup olmadığına bakılması, bu ihtiyacın gözden geçirilmesi gerekiyordu. Ama istihdam yaratma düşüncesiyle ve kamudaki işçiler işlerini kaybetmesin endişesiyle bugüne kadar böyle bir yola asla girilmedi.

Esasında istihdam önemli bir sorun. Ülkemizin nitelikli sermayeye ihtiyacı var. Nitelikli, yeni teknolojileri kullanabilen, verimlilik artışına ve ekonomik büyümeye katkısı olan insan sermaye stoğuna ihtiyacımız var. Bugün artık ekonomik büyüme sadece işgücü ve sermayeyle değil, aynı zamanda verimlilik artışını sağlayacak insan sermayesi stoğuyla gerçekleşiyor. Ancak 2004 yılında konsolide bütçeli kurumlar 40 bin yeni mezunu işe alabilecektir. Bu 40 bin kişinin önemli bir kısmı öğretmen, polis ve sağlık personeli olarak atanacaktır. O zaman da bu ve benzeri sınırlamalar nedeniyle diğer alanlarda devletin ihtiyacı olmasına rağmen nitelikli insan sermaye stokunu kamu sektörüne dahil edemiyorsunuz.

İstihdam konusunda Türkiye'de getiri oranının hep ihmal edildiğini görüyoruz. Eğer bugün Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünde çalışan, kalifiye olmayan ve verimliliğe katkıda bulunmayan bir personele çok yüksek oranlarda, diğer yandan çok iyi yetişmiş nitelikli eğitilmiş insanlara ise çok daha az ücret ödeniyorsa burada bir yanlış kaynak tahsisi sorunu var demektir.

Halbuki tüm dünyada eğilim, eğitim düzeyi arttıkça eğitimin getiri oranının da artmasıdır. Eğitim süresiyle getiri arasında doğrusal bir ilişki vardır. Ancak, yukarıda verilen örnekte, Türkiye'de yüksek öğrenimin getiri oranı ilk öğretime göre daha düşüktür. Bu durumda, ilk öğretimin yüksek öğrenime göre tercih edilmesi gerektiği, ilk öğretimden sonra daha üst öğrenime devam edilmesine gerek olmadığı sonucuna varılabilir ki, böyle bir yaklaşımın globalleşen dünyada kabul görmesi söz konusu değildir. Bu durum, Türkiye'de kamu kaynaklarının yanlış tahsisini göstermektedir.

Bakanlık olarak yeni kamu mali yönetim sistemi üzerinde çalışmaya başlarken mevcut sorunları tespit yoluna gittik. Bu

tespitlerden yola çıkarak hazırladığımız Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2003 yılının Aralık ayında TBMM tarafından kabul edildi. 1 Ocak 2005 tarihinde de yeni Kanun yürürlüğe girecek.

Mevcut kamu mali yönetimi sistemi ile ilgili sorunlardan en başta geleni kamu kaynaklarının çok dağınık ve parçalı alanlarda, farklı bütçeler yoluyla harcanmasıydı. KİT sistemi dışında kamu kaynakları genel bütçe, katma bütçe, döner sermayeler, fonlar yoluyla harcanmaktadır. Ayrıca bu çerçevede mahalli idareleri, yardım sandıklarını, vakıf ve dernekleri de sayabiliriz. Düzenleyici kuruluşlar, bağımsız bütçeli ya da bütçeden yardım alan kuruluşlar var. Dolayısıyla kamu hizmetleri dağınık bir bütçeleme anlayışı ile yürütülmektedir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bu bütçeler tek çatı altında birleştiriliyor. Bir anlamda merkezi idare bütçesinin kapsamı genişletiliyor. Devlet bütçesi daha çok harcamayı ve daha çok geliri içine alan bir yapı kazanıyor. Bunun en önemli sonucu olarak, TBMM kamu kaynaklarının daha büyük bir bölümüne onay veriyor. Öte yandan, bu Kanunun bir gereği olarak döner sermaye ve fonlar kaldırılıyor. Merkezi idareye ait harcamalar ve gelirler merkezi yönetim bütçe kanunu içinde toplanıyor.

Bir diğer tespit, yıllık programların beş yıllık kalkınma programlarla bağlantısının kopuk olmasıdır. Beş yıllık planlarla genel ekonominin hedeflerini ortaya koyup, yıllık programlarla bunu detaylandırıyoruz. Ancak tüm bunlar, bütçeye yansımıyor. Bir yabancı profesör bütçeyi şöyle tarif etmektedir: "Bütçe; yıllık programın maliyetlendirilmiş hâlidir". Ama yıllık programlar genelde bütçe hazırlığının gölgesinde kalmaktadır. Ağırlık bütçeden yana kullanılmaktadır. Halbuki sıralama; beş yıllık plan, yıllık program ve bütçe şeklinde olmalıdır.

Dolayısıyla kalkınma planlarıyla ortaya koymuş olduğumuz öncelikler bütçelere yansımıyor. Orta vadeli bir mali plan da ortaya koyamıyoruz. Yaptığımız yeni düzenlemede bunu da ele aldık ve orta vadeli planlamayı öne çıkardık. Bir anlamda günü birlik yaşayan bir kamu sektöründen uzun vadeli stratejileri öne çıkaran bir kamu sektörüne doğru yönelmeliyiz. Sorunlara günü birlik çözümler üretme çabasından uzaklaşmak gerekmektedir.

Diğer bir sorun, harcamacı kuruluşlara yeterli inisiyatifin tanınmamasıdır. Mevcut sistemin merkeziyetçi yapısı ve etkinlikten uzak, hiçbir verimliliği olmayan, merkezi idareden alınması gereken ön izinler, kurum yöneticilerinin esnekliklerini yok etmekte ve başarısız bir yönetim göstermelerine neden olmaktadır. Sadece Maliye Bakanlığı ya da DPT gibi kurumlar inisiyatifi vermemekte, aynı zamanda kurumların kendi iç işleyiş mekanizmaları da bir çok gereksiz kontrolleri içermektedir. Sadece üst yöneticiden alınan ön izinlerle yürütülen ve alt kademelere inisiyatif tanımayan bir yönetim sistemi, etkinlikten uzak bir yapıda işlemeye mahkum olmaktadır. Esasında personel ve kaynak yönetiminde bütünüyle bir merkeziyetçi anlayış hakim olmakta, buna karşılık yöneticilerden başarı beklenilmektedir. Bu iki anlayışın bir arada yürütülmesi zordur. Örneğin, hayat boyu iş garantisi ile birlikte, en alt kademedeki bir görev dağılımında bile üst yöneticiden izin alınma zorunluluğunun olduğu bir yönetim sisteminde, birim amirlerinden başarı, etkin bir yönetim ve verimlilik beklemek çok zordur.

Önemli diğer bir sorun, yetki ile sorumluluk oranları arasındaki dengesizliktir. Sayıştay'a hesap vermeyen, eylem ve işlemlerinden sorumsuz olan bir yönetici yetkili konumda bulunmaktadır. Bir diğer deyişle, sorumluluk taşımayan yöneticiler harcama işlemini başlatma konusunda yetkili duruma gelmektedirler. Yeni getirilen sistemle, yetki ve sorumluluk dengesi kurulmak suretiyle yetki ve sorumluluk aynı kişide toplanmış bulunmaktadır. Aynı zamanda, sorumlu sayısı da azaltılmış olmaktadır. Mevcut sistemde sorumlu sayısının fazla olması, sorumluluğun tespitini güçleştirmektedir. Sorumluluğun açık bir şekilde tarif edilmesi gerekmektedir. Yeni sistemle, yetkisiz sorumluluk ile sorumsuz yetkililik durumuna son verilmektedir. Öte yandan, kontrollerin azaltılması kontrol işlevinin verimliliğinin artırılmasını beraberinde getirecektir. Bir süreç içindeki kontrol aşamalarının çok olması kontrol faaliyetinin etkin bir şekilde yürütüleceği anlamına gelmemelidir. Çünkü, süreç içindeki her kontrol noktası, sonraki kontrol noktasının denetimi gereği gibi yapacağı düşüncesiyle kendi yapması gereken kontrol işlemini aksatmakta veya gereği gibi yerine getirmemektedir.

Bütün bu anlatılanlar ile esasında etkin bir bütçe sisteminin gerekliliği vurgulanmaktadır. Çünkü, etkin bir bütçe sisteminden önemli beklentiler vardır. Kamu harcamaları GSMH içinde önemli bir

paya sahip olduğuna göre, bütçelerin ekonomileri etkileme gücü de çok önemlidir. Bu nedenle, bütçe sisteminin öncelikle makro ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik olması birincil hedef olarak konulmalıdır. Çünkü Türkiye’de günümüze kadar yaşanan krizlerin en başta gelen nedenleri arasında maliye politikaları gelmektedir. Dolayısıyla maliye politikalarının bir kriz nedeni olmaktan çıkması, istikrarın sağlanması ve kaynak dağılımının etkinleştirilmesi amaçlanmalıdır.

Kamu mali yönetiminde reform çalışmaları bugüne kadar genelde tekilci bir anlayışla yürütülmeye çalışılmıştır. Bütüncül, yani sistemi bir bütün olarak ele alarak reforma tâbi tutan, bir anlayışa yönelmek gerekmektedir. Dolayısıyla daha önce söylendiği gibi, mali sistem reformunda üç temel unsur çok önemlidir; bütçe reformu, muhasebe reformu ve personel reformu. Reformlar bütünsel bir anlayışla ele alınmalıdır. Bütçe reformu içinde mutlaka stratejik planlamanın ve performans dayalı bütçelemenin bulunması gereklidir. Bir diğer deyişle, orta vadeyi dikkate alan, plan-bütçe bağlantısını kurabilen, şeffaflık ve hesap verebilirliği içeren hedeflerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini kontrol edebilen bir sistem amaçlanmalıdır. Ayrıca, iç ve dış denetim sistemi uluslararası standartlara uygun hâle getirilmelidir. Buna ilave olarak, bütçe reformu kapsamında şeffaf bir borç yönetimi dikkate alınmalıdır. İlgili Bakan mali yıl başında parlamento tarafından kendisine verilen ödeneklerle neler yapacağını ve hedeflerini mutlaka açıklamalıdır. Ayrıca, dönem sonunda da başarı ya da başarısızlıklar ortaya konmalıdır.

Personel reformu, değişimin ikinci ayağını oluşturmalıdır. Bütçe reformu ile personel reformu mutlaka birlikte gitmelidir. Personel reformu kapsamında devletin fonksiyonel analizinin mutlaka yapılması gerekir. Fonksiyonel analiz sonucunda kurumlar arasında mevcut olan fonksiyonel çatışmaya son verilmelidir. Gereksiz kurumlar mutlaka kapatılarak kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde gecikmeler ve kalite sorunu çözümlenmelidir. Böyle bir sonuç, mutlaka vatandaşın memnuniyetini artıracaktır. Nihayetinde hantal devlet anlayışından vazgeçmek suretiyle devlet teşkilatı kesinlikle sadeleştirilmelidir.

Öte yandan, personel reformu çerçevesinde iş tanımlarının yapılması gerekir. İş tanımları ülkemizde personel yönetimi konusunda en başta gelen sorunlardan bir tanesidir. Hizmette kalitenin en başta gelen şartlarından birisi, iş tanımlarının yapılması suretiyle görev, yetki

ve sorumlulukların tespit edilmesidir. Genel bir ifadeyle, herkes her işi yapmalıdır ya da ne kadar çok sorumlu olursa o kadar iyi olur anlayışı terk edilmelidir.

İş tanımlarının ve dolayısıyla norm kadro uygulaması ile, her birimde ne kadar personel istihdam edileceği tespit edilebilecektir. Türkiye’de kamu kurumları mevcut kadrolarının çok azını kullanmaktadır. Bu nedenle, boş kadroların kullanılabilmesi için oldukça karmaşık bir izin müessesesi devreye giriyor. Böyle bir sistem aynı zamanda, personel istihdamında pazarlık sistemini de beraberinde getirmektedir. Halbuki kurumların fonksiyonel analizi ve iş tanımlarından sonra norm kadroları belirlenmelidir. Çok önemli bir genişleme olmadığı sürece belirlenen kadro tavanı artırılmamalıdır. Öte yandan, kadrolar türleri itibariyle kurumun yılı bütçesinin ekinde yer almalıdır. Parlamentonun, hangi tür ve sayıda kadro ile hizmet üretildiğini görmesi gerekmektedir. Ayrıca, kurumlar belirlenen kadroları baz alarak boşalan kadroları doldurmak konusunda inisiyatif sahibi olmalıdır.

Bütün bunlardan sonra, ancak performans dayalı ücret sistemine geçilmesi mümkün olabilecektir. Ancak performans dayalı ücret ödemesi kolay uygulanabilen bir sistem değildir. Ödemeye ilişkin kriterlerin başarıyı en iyi şekilde ölçebilecek şekilde belirlenmesi gerekir. Her ne kadar çok fazla getirisi olmasa da, mevcut personel rejiminde uygulanmakta olan ve başarıyı ölçen sicil sistemi herkesin başarılı olduğu varsayımıyla uygulanmaktadır. Bu nedenle, böyle bir sistem başarıdan ziyade başarısızlığı teşvik eden bir sistem gibi görünmektedir.

Muhasebe reformu kapsamında, tahakkuk bazlı muhasebe sistemi en başta gelen unsur olmalıdır. Kamu sektörünün geleceğe yönelik borç ve yükümlülükleri ile alacaklarının bilinebilmesi çok önemlidir.

Kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasını kısa zaman sürecinde gerçekleştirmek zordur. Bütün kanuni düzenlemelerin tamamlanması, kamu mali yönetim sisteminin değiştirildiği anlamına gelmez. Bu konuda kültürel bir değişime ihtiyaç vardır. Hukuki düzenlemeler gerekli ancak yeterli değildir. Bu nedenle, gerçekleştirilecek değişikliklerin başta kamu görevlileri olmak üzere toplumun bütün kesimlerine mutlaka iyi anlatılması ve toplumun geniş kesimlerinin bu değişiklikleri benimsemesi şarttır.

Sunuşumu burada bitirmek istiyorum. Beni sabırla dinlediğiniz için teşekkür ederim.

Prof. Dr. Gülten Kutal: Dr. Ahmet Kesik ODTÜ, Gazi ve Hacettepe Üniversitelerinde ders vermektedir. Konuyu bu kadar iyi bizlere aktarmasından da eğitimci kimliği zaten ortaya çıkmaktadır. Şimdi sorularınızı rica ediyorum.

Arş. Gör. Ülkü Hatman: Kamu reformunun belki de çatısını oluşturan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısıyla ilgili bazı şeyler söylemek istiyorum. Tasarının kamu hizmetlerinin gördürülmesiyle ilgili 11. maddesinde “daha etkin bir kamu hizmeti için yerel idareler kamu hizmetinin gördürülmesi işini özel sektöre, sivil toplum örgütlerine, meslek odalarına verebilirler” deniyor. Yani kamu hizmetleri bir anlamda özel sektöre devredilebilecek. O zaman kendi içinde özerk, bütçesine ve kaynaklarına kendisi karar veren pek çok yerel yapı ortaya çıkacak. Siz beş yıllık kalkınma planı, programlar ve bütçe mekanizmasının bizde tersine işlediğini ve bunun bir olumsuzluk olduğunu belirttiniz. Bir de çok sayıda parçalı bir bütçe yapısının bir başka olumsuzluk olduğundan bahsettiniz. Sorum şu: merkezi idarenin yetki ve sorumluluklarının yerel idareye devri parçalı yapıyı daha da perçinlemeyecek mi? İkincisi denetim sorunu: Dış denetim mekanizması ne olacak? Bir de yetki, kaynak ve sorumluluk açısından merkezi idarelerin yerel idarelere gerekli kaynağı aktarması gibi bir olgu var. Buradaki kriter nedir? Teşekkür ediyorum.

Dr. Ahmet Kesik: Ben teşekkür ediyorum. Parçalı yapı özellikle merkezi yönetimde zaten var. Yani mevcut sistemde vakıflar, dernekler, yardım sandıkları, katma bütçeler, döner sermayeler, özel hesaplar bulunmaktadır. Uluslararası Para Fonu ve Avrupa Birliğinin düzenlemelerinde kamu sektörü KİT’ler de dahil olmak üzere dört gruba ayrılıyor. Bunlar; merkezi idare, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler ve KİT’lerdir. KİT’lerin ayrı bir konumu var. Çünkü bunlar piyasada özel sektör ile birlikte rekabetçi bir ortamda üretim yapıyorlar. Sosyal güvenlik sisteminin ise, üyelerden topladığı primlerle ayakta kalması gerektiği varsayımından hareketle, bu anlamda üyelerin sahipliği söz konusudur. Ayrıca, kendilerine ait bütçeleri ve yönetim sistemleri mevcuttur. Bunu da bir kenara koyalım. Burada amacımız açısından bütün mesele merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev, yetki, sorumluluklar ile kaynakların dağılımı konusudur. Esas

parçalanma mevcut sistemde, merkezi yönetimde yaşanmaktadır. Merkezi yönetim ile mahalli idareler arasındaki çizgi az önce belirtilen unsurlar açısından kesin olarak belirlenmelidir. Merkezi yönetimde parçalı yapının yok edilmesi, bütün gelir ve harcamaların parlamento tarafından oylanması, bir diğer deyişle bütçe hakkının en temel gereği olan kamu gelirlerini toplamak ve kamu kaynaklarını kullanmak konusunda parlamentonun yürütmeye yetki vermesi önem kazanmaktadır. Öte yandan, kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilebilmesi belli şartlar çerçevesinde mümkün olabilecektir. Bu kuşkusuz, özel sektörün sahip olduğu teknik bilgi ve beceriler ile özel kaynakların harekete geçirilmesini sağlayacaktır. Ayrıca, kamu hizmetinin zamanında ve kaliteli bir şekilde sunulmasını garanti altına alacaktır.

Kaynak dağılımında kriter ne olacak? Bunun için de bir kanun tasarısı çalışması var. Bu çalışma ile merkezi idareyle mahalli idare arasındaki kaynak paylaşımı ile yetki ve sorumluluklar net bir şekilde ortaya konulacaktır.

AB’de kabul gören tanıma göre dış denetim, parlamento adına denetim yapan ve doğrudan parlamentoya hesap veren üst bir denetim birimidir. Bu kurum, Sayıştay olacak. Mevcut sistemde iki tane dış denetim organı vardı; Sayıştay ve Yüksek Denetleme Kurulu. Ancak, Yüksek Denetleme Kurulunu tam olarak dış denetim birimi olarak nitelendirmek zordur. Çünkü yürütmeye bağlı olmasına rağmen parlamento adına denetleme yapmaktadır. Bu nedenle, Yüksek Denetleme Kurulu kaldırılmak suretiyle Sayıştay’a dahil edilecektir. Böylece Sayıştay, sadece TBMM’ne hesap veren ve denetim yapan fonksiyonel bağımsızlığa haiz üst denetim kurumu olma sıfatını kazanmaktadır. Ancak Sayıştay’ın kendine verilen dış denetim işlevini gereği gibi yerine getirebilmesi için, belki de Almanya ve Fransa’da olduğu gibi, bölgeler bazında örgütlenme yoluna gidecektir.

Doç. Dr. Recep Seymen: Kamu kesiminde verimi arttırmak idareye personel alımını gerektirirse bunu yapar mısınız?

Dr. Ahmet Kesik: Öncelikle şu andaki kamu personeli sayısının mevcut kamu hizmetleri açısından fazla olup olmadığına bakmak gerekir. Bugün verilen hizmet için personel sayısı yeterlidir. Bence çalışan sayısı yeterli hatta fazladır. Ancak sorun sayıdan ziyade

kurumlar ve birimler arasındaki dağılım dengesizliğinden kaynaklanmaktadır.

Öte yandan, dışarıda on binlerce iyi eğitilmiş, dil bilen lisansüstü eğitilmiş genç varken bizim mevcut personel yapısıyla bir şeyler yapmamız da oldukça zordur. Bu nedenle, mevcut çalışan kesimin de bir şekilde sistemin dışına gönderilmesinde fayda vardır. Bunların yerine yukarıda bahsettiğim nitelikli insanların istihdam edilmesi halinde kamu kesimi açısından büyük fayda sağlanmış olacaktır. Belki mevcut personelin bir anda emekli olması sosyal güvenlik sistemini mali olarak sarsabilir, ancak işin bu yanını bir an için göz ardı edersek bence bu tür bir uygulama kamu idaresinin verimliliği açısından mutlaka gereklidir.

Doç. Dr. Recep Seymen: Sayın Kesik, ben de bu konuda bir çalışma yapıyorum. Kamu idaresinde çalışan insanların çalışan nüfusa oranı, kamu harcamalarının, kamu personeli giderlerinin ekonomiye oranı gibi tüm rakamlarda Türkiye Batı ülkelerinin altında. Ben bunun altında başka bir şey arıyorum. IMF mi bu tür taleplerde bulunuyor?

Dr. Ahmet Kesik: Sorun IMF meselesi değil aslında. Ne kadar kaynak topluyoruz? Ne kadar harcıyoruz? Açığı nasıl finanse ediyoruz sorularına cevap aramak gerekmektedir. Eğer topladığımız kaynağın çok üzerinde harcamak isterseniz, böyle bir mali sistemin yürümesi oldukça güçleşecektir.

Şimdi şöyle bir tablo ortaya çıkıyor. Verilen ücretler yetersiz olduğu düşüncesiyle ücretlerin arttırılması isteniyor. Ya da kurumlara verilen ödeneklerin az olduğu ifade ediliyor. Bu nedenle, kurumların cari ihtiyaçlarını yeterince karşılayabilmesi için ödeneklerin arttırılması isteniyor. Ya da çiftçilere ödenen doğrudan gelir desteğinin daha da artırılması arzu ediliyor. Benzeri talep listesi daha da uzatılabilir. Ancak, bütün mesele ne kadar gelirin var ve bu gelirinle ne kadar kamu hizmeti görebilirsiniz, onun hesabının yapılması gerekmektedir. Bütçe açığı % 15'lere varan böyle bir mali yapının sürdürülebilirliği yoktur.

Son 30 yılda Türkiye'de kamu sektörü hep tasarruf yatırım açığı vermiştir. Yıllarca tasarruf açığı veren bir ülkede ekonomik ve mali krizlerin çıkmasını doğal karşılamak gereklidir. Bu durum, bir çok alanda bütçe esnekliğini yok ederek manevra alanı bırakmıyor. Bütçede esneklik, bütçe politikası uygulayabilmek için gereklidir.

Arş. Gör. Ali Özsoy: Türkiye'de beş yıllık plan, yıllık program ve bütçe arasında bağlantının olmadığını, ilişkinin ters yüz edildiğini söylediniz. Bu mekanizmanın ters yüz edilmesinde IMF'nin bütçe üzerindeki belirlemelerinin rolü var mı?

İkinci olarak, kamu idaresinin verimliliğiyle ilgili bazı rakamlar verdiniz. KİT'lerin özelleştirilmesinin kaçınılmazlığını vurguladınız. Değerinin altında bile olsa zarar eden kurumun özelleştirilmesini örnek verdiniz. Ancak sizin de belirttiğiniz gibi kaynakların nasıl değerlendirileceği esas önemli nokta. Sizce bütçe açığı çalışanların tembel ve verimsiz olmasından mı kaynaklanıyor yoksa kamu kaynaklarının özel sektöre akıtılmasından mı? Örneğin devletin dünya piyasasından çok daha yüksek bir fiyata enerji aldığını söylediniz. Pek çok özel bankanın ve özelleştirmenin devlete mal olduğu yük de ortada.

Sizce kamu maliyesinin disipline etmenin tek yolu kamu çalışanlarının ücretlerini kısmak veya sayısını azaltmak mı? Özel sektörün kamuya maliyeti daha fazla değil mi? On, on beş yıl önce kâr eden pek çok kamu kurumunun bugün zarar ediyor olması çalışanlarının birden bire verimsizleşmesinden mi kaynaklanıyor? Sonuçta faturayı çok daha büyük bir yük olan özel sektöre değil de ücretlilere kesmek sadece bir tercih meselesi. Kaynakların kamu sektörüne ve personeline yatırım için değerlendirilmesi de olası bir tercih olarak değerlendirilebilir mi?

Sonuçta hükümetler bir tercih yapıyor ve size de o tercihler doğrultusunda bazı projeler ve reformları üstlenmek kalıyor. Kamuya teknoloji geliştirme ve personel yetiştirme amacıyla bir kaynak aktarımı olmadığı sürece kamu sektöründen ve personelinden nasıl bir performans beklenebilir? Sonuçta bu tercihler ve nesnel zemin çerçevesinde performans değerlendirme sisteminin IMF'nin kamu çalışanlarının sayısını azaltma istemini karşılamak için kullanılacak bir sistem olarak da değerlendirilebilir miyiz?

Dr. Ahmet Kesik: Sonuçta ortada çok da az olmayan bir borç stokumuz var. Herhangi bir yılda borçların bir anapara bir de faiz ödemesini yapmanız gerekmektedir. Siz bu anapara ve faiz geri ödemesini nasıl karşılayacaksınız? Bunun bir kısmını faiz dışı bütçe fazlasından karşılayabilirsiniz. Bir kısmı için ise tekrar borçlanacaksınız. Biz ne kadar faiz dışı fazlası verirsek o kadar daha az piyasadan kaynak

talep eder duruma geleceğiz. Piyasadan daha fazla kaynak çekmek, borçlanma imkanlarının ve maliyetinin azalması, özel sektörün de borçlanılabilir kaynaklarını yok etmek demektir. Böylece yüksek reel faizler için ortamı hazırlamış olacaksınız. Bunlar, 1990'lı yıllarda yaşananların özeti durumundadır.

Aslında Türkiye'de ekonomik göstergeler 1987'den sonra olumsuz yönde gelişmeye başladı. Türkiye bir anlamda vergilemeden vazgeçmek suretiyle borçlanma tercih edilir duruma geldi. Reel faizlerin düşürülmesi nasıl ekonomik faaliyetleri olumlu etkilemek suretiyle vergi gelirlerini arttıracaksa, reel faizlerin artması ise tam tersi etki yapar. Sonuçta karşımızda bir kısır döngü var. Reel faizler yükselirse, ekonomik faaliyetler azalıyor, böyle olunca da daha az vergi topluyorsunuz, daha az vergi toplanınca da daha büyük açık veriyorsunuz ve daha fazla borçlanıyorsunuz. Bu kısır döngüyü kırmanın yolu daha yüksek bir faiz dışı bütçe fazlası yaratma, daha düşük bir oranla borçlanma, daha düşük reel faizdir.

Sonuçta IMF'nin şunu yap şunu yapma demesinden ziyade, resme bakıp buna göre bir politika tercihi yapmak gerekiyor. Bu tercih de herhalde piyasada kamu sektöründen kaynaklanan olumsuz etkiyi en aza indirmekten yana kullanılıyor. Bu da hem faiz dışı bütçe fazlası vermek ve hem de yapısal reformlar yoluyla gerçekleştirilebilecektir.

İstihdamla ilgili yeni bir yapılanma gündeme geldiğinde ilk akla gelen kamuda personel sayısının azaltılmasıdır. Ama bu o kadar kolay bir şey değildir. Kamuda çalışan sayısının azaltılması, KİT'lerde emekliliği gelenlerin bir an önce emekliye sevk edilmesiyle ve yeni eleman alımının durdurulmasıyla gerçekleştirildi. Emekli ikramiyelerini fazla vermek suretiyle emeklilik teşvik edildi. İki yıl önce yapılan bir araştırma, KİT'lerin mevcut faaliyetlerini 45 bin işçi olmadan da gerçekleştirebileceğini ortaya koydu. Bu çalışmanın sonucu olarak 45 bin civarında kişi emekliye ayrıldı. Bunun sosyal güvenlik sistemine getirdiği yüke rağmen sonuçta KİT'ler 45 bin fazla işçiden kurtulmuş oldu.

Performansa dayalı ücret sistemine geçmek personel sayısı üzerinde önemli bir etki yaratmayacak. Ancak, personel sayısını etkileyecek temel çalışma; devletin fonksiyonel analizinin yapılmasıdır. Mevcut sistem zaten hayat boyu iş garantisi üzerine kurulmuş durumdadır. Sonuçta, personel sayısının azaltılmasına imkân vermiyor.

2001 yılından beri konsolide bütçeli kurumlardaki memur sayısında azalma gerçekleştirildi. Yılda yaklaşık 80 bin kişi emekli olurken 40 bin civarında kişi işe alınmak suretiyle sayısal azalma bu şekilde gerçekleştirilmiş oldu.

AB'de yapılan istatistiki çalışmalara göre, 2050 yılına kadar çalışan sayısı azalacak ve bunun sonucunda verimlilik düşecek. Bu ekonomik büyümeyi ve refahı da azaltır. Dolayısıyla artık nitelikli personelle ekonomik gelişme, refah, büyüme, verimlilik sağlanabilir. Tabii personelin azaltılması her zaman istenilen bir durum değil. Eğer ekonomik büyümeyi ve verimliliği artıracak bir personel alabilirseniz, çok daha iyi sonuçlara ulaşabilirsiniz. Performans değerlendirmesi de çok daha iyi uygulanabilir.

Prof. Dr. Gülten Kutal: Kamu kesiminde genelde uygulanan bir rejim var. O da emekli olanın yerine yeni personelin alınmaması. Bu bazı alanlarda tıkanıklara neden oluyor. Örneğin bir işi yapan bir tek eleman varsa, o elemanın emekli olması performans açısından ve verimlilik açısından da son derece olumsuz. Elemanın performansı düşük bile olsa böyle çünkü yerine gelecek yok. Kamu işlerinin yürüyebilmesi için bu tür durumlarda yeni personelin alınmasına mutlaka ihtiyaç var.

Dr. Ahmet Kesik: Mevcut sistemde kurumlar itibarıyla baktığımız zaman, kurumlarda birimler ve mekanlar arasındaki personel dağılımının son derece bozuk ve ihtiyaçları dikkate almayan bir tarzda olduğunu görüyoruz. 30 kişinin olması gereken yerde 60 kişi var. 10 kişinin olması gereken yerde 5 kişi var.

Bunun nedeni, kurumları alt birimlere ayırarak fonksiyonlarını, görev tanımlarını ve norm kadroları belirlemedik. Kamu mali yönetimine yön veren kamu idaresi ve merkezi kurumlar için bir belirsizlik ortaya çıkıyor. Aslında mevzuat, emekli olanların belli bir kısmı için istihdam olanağı tanıyor. Emeklilik ve diğer nedenlerle ayrılanların % 80 veya % 50 gibi oranlarda yeni istihdama izin veriliyordu. Ancak böyle bir hüküm olmasına rağmen, Hocamızın da az önce söylediği gibi, o bir kişi gidiyor ve yerine kimse gelmiyor. Çünkü, yeni personelin işe alınması çok zaman almakta ve karmaşık bir yapı arzetedir. Belki bu durum, kurumların yeni eleman taleplerini azaltmasını da beraberinde getirmektedir. Tamamen merkezi bir sistem söz konusu.

Bundan kurtulmanın tek yolu, özellikle bu norm kadro sistemine geçmek, görev tanımlamalarını yapıp, kurumlara inisiyatif tanımak. Bu kurumun norm kadrosunu fonksiyonel analiz sonucu belirleyebilirsiniz. Örneğin, Çalışma Ekonomisi bölümünde yapılan analiz sonucu 30 kişinin çalışması gerektiğini belirledik. Bu 30 kişi her yıl sabit kalmayabilir. İstifalar ya da emeklilik suretiyle fiilen çalışan sayısı azalabilir. Örneğin 25'e düşebilir. Aradaki 5 kişilik kadroyu doldurmak konusunda kuruma inisiyatif tanınabilir. Kurum belirli kriterlere uyarak boş kadroyu doldurabilir. Kuruma bu inisiyatifi tanımazsanız en azından ÖSYM gibi başka bir kurumla o beş kişi belirleyebilirsiniz. Merkezi kurumların elinde bu konuda çok net bir veri olmadığı için, orada bir kişi emekli olduysa, başka bir yerden birisini getirsinler, tayin etsinler, bir şekilde durumu idare ederler gibi bir anlayış ortaya çıkıyor. Çünkü toplam bazda baktığınız zaman kamuda yeterince eleman var gözüküyor. Ama bunların dağılımının nasıl olması gerektiği konusunda elimizde fazla bir bilgi yoktur. Aslında her kurumda genelde fazla fazla eleman vardır. Ama bu o kurumdaki her hangi bir birimin elemansız kalmasını engellemez. Çünkü biz de personel hareketi çok zor. Maalesef bu dengesizliği hâlen yaşıyoruz.

Prof. Dr. Gülten Kutal: Türkiye'de genelde ortak bir kanı vardır. Kamu personel sayısının çok fazla olduğu söylenir. IMF de bu yönde bize devamlı baskı yapıyor. Oysa yapılan araştırmalar özellikle Avrupa'da Türkiye'dekinden çok daha fazla kamu personelinin çalıştığını gösteriyor. O zaman bize yapılan bu baskıların nedeni ne?

Dr. Ahmet Kesik: Toplam nüfus içinde kamu çalışanlarının payını ortaya koyduk. Güney Kore ve Türkiye'de bu oranının diğer ülkelere göre çok daha düşük olduğunu gördük. Batı ülkeleri çok daha yüksek oranlara sahip. İskandinav ülkelerini buna örnek olarak verebiliriz.

IMF'in yaklaşımı, elde mevcut olan kaynağa göre personel istihdamını ayarlamak yönünde. Eldeki kaynağın ne kadarı harcamaya, hizmete imkan tanıyor o kadar hizmet yapılabilir. Örneğin, faiz artı personel giderlerinin ve bütçe açıklarının gayri safi milli hasıladaki oranları alt alta konduğunda OECD ülkeleri içinde Türkiye diğerlerine göre en yüksek orana sahip. Öte yandan, az önce söylediğim gibi personelin dağılımı çok dengesiz. Ben yine de tekrar şunu eklemek istiyorum. Nitelikli eleman sayımız çok az. Nicelikten fazla niteliğe önem vermemiz gerekiyor. Sorularınız için teşekkür ederim.