T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TASARRUF TEDBİRLERİ UYGULAMALARI VE SONUÇLARI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

HÜSEYİN ÇAKMAK

ANABİLİM DALI : SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
PROGRAMI : YÖNETİM BİLİMLERİ

TEZ DANIŞMANI : DOÇ. DR. HAMZA ATEŞ

KOCAELİ - 2006

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TASARRUF TEDBİRLERİ UYGULAMALARI VE SONUÇLARI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi Hazırlayan: HÜSEYİN ÇAKMAK
Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Tarihi ve No:

Doç. Dr. Hamza ATEŞ Yrd. Doç. Dr. Ahmet NOHUTÇU Yrd. Doç. Dr. Muharrem ES

KOCAELİ - 2006

KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TASARRUF TEDBİRLERİ UYGULAMALARI VE SONUÇLARI

SUNUŞ

‘‘Türk Kamu Yönetimin de Tasarruf Tedbirleri Uygulamaları ve Sonuçları’’ konusu son yıllarda kamuoyunda oldukça yer tutmuştur. Dünya üzerindeki kaynakların hızla tükenmesiyle gerek ülkemiz siyasal iktidarı, gerekse Dünya daki diğer ülkelerin yönetimleri tarafından üzerinde önemle durulan bir konu olmuştur. Tasarruf çalışmaları içerik itibariyle ayrıntıları ile ele alınarak önemli noktaları üzerinde değerlendirme yapılmış, bu değerlendirmelerin birçok kamu kurumuna içeriği itibariyle ışık tutması ve çözüm getirme sürecine katkıda bulunması temenni edilmiştir.

Bu çalışmanın hazırlanmasında yardımlarını esirgemeyen ve kendisi ile çalışma fırsatını bana veren çok değerli danışman hocam Doç. Dr. Hamza ATEŞ’e yürekten teşekkürlerimi sunmayı borç bilirim. Ayrıca bugünlere ulaşmamda emeklerini hiçbir zaman ödeyemeyeceğim aileme ve çok kıymetli arkadaşlarıma da sonsuz şükranlarımı sunarım. Yetişmemde katkıları olan tüm hocalarıma da minnettar olduğumu ifade ederim.

Kocaeli, Mayıs 2006 Hüseyin ÇAKMAK

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ ---- i
İÇİNDEKİLER ---- ii
ÖZET ---- iv
ABSTRACT ---- v
KISALTMALAR ---- vi
TABLOLAR LİSTESİ ---- vii

GİRİŞ ---- 1
Yöntem ---- 2
BİRİNCİ BÖLÜM ---- 4
KAVRAMLAR VE TANIMLAR ---- 4
1.1. TASARRUF KAVRAMI ---- 4
1.1.1. Tanımı ve Önemi ---- 4
1.1.2. Tasarrufların Sınıflandırılması ---- 6
1.1.2.1. Yapılışı Açısından ---- 7
1.1.2.2. Yapan Birim Açısından ---- 7
1.2. KAMU HARCAMASI KAVRAMI ---- 8
1.2.1. Tanımı ve Önemi ---- 8
1.2.2. Kamu Harcamalarının Ayrımı ---- 10
1.2.2.1. Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Ayrımı ---- 10
1.2.2.2. Reel Harcamalar ve Transfer Harcamaları Ayrımı ---- 11
1.2.2.3. Verimli Harcamalar-Verimsiz Harcamalar Ayrımı ---- 12
1.3. KAMU HARCAMALARINDA TASARRUF İLKESİ ---- 12
1.3.1. Tasarruf ve Verimlilik Arasındaki İlişki ---- 15
1.3.2. Verimlilik Kavramı ---- 16
1.3.3. Verimlilik Çeşitleri ---- 19
1.3.4. Verimlilik ve Etkinlik İlişkisi ---- 19
1.3.5. Verimliliği etkileyen Faktörler ---- 21
1.3.6. Kamu Yönetimi ve Kamu Kesiminde Verimliliğin Değerlendirilmesi ---- 23
İKİNCİ BÖLÜM ---- 26
TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TASARRUF TEDBİRLERİ ---- 26
2.1. DÜNYA DA KAYNAKLARIN ETKİN KULLANIMI VE TASARRUF ÇALIŞMALARI ---- 26
2.1.1. Yeni Zelanda'da Yapılan Çalışmalar ---- 27
2.1.2. Avustralya Yapılan Çalışmalar ---- 28
2.1.3. ABD'de Yapılan Çalışmalar ---- 29
2.1.4. İngiltere'de Yapılan Çalışmalar ---- 32
2.2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TASARRUF TEDBİRLERİ ---- 34
2.2.1. Başbakanlık Tasarruf Genelgeleri ---- 41

2.2.2. Yıllara Göre Başbakanlık Tasarruf Tedbirleri Genelgelerinin İncelenmesi ---43
2.2.2.1. 1975–1990 Dönemi---44
2.2.2.2. 1991–1994 Dönemi---48
2.2.2.3. 1995–1999 Dönemi---48
2.2.2.4. 2000–2006 Dönemi---48
2.2.3. 2003/39 Sayılı Tasarruf Tedbirleri Genelgesinin İncelenmesi ---49
2.2.4. Kamu Kesiminde Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme Projesi ---51
2.2.4.1. PTT Genel Müdürlüğü'nde Yapılan Çalışmalar---53
2.2.4.2. Sağlık Bakanlığı'nda Yapılan Çalışmalar ---54
2.2.4.3. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nde Yapılan Çalışmalar---55
2.2.4.4. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nce Yapılan Çalışmalar ---56
2.2.4.5. Toprak Mahsulleri Genel Müdürlüğü'nde Yapılan Çalışmalar ---57
2.2.5. Özelleştirme Yolu İle Türk Kamu Yönetiminde Tasarruf Sağlanması---58
2.2.5.1. Denizbank'ın Özelleştirilmesi ---61
2.2.5.2. Havaş'ın özelleştirilmesi---62
2.2.5.3. TDİ Liman İşletmeleri---64
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM ---65
TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE UYGULANAN TASARRUF ÖNLEMLERİNİN SONUÇLARI---65
3.1 BAŞBAKANLIK TASARRUF GENELGELERİNİN SONUÇLARI ---67
3.1.1. Tasarruf Genelgelerinin Uygulanması Konusunda Karşılaşılan Problemler ---76
3.1.2. 2003/39 Sayılı Tasarruf Tedbirleri Genelgesinin Sonuçları ---77
3.2. KAMU KESİMİNDE KAYNAKLARIN ETKİN KULLANILMASI VE MALİYETLERİN DÜŞÜRÜLMESİ PROJESİNİN SONUÇLARI ---82
3.2.1. PTT Genel Müdürlüğündeki Sonuçlar ---83
3.2.2. Sağlık Bakanlığı'ndaki Sonuçlar---84
3.2.3. DSİ Genel Müdürlüğü'ndeki Sonuçlar---86
3.2.4. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'ndeki Sonuçlar -87
3.2.5. TMO Genel Müdürlüğü'ndeki Sonuçlar---88
3.2.6. Diğer Bazı Tasarruf Çalışmaların Sonuçları ---89
SONUÇ---92
KAYNAKÇA---97
ÖZGEÇMİŞ --- 102

ÖZET

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TASARRUF TEDBİRLERİ UYGULAMALARI VE SONUÇLARI

Tarihsel süreç içerisinde ülkelerin çözülemeyen yönetim problemlerinin başında şüphesiz kaynakların etkin kullanılamaması ve israf ortamı bulunmaktadır. Özellikle 1990'lı yılların başından itibaren kamu harcamalarındaki maliyetleri indirme süreci hız kazanmıştır. Kamu yönetiminde rasyonel kaynak tahsisi yapamayan ülkemiz, sonuçta gelirinin üzerinde harcama yapan bir mali sürecin içerisine girmiştir. Ülkemizin içinde bulunduğu ekonomik şartlar; kamu harcamaları üzerindeki mali sınırlamalar, kamu hizmet standartlarının halkın talep ve beklentilerine uygun olarak yükseltilmesi ihtiyacı, teknolojik gelişmeler, kamu hizmetlerinin sunumunu ve maliyetlerinin yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmaktadır.

Ülkelerin ekonomik ve siyasi yapıların ve hatta kültürlerin giderek birbirini daha çok etkilediği küreselleşme çağında, Türk Kamu Yönetiminde israfın daha uzun bir süre sürdürülemeyeceği de ortadadır. Bunun sonucunda ülkemizde bütçe açığı problemlerinin yaşanmaya başlandığı 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren, kamu kaynaklarının kullanımı konusundaki mevcut yasal ve idari düzenlemelere gidilmiştir. Bu düzenlemelerin en ayrıntılısı 27 Haziran 2003 tarih 2003/39 sayılı Tasarruf Tedbirleri Genelgesi olduğu görülmektedir. Ancak kamu kurumlarının personelinin ve yöneticilerinin tasarruf bilincini 22 Ocak 2004 tarih 2004/8 sayılı Kamu Kesiminde Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme Projesi ile daha iyi algıladığı görülmüştür. Ayrıca özelleştirme çalışmalarının da tasarrufa olumlu katkı sağladığı düşünülmektedir. Bu çalışma da 1975 sonrası Türk Kamu Yönetiminde Yapılan tasarruf çalışmaları ayrıntılı olarak ele alınmış, kamu iradesinin tasarrufu nasıl algıladığı incelenmiş, mevcut kamu yönetiminin işleyişi ile tasarruf çalışmaları arasında ki ilişkiye genel bir değerlendirme yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Harcaması, Tasarruf Tedbirleri, Tasarruf

ABSTRACT

APPLICATIONS AND RESULTS OF SAVING PRECAUTIONS IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION

Throughout the history the main administration problems which have not been solved by countries are that resources are not used efficiently and there is squandering condition without doubt.Especially the process of discount on the Public expenditure has increased rapidly since the early 1990s. Our country which does not provide rational resources in the Public Administration has been involved in the financial process that expenditure exceed the budget. The financial conditions in our country is in are acts of limitation on the Public expenditure; increasing of necessity in Standards of Public Service that is related to Public demand and expectations, technological developments, presenting public services and the necessity of reconstruction of costs again.

In the global era political and economical structures of countries, also their cultures are dramatically effecting each other, it is obviously seen that it is impossible to keep squandering in The Turkish Public Administration. As a result of it, since the second half of 1970s our country has started to face the budget gap, existence legal and administrative dispositions have been applied. It is seen that 2003/39 issued a saving precaution circular on 27th June is the most detailed of dispositions, but it has been understood that personnels and administrators in Public Institutions have perceived saving conciousness better with the help of 2004/8 issued using resources effectively in Public and decreasing of costs project. Besides this, it is thought that the policy of privatization has contributed positively.In this policy, efforts of saving on Turkish Public Administration have been extensively worked out since 1975, it has been studied on how public administrators have perceived connection between function of existence public administration and efforts of saving.

Keywords: Public Expenditure, Saving Precaution, Saving

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

APK: Araştırma-Planlama-Koordinasyon

BDDK: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

DSİ: Devlet Su İşleri

GSMH: Gayri Safi Milli Hâsıla

IMF: Uluslar arası Para Fonu

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsleri

MPM: Milli Prodüktivite Merkezi

MİT: Milli İstihbarat Teşkilatı

ÖİB: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TMO: Toprak Mahsulleri Ofisi

TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu

TDİ: Türkiye Deniz İşletmeleri

TODAİE: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

OECD: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü

TRT: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu

TÜSİAD: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği

TÜBİTAK: Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu

SHÇEK: Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü

SABİM: Sağlık Bakanlığı İletişim Merkezi

TABLOLAR LİSTESİ

TABLO: 1 Türkiye'deki Memur Sayısının Nüfusa Oranı

TABLO: 2 Türkiye Nüfusunun Kamuda ki İstihdam Oranı

TABLO: 3 Başbakanlık Tarafından Çıkartılan Genelge ve Genelge Mahiyetindeki Yazılı Dağıtımların Sayıları

TABLO: 4 Başbakanlık Tasarruf Genelgelerinin Dağılımı

TABLO: 5 1986–2006 Dönemi Gerçekleşen Özelleştirme İşlemleri

TABLO: 6 Yıllar İtibariyle Türkiye'de Özelleştirme Çalışmaları

TABLO: 7 Denizbank Özelleştirme Öncesi/Sonrası

TABLO: 8 Havaş'ın Özelleştirme öncesi/sonrası Faaliyetleri

TABLO: 9 Havaş'ın Özelleştirme Öncesi/Sonrası Kar-Zarar

TABLO: 10 TDİ Liman İşletmeleri Personel Sayıları

TABLO:11 TDİ Liman İşletmeleri Hasılat Göstergeleri

TABLO: 12 Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Verilen Açıktan Atama İzinleri (Belediyeler Hariç)

TABLO: 13 Belediyelere Verilen Açıktan Atama İzinleri

TABLO: 14 Kamu Görevlilerinin Yurtdışı Görevlendirme İzinleri

TABLO: 15 Kamu Kurum ve Kuruluşlarının İzne Tabi Harcamalarına Getirilen Kısıtlamalar ve Parasal Boyutu (YTL)

GİRİŞ

Ülkemizin içinde bulunduğu ekonomik şartlar, kamu harcamaları üzerindeki mali sınırlamalar, kamu hizmet standartlarının halkın talep ve beklentilerine uygun olarak yükseltilmesi ihtiyacı ve teknolojik gelişmeler kamu hizmetlerinin sunumunu ve maliyetlerinin yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmaktadır. Bundan dolayı Türk Kamu yönetiminde sürekli tasarruf çalışmaları yapılmış olduğu bilinmektedir. Yapılan tasarruf çalışmaları ülkemizin tarihsel köklerinden süregelen geleneksel çizgisini kaybetmeden, küreselleşen ve değişen dünya düzenine entegre olarak planlanmalı ve uygulanmalıdır.

Son yıllarda ülkemizde kaynakları etkin kullanma ve tasarruf sağlamaya yönelik çalışma bilincinin geliştiği söylenebilir. Bununla ilgili verileri yasama faaliyetlerinde görmek mümkündür. Zaman içerisinde ülkemizde kamu hizmetlerinin kapsamının genişlemesine rağmen kamu kaynaklarının da aynı oranda artmadığı bilinmektedir. Bu durum makro ekonomik alanda ülkemizin gidişatını etkilemekte ve bütçe uygulamalarının israf edilmeden kullanılmasını zorunlu hale getirmektedir. Kamuda tasarruf çalışmalarının yapılmasında sadece Tasarruf Tedbirleri Genelgeleri tek başına yeterli olamadığı, hatta çoğu kez bürokratik süreci uzattığı bilinmektedir. Tasarruf kültürünü ülkemizde verimli şekilde uygulayabilmemiz için toplumun her katmanındaki bireylerin geniş katılımı ve bu bilincin topluma yerleşmesiyle oluşacağı görülmüştür.

Türk kamu yönetiminde tasarruf tedbirleri uygulamaları yeterince uygulanabilmekte midir? Çalışmamızın temel noktasını bu sorunun cevabı oluşturacaktır. Uygulanan tasarruf tedbirlerinin sonuca odaklılığı da çalışmanın inceleceği diğer bir problem olacaktır.

Dünya da ki yükselen küreselleşme olgusu, ülkeler arası sınırların yavaş yavaş ortadan kalktığı bir ortama ülkeleri sürüklemektedir. Kamu iktidarlarının da bu süreçten ekonomik anlamda etkilenmemeleri düşünülemez. Dolaysıyla kamu

yöneticilerini, gerek Dünya da ki gerekse ülke içerisinde ki süreçlerden kaynaklanan artan kamu harcamaları nedeniyle önlem almaya itmiştir. Elbette yalnızca bu nedenlerden dolayı kamuda tasarruf tedbirleri alındığını söylemekte doğru değildir. Bu nedenle tasarruf tedbirlerine neden ihtiyaç duyulduğunun tespiti yapılmaya çalışılacaktır. Şöyle ki, devletlerin kuruluşlarından itibaren çeşitli ekonomik sorunlar baş göstermiştir. İşte bu çerçevede 1975–2006 yılları arasında Türk Kamu Yönetimin de yapılan Tasarruf Tedbirlerinin nasıl uygulandığı ve nasıl sonuçlar verdiğinin ortaya çıkarılması bu çalışmanın temel amacını oluşturmaktadır.

Türk Kamu Yönetiminde tasarruf çalışmalarının önemi her geçen yıl artmakta özellikle son yıllarda makro çözümler üretilmektedir. Ancak yapılan bu çözümler gerek yasal eksiklikler gerekse kurumların iradelerine uygun olmayan çözümler neticesinde gerekli hıza ulaşamamaktadır. Özetle Türk Kamu Yönetiminde tasarruf çalışmaları yapılmakta fakat yapılan çalışmalar tüm kamu kurumlarının tabanına yayılamamakta, etkisi sınırlı kalmaktadır. Çalışmamızda; Türk Kamu Yönetiminde ki tasarruf çalışmalarının ne oranda başarılı olduğu ve ne kadar tasarruf sağladığı tespit edilmeye çalışılacak, tasarruf uygulamalarını kurum personellerinin nasıl algıladıklarına ulaşılmaya çalışılacaktır.

Çalışmamız da 1975 yılından 2006 yılına kadar olan süre zarfında ki Türk Kamu Yönetiminde ki Tasarruf Çalışmaları ve bu çalışmalarla ilgili konular ele alınmıştır. Tasarruf çalışmalarının özellikle 2003/39 sayılı genelgenin içeriği itibariyle kapsamının geniş olması, 2004/8 sayılı genelgenin de birçok yeniliğin uygulandığı bir genelge olması nedeniyle ayrıntılı olarak incelenmesi gerekli görülmüştür. Ayrıca Türk Kamu Yönetiminde Uygulanan özelleştirme çalışmalarının da konuyla ilgisi olduğu düşünüldüğünden çalışmada yer verilmiştir.

Yöntem

Tez çalışması yapılan genel taramalar sonucu ulaşılan veriler ile elde edilmiş olan verilerin analizi yapılarak hazırlanmış ve bölümlere ayrılmıştır.

Araştırma alanı; genel olarak Türk Kamu Yönetimindeki Tasarruf Çalışmaları, Tanımları ve Sonuçlarını kapsamaktadır.

Konuya ilişkin kaynaklar; kitap, makaleler, araştırma raporları, internet ortamında yer alan materyallerden ve ders notlarının taranması yoluyla elde edilmiştir. Ayrıca çalışmanın verilerinin toplanılması aşamasında Ankara da Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, PTT Genel Müdürlüğü, TODAİE Kütüphanesi ve Ankara Üniversitesi Kütüphanesi ne gidilmiştir. Gidilen kamu kurumların da bulunan üst düzey devlet bürokratları ile de mülakatlar yapılmıştır.

Araştırma konusunun başlığı itibariyle Türk Kamu Yönetimin de bulunan çeşitli kurumların verilerine ilişkin yorumlara yer verilmiştir. Kamu Kurum ve kuruluşlarından elde edilen verilerin bir kısmı olduğu gibi kullanılmış, bir kısmı da güncellenerek yorumlanmıştır.

Bu çalışma da başlıca üç bölüme yer verilmiştir.

Birinci bölümde; tasarruf kavramı, genel tanımı ve ilgili kavramların tanımları üzerinde durulmuştur.

İkinci bölümde; Türk Kamu yönetiminde Tasarruf Tedbirleri hakkında ayrıntılı olarak bilgi verilmiştir.

Üçüncü ve son bölümde ise; Türk Kamu Yönetiminde Uygulanan Tasarruf Önlemleri Uygulamalarının sonuçlarına ilişkin veriler ve değerlendirmeler yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMLAR VE TANIMLAR

1.1. TASARRUF KAVRAMI

Tasarruf kavramı tartışmalarda sık sık anlaşmazlığa ve karışıklığa neden olmaktadır. Çünkü içerik olarak birbirlerinden ayrı tasarruf kavramları ve tasarrufları ölçme yöntemleri vardır.

1.1.1. Tanımı ve Önemi

Tasarruf kavramının tanımı ve içeriği üzerinde yapılan tartışmalarda 'Ekonomik Tasarruf' ve 'Finansal Tasarruf' olmak üzere iki tür tasarruf kavramından söz edilmektedir (OECD, General Reports: 91).

'Ekonomik Tasarruf' ekonomik birimlerin (hane halkı, işletmeler ve devlet) ekonomide, reel sermaye birikim sürecine yaptıkları reel ve finansal katkıları açıklayan bir kavramdır. Bu tanım, kuşkusuz sektörel düzeyde yapılan bir tanımdır. Hane halkı, işletmeler ve devlet gibi üç temel ekonomik birimden oluşan bir ekonomide, tek tek ve her bir kesimin sermaye birikim sürecine yaptıkları katkıları anlatmak için yapılmıştır. Fakat tüm ekonomi bir bütün olarak, sektörleri dikkate almaksızın, ele alınarak bir ekonomik tasarruf tanımına gidilirse, o durumda ekonomik tasarrufun o ekonomideki net reel varlıklardaki artış olarak tanımlanması gerekecektir (Mutluer ve Aydın, 1978: 2–3).

'Finansal tasarruf' ise, hane halkı, işletmeler ve devlet gibi ekonomik birimler tarafından sermaye birikiminin finansmanına yapılan finansal katkıları bir kavramdır.

Tasarruf kavramının terminolojik olarak açıkladığı ifadeyi ve önemi şöylece belirtilebiliriz; Tasarruf kelimesinin sözlük anlamı 'Herhangi bir maddeyi veya nesneyi arttırmak, ihtiyata veya yedeğe alarak muhafaza etmek' olarak ifade edilmektedir (Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, 1988).

Tasarruf kelimesinin yüklendiği anlam ise, insanların ve hatta tüm canlıların gereksinmeleri olan maddeleri veya malzemeleri bilerek gerektiği kadar ve israf etmeden kullanması alışkanlığıdır denilebilir.

Tasarruf, bireylerin, işletmelerin ve hatta devletlerin çeşitli şekilde kendi yapısı dâhilinde algıladıkları ve uyguladıkları alışkanlıklardır. Bu alışkanlıklar ki; insan gücü, makine gücü, bilgi gücü, teknoloji, hammadde ve malzeme gibi kaynakları bireylerin günlük yaşantılarında veya makro düzeydeki kuruluşlarda en iyi şekilde ve israf etmeden, tamamen değerlendirme ile gelişmektedir. Önemli olan tasarruf alışkanlığının mikro veya makro boyutuyla kısacası her yönüyle ele alınıp benimsenmesi, yaşam biçimi haline getirilerek yaygınlaştırılmasıdır.

Tasarruf alışkanlığı çok küçük yaşlarda verilmeye başlanan kişilik eğitimin bir parçası olmalıdır. Tasarrufun, tasarruf kültürünün günlük yaşamın bir parçası durumuna gelmesi için öncelikle evlerde başlamalı ve bu yolla kamusal alanda yaygın kılınması sağlanmalıdır. Uygulamada yapılacak olan her harcama için şu soruyu sormak lazımdır: 'Bu harcama gerçekten gereklimidir?'. Bu soruya verilecek cevap yapılan işlem veya eylemin etik olarak bireysel ya da kamusal anlamda tasarruf ölçeğinde değerlendirildiği anlamına gelecektir.

Ciddi kronikleşmiş ekonomik sorunları bulunan ülkemizde kamu kesiminin yeniden yapılandırılması ve küçültülmesi sürecinde, Türkiye'de savurganlığa yol açan kamu harcamaları ve ilgili uygulamaların, yeniden gözden geçirilerek tasarrufların sağlanması ve etkinliğin gerçekleştirilmesi sürecinde adımların geciktirilmeden atılması gerekmektedir.

Kamu yönetiminin verimliliğinin arttırılmasının ön plana çıktığı bir dönemde, israfa yol açan kamu harcamalarının yol açtığı mali yükün ortaya konularak savurganlığın önlenmesi, kalkınma yolunda yaşamsal bir önem taşımaktadır.

Bir kuruluşta tasarruf anlayışının geliştirilmesinde öncelikle bütün girdilerin gerektiği kadar kullanılması, plan ve hedeflerini gerçekleştirecek şekilde stok seviyesinin dönemlere göre optimal düzeyde tutulması, enerjinin gerektiği zaman gerektiği kadar kullanılması, makine ve teçhizatların zamansız ve boşuna çalıştırılmaması ve insan gücünden, bilgi ve becerisinden tam anlamıyla yararlanılması gerekmektedir. Bu konular bir diğer ifadeyle; hammadde ve malzeme verimliliğinin, enerji verimliliğinin ve işgücü verimliliğinin arttırılmasıdır (Soysal, 1989: 27).

Tasarruflar üzerinde bu kadar önemle durulmasının en önemli sebebi ise kuşkusuz tasarrufların ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde olumlu etkilerinin oldukça çok olmasıdır. Bu etkilerin bazı ana maddelerini şöyle sıralayabiliriz:

a. Tasarruf ekonomik refahla ilgilidir ve nüfusun farklı gruplarının refahını artırma isteği ve yeteneğini göstermektedir.

b. Tasarruf doğrudan ve dolaylı olarak yatırımların finanse edilmesine hizmet etmektedir.

c. Tasarruflara duyulan ilginin en önemli sebeplerinden biride, toplam gelirin belirlenmesinde, tüketici birimleri tarafından alınan tasarruf (ya da tüketim) kararlarının önemli bir rol oynamasıdır.

1.1.2. Tasarrufların Sınıflandırılması

Tasarrufları yapılış şekline göre ve tasarrufu yapan birimler açısından bir sınıflamaya tabi tutabiliriz.

1.1.2.1. Yapılışı Açısından

Tasarrufları yapılış şekillerine göre; mali-reel, zorunlu-gönüllü ve likit-likit olmayan tasarruflar olarak üç grupta toplayabiliriz (World Bank, 1989: 27). Gönüllü tasarruf bireylerin, kendi gelirlerinden isteyerek ayırdıkları kısımdır. Gönüllü tasarrufa örnek olarak, vadeli mevduat, vadesiz mevduat, tahvil ve hisse senedi örnek olarak verilebilir. Bireylerin isteği dışında sağlanan tasarruflara da, zorunlu tasarruf adı verilmektedir. Bunlar; vergi, enflasyon, dağıtılmayan şirket karları, emekli sandığı kesintileri ve sosyal sigorta primleri gibi kalemlerdir.

Mali tasarruflar ise, kişi veya kuruluşların, sahip oldukları fonlarla bankalarda mevduat hesabı açtırması veya bu fonları tahvil, hisse senedi gibi gelir getiren menkul değerlere yatırmasıdır. Reel tasarruflar dediğimiz kavram ise, ev, makine, tesis vb. gibi fiziki varlıklara yapılan yatırımları tanımlamaktadır.

Likit tasarruflar, hiçbir kayba uğramadan, hemen paraya çevrilebilen tasarrufları ifade etmektedir. Likit olmayan tasarruflar ise, değer kaybına uğramadan kısa sürede paraya çevrilmesi mümkün olmayan tasarrufları ifade etmektedir. Örneğin; para, vadesiz mevduat likit tasarruf iken, vadeli mevduat ve gayrı menkuller likiditesi sınırlı olan tasarruflardır.

1.1.2.2. Yapan Birim Açısından

Tasarrufları sektörler itibariyle, kamu ve özel tasarruflar olarak ikili bir sınıflamaya tabi tutabiliriz. Özel tasarruflar da kendi arasında şirket tasarrufları ve bireysel tasarruflar olarak ikiye ayrılabilir.

Kamu Tasarrufları, Vergi gelirlerinden kamu cari harcamaları düşüldükten sonra kalan kısım kamu tasarruflarını oluşturmaktadır. Kamu sektörünün tasarrufları belli bir düzeyin üzerine yükseltilemez.

Şirket Tasarrufları**,** Şirket tasarrufları; firma karlarından vergilere ödenen ve temettü olarak hissedarlara dağıtılan kısımlar çıktıktan sonra geriye kalan kısımdır. Gelişmekte olan ülkelerde bu sektörün karları genel olarak düşüktür.

Hane halkı Tasarrufları, Bireysel tasarruflar; kişisel gelirlerden, vergilerle mal ve hizmet tüketimi indirildikten sonra kalan kısımdır. Bireysel tasarruflardan oluşan hane halkı tasarrufları, orta ve düşük gelirli ülkelerde önemli bir paya sahiptir. Kalkınmayı hızlandırmak için hane halkı tasarruflarının arttırılması ve tahsisinin iyileştirilmesi, ayrıca etkin kaynak transfer mekanizmalarıyla kullanılması gerekmektedir. Ancak hane halkı tasarruflarının ölçülmesi oldukça güçtür.

1.2. KAMU HARCAMASI KAVRAMI

1.2.1. Tanımı ve Önemi

Kamu harcamasının tanımında, literatürde eskiden beri görüş ayrılığı bulunmaktadır. Bu konudaki ayrılıkların çeşitli nedenleri vardır. Bu ayrılıkların en önemlisi devlet kavramı ile fonksiyonları konusundaki dinamik gelişmelerdir.

Kamu harcamaları; kamu tüzel kişilerinin yaptığı harcamalardır. Devlet harcamalarının yanı sıra mahalli idareler harcamaların da dahil bulunduğu bu tanım, liberal devlet anlayışının benimsendiği dönem için geçerli sayılabilir (Nadaroğlu, 1983: 133). Klasikler devleti başarısız bir girişimci gördüklerinden, fonksiyonlarının artmamasını istemişlerdir. Faaliyetlerini de iç ve dış güvenliğin sağlanması, adalet ve diplomasi hizmetleri ile sınırlandırmışlardır. Devletin onlara göre temel vasfı, beceriksiz ve tüketici oluşudur. Bu nedenle iktisadi kaynakların devlet elinde kullanılması bu kaynakların tüketimiyle sonuçlanmaktadır (Türk, 1983: 6).

Kamu harcamalarının hacmi ve bileşimi, kamu kesimi faaliyetlerinin yoğunluk ve genişliğine bağlı olarak değişmektedir. Kamu kesimi faaliyetlerinden kaynaklanan kamu harcamaları devletin ekonomik, sosyal ve kültürel yaşamındaki yerine, yani bu alanlara yaptığı müdahalelerin yoğunluk kapsamına göre değişiklik göstermektedir

(Sönmez, 1987: 5). Kamu harcamaları, kamu hizmetlerini karşılamak üzere yapılan harcamalardır (Özer, 1980: 9). Kamu hizmeti ise toplumun ortak gereksinmelerini karşılamak zorunda olan devletin yapmakla görevli olduğu çeşitli ve sürekli hizmetleridir (Sayar, 1980: 23). Devletin niteliğindeki değişime bağlı olarak, kamu hizmetlerinin yapısı ve niteliği de değişiklik göstermektedir. Daha önce kamu hizmetleri arasında düşünülen bazı hizmetler özel hizmetler sektörüne dönüşürken, bazı hizmetlerde kamu hizmeti sayılmıştır. Kamu hizmetlerinin kamu yararı ve verimlilik ilkelerine göre yürütülmesi, ülke toplum açısından en iyi ve yararlı olanının gerçekleştirilmesi gerekmektedir (Akdoğan, 1993: 31).

Dar anlamda kamu harcaması kavramı; kamu hizmetlerinin bedeli olarak devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin (belediye, il özel idaresi, köyler vb.) yaptıkları harcamalara denir. Bu anlamıyla kamu harcamalarının özelliği, genel ve katma bütçelerde mahalli idareler bütçelerini kapsamasıdır.

Geniş anlamda kamu harcaması kavramı ise; devlet ve diğer kamu kuruluşlarının harcamalarının yanında, iktisadi devlet teşekküllerinin harcamalarını, sosyal sigorta ödemelerini, vergi muaflık ve istisnalarını ve özel kişilerin kamu kuruluşlarına yardımlarını da içermektedir. İktisadi devlet teşekküllerine, sermayelerini oluşturmak için devletten verilen paralar veya bunların zararlarının devletçe karşılanması için yapılan ödemeler (sübvansiyonlar) kamu harcaması yapısındadır. Ancak bu teşekküllerin ürettikleri yapılan harcamalar, malların satışıyla, yani fiyat mekanizması ile geri alındığından, kamu harcaması kavramına girmemektedir (Erginay, 1984: 166).

Bugünkü koşullara uygun düşecek şekilde kamu harcamasını, başta devlet olmak üzere kamu tüzel kişilerinin ve devredilen yetkilere sahip kuruluşların emretme yetkilerinin uygulanması dolayısıyla yapılan harcamalar şeklinde tanımlamak mümkündür (Nadaroğlu, 1983: 138).

1.2.2. Kamu Harcamalarının Ayrımı

Kamu harcamaları çeşitli ölçütlerden hareket edilmek suretiyle değişik sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır. Kamu harcamaları ile gerçekleştirilmesi amaçlanan görevler veya kamu harcamalarının ekonomik nitelikleri ya da harcama birimleri dikkate alınmak suretiyle çeşitli ayrımlar yapılabilmektedir. Gerçekleştirilmesi amaçlanan fonksiyonlara göre; yönetim harcamaları, eğitim harcamaları, sosyal hizmetler ile ilgili harcamalar, borç ödemeleri v.b. bir ayrım söz konusu olabileceği gibi; mal ve hizmet harcamaları, transferler ve yardımlar, yatırım harcamaları v.b. şeklinde de ayrıma tabi tutulabilir (Akdoğan, 1993: 71).

1.2.2.1. Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Ayrımı

Kamu harcamalarının fonksiyonel ayrımı, harcamalar yoluyla gerçekleştirilmesi öngörülen amaçlara yönelik hizmetler dikkate alınmaktadır. Aynı hizmet birden fazla kamu kuruluşu aracılığıyla gerçekleştiriliyorsa her kuruluşun o hizmet için yaptığı harcamalar toplanmakta ve böylece her hizmet için yapılan toplam harcamalar belirlenmektedir. Eğitim harcamalar, savunma harcamaları, sağlık harcamaları, sosyal hizmet harcamaları gibi çeşitli kalemler altında harcamaların sınıflandırılmasına gidilmektedir. Kamu hizmetlerinin etkin ve başarılı bir şekilde yürütülmesi, kaynakların etkin bir biçimde kullanılması bakımından bu ayrım önem teşkil etmektedir. Bir bütün olarak çeşitli kamu hizmetlerinin maliyetlerini görmeye, bu maliyetlerle ilgili olarak karşılaştırmalar yapmaya ve dolayısıyla hizmetlerin daha verimli olmasını sağlamaya fırsat veren bu ayrım, genellikle ya toplumsal ya da piyasa konusu olabilir nitelikteki hizmetlerin etkinleştirilmesi maliyet-fayda analizlerinin yapılabilmesi bakımından daha fazla yarar sağlayabilmektedir (Akdoğan, 1993: 72).

1.2.2.2. Reel Harcamalar ve Transfer Harcamaları Ayrımı

Reel harcamalar devletin para karşılığında mal ve hizmet satın almasıdır. Bu harcamalar karşılığında mal ve hizmet aldığından, yeni gelir akımları doğar ve milli gelir artar. Transfer harcamaları ise, milli gelir üzerinde doğrudan doğruya bir etki meydana getirmez. Sadece satın alma gücünün özel şahıslar veya sosyal tabakalar arasında el değiştirmesine sebep olur (Türk, 1983: 73).

Reel harcamalar, devletin çeşitli kişi ve kurumlardan mal ve hizmet sağlayabilmek için yaptığı harcamalardır. Reel harcamaların bir kısmı firmalardan mal ve hizmet alımıdır. Diğer bir kısmı ise devlet hizmetinde çalışanlara, yani memur, işçi gibi kamu görevlilerine ücret, maaş, tayin bedeli türünden çeşitli adlar altında yapılan ödemelerdir (Uluatam, 1991: 56). Reel harcamalar, devletin üretim faktörü talebi dolayısıyla yapmak durumunda kaldığı harcamalardır. Bu alımlar, cari harcamalar ve yatırım harcamaları şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu grupta yer alan giderlerin temel niteliği bir hizmet veya iş gücü, bir mal veya eşya dolayısıyla harcamanın yapılmış olmasıdır (Akdoğan, 1993: 73).

Transfer harcamaları ise, satın alma gücünün fertler veya sosyal gruplara karşılıksız olarak aktarılmasıdır. Devletin bu çeşit harcamalar ile doğrudan doğruya bir üretim faktörü satın almaması nedeni ile kendilerine transfer yapılan fertler bakımından doğan gelirler milli gelir hesaplarında yer almaz. Ancak kendilerine karşılıksız yapılan ödemeleri fertler veya sosyal grupların kendi tüketim harcamalarında kullanmaları durumunda, bu miktarlar milli gelir hesaplarına girer (Erginay, 1984: 187). Transfer harcamaları; ekonomik, sosyal ve mali nedenlerle toplumun sosyal yönden güçlendirilmesine yönelik olarak yapılan ve daha çok yardım amacı güden bir nitelik taşımaktadır. Bu ödemeler tüketicilere ya da firmalara, belirli amaçlarla, şartlı ya da şartsız olarak yapılabilmektedir (Akdoğan, 1993: 73).

Devletin tüketim malları alımına yönelik harcamaları cari, sermaye oluşumu ile ilgili harcamaları ise yatırım harcamaları olarak nitelendirilmektedir. Cari harcamalar,

nitelikleri itibariyle her yıl tekrarlanan harcamalardır. Örneğin, personel harcamaları bu yapıdadır. Yatırım harcamaları ise; üretimi artıran, üretkenliği olumlu yönde etkileyen, kaynakların daha iyi kullanılmasını sağlayan, üretim faktörlerinin verimliliğini artıran genellikle dayanıklı nitelikte ve faydası birden fazla yıla yayılan harcamalardır (Akdoğan, 1993: 75).

1.2.2.3. Verimli Harcamalar-Verimsiz Harcamalar Ayrımı

Ekonominin üretim kapasitesini artıran veya kamu gelirlerinde artış sağlayan harcamalar verimli, diğerleri ise verimsiz harcama olarak kabul edilmektedir. Bir harcamanın verimli ya da verimsiz olduğunun belirlenmesi konusunda farklı yaklaşımlardan hareket edilebilmektedir. Bunlardan birisi, kamu hizmetlerinin milli hâsılada meydana getirdiği net artışın belirlenmesi, yani yapılan kamu harcaması sonucunda milli hâsılada artış olup olmadığının araştırılmasıdır. Milli hâsılada artış var ise, yapılmış olan kamu harcaması verimli, aksi takdirde ise verimsiz olarak kabul edilmektedir. Bir başka görüşe göre; yapılan kamu harcaması özel sektörün üretim kapasitesini ve milli hâsılayı kısa ve uzun dönemde artıracak nitelikte ise harcama verimli sayılacaktır (Akdoğan, 1993: 74). Örneğin kamu yatırımları için yapılan harcamalar bu yapıdadır. Buna karşılık askeri harcamalar, genel idare harcamaları v.b. bu alanda milli hâsılayı arttırmadıkları için verimsiz harcamalar grubuna girecektir. Ancak, verimli harcamalar ise verimsiz harcamalar arasında kesin bir sınır belirlemek zordur (Erginay, 1984: 192).

1.3. KAMU HARCAMALARINDA TASARRUF İLKESİ

Devlet tarafından yapılacak işlerin gerekli ve yararlı olanını olmayandan ayırdıktan sonra, o hizmetin yerine getirilmesi için bütçeye konacak ödeneği, en alt düzeyse tutup, en çok fayda sağlayacak biçimde kullanmaya, tasarruf ilkesi denir (Gürsoy, 1981b: 186). Bu ilke klasik iktisatçılar tarafından, devlet harcamalarının mümkün olan en düşük seviyede tutulması olarak kabul edilmiştir (Edizdoğan, 1989: 11).

Çünkü klasik iktisatçılar devlet idaresinde verimliliğin mümkün olmayacağını ileri sürmüşlerdir (Herekman, 1988: 13).

Kıt kaynakların iyi kullanılması, maliye yazarlarını eskiden beri meşgul etmiştir. Zaman içinde geliştirilen bütçe yapma, uygulama, denetleme teknikleri harcamalarda verimlilik sağlama amacına dayanmıştır (Gürsoy, 1981: 206). Bütçe, Devlet harcamaları ile gelirlerini ayrıntılı şekilde gösteren ve giderlerin yapılmasına izin veren bir kanundur. Klasik maliyecilerin anladığı dar kapsamlı bir denkliği sağlama aracı olmaktan çıkıp, ekonomik denge aracı olmaya geçişiyle niteliği ve kapsamı da genişlemiştir.

Tasarruflar, kaynak ve imkânların tam anlamıyla ve rasyonel kullanılmasıyla, devamlı ve etkin bir kontrol sisteminin sağlanmasıyla gerçekleştirilir (Başbakanlık, 1981: 10). Günümüzde; ileri derecede sanayileşmiş ülkelerde de ihtiyaç, kamu giderlerinin etkinliğini sağlamak ve kontrol etmektir. Dar anlamda kontrol, savurganlığın önlenmesini sağlamak suretiyle kamu giderleri ile gerçekleştirilmek istenen amacın elden geldiği ölçüde ucuz yapılmasıdır (Akdoğan, 1993: 80). Geniş anlamda kontrol ise, sahip olunan kaynaklar ile alternatif kullanım olanakları arasında kaynak dağılımında etkinliği sağlamaktır. Bu; kamu harcamaların hangi bölge ve hangi hizmetler yapılacağının belirlenmesi açısından önem taşımaktadır. Bu nedenle, geleneksel bütçe kamu kesimine aktarılan kaynakların savurgan olmayan bir biçimde kullanılması için denetime büyük önem vermiştir (Edizdoğan, 1989: 137).

Devlet yapısının büyüklüğü ve karmaşıklığı, denetim noksanlığı, bilgisizlik, bozuk kamu yönetimi, yetersiz yasalar, kötü uygulamalar tasarruf ilkesini olumsuz yönde etkileyen başlıca etmenler olmuştur. Kamu ekonomisi o kadar büyümüş ve yaygınlaşmıştır ki, devlet bütçelerinde tasarruf ilkesinin ihmal edilmesinin yol açacağı kaynak kullanımındaki çarpıklıklar, ekonominin tüm dengelerini bozabilecek nitelik kazanmıştır (Gürsoy, 1981: 186). Bu yüzden tüm ülkeler etkinlik arayışı içinde bulunmaktadır. Birçok ülkede kamu sektörünün rolü yeniden değerlendirilmektedir ve değişen koşullar altında programların önem ve öncelikleri

belirlenmektedir. Oluşturulmayı çalışılan yeni devlet felsefesinde etkinlik kavramı ön plana çıkmaktadır. Hizmet ve maliyet etkinliği için müteşebbis, merkeziyetçi ve vesayetçi devlet anlayışından hızlı hakem devlet ve âdem-i merkeziyetçi devlet anlayışına doğru bir değişim görülmektedir.

Devletin yeniden yapılandırılması, kamu ekonomisinin ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını kapsamaktadır. Kamu ekonomisinin yeniden yapılanması reformunun temel hedefi devletin ekonomik faaliyetlerinin yeniden tanımlanması ve sınırlarının çizilmesidir. Burada Optimal Devlet kavramı ortaya çıkmaktadır. Optimal Devlet, "En uygun ölçekte devlet" anlamında kullanılmaktadır. Kamu ekonomisinin en uygun görev ve fonksiyonlarının tespit edilmesini hedeflemektedir. Devletin yeniden yapılanması sürecinde kamu yönetiminin yeniden yapılanması reformu da önem taşımaktadır.

Devletin yönetim yapısının reorganizasyonu, personelin verimli çalıştırılması, bütçe sisteminin yeniden düzenlenmesi, denetiminde etkinliğin sağlanması, bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması gibi konular Optimal Devletin etkin ve verimli çalışması için gerekli reformlardan sadece bir kaçıdır (Aktan, 1995: 9). Bütçenin harcama bölümünün yeniden yapılandırılmasına yönelik girişimler, genelde sürdürülemez olarak nitelendirilen makro ekonomik dengesizlikler ortaya çıktığından gündeme gelmektedir. Gelirleri artıra bilme imkânını sınırlı olduğu durumlarda harcamalardan kısıntıya gitmek kaçınılmazdır. Bu sebeple, Devlet harcamalarında verimlilik sağlandıkça, kaynaklar daha rasyonel biçimde kullanılacaktır (Gürsoy, 1978a: 204). Devletlerin ekonomik ve mali güçlüklerle karşılaşmaları, bütçe ve bütçeleme sistemlerinin önem kazanmasına yol açmıştır. Devlet faaliyet alanlarının sürekli olarak genişlemesi ve gelirlerin bu artışın karşılayamaması kamu kaynakları üzerinde sıkı bir denetim kurulmasını ve eldeki kaynakların daha verimli bir biçimde kullanılması zorunluluğunu ortaya koymuştur.

1.3.1. Tasarruf ve Verimlilik Arasındaki İlişki

Verimlilikle ilgili olan tutumluluk, toplum içindeki üretici konumumuzla yakından ilgilidir. Üretim yapabilmek için mutlaka birtakım kaynaklardan yararlanıp onları dinamik kılmak gerekmektedir. İşte ancak bu kaynakları tutumlu olarak kullandığımız zaman verimlilik artmaktadır. Ancak doğal olarak bu rasgele bir tutumluluk değildir. Yani ne kadar az kullanırsak ya da ne kadar arttırırsak kardır düşüncesi verimlilik boyutuyla bağdaşmayan dolayısıyla arzu edilen bir durum değildir. Aynı zamanda her işte geçerli olan bir yapım bilgisi süreci vardır. O bilgiye sahip olmadan tutumlu olmaya kalkmak hatalı ve birçok bakımdan sakıncalı sonuçlar doğurabilir. Bu nedenle verimliliği arttıracak olan akılcı bir tutumluluk yaklaşımıdır.

Tasarruf kavramım bir yönüyle verimlilik, bir yönüyle de etkinlik kavramlarıyla ilişkilidir. Tasarruf, hem kaynak kullanımında tasarrufun sağlanmasını, hem de üretim sürecinin en uygun üretim ölçeği içinde gerçekleştirilmesini ve dışsal etkilerin göz önüne alınmasını da içeren kavramdır. Tasarruf mal ve hizmetlerin en optimum ölçekler içinde üretilmesini gerektirir. Bu da üretim kaynaklarının en az miktarda kullanılarak her birinin en çok ürünün ve faydanın elde edilmesiyle sağlanır. Bunun için bir mal ve hizmetin optimum ölçekte gerekli olan girdi miktarlarından daha fazla girdi kullanılmayarak üretilmesi gerekmektedir. Bu sağlandığı takdirde kamu mal ve hizmet üretiminde tasarruf ilkesi gerçekleşmiş olacaktır (Falay, 1987: 52–53).

Kavram olarak tasarruf verimlilik kavramının içinde yer alır, ancak verimliliği oluşturan önemli unsurlardan sadece bir tanesidir. Tasarruf daha az harcamak gibi bir eğilimi yansıtıp genel anlamda tüketimle ilgili bir kavram olarak kavranması gerekirken verimlilik daha az tüketerek daha çok ve kaliteli üretim sağlamayı da kapsayan bir kavram olarak değerlendirilebilir. Bu çerçevede aynı sürede, aynı kaynaklan kullanarak, insana uygun bir çalışma ortamında, çevreyi kirletmeden daha çok ve kaliteli ürün elde edebilirsek, verimliliği arttırmış oluruz. Bu noktada çıktının miktarı kadar kalitesi de bir o kadar önemlidir. Verimlilikten söz edebilmek için, eldeki kaynaklan daha tutumlu ve akılcı biçimde kullanarak, daha çok ve daha kaliteli ürünler elde etmek gerekmektedir. Üretimimizde, konforumuzda ve

işgücümüzde herhangi bir azalma olmadan kaynaklan verimli kullanmak durumundayız. Bu bağlamda tasarruf ile yakın ilişkisi ve kapsayıcı niteliği dolayısıyla verimlilik kavramını ayrıntılı olarak inceleme gerekliliği doğmuştur.

1.3.2. Verimlilik Kavramı

Geniş anlamda verimlilik, her yapılan işin nasıl daha iyi yapılacağı düşünüldüğü zaman gerçekleşir. Verimlilik, sürekli olarak ilerleme sağlayan, mevcut ile yetinmeyip daha iyisini araştıran bir dünya görüşünün benimsenmesi demektir. Bu çerçevede verimlilik bir anlayış, hayata bakış ve davranış sonucudur (Falay, 1987: 52–53).

Verimlilik, ülkelerin gerek refah düzeylerinin arttırılmasında gerekse rekabet güçlerinin geliştirilmesinde anahtar bir kavramdır. Tüm disiplinlerin yanı sıra özel sektörle beraber yeni bürokrasi anlayışının gelişimine paralel olarak günlük yaşamın her yönünde olduğu gibi kamu yönetimi de bu kavramla çok yakından ilgilidir. Çünkü bu terimin içeriğinde insanlar, tüm maddi kaynaklar, üretim teknolojileri ve bilgiler, doğal varlıklar, beşeri ve mali sermaye kaynakları yatmaktadır. Sözü edilen bu varlıkların bir araya getirilmesiyle ve bilimin üretime uygulanmasıyla, yeni değerler, yeni ürün ve hizmetler üretilmekte, böylece sektörlerin nihai amacı olan insan refahı ve mutluluğunun en üst düzeyde sağlanmasına çalışılmaktadır (MPM, 2003b: 4).

Verimlilik, daha üstün, daha iyi, daha huzurlu bir hayat sağlamak için, yaratıldığı günden bu yana çaba gösteren insanoğlunu, bu amaçlara ulaştıracak önemli bir yöntemdir. Verimlilik, üretim sürecinden beklenen sonuçlan daha olumlu hale getirir. Kısa bir tanımlama ile verimlilik; üretim işlemine dahil olmuş öğelerin, karşılıklı etkileşimi sonunda, hasılayı optimal noktaya çıkaracak bir miktar ilişkisi içinde olmalarına denir. Aynı fikri farklı bir anlatımla; üretime yönelik faaliyetlerde, elde edilen hasıla ile, onun oluşumuna katılmış faktörler arasındaki anlam taşıyan kantitatif ilişkiler dizisine verimlilik denir (Gürsoy, 1981b: 3).

Verimlilik kavramı, üretim sürecindeki girdilerin bu sürecin sonucunda yaratılan çıktı veya çıktılara katkısını tanımlar. Teknik olarak, bu iki kümenin değerlerinin birbirine oranı olarak ifade edilebilir (Köse, 1992: 3).

Verimlilik kavramı sanayi üretiminden, bankacılığa, tarımdan hukuk sistemine, belediye çalışmalarından eğitime çok geniş bir yelpaze içinde hemen hemen her alanda kullanılmaktadır. Verimlilik kısaca; talep edilen bir üründe oluşan katma değeri üretebilme becerisi olarak tanımlanabilir (Gürak, 2003: 2).

Toplumsal yönü ekonomik yönü kadar önemli olan, özellikle gelişmekte olan ülkeler için ayrı bir önem taşıyan "prodüktivite" ile eş anlamlı olarak da kullanılan verimlilik kavramını; Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg ve Victor A. Thompson nın birlikte yazdıkları kitapta; "...en az çabayla en çok işin başarılması ..." olarak belirlemişlerdir, Cahit Talas ise, verimliliği "üretim ile bu üretime katılan etkenler arasında kurulan bir oran" şeklinde ifade etmiştir. Peter Drucker ise, verimliliği "kaynakların iyi bir şekilde kullanılması" olarak tanımladıktan sonra, yaşam standardının yükseltilmesinde ve iş hayatının canlandırılmasında kaynakların iyi bir şekilde kullanılmasının önemine vurgu yapmıştır (Timur, 1992: 8).

Bu tanım içerik olarak kamu yönetiminde yaşanan kaynak israfıyla karşılaştırıldığında ne derece verimli çalışıldığı sorununu ve sorusunu gündeme getirmektedir. Özellikle kullanılan kaynak kıt ve tedarik maliyeti yüksekse konunun önemi ve özelliği daha da artmaktadır.

Yüksek verimlilik ise, aynı miktar kaynakla daha çok üretmek ya da aynı girdiyle daha çok çıktı elde etmektir. Bu ilişki, genellikle aşağıdaki gibi ifade edilir;

Verimlilik = Çıktı / Girdi

Verimlilik aynı zamanda sonuçlarla, bu sonucu elde etmek için harcanan, zaman arasındaki ilişki olarak da tanımlanabilir. Zaman çoğu kez, evrensel bir ölçü olduğu ve insan denetimi dışında kaldığından, iyi bir paydadır. İstenen sonucu sağlamak için harcanan zaman azaldıkça, sistemin verimliliği artar.

Zaman konusunda Türk Kamu Yönetiminin genel bir verimlik sorunu olup olmadığı norm kadro uygulaması esasları belirlenirken Devlet Personel Dairesi Başkanlığı'nın çalışma performansını saptarken ölçüt olarak ele aldığı eşik değerler ışığında çok da iç açıcı olmadığı söylenebilir (Bilgin, 2004: 14).

Refaha giden merdivenleri tırmandırmaya destek olan gerçek güç, verimlilik artışıdır. Verimliliği hangi ülke daha hızlı, daha sistemli bir şekilde arttırabilirse, o ülke medeniyet ve refah yarışını kazanır. "Verimlilik", üretim faktörleri kullanarak mal üreten bir işletmede daha olumlu sonuç almaya imkân veren yöntemlerin varlığını anlatır (Gürsoy, 1978a: 27).

Verimlilik, sadece örgütlerin ve bireylerin başarısı için değil, ulusal ekonomik ve toplumsal kalkınma için de uzun dönemde en önemli kaynaktır. Önemi tüm çevrelerce kabul edilmiş olan bu kavram ele alınırken de artık sorulan sorular "verimlilik neden önemlidir?" şeklinde değil de "verimliliğe nasıl ulaşılabilir?" şeklinde olmaktadır. Ayrıca verimlilik kavramı, oldukça geniş bir kapsama sahip olan ve bir kuruluşta her türlü alanda karşımıza çıkan bir başarı ölçütüdür.

Üretim tipi, politik ya da ekonomik sistem ne olursa olsun, verimlilik tanımı değişmez. Bu nedenle, verimlilik farklı kişiler için farklı anlamlara gelse de temel kavram daima, üretilen mal ve hizmetlerin miktar ve kalitesi ile bunları üretmek için kullanılan kaynaklar arasındaki ilişki olarak kalır.

Verimlilik, yöneticiler, endüstri mühendisleri, iktisatçı ve politikacılar için bir karşılaştırma aracıdır. Ekonomik sistemin çeşitli düzeylerindeki (birey ve atölye,

kurum, sektör ve ulusal ekonomi) üretimi tüketilen kaynaklarla karşılaştırır (Prokopenko, 1992: 3).

1.3.3. Verimlilik Çeşitleri

Girdi ve çıktı arasındaki oranın belirlenmesinde farklı metotlar kullanılmaktadır. Başka bir ifade ile verimliliğin belirlenmesindeki kriterler değişik şekillerde belirlenebilmektedir. Buna göre; fiziki ve parasal verimlilik, ortalama ve marjinal verimlilik, mikro ve makro verimlilik, kısmı ve toplam verimlilik olmak üzere verimlilik değişik yöntemlerle hesaplanmaya çalışılmaktadır. Fiziki ve parasal verimlilik, verimlilik oranının pay ve paydasında homojenlik derecesine göre fiziki veya parasal değerlerle ifade edilmesidir.

Belirli bir dönemde elde edilen toplam çıktıların aynı dönemdeki girdilerin oranına ise toplam verimlilik adı verilir.

Yine belirli dönemde çıktıda meydana gelen artışın, aynı dönem girdilerindeki artışa oranı da marjinal verimlilik olarak ifade edilmektedir.

İşletme düzeyinde hesaplanan verimlilik, mikro verimlilik olarak bilinir.

Ekonominin genelinde hesaplanan verimlilik ise makro verimlilik olarak adlandırılır.

Kısmi verimlilik, üretim faaliyeti sonunda elde edilen çıktının bu üretimde kullanılan girdilerden herhangi birine oranlanmasıyla hesaplanan verimlilik türüdür (http://www.mpm.org.tr/arastirma/arastri2.htm, 4 Mart 2006).

1.3.4. Verimlilik ve Etkinlik İlişkisi

Verimlilik ve etkinlik arayışları ilk olarak 18. yüzyılın sonlarında, özel sektörde başlamıştır. Daha sonra, ekonomistler tarafından ele alınarak işlenmiş ve kamu yönetiminde 20. yüzyılda önemi her geçen gün artan konulardan biri olmuştur. Kamu kaynaklarının verimli, etkin ve ekonomik kullanılmasının önem kazanmasının nedenleri; kamu kaynaklarının sınırlı olması, buna karşın kamu kesiminin

ekonomideki payının hızla artmasına dayanmaktadır. Kaynakların verimlilik, etkinlik ve tasarruf (tutumluluk) sınır ve kıstasları içinde kullanılabilmesi için sistematik ve niceliksel analiz teknikleri geliştirilmiştir. Bu yöntemlerle önemli tasarruflar sağlanmış ve alternatif çözüm ve kullanım alanları bulunmuştur (Falay, 1987: 47–55).

Yapılan her işte, verimli sonuç elde etmeye yarayan yöntemlere tümüyle "etkinlik" denir. Bu nedenle etkinlik ve verimlilik birbirine çok yakın kavramlardır. Aradaki fark, etkinliğin, bir kabiliyeti, bir tutum tarzını, olumlu netice almayı amaçlayan bilinçli davranışı, akla dayanan tüm insan davranış ve çabalarını ifade etmesidir. Etkinliğin yokluğu, prodüktiviteyi tehlikeye düşürür. Etkinlikte geleceğe yönelik bir yan vardır. Etkinlik olan yerlerde işlerin iyiye gidişi kesintisiz devam eder. Ayrıca etkinlik bilinçli bir arayıştır. Etkinliği sağlayan kişiler, işlerin daha iyi nasıl sürdürüleceğini devamlı olarak araştırırlar (Gürsoy, 1978a: 42).

Verimlilik, en az maliyetle (girdilerle) mümkün olan en çok ürünün (çıktının) elde edilmesidir (Coşkun, 1989: 6). Diğer bir ifade ile belirli bir miktar kaynakla amaca en iyi şekilde ulaşılmasıdır. Verimlilik, girdi maliyetlerinin ve çıktı değerlerinin para cinsinden ölçülebildiği durumlarda söz konusudur (Falay, 1987: 50). Bu nedenle, verimliliğin ölçüsünün ne olduğu önem kazanmaktadır. Özel kesim işletmeleri için verimlilik ölçütü karlılıktır. Oysa kamu ekonomisinde ise durum farklıdır. Çünkü kamu kesiminde üretilen bazı mal ve hizmetlerin parasal değerlerle ifade edilmesi mümkün değildir. Bu açıdan kamu kesiminde üretilen mal ve hizmetlerin verimlilik ölçütü ile değerlendirilmesi güçtür. Çünkü bazı kamu hizmetlerinin pazarlanamaması ve fiyatlarının marjinal maliyete eşitlenememesi yanında, dış fayda ve dış maliyet faktörleri de bulunmaktadır (Coşkun, 1989: 8).

Etkinlik, gösterilen çabaların amaca ulaştırıcı nitelikte olmasıdır. Herhangi bir işin verimli olarak yapılması her zaman o işin etkinlikle yapıldığı anlamına gelmez. Bir ayrım yapılması gerekirse, verimlilik işi doğru yapmak; etkinlik ise, doğru işi yapmaktır. Verimlilik, organizasyonun içyapısı ve işleyişiyle ilgili bir kavram

olmasına karşın, etkinlik beşeri öğelerle de ilişkili olup işletme dışı etkenlerinde etkisi altındadır.

Kamu kesiminde mal ve hizmetlerin üretimine ilişkin verimliliğin ölçülmesinde ortaya çıkan zorluklar nedeniyle, verimlilikten daha geniş olan etkinlik kavramı kullanılmıştır. Etkinlik, belirli amaçlara veya yönelilen çıktılara en az maliyetle varmak ve kamusal amaçlar, mal ve hizmetler temel alınarak, bunların maksimizasyonunun en düşük maliyetle gerçekleştirilmesi demektir (Falay, 1987: 51).

Başka bir anlatımla, bir kuruluşun ulaşması planlanan hedefi ile kuruluşun elde ettiği sonucun karşılaştırılmasıdır. Etkinlik, daha çok rakamlarla ifade edilemeyen girdiler ve çıktıları esas alan hizmetlerin değerlendirilmesinde kullanılır. Bir kuruluş hem verimli hem de etkin çalışabilir. Yapılan işin sonucunda, belirlenen standart hedefe ulaşılmış ise etkinlik sağlanmış demektir. Kamu hizmet etkinliği, harcanan her birim paranın sağladığı sosyal faydanın azamileştirilmesi sonucunda elde edilir (Coşkun, 1989: 9).

1.3.5. Verimliliği etkileyen Faktörler

Doğru ve gerçekçi bir verimlilik stratejisi belirleyebilmek için her şeyden önce işletme, içinde var olduğu çevresiyle birlikte bir bütün olarak ele alınmalı ve bu bütünlük içinde işletmenin verimliliğini etkileyen kurum içi ve kurum dışı faktörlerin sağlıklı bir şekilde belirlenmesine çalışılmalıdır. Kurum dışı faktörler, bir başka deyişle dışsal faktörler, işletmenin kontrolü dışında olan ve onları doğrudan etkileme olanağı olmayan, ancak kurumsal verimliliğin, kendilerinden, önemli derecede etkilendiği faktörler olarak tanımlanabilir. Siyasal, toplumsal ve makro ekonomik değişkenlerle; hükümet politikasıyla; ulusal ve uluslararası mekanizmalarla ilişkili olan bu faktörler aşağıdaki gibi sıralanabilir:

a. Teknolojik gelişme ve teknolojinin yayılımı,

b. Araştırma ve geliştirme çalışmalarının düzeyi,

c. Siyasal ve ekonomik istikrar,

d. Enflasyon düzeyi,

e. Ulusal, hukuksal mevzuat ve vergi oranları,

f. Uluslar arası hukuksal mevzuat ve uluslar arası anlaşmalar,

g. Ulaşım ve iletişim altyapısı,

h. Eğitim düzeyi,

i. Beslenme ve sağlık altyapısı,

j. Toplumsal değerler.

Verimliliği etkileyen kurum içi, diğer bir deyişle içsel faktörlere gelince, bunlar kuruluşun doğrudan kontrol edebileceği ve dolayısıyla değiştirebileceği faktörlerdir. Söz konusu faktörleri aşağıdaki başlıklar altında toplayabiliriz:

a. Örgüt yapısı,

b. Üretim süreci,

c. Ürün bileşimi,

d. Çalışma ortamı ve çalışma yöntemleri,

e. İnsan kaynaklarının niteliği,

f. Makine ve donanım bileşimi ve kapasite kullanımı,

g. Hammadde ve malzemenin niteliği,

h. Liderlik ve yönetim stili,

i. Süreçlerin yönetimi.

İşletmelerin, yukarıda sıralanan içsel faktörleri gerçekçi bir şekilde inceleyerek kuvvetli ve zayıf yönlerini belirlemeleri ve yine yukarıda değinilen dışsal faktörleri sağlıklı bir şekilde irdeleyerek, bu faktörlerden kaynaklanacak fırsatları, tehditleri, saptamaları ve söz konusu belirlemelere ve saptamalara dayanarak verimliliklerini artırmak için izleyecekleri, işletmenin vizyonu, misyonu ve genel politika ve stratejisiyle uyumlu, temel seçenekleri belirlemeleri gerekir (MPM, 2003a: 37).

Bütün dünyada tarihin her döneminde insan gücü, kalkınmanın motoru ya da belirleyicisi konumunda olmuş, en önemli verimlilik artış unsuru olarak ele alınmıştır.

İnsan gücünün kullanımının verimliliği artık bütün dünyada endüstri ilişkilerinde en önemli iktisadi faktörler arasında sayılmaktadır. Zira verimliliğin bir ülkede artması milli gelirin de artması anlamına gelmektedir. İnsan gücü, verimliliğe katkısı açısından, diğer kaynaklardan daha fazlasına sahiptir. İnsan gücü dışındaki diğer kaynakların ve o kaynaklara yönelik verimlilik arttırma tekniklerinin sağlayacağı imkânların bir üst sınırı vardır; bundan öteye gitmek pek mümkün değildir. Oysaki insan kaynakları ve onlara yönelik verimlilik arttırma teknikleri için ise böyle bir üst sınırdan söz etmek mümkün değildir. Bu katkıyı sürekli olarak arttırma olanağı bulunmaktadır. Bu nedenle verimliliği etkileyen faktörlerden insan gücü unsurunu ayrı bir yere koymak ve değerlendirmek amacımıza ulaşmak için şarttır (http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/kamudainsangucu.htm, 8 Mart 2006).

1.3.6. Kamu Yönetimi ve Kamu Kesiminde Verimliliğin Değerlendirilmesi

Verimlilik artışı bireylerin yaşam koşullarını derinden etkileyen sayılı değişkenlerden biridir. Ekonomik kalkınmada yönetimin rolünün artmasıyla birlikte, devlet memuru sayısı ve kamu harcamalarındaki artış, devlet daireleri için de bir verimlilik ölçüm tekniği geliştirilmesini gerektirmiştir.

Kamu sektöründeki verimlilik değerlendirmesi ile özel sektör verimlilik değerlendirmesi arasında önemli bir fark vardır. Özel sektörün çıktısı satış noktasında hesaplanabilir ve çıktıyı elde etmek için kullanılan emek ya da bir başka girdiyle doğrudan ilişkilidir. Kamu kesiminde, bir dairenin çıktısı ile dairenin görevindeki başarısı arasında fark vardır. Bir dairenin girdisi ile kıyaslanacak nihai çıktısı onun etkenliğidir. Dairenin programı ile sağlanan etki ise onun etkililiğidir.

Örneğin, kamu yönetiminin iş bulmalarına yardımcı olmak amacıyla işsizleri eğitmesi durumunda, öğretmen başına eğitilen kişi sayısı, bir etkenlik ölçüsüdür. Eğitilenlerin, iş bulanlara oranı ise bir etkililik ölçüsüdür. Bu nedenle, bir devlet dairesinin verimlilik ölçüsü (etkenlik), dairenin çıktısı ile amaçlarını gerçekleştirme arasındaki nedensellik ilişkisinin geçerliliğinin değerlendirilmesiyle desteklenmelidir.

Etkililik göstergelerini saptayabilmek için dairelerin, sayısal olarak değerlendirmeye uygun, zamanla oldukça homojen hale gelmiş, kalitedeki değişimlere uyarlanabilir ve dairenin iş yükünün önemli bir bölümünü yansıtan hizmet birimlerini belirlemesi gerekir. Buna ek olarak, geçmişteki eğilimler önemli olduğundan, önlemler de var olan eski kayıtlardan çıkartılmalıdır.

Çıktı göstergelerinin niteliği ve niceliği çok değişiktir. Bunlar arasında kaydedilen ticari markalar, yapılan meteorolojik gözlemler, dairelerde kaç metre kare temizlik yapıldığı, üretilen elektrik enerjisi miktarı, eğitilen personel sayısı vb. sayılabilir. Çıktı miktarları, yılda üretilen birkaç yüz birimle milyonlarca (örneğin; mektupların dağıtımında olduğu gibi) birim arasında değişir.

İşçi-yıl endeksleri, dairenin kayıtlarından elde edilen, ödeme yapılan işçi-yıl değerleri kullanılarak hesaplanır ve genellikle homojen ve toplanabilir kabul edilirler. Devlet dairelerinde verimlilik çalışmaları, esas olarak, aynı maliyetle daha çok hizmet sağlanması konusunda odaklaşmalıdır.

Verimlilik istatistikleri kullanımının en büyük yararı bunların yalnız ulusal politika kararlarında değil, dairenin kendi işlemlerinde de kullanılabilmesidir. Bunlar aşağıdaki amaçlar için de kullanılabilirler:

a. Bir kurumun amacına uygun hedef belirlenmesi,
b. Kaynak tahmini;
c. Bütçe gerekçesi,

d. Kurumun örgüt yapısındaki değişim ve yönetim inisiyatifinin değerlendirilmesi,

e. İşlemlerin kontrolü.

Düzenli olarak değerlendirme yapılması, yönetimin ayrılmaz bir parçasıdır. Gelecekte ne miktar personele ihtiyaç olacağı ve her dairenin işyükü ile ilgili tahminler, verimlilikte beklenilen değişmelere uygun olarak yapılır.

Burada karşımıza personel ve istihdam politikasına ilişkin sorunlar çıkmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının birçoğunda kadro sayılarının belirlenmesinde iş standartlarının geliştirilmemiş olduğu bilinmektedir. Görev yerlerinde, yerine getirilen işlerin iş etütleri çerçevesinde, süreç analizleri yapılarak, işlerin standartlarının ve buna bağlı olarak zaman standartlarının belirlenmesi kaçınılmazdır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TASARRUF TEDBİRLERİ

2.1. DÜNYA DA KAYNAKLARIN ETKİN KULLANIMI VE TASARRUF ÇALIŞMALARI

1974 petrol krizinden sonra kamu sektörünün özel sektöre göre zayıf performansı ve kaynakların etkin kullanılamaması daha çok dikkat çekmiş, kamu kesiminde etkinlik, rekabet ve tutumluluğun sağlanması için oluşan talepler tüm dünyaya yayılmıştır. Devletin yeniden keşfi ‘‘Re-İnventing Government’’, kalite, kamu kesiminin küçülmesi, özelleştirme, müşteri memnuniyeti, performans ölçüleri ve Pazar ekonomisi kavramları kamu sektöründe geçerli yeni kelimeler olmuştur (Ekici, 2004: 50).

Osborne ve Gaebler’in devletin yeniden icadı çalışmasının 1992 yılında yayımlanmasıyla yayılan heyecan dalgası, devletin kaynak kullanımının eleştirilmesine neden olmuş, birçok ülkeyi kaynakların etkin kullanımı ve kamu yönetiminin performansının arttırılması çalışmasını yapmaya zorlamıştır. ABD, Kanada, Yeni Zelanda, Singapur, İsveç, Norveç, Danimarka, Şili, Arjantin, Güney Kore, Malezya ve daha birçok ülke devletin yeniden yapılanması çalışmalarını yürütmüştür. Bu çalışmalar kapsamında, dünya çapında 1985 yılından bu yana 500 milyar dolar tutarında devlet girişimi satılarak özelleştirilmiştir (Ekici, 2004: 51).

Son on yıllık dönemde, OECD ülkelerinin büyük çoğunluğu kamu kaynaklarının etkin kullanımı için bütçeleme süreçlerinde önemli reformlar yapmışlardır. Yapılan reformlarda üç genel eğilim görülmektedir. Birincisi, birçok gelişmiş ülkede bütçe sorumlulukları merkezi bütçe otoritesinden bireysel harcama bölümlerine devredilmiş, birimlere ait harcama limitleri belirlenmiştir. İkincisi, birimin performansını ölçmeye dayalı bütçeleme sürecinde sonuç odaklı bütçeleme teknikleri kullanılmaya başlanmıştır. Üçüncüsü ise, birçok gelişmiş ekonominin yıllık bütçe süreçlerini, stratejik olarak çok yıllı bütçe çerçevesine doğru kaydırmalarıdır. Çok yıllı bir bütçe, çok yıllı bir süreç için devlet gelirlerinin ve ödenek miktarlarının

belirlenmesine imkân vermektedir (Ekici, 2004: 52). Çok yıllı bütçe aracılığıyla, bütçe gelir ve giderleri için yapılan tahminlerin sonuçları önceden daha net görülebilmektedir (Osborne ve Plastrik, 2000: 18).

1990'lı yıllardan bu yana kamu harcamalarının sınırlandırılması üzerine verilen uğraşlar sonucunda, son 50 yıllık dönem içinde ABD gibi ilk defa bütçe fazlası veren ülkeler olmuştur. 1993–2000 yılları arasında, gelişmiş ekonomilerde ortalama kamu harcamaları (Japonya hariç) %6' ya varan oranda azalmıştır. En büyük düşüş Kuzey Avrupa ülkelerinde %10,5' la gerçekleşmiştir. Bazı ülkelerde kamu mali yönetiminde yapılan reformla birlikte, bütçe süreçlerinin güçlendirilmesi harcamaların daha iyi kontrol edilmesini sağlarken bütçe esnekliğini de artırmıştır. Yapılan özelleştirilmelerden gelen gelirler ise kamu mali yönetiminin güçlendirilmesine katkıda bulunmuştur (Brumby ve Cangiano, 2001: Aktaran, Ekici, 2004: 53).

Dünyanın farklı ülkelerinde kamu kaynaklarının etkin kullanımı, kamu kesiminden maliyetlerin düşürülmesi, bütçe disiplininin sağlanması ve kamu harcamalarının azaltılması doğrultusunda çalışmalar yapılmıştır. Bunlardan örnek sayılabilecek çalışmaları yürüten ülkelerden Yeni Zelanda, Avustralya, ABD ve İngiltere'deki çalışmalara kısaca değinilecektir.

2.1.1. Yeni Zelanda'da Yapılan Çalışmalar

Merkezden planlanan ekonomisiyle eski Doğu Avrupa ülkelerinden farklı olmayan ve sert ekonomik krizlere maruz kalan Yeni Zelanda'da hükümet, devletin fonksiyonlarını tamamıyla yeniden tanımlamak için bir dizi köklü kurumsal reformlar yapmıştır. Reform, çıkarılan Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yasası (1986), Kamu Kesimi Yasası (1988), Kamu Maliyesi Yasası (1989), Mali Sorumluluk Yasasıyla (1993) dört aşamalı olarak gerçekleştirilmiştir. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yasası, devletin üretim faaliyetlerinin dışına çıkarılmasını ve kamu kesiminin

ihtiyaçlarının özel sektörden ihale yolu ile temin edilmesini öngörmektedir. Bu yasa sonradan çıkarılacak yasalara temel oluşturmuştur.

Kamu Kesimi Yasasıyla, memurların daimi kamu görevlisi olmasına son verilmiştir. Yeni uygulamayla kurumların başındaki yöneticilerin performanslarının değerlendirilmesine imkân veren beş yıllık sözleşmeler imzalanmıştır. Kamu Maliyesi Yasası iki yenilik getirmiştir. Birincisi, kamu maliyesine ilişkin tüm bilânçoların halkın görmesini sağlamak üzere yayımlanmasıdır. İkincisi ise, bu konudaki sorumluluğun geliştirilmesi olmuştur.

Reformlar çerçevesinde son olarak çıkarılmış olan Mali Sorumluluk Yasasıyla, hesap verme sorumluluğuna dayanan bir kamu mali yönetimi oluşturulmuştur (Ekici, 2004: 53).

2.1.2. Avustralya Yapılan Çalışmalar

1980'li yıllarda Avustralya'da kıt olan kamu kaynaklarından tasarruf edebilmek, idari performansı arttırabilmek ve kamu kesiminin küçülmesini sağlamak için idari reform süreci başlatılmıştır. Kamu kurumlarının yetersiz olduğunun kabulü üzerine oturan reformla, kamu kesiminin kaynaklarını daha etkin ve verimli kullanmaları, hizmet sunumunda vatandaş odaklılığının sağlanması, kamu kesiminin sorumluluğunun arttırılması amaçlanmıştır (Dixon ve Kouzmin, 1994: 54).

Kamu hizmetlerinin sunumunda, artan bir şekilde özel sektör uygulamalarını benimseyen Avustralya da, yapılan reform çalışmaları birbiriyle ilişkili altı unsurdan oluşmaktadır. Geleceğe yönelik tahmin yapılması, Avustralya daki reformların en can alıcı özelliğidir. Mevcut politikalarda bir değişiklik yapılmazsa bir program ya da politikanın gerçekleştirilmesi için konulan ödenek üç yıl bütçede yer almaktadır. İkincisi, geleceğe ilişkin olarak planlanan harcama ve tasarrufların makroekonomik planla uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Üçüncüsü, net mali hedeflerin başarılması için harcama ve tasarruf öncelikleri üzerine kabine içinde kurulan 'Harcama İnceleme Komitesi' ve politik seviyede karar verme mekanizmasının oluşturulmasıdır. Dördüncüsü, bakanlık bütçeleme sisteminin getirilmesidir. Bu

yetki, bakanları kendi harcama ve tasarruf hedeflerini gerçekleştirmeye doğru teşvik etmektedir. Beşincisi, birimlere ve bakanlıklara işletme maliyeti sistemi getirilmiştir. Daha önce yirmi kalemden oluşan personel maaşı ve işletme giderleri tek bir işletme giderleri adı altında birleşmiş, birim yöneticilerine memur maaşları ve sayısı da dâhil olmak üzere girdiler için yapılacak olan harcamalar üzerinde yetki verilmiştir. Son olarak bakanlık bütçelemesi ve işletme maliyeti sistemi vasıtasıyla sonuçlara odaklanabilmek için program yönetimi ve program bütçe sistemi getirilmiştir. Bu durum bakanlıklardaki performansların değerlendirilmesine imkan vermektedir (Campos ve Pradhan' dan aktaran, Ekici, 2004: 53).

Avustralya da yapılan reformlar, harcamaların yapısı ve seviyesi üzerinde çok büyük etkide bulunmuştur. Kamu kuruluşlarının yöneticinin alacağı karardan dolayı sorumlu tutulması, kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik ve verimlilik getirmiştir. 1984–85 yıllarında GSMH' nın % 29,8'i seviyesinde olan bütçe giderleri, 1989–90 yıllarında % 23,7'ye düşmüştür. 1983–84 yıllarında % 4,1 seviyesinde olan bütçe açığı, 1989–90 yıllarında % 2 ye kadar gerilemiştir (Campos ve Pradhan' dan aktaran, Ekici, 2004: 53).

2.1.3. ABD'de Yapılan Çalışmalar

Amerika Birleşik Devletlerinde, federal, eyalet ve yerel seviyedeki yönetimler, vergileri arttırılmadan daha küçük bütçeyle üstlendikleri kamu hizmetlerini sunma çabası vermektedirler. Her seviyede daha küçük kamu kesiminin oluşturulması, ABD'de kaynakların etkin kullanımı konusunda konulan en önemli hedeftir (Smith, 1996: 4, Aktaran; Ekici, 2004: 54).

1992 yılında ABD'de Osborne ve Gaebler tarafından hazırlanan ve daha giriş bölümünde 'Amerikan Perestroyka' sı olarak nitelendirilen çalışma, 'Re-Inventing Government' (Devletin Yeniden İcadı) adını taşımaktadır. Osborne ve Gaebler'in çalışmasını izleyen önemli bir gelişme, dönemin ABD Başkanı Clinton'ın görevlendirmesiyle başkan yardımcısı Al Gore tarafından 1993'de hazırlanan 'Daha

İyi Çalışan, Daha Az Harcayan Bir Hükümet Yaratmak' adını taşıyan Ulusal Performans Raporuyla yaşanmıştır (Ekici, 2004: 56). Ulusal Performans Raporu (1993) ve bunu takiben hazırlanan Mevcut Durum Raporu (1994), hükümetin ne yapması gerektiğini değil, nasıl yapması gerektiği üzerinde durulmuştur. Geleneksel kamu yönetimi yapılanması bürokratik görülmüş, kamu kesiminin sağladığı hizmetleri fiyatlandırması istenmiş, vatandaş müşteri olarak adlandırılmıştır. ABD Hükümeti bununla da kalmamış, kamu hizmetlerindeki yetersizliği ve israfı önlemek için özel yetkisi bulunan iki kuruluşu görevlendirerek yeni strateji tespiti yoluna gitmiştir.

Clinton yönetimi kendinden önceki dönemde başlayan ve kendi döneminde yetkili, etkili ve sorumlu kamu yöneticileri ile kamu hizmeti yapabilmek için sürdürdüğü çalışmaların sonucunda, hazırlanan reform programları 1995–1999 yılları arasında öngördüğü toplam tasarruf miktarı 108 milyar ABD dolarıdır (dicle.edu.tr, 2006).

ABD yönetimi artık devletin asli ihtiyaçlara dönmesi gerektiği savıyla aşağıda belirtilen bir dizi ilave işlemlerin yapılması programlanmıştır;

A. Devletin ihtiyacının olmadığı işlere son vermek için özellikle aşağıdaki işleri yapmak;

1. Yıllık bütçeden bazı kalemleri iptal için Başkana yetki vermek,
2. Federal sivil işyerlerinin kapatılması ve birleştirilmesi için, ABD Millet Meclisi ne bir rapor sunmak,
3. Tarım Bakanlığının l200 şubesini (müdürlüğünü) kapatmak veya birleştirmek,
4. 5 yıllık bir plan çerçevesinde İskân ve Şehircilik Bakanlığının tüm bölgesel şubelerini kapatmak,
5. Enerji Bakanlığı, Soğuk savaş sonrasındaki ulusal öncelikleri karşılayabilmek için, laboratuar, üretim ve test tesislerinin görevlerini birleştirerek, yeniden yönlendirmeyi sağlamak,

6. ABD Askeri Mühendisler Topluluğu bölgesel şube sayısını 11 den 6 ya indirmesini sağlamak,
7. Küçük iş idaresi, şube sayısını azaltacak ve hizmetlerini, yeni geliştirilen kriterlere göre birleştirmesini sağlayacak tedbirleri almak,
8. ABD Uluslararası Geliştirme Kuruluşu, dış ülkelerdeki misyonlarının sayısını yaklaşık yarıya indirmesini sağlamak,
9. ABD Enformasyon Dairesi, dış ülkelerde finanse ettiği kütüphanelerin ve müracaat merkezlerinin sayısını azaltılmasını sağlamak,
10. Devlet Bakanlığı, istihdam ettiği Deniz Birlikleri Müfrezelerinin 11 ini kapatacaktır,
11. Federal Havcılık İdaresi nın, yüksek öğrenim programları için federal hükümetten aldığı yardımlara son verilmelidir,
12. Sağlık Bilimleri ve Askeri Hizmetler Üniversitesi kapatılacaktır,
13. Federal hükümet için yeni federal binaların satın alımı işlemini iptal etmek,

B. Federal hükümette aynı konuda aynı veya benzer işi yapan kuruluşları birleştirmek, fonksiyonu azalan kuruluşları kapatmak ya da başka bir kuruluşa dâhil etmek.

C. Federal hükümetçe bazı gıda maddelerine ve tarım ürünlerine yapılmakta olan sübvansiyonlara ve yardımlara son vermek.

D**.** Federal hükümet yapmış olduğu kamu hizmetleri karşılığında daha fazla para toplamak, harçların oranını yükseltmek.

E. Daha fazla verimlilik elde edebilmek için yatırım yapmak.

F. Hükümetin yaptığı masrafları azaltmak için elektronik sanayi ve telekomünikasyondan yararlanarak, bir elektronik hükümet ortaya çıkarmak. Böylece çok nitelikli ve tecrübeli planlayıcılarının dahi planlayamadığı l0 yıl sonraki harcamaları da elektronik olarak hesaplamak ve tüm ödemeleri bu merkezden yapmak (dicle.edu.tr, 2006).

ABD hükümetinin 1995 yılından itibaren uygulamaya koyduğu kamu hizmetlerinde reform programı, 'kamu hizmetlerinde esas olan çalışmak değil, sonuç elde edebilmektir' felsefesine dayanmaktadır (Ekici, 2004: 54). Bunun için yeterli yönetim sistemiyle kırtasiyeciliği azaltarak, başarıyı ödüllendirerek, her şeyden önce yenilik kültürüne inanmış yetenekli bir kadroyla 'yeni bir kamu yönetimi kültürü' oluşturma düşüncesi planlanmıştır. Asıl amaç, özel sektörün rekabete dayalı 'en iyi ve en kaliteli üretimi elde etme' hedefini yakalamaktır. Bu çerçevede ABD hükümeti J.F Kennedy'nin başkanlığından bu yana daha küçük ve etkin federal işgücünü oluşturabilmek için 300 binden fazla gereksiz personelin işine son vermiştir (Osborne ve Plastrik, 2000: 4, Aktaran, Ekici, 2004: 55).

2.1.4. İngiltere'de Yapılan Çalışmalar

İngiltere, kamu hizmetlerinin geliştirilmesi ve tasarrufun sağlanması amacıyla kamu kesiminde reform başlatan ilk devletlerdendir. Mali sınırlamalar, kamu hizmetlerinin standartlarının yükseltilmesi ihtiyacı ve teknolojik gelişmeler İngiltere'de yürütülen reform çalışmalarının yönlendirici unsurları olmuştur. İngiltere'de kamu hizmetlerinde verimliliği sağlamak üzere en etkin ve en önemli çalışmalar Thatcher hükümetinin iş başına gelmesiyle başlamıştır. Thatcher hükümetinin işbaşına gelmesiyle başbakana bağlı bir 'Etkinlik Grubu' kurulmuştur. Kamu kesiminin reformu konusuna verilen önemden dolayı Thatcher hükümetinden sonra İngiliz başbakanları Kamu Hizmetleri Bakanlığı'nı da üstlenmişlerdir. 1999 yılının Nisan ayından bu tarafa Kamu Hizmetleri Ofisi, Kabine Genel Sekreterliğinin bir birimi olarak çalışmaya başlamıştır (Ekici, 2004: 55).

a. İngiltere'de gerçekleştirilmek istenen reformlar ile kamu hizmetlerinde daha önce var olan aşağıdaki olumsuz durumların ortadan kaldırılması amaçlanmıştır;
b. Vatandaşların kamuya olan güvensizliği
c. Tanımlanmamış, sınırlanmamış görevler

d. Yoğun kamu israfı

Bu belirtilen sorunların çözümü de en fazla sıkıntı, kamu yönetiminde herkesin halinden memnun olması gerçeğinin yattığı ibretle izlenmiştir. Mevcut yerleşik olumsuz havayı dağıtabilmek için aşağıdaki karşı önlemler geliştirilmiştir;

a. Hizmet üretmeye yönelik yeni sistem
b. Nitelikli personel istihdamı
c. Yenileştirme baskılarının her düzeyde arttırılması

Bütün idari birimlerin seferber edilmesi için yöneticilerin sonuç elde etmeye hevesli merkezi kısıtlamadan eli kolu bağlanmamış ve kaliteli hizmet üreten kimselerden olmasının önemi ortaya konmuştur.

Thatcher, iktidarı süresince kamu personelini hem maliyete karşı daha duyarlı kişiler olarak, hem de daha ehil yöneticiler olarak yetiştirmeye hasretmiştir. Hükümet kamu yönetimi kültürüne nüfuz etmez ve onu değiştirmek, siyasi sadakati sağlamak ve verimliliği arttırmak için değişik plan ve programlar üzerinde durulmuştur. Belirlenen sorunların ve buna karşı geliştirilen hedeflerin amaca ulaşması için İngiltere Başbakanı Margaret Thatcher 4 taktik üzerinde durmuştur;

İlk olarak hükümet, devlet çapında tasarruf yapmak ve verimliliği teşvik etmek için "nakit harcama limitleri" ve "insan gücü hedefleri" ortaya koymuştur. Nitekim 1976 yılında 751.000 civarında bulunan kamu personeli sayısı 1998 yılında 463.000 bine düşürülmüştür.

Kamu hizmetindeki idari kültürü değiştirmek için " para karşılığı iyi hizmet" elde etmek için belirli faaliyetler üzerinde yoğunlaşmıştır. Bakanlıklarda çalışacak kimseler için "tasarruf ve verimlilik bilinci" getirilmiştir.

Kalıcı reformların elde edilmesi için gerekli olan diğer destekleyici çabalar ortaya konmuştur. İdarecilerin iyi yönetimi için onlara gerekli ortamı sunmak ve başarılı

olan yöneticilere terfi vererek, onları mükâfatlandırmaktır. Thatcher, var olan kültürü değiştirerek bakanların reformları sağlayacak yönetici olmalarını ve geleneksel politika danışmanı olan genel idareciler yerine, maliyet hakkında bilgisi olan yöneticilerin varlığını talep etmiştir. Başarılı yöneticileri de ödüllendirmiştir.

Son olarak performansa dayalı bir ücret sistemi ve personelin işte göstermiş olduğu performansının iyileştirmesini teşvik etmek amacıyla düzenli aralıklarla değerlendirme mülakatları yaptırmıştır (dicle.edu.tr, 2006).

2.2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TASARRUF TEDBİRLERİ

Ülkemizin içinde bulunduğu ekonomik şartlar, kamu harcamaları üzerindeki mali sınırlamalar, kamu hizmet standartlarının halkın talep ve beklentilerine uygun olarak yükseltilmesi ihtiyacı ve teknolojik gelişmeler kamu hizmetlerinin sunumunu ve maliyetlerinin yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmaktadır (Başbakanlık, 2005: 13). Kamu yönetiminde rasyonel kaynak tahsisi yapamayan ülkemiz, sonuçta gelirinin üzerinde harcama yapan mali yapı ile karşı karşıya kalmaktadır (Dinçer, 2005: Sunuş Yazısı).

1930 dünya ekonomik krizinden sonra kamu harcamaları konusunda izlenen politikalar, 1970'li yıllardaki yüksek enflasyon ve bütçe açıkları nedeniyle terk edilmiş, kamu harcamaları üzerinde mali kontrolün sağlanması isteği artmıştır. Öyle ki; kamu kesimi harcamalarından tasarruf yapılması için geliştirilen yeni teknikler ve metotlar sebebiyle tasarruf baskısı hissetmeyen alan kalmamıştır (icas.org.uk, 2004: aktaran, Ekici, 2004: 51).

Gelişen ve modernleşen dünya düzeninde kamu kaynaklarını da büyüyen ekonomiye uygun hale getirerek kullanmak neredeyse zorunlu hale gelmiştir. Ülkemizde artık anlamını hızla kazanmaya başlayan sosyal devlet anlayışı, ülkemiz ekonomisinin bu yönde makro düzenlemeler yapması kamuya ciddi bir mali yük getirmektedir.

Ülkelerin ekonomik ve siyasi yapıların ve hatta kültürlerin giderek birbirini daha çok etkilediği küreselleşme çağında, Türk Kamu Yönetiminde israfın daha uzun bir süre sürdürülemeyeceği ortadadır. Kamu kaynaklarının kullanımı konusunda Friedman'nın ''Bir kişi başkasının parasını, başkası için harcıyorsa kişi, ne fiyata bakar ne de kaliteye bakar'' sözü kamu sektöründeki yaygın anlayışı çok güzel ifade etmektedir.

Türk ekonomisi 1990'lı yıllardan itibaren sürdürülemez iç borçlar nedeniyle ekonomik krizlerle karşı karşıya kalmıştır. Kamu kesimi toplam borç stokunun GSMH' ya oranı 1990 yılında yüzde 29 iken, 1999 yılı sonunda yüzde 61' e çıkmıştır. Borç stokundaki bu artış, dönemin ilk yarısında yüksek faiz dışı kamu açıklarından kaynaklanmış, ikinci yarıda ise yüksek reel faizlerin etkisi belirgin hale gelmiştir (byegm.gov.tr, 2004, aktaran: Ekici, 2004: 54).

Kamu kaynaklarının etkin, verimli ve tutumlu olarak kullanılması, kamu görevlilerinin öncelikle dikkate alması gereken bir konu olmasının yanı sıra verimlilik bağlamında yatırımları da doğrudan etkilemesi bakımından önem içerir. Bu kapsamda yapılan ve yapılacak olan yasal düzenlemeler ve bu düzenlemelere uygun olarak alının idari kararların temel amacı da ülkemizde kıt olan kamu kaynaklarının belirtilen performans kriterlerine uygun olarak kullanılmasını sağlamaya yöneliktir (Arslan, 2003: 114). Kamu hizmetlerinin etkinliği için sürekli ve sağlıklı gelir kaynakları yaratılması ve kamu hizmetlerinin kalitesini azaltmadan harcamalarda tasarruf sağlanması büyük önem taşımaktadır (Çanakçı, 2004)

Ülkemizde bütçe açığı problemlerinin yaşanmaya başlandığı 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren, kamu kaynaklarının kullanımı konusundaki mevcut yasal ve idari düzenlemelere gidilmiştir. Günümüzde kamuda tasarruf çalışmaları hız kazanmış, bu konudaki bilincin geçde olsa gerek kurumlar tarafından gerekse vatandaşlar tarafından idrak edildiği görülmektedir.

Kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi, kaynak kullanım kapasitesinin artırılması, kaynak kullanımında, etkinlik, verimlilik ve tasarrufun sağlanması, siyasi ve yönetsel hesap verme mekanizmaları ile saydamlığın geliştirilmesi, kamuda performans ve kalite yönetimi gibi yaklaşımlar son yıllarda giderek daha fazla kabul görmeye başlamıştır (belgenet.com, 2006–1).

Kamu harcamalarının bir disiplin altına alınması ve kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi için şu ana kadar;

a. Fonların kapatılması sağlanmış,
b. Hazine garantileri ile ilgili ödemeler şeffaf biçimde açıklanmaya başlanmış,
c. Mali disiplini ve şeffaflığı sağlamayı, etkin bir borç ve alacak yönetimini gerçekleştirmeyi hedefleyen Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun 9 Nisan 2002 tarihinde yayımlanmıştır,
d. Yüksek Planlama Kurulu ilk kez 2002 Yılı bütçe hedefleri ve yatırımların rasyonalizasyonu ile ilgili kapsamlı bir direktif hazırlamış, kuruluşlara buna göre bütçe yapmaları talimatı verilmiş, Başbakanlığın bütçe çağrısı yine ilk kez bu paralelde çıkarılmıştır,
e. Harcamaların kontrol altına alınması ve etkinliğin artırılmasıyla yeni bir ihale kanunu çıkarılmış, Kamu İhale Kurumu oluşturulmuştur,
f. Kamu yönetiminde saydamlığın sağlanması amacıyla Bilgi Edinme Kanunu çıkarılmıştır,
g. Kamu mali yönetimi kontrol sisteminin yeniden yapılanması için Kamu Mali Kontrol Kanunu 10 Aralık 2003 tarihinde çıkarılmıştır (Ekici, 2004: 56).

Çalışmaları yapılmıştır.

Kamu kesiminde kapsamlı yapısal reformlar yapılmaktadır. Gerçektende, yeniden yapılanmanın kamu yönetimini etkin ve verimli hale getireceği, yolsuzlukların önünü keseceği ve kaynak israfını engelleyeceği düşünülecek olursa, kamu kesiminde

reformun gerekliliği daha iyi anlaşılmaktadır (Ekici, 2004: 50). Bu reformlar Avrupa Birliği Süreci, IMF ve Dünya Bankasının etkileri gibi dış nedenlerden; Kamu Mali Yönetiminde kriz, yönetimin hantallaşması, verimsizlik ve etkinsizlik, kaynakların etkin kullanılamaması, insan kaynakları yönetiminde yozlaşma, artan yolsuzluklar ve kötü yönetim uygulamaları, toplumsal beklentiler, küreselleşme ve rekabet gibi iç nedenlerden dolayı hayata geçirilmektedir. Kamu kesimindeki reformların temel hedefi; Daha az maliyetle ve daha çok sorumlulukla çalışan bir kamu yönetimi sistemi kurmaktır. Bu hedeflere yönelik olarak; Kamu harcamalarında etkinliğin artırılması ve tasarruf imkânlarının belirlenmesini hedefleyen, harcamaları yeniden gözden geçirme çalışmaları yapılmaktadır. Bu reform çalışmaları Eryılmaz' a göre üç aşamada sınıflandırılabilir (Eryılmaz, 2003).

Birinci Aşama: Kamuda yasal-yapısal serbestleşme, sübvansiyonların kaldırılması ve tasarruf önlemleri (1980–1985)

İkinci Aşama: KİT'lerin Özelleştirilmesi, hizmetlerde etkinlik ve verimlilik politikaları ve Düzenleyici Kurullar

Üçüncü Aşama: Hizmetlerde vatandaş odaklılık, hesap verebilirlik, yönetime katılma, yerinden yönetim, saydamlık ve performansa dayalı yönetim (2002 ve sonrası)

1994–2000 döneminde kamu projelerinin ortalama tamamlanma sürelerinin yaklaşık iki katına çıktığı gözlenmektedir. 2001–2003 döneminde devlet yatırım programından birçok projenin çıkarılması ile sonuçlanan rasyonalizasyon çabalarına karşılık, kamu yatırım projelerinin ortalama tamamlanma süreleri henüz kabul edilebilir bir düzeye düşmemiştir. Kamuda rasyonel olarak çalışmayan ve kara delik oluşturan noktalar yalnızca yatırımlardan ibaret değildir. Ayrıntılı bazda incelenmesi halinde Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan cari harcamalarda ve Hazine Müsteşarlığı tarafından idare edilen borçlanmalarda ve transfer harcamalarında da benzer bir yapı ile karşılaşmak mümkündür (29 Aralık 2003 tarihinde TBMM'ye sunulan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının Gerekçesi'nden alınmıştır). Dış borçlarımızın ne miktarda olduğu konusunda bile çok farklı rakamların telaffuz edildiği bir ortamda borçlanma stratejisinin ve politikalarının sağlıklı yürütüldüğü düşünülmemektedir (belgenet.com, 2006, 2). Bu bağlamda yatırımlardan tasarruf

edebilmek için tasarruf genelgeleri veya harcamalara genel geçer kesintiler uygulanan bir yapı içinde ise sonuç alınabileceğinden bahsedilemeyeceği düşünülmektedir.

Kamu kaynaklarının etkin kullanımı konusuna dikkat çekmek isteyen Ankara Ticaret Odası' nın hazırlattığı 2000 yılı takviminde, 2000 yılında devletin ödediği borç ve anapara faizleri ile 1,5 GAP, 82 adet Boğaz Köprüsü, 16 derslikli 182.500 okul, 117.000 km karayolu, 7000 adet fabrika, 100 m2'lik 500.000 konut yapılabileceğine vurgu yapılmıştır (Ekici, 2004: 54). Kamuda yapılan tasarrufların ülke ekonomisine katkıda bulunabilmesi için sermayeye dönüşmesi gerekmektedir, ancak tasarruflar bizzat sermaye olmamalıdır (Kargı, 1998: 23).

Türk Kamu yönetiminde var olan en önemli sıkıntılardan birisinin aşırı ve verimsiz istihdam olduğu yadsınamayacak bir gerçektir. Ülkemizde kamu görevlisi istihdamı, herhangi bir ciddi kıstas ele alınmadan herhangi bir batı ülkesinde eşi benzeri görülmeyecek derecede arttırılmaktadır. Bugün, kamu hizmetlerine karşı olan aşırı şikâyete rağmen halen kamu kesiminde 2,7 milyon civarında işçi ve memur istihdam edilmektedir. Türkiye, mevcut personel istihdamı ve ürettiği hizmet ile dünyanın en fazla personelle en az iş üreten ülkeleri arasında yer almaktadır (Ekici, 2004: 55). Öyle ki, zaten hizmet üretmediği için gözden çıkarılan özelleştirme kapsamına alındığı halde alıcı bulamayan kamu kuruluşlarına bile, eleman alınabilmektedir. Özellikle son yıllarda kamu istihdamına getirilen bazı frenlemeler rağmen, sürekli olarak nitelik gerektirmeyen hizmetlerde kamu personeli kadroların şişirildiği görülmektedir (dicle.edu.tr, 2006). Bu durum özel sektördeki verimlilik gayretlerine rağmen kamu sektöründe bu yönde bir isteğin olmaması 'kamu işgücü planlamasında verimlilik' konusunu gündeme getirmektedir.

Aslında kamuda çalışan personelin ülke nüfusuna oranı birçok Avrupa ülkesine göre kabul edilebilir sınırlar dâhilinde olduğu ve hatta altıda olduğu söylenilebilir (Tablo:1). Kamusal istihdam oranı da yine Dünya ölçeğinde değerlendirdiğimizde oldukça normal bir düzeyde olduğunu görürüz (Tablo:2). Bu konudaki problemin

nedeni aslında personel dağılımındaki adaletsizlik olduğu düşünülmektedir. Şöyle ki; halen 60 bin öğretmene ve 50 bin sağlık memuruna ihtiyaç duyulmaktadır (ntvmsnbc.com, 2006).

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) verileri, Türkiye'deki memur sayısının nüfusla kıyaslandığında diğer ülkelere göre fazla olmadığını ortaya koymaktadır. ABD'de her 13 kişiden, Almanya'da her 19 kişiden, Kanada'da her 12 kişiden, Türkiye'de ise her 30 kişiden biri memur (ntvmsnbc.com, 2006).

TABLO 1 : Türkiye ve Dünya da ki Memur Sayılarının Nüfuslara Oranı

ÜLKELER	MEMUR SAYISI	NÜFUSA ORANI
Avusturya	441.560	5.44
Kanada	2.548.137	8.15
Çek Cumhuriyeti	715.858	6.96
Finlandiya	536.632	10.40
Fransa	4.819.300	8.18
Almanya	4.364.100	5.27
Yunanistan	270.897	2.56
Macaristan	791.436	7.80
İrlanda	235.326	6.19
İtalya	2.275.946	3.95
Hollanda	828.033	5.20
Yeni Zelanda	205.305	5.37
İspanya	1.552.838	3.88
Türkiye (2000)	2.197.152	3.34
ABD	20.572.000	7.46

Kaynak: http://www.ntvmsnbc.com/news/118304.asp, 24 Mart 2006-2.

TABLO 2 : Dünya da ki bazı ülkeler ile Türkiye Nüfusunun Kamuda ki İstihdam Oranları

ÜLKELER	KAMU İSTİHDAM ORANI
Şili	2.5
Rusya	2.9
Japonya	6.0
Brezilya	7.9
İsviçre	11.4
Hollanda	12.1
ABD	14.0
Türkiye	14.2
İngiltere	14.4
İspanya	15.2
Almanya	15.6
İtalya	16.1
Hindistan	19.4
Kanada	19.6
Güney Afrika	19.6
Çin	20.2
Fransa	24.8
İsrail	29.1
Polonya	36.4
Slovenya	41.9

Kaynak: http://www.ntvmsnbc.com/news/118304.asp, 24 Mart 2006-2.

18 Aralık 2003 tarihinde, TBMM'de 2004 yılı bütçe görüşmelerinin yapıldığı sırada, hükümette kadrolaşma iddialarına cevap veren dönemin Maliye Bakanı Kemal Unakıtan, tasarruf tedbirleri çerçevesinde kamuda 12 bin memur azaltılacağını ifade ederek, artık 'çiftlik' döneminin sona erdiğini söylemiştir. ''Kadroların esasını da sıkı esas ve usullere bağlıyoruz'' ifadelerini kullanmıştır (turkiyegazetesi.com.tr, 2006). Bu açıklama bile istihdam probleminin geldiği noktayı göstermesi açısından önemli bir veridir.

Kamu kaynaklarının savurganca harcanmasına ilişkin diğer bir konu da cari giderlerin yüksek oluşudur. Kamunun mülkiyetinde, 235 bin lojman, 2.350 dolayında da dinlenme tesisi bulunmaktadır. Devletin 132.240 telefonu bulunmaktadır. 2000 yılında devlette 86.338 taşıt aracı bulunmakta, yerel yönetim ve KİT'lerin sahip oldukları araçlar da dikkate alındığında bu sayı 125 bine çıkmaktadır. Bu taşıtların 35

bini makam aracı olarak kullanılmaktadır. Sanayileşmiş zengin ülkelerden Almanya, Japonya, İngiltere gibi ülkelerde resmi araç sayısı 10 bin ila 15 bin arasında bulunmaktadır (Ekici, 2004: 56).

2.2.1. Başbakanlık Tasarruf Genelgeleri

Türk Kamu yönetiminde verimliliğin ve tasarrufun sağlanabilmesi için mevcut yasal ve idari düzenlemelere ek olarak Başbakanlık Genelgeleri çıkarılması geleneği oluşmuştur. Aslında Türk Kamu yönetiminde göze en çok çarpan tasarruf çalışmalarının başında tasarruf genelgeleri gelmektedir. Başbakanlık tarafından kamu harcamalarında tasarruf sağlamaya yönelik çıkarılan bu genelgelerin amacı, bütçe açıklarının azaltılması, kamu mali yapısının disipline edilmesi ve bütçe açıklarına ilişkin hedefler konulmasından ziyade kamudaki cari harcamaların azaltılmasıdır.

Başbakanlık tarafından "Yürütme" erki kapsamında değerlendirilebilecek kamu kurum ve kuruluşlarını ilgilendiren konularda açıklayıcı, kısıtlayıcı, düzenleyici Genelgeler çıkartılmaktadır. Yıllar itibariyle incelendiğinde dönemin Başbakanlarının tutum ve yaklaşımlarına bağlı olarak çok farklı konularda çok sayıda Genelge çıkartıldığını görmek mümkündür (icisleri.gov.tr, 2006–1).

Hemen hemen yeni göreve başlayan hükümetlerin ilk icraatlarından birisi haline gelen ve hükümetlerin kuruluşunun akabinde yayınlanan Başbakanlık Tasarruf Genelgelerinin, makro ekonomik hedefler koymaktan ziyade, demirbaş ve kırtasiye giderlerinin, lojman ve sosyal tesis giderlerinin azaltılması, araç alımının sınırlandırılması ve telefon giderlerinin düşürülmesi gibi konuları düzenlediği görülmektedir (Ekici, 2004: 56).

Ülkemizde bütçe açığı problemlerinin ciddi olarak yaşanmaya başladığı 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren, kamu kaynaklarının kullanımı konusundaki mevcut yasal ve idari düzenlemelere ilave olarak, Başbakanlık tarafından kamu

harcamalarında tasarruf sağlamaya yönelik "Başbakanlık Tasarruf Genelgeleri" çıkartılmaya başlanmıştır. Aradan geçen 30 yılı aşkın süre içerisinde gerektikçe çıkartılmaya devam edilen bu Tasarruf Genelgeleri ile arzu edilen sonuçlara ulaşılıp ulaşılamadığı da sürekli tartışıla gelmiştir (Arslan, 2003: 113).

Bütçe Kanunları, Taşıt Kanunları, Ayniyat Yönetmeliği, Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliği gibi kamunun tasarruf ilkelerine uymasıyla ilgili genel ilkelere ilişkin hükümler içeren mevzuat bulunmasına rağmen Başbakanlık Tasarruf Genelgeleriyle çok ayrıntılı düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Özellikle çok büyük miktarlara ulaşan kamu kaynaklarının yolsuzluklar nedeniyle belirli kişi ve gruplara aktarılması karşısında bir şey yapılamıyor görüntüsüne rağmen, tasarruf genelgeleri küçük sayılabilecek konularda çok ayrıntılı düzenlemeler yapılması, tasarruf genelgelerinin etkinliğini azalttığı düşünülmektedir (Ekici, 2004: 56).

Tasarruf genelgelerinin amacı, harcamaların tahsis edilmiş olan ödeneklerin mümkün mertebede altında gerçekleştirilmesi ve ödeneklerden tasarruf edilmesini sağlamaktır. Bu itibarla kamu kurum ve kuruluşlarının kendilerine ayrılan ödenekleri ne olursa olsun kullanma eğiliminden kaçınmaları mutlak bir zarurettir. Genelgelerin takibinin görevi kurum ve kuruluşların bağlı veya ilgili oldukları bakana verilmektedir (bumko.gov.tr, 2005).

Tasarruf genelgelerinin bazılarında ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlıklı bir şekilde sürdürülebilmesi ve belirlenen temel hedeflere gecikmeye meydan verilmeden ulaşılabilmesi için acil ve zorunlu ihtiyaçlar dışında bir alım yapılamaması, ihale düzenlenememesi, yapılmış ihale ilanlarının iptal edilmesi istenmiştir. Tasarruf genelgelerindeki bu uygulamanın amacı, kamu kurum ve kuruluşlarına bütçelerinde tahsis edilen ödeneklerin harcanmasına müsaade edilmeyerek onların hizmet veremez hale gelmesine sebep olmak değildir. Asıl amaç, bütçe hedeflerinin tutturulması ve gereksiz harcamaların önüne geçilerek kamu hizmetlerinin daha iyi sunulabilmesi olduğu şüphesizdir (Ekici, 2004: 57).

2.2.2. Yıllara Göre Başbakanlık Tasarruf Tedbirleri Genelgelerinin İncelenmesi

Genelgelerde personel atamaları, nakiller, kadro tahsisleri gibi kamu personeli ile ilgili işlemler Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından, kamu personelinin yurtdışı geçici görevlendirilmeleri ile ilgili işlemler Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı tarafından ve izne tabi diğer yatırım ve ödenek işlemleri ise Başbakanlık Ekonomik ve Mali İşler Başkanlığı tarafından takip edilmekte ve yürütülmektedir (Arslan, 2003: 115).

1975–2002 dönemine ilişkin dış Genelgeler "Başbakanlık Dış Genelgeleri" adı altında kitaplaştırılmış olup, bu çalışmada kullanılan bilgiler bu kitaplardan yararlanılarak elde edilmiştir. 1975 öncesi döneme ilişkin Genelgeler değerlendirme kapsamına alınmamıştır.

Başbakanlık tarafından, 1975 yılından günümüze kadar ihtiyaç duyulan farklı konularda çok sayıda "Genelge" çıkartılmıştır. Bu Genelgelerden Başbakan tarafından imzalananlara (Başbakanlık Müsteşarı tarafından da imzalanan birkaç örnek vardır) yıllar itibariyle birbirini takip eden sıra numarası (2006/1 gibi) verilmektedir. Bunlar arasında "GİZLİ" nitelikli Başbakanlık Genelgeleri de bulunmaktadır, ancak bu Genelgeler diğerleri gibi yayımlanmamaktadır (Arslan, 2003: 114).

Başbakanlık tarafından 1975 yılından 2006 yılı Nisan ayına kadar kamu harcamalarında tasarruf sağlamaya yönelik genelgeler; sayıları ve konuları açılarından incelenmiştir. Bu dönemde toplam 202 tasarruf genelgesi yayımlanmış olup, bu genelgeler 1975–1990, 1991–1994, 1995–1999, 2000–2006 yılları şeklinde sınıflandırılmıştır.

2.2.2.1. 1975–1990 Dönemi

Başbakanlık tarafından yayımlanan genelgeler genel olarak değerlendirildiğinde; Başbakanlık tarafından, 1975 yılından günümüze ihtiyaç duyulan farklı konularda çok sayıda genelge çıkartıldığı, bizzat Başbakan tarafından imzalananlara birbirini takip eden sıra numarası verildiği, Başbakan veya Başbakanlık Müsteşarı tarafından da zaman zaman bu Genelgelerin uygulanmasına ve açıklanmasına ilişkin genel emir niteliğinde düzenlemelerin çıkartıldığı ve bunlara belirli bir sıra numarası verilmediği gözlenmiştir.

1975–1990 arası dönemde ise Tasarruf Genelgeleri ve Genelge Mahiyetindeki Yazılı Dağıtımlar toplam 777 adettir. Bu dönem içerisinde 1980 yılından başlayarak 1984 yılma kadar olan dönemde yayımlanan genelge sayılarında diğer yıllara oranla önemli bir artış olduğu saptanmıştır (Tablo:3). Söz konusu dönemde kamuda tasarruf önlemlerine yönelik 82 adet genelgenin yayımlandığı, bu genelgelerin ağırlığının Kamu Personeli, Genel Tedbirler ve Resmi Araçlar dan oluştuğu görülmektedir. (Tablo:4) 1970'li yılların konjonktürü içinde ülkemizin bağımlı olduğu enerji kaynaklarını israf etmeden kullanma konusunda detaylı genelgeler çıkarılmıştır (6 adet), (Tablo:4). Yine bu dönem içinde gün ışığından daha fazla yararlanmak için yapılan idari düzenlemelere de rastlamaktayız.

1975–1990 döneminde doğrudan tasarruf tedbirleri adı altında genelgeler yayımlanmamakla beraber, genel nitelikli genelgeler arasında tasarrufu konu edinen düzenlemelerin olduğunu görmekteyiz. 1981 yılında yayımlanan "Kamu İdaresinde Dikkat Edilecek Esaslar" konulu 51 sayılı Genelge'de kamu kurum ve kuruluşlarının "israftan, kırtasiyecilikten kaçınacakları" talimat edilmiştir.

Genel olarak diğer dönemlerle karşılaştırıldığında bu dönemde yayımlanan genelgelerin sayısal olarak az olduğu, konu bakımından çeşitliliğin sınırlı olduğu söylenebilir.

1975–2002 Dönemine ilişkin Genelgeler "Başbakanlık Dış Genelgeleri" adı altında kitaplaştırılmış olup (en son 2002 yılında yayımlanan) o tarihten bugüne olan genelgelerde www.basbakanlik.gov.tr den alınmıştır.

Başbakan tarafından imzalanan ve seri olarak numara verilen bütün Genelgelere ilişkin sayısal bilgiler 2006 yılı Nisan ayına kadar yıllara göre aşağıdaki şekilde sınıflandırılmıştır (Yürürlükte olanlar ve yürürlükten kaldırılanlar dâhil).

TABLO 3 : Başbakanlık Tarafından Çıkartılan Genelge ve Genelge Mahiyetindeki Yazılı Dağıtımların Sayıları

Yıllar	Genelgeler	Genelge Mahiyetindeki Yazılı Dağıtımlar	Toplam
1975	9	-	9
1976	16	-	16
1977	13	-	13
1978	37	-	37
1979	41	-	41
1980	82	-	82
1981	95	7	102
1982	118	28	146
1983	96	13	109
1984	22	18	40
1985	20	20	40
1986	18	7	25
1987	13	12	25
1988	13	18	31
1989	12	18	30
1990	10	21	31
1991	26	22	48
1992	36	31	67
1993	66	45	111
1994	59	45	104
1995	39	26	65
1996	78	18	96
1997	74	20	94
1998	35	19	54
1999	62	25	87
2000	33	21	54
2001	54	8	62
2002	62	8	70
2003	51	14	65
2004	32	13	45
2005	25	1	26
2006	13	2	15
Toplam	**1382**	**480**	**1840**

Not: 18 Nisan 2006 tarihine kadar ki dönemi kapsamaktadır.

Kaynak: Başbakanlık Diş Genelgeleri (1975–2002) Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Ankara ve basbakanlik.gov.tr, 2006).

1975–18.04.2006 tarihleri arasında çeşitli konularda 1840 adet Başbakanlık Genelgesi çıkarıldığı saptanmıştır. Görüldüğü üzere Başbakanlık tarafından bazı yıllar genelge sistemi sıklıkla uygulanmış, belli dönemlerde daha çok, (Ör: 1982 yılı–118 genelge) belli dönemlerde de daha az başvurulan bir yöntem olduğu görülmektedir (Ör: 1990 yılı–10 genelge). Esasen 1982 yılındaki genelge yoğunluğun 12 Eylül askeri darbesinin bir ürünü olduğu ve bu dönemdeki askeri iktidarın siyasal etkinliği sağlamak adına bu yola sıkça başvurduğu düşünülmektedir.

1975–2006 Nisan dönemine kadar yayımlanan genelgeler ve bu genelgelerin açıklanmasına ilişkin diğer düzenlemeler içerisinde, kamu harcamalarında tasarruf sağlanmasına yönelik olarak çıkarılanlar ayrıca saptanmış ve aşağıdaki şekilde bir tasnife tabi tutularak tablolaştırılmıştır (Tablo:4).

TABLO 4 : Başbakanlık Tasarruf Genelgelerinin Dağılımı

Genelgenin Konusu	**1975–1990**	**1991–1994**	**1995–1999**	**2000–2006**	**TOPLAM**
Genel Tedbirler	26	27	18	8	79
Resmi Araçlar	12	4	-	3	19
Kamu Binaları	6	1	2	-	9
Enerji	6	-	-	3	9
Demirbaş	2	-	-	-	2
Telefon	2	-	-	2	4
Kit'ler	1	4	-	-	5
Kamu Personeli	27	11	23	14	75
Toplam	**82**	**47**	**43**	**30**	**202**

Kaynak: Başbakanlık Dış Genelgeleri, 1975–2002 ve basbakanlik.gov.tr (20 Nisan 2006).

Not: 20 Nisan 2006 tarihi itibariyle son çıkarılan tasarruf genelgesi 22 Ocak 2004 tarihli 2004/8 sayılı genelgedir ve 20 Nisan 2006 tarihinde de halen yürürlüktedir.

2.2.2.2. 1991–1994 Dönemi

1991–1994 döneminde yayımlanan tüm genelgeler ve genelge mahiyetindeki yazılı dağıtımlar toplam 330 adettir (Tablo:3). Genel tasarruf tedbirleri konusunda 47 adet genelge yayımlanmıştır (Tablo:4). Bu genelgelerin ağırlığı, Genel Tedbirler ve Kamu Personeli ile ilgili olduğu görülmektedir. Resmi araçlarla ilgili olarak da 4 genelge yayımlanmıştır. Keza bu dönemde ülkenin içinde bulunduğu ekonomik durum nedeniyle genel içerikli tasarruf önlemlerinin arttığı gözlenmektedir (Tablo:2).

2.2.2.3. 1995–1999 Dönemi

1995–1999 döneminde yayımlanan tüm genelgeler ve genelge mahiyetindeki yazılı dağıtımlar toplam 396 adettir (Tablo:3). Genel tasarruf önlemleri konusunda 18, kamu binalarıyla ilgili olarak 2, kamu personel işlemleri ile ilgili olarak 23 olmak üzere toplam 43 tasarruf önlemleri genelgesi çıkarılmıştır (Tablo:4). Bu döneme damgasını vuran kamu personeline ilişkin tasarruf önlemlerinin sayısal olarak öne çıkmasıdır. Genelgeler ile kamu harcamalarına getirilen kısıtlama ve sınırlamalara uyulup uyulmadığının takibi, ilgili birimlerin yetkilileri ile teftiş ve denetim görevi üstlenen kişiler tarafından yapılması gereken bir işlemdir. Buna rağmen tasarruf sonuçlarının her zaman sayısal verilere dökülmesi ve kesin bir değerlendirme yapılması mümkün olamamaktadır.

2.2.2.4. 2000–2006 Dönemi

2000–2006 döneminde yayımlanan tüm genelgeler ve genelge mahiyetindeki yazılı dağıtımlar toplam 337 adettir (Tablo:3). Genel tasarruf tedbirleri konusunda 8, resmi araçlarla ilgili 3, enerji tasarrufu ile ilgili olarak 3, Mobil Telefon görüşmeleri ile ilgili 2 ve kamu personel işlemleri ile ilgili olarak 14 olmak üzere toplam 30 tasarruf önlemleri genelgesi çıkarılmıştır. Teknolojik gelişmeye paralel olarak gündeme gelen

ve daha önceki tasarruf önlemlerinde rastlamadığımız mobil telefonlara ilişkin düzenlemeler bu dönemde yerini almıştır. Bu dönemde öne çıkan yine kamu personel işlemleri ile ilgili genelgeler olup diğer genelgeler içerisinde de tasarruf genelgelerine vurgu yapan kısımlar mevcuttur (Tablo:4).

Genel Tasarruf Tedbirleri kapsamında zamanın şartlarına göre tasarrufa ilişkin birden çok konuya ilişkin düzenlemenin bir arada yapıldığı, kamu personeli ile ilgili işlemler kapsamında da açıktan ve naklen atamalar, yurt dışı görevlendirmeler gibi konulara ilişkin gerek duyulan düzenlemelerin yapıldığı saptanmıştır.

Kamu harcamalarında tasarruf ve kontrol sağlamaya ilişkili olarak çıkarılan aynı nitelikteki bir genelge prensip olarak kendisinden önceki aynı nitelikteki genelgeyi yürürlükten kaldırmaktadır.

2.2.3. 2003/39 Sayılı Tasarruf Tedbirleri Genelgesinin İncelenmesi

1975 den bu yana yayımlanan Tasarruf Genelgeleri incelendiğinde 27.06.2003 tarih ve 2003/39 sayılı "Tasarruf Tedbirleri" adı altında yayınlanan genelgede (Bu genelge bu çalışma yapıldığı sırada yayımlanan son genelge değildir. Son genelge 22 Ocak 2004 tarih ve 2004/8 sayılı genelgedir.) kullanılan üslup ve detaycılık diğer genelgelere göre daha ön plana çıkmaktadır. Bundan dolayı Bu genelgeye ayrıntılı bakılması Tasarruf Genelgelerinin mahiyetiyle ilgili değişik bir fikir verebilir.

Genelge 12 maddeden oluşmaktadır ve özetle;

1. maddede**,** Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve TBMM Genel Sekreterliği dışında tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kapsama alındığı, mahalli idarelere ilişkin istisnaların,

2. maddede, yatırımlara ilişkin genel ilkelerin,

3. maddede, yurtdışı görevlendirmelerin usul ve esaslarının,

4. maddede, kamu binalarına ilişkin genel kuralların,

5. maddede, sağlık harcamalarına ilişkin esasların,

6. maddede, taşıt alımı ve kullanılmasına ilişkin esasların,

7. maddede, demirbaş alımlarına ilişkin genel esasların,

8. maddede, telefon kullanımına ilişkin genel esasların,

9. maddede, temsil, tören ve ağırlama giderlerine ilişkin esasların,

10. maddede, reklâm ve tanıtım giderlerine ilişkin esasların,

11. maddede, gazete ve dergi alımına ilişkin esasların,

12. maddede, vakıf, dernek ve kulüplere yardım yapılıp yapılmayacağına ilişkin esasların, düzenlendiği anlaşılmaktadır.

Bu genelgenin "Kapsam" açısından da önceki genelgelere göre çok geniş tutulduğu, bununla beraber belediyeler ve il özel idareleri için bazı istisnalar getirildiği görülmektedir.

Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından 27 Haziran 2003 tarihinde yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 39 sayılı Genelge kamu kurum ve kuruluşlarının giderlerinden tasarruf sağlanmasını ve bürokratik işlemlerin azaltılması çerçevesinde geniş ölçekli önlemler dizisinin uygulamasını kamu yönetiminin gündemine getirmesi açısından önemli olduğu düşünülmektedir.

26 Haziran 2003 tarihli genelge kapsamında aşağıda belirtilen konular detaylı olarak ele alınmış olup yayımlanan tasarruf genelgeleri içinde en geniş kapsama sahip olanlardan biridir.

2.2.4. Kamu Kesiminde Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme Projesi

Başbakanlık tarafından yayınlanan 22 Ocak 2004 Tarih ve 2004/8 sayılı genelge ile birlikte 2004 yılı Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme Yılı olarak ilan edilmesi ve tasarruf tedbirlerine uyma konusunda belirlenecek en iyi uygulamanın ödüllendirilecek olması önemli bir yeniliktir. 2004/8 sayılı Genelgede dikkat çeken diğer bir husus, kamuda tasarruf kültürü oluşturulması stratejisinin hedef alınmasıdır. Bu genelge ile genel esaslar belirtilerek, kamu kesimi, harcamalarında tasarrufa davet edilmektedir.

2004/8 sayılı " 2004 Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme Yılı" konulu genelge ile kamu kesiminde kaynakların etkin kullanımı ve maliyetlerin düşürülmesi amacıyla yol gösterici olması açısından şu hususlara öncelik verilmesi istenmiştir (Başbakanlık, 2005: 19).

a. Kurumların örgüt yapılarının gözden geçirilerek etkin olmayan birimlerin kapatılması veya küçültülmesi,
b. Bölge teşkilatlarının bulunduğu yerlerde, varsa il teşkilatı veya şubelerin kapatılması,
c. Bürokratik işlem süreçlerin eleştirel bir bakışla değerlendirilerek özellikle vatandaşlarla ilgili işlemlerin basitleştirilmesi, vatandaşlardan istenecek belgelerin asgariye indirilmesi, hizmetlerin mümkün olan en kısa sürede sonuçlandırılması,
d. Hizmet sunumunda kullanılması zorunlu girdilerin asgari düzeyde tutulması,
e. Yatırım kararlarında stratejik önceliklerin göz önünde bulundurulması, yatırım programında bulunmayan veya bütçede ödeneği olmayan işler için ihale, satın alma ve harcama yapılmaması,

f. Ağır iş makineleri, taşıt araçları ve diğer makine ve teçhizatın özenli kullanılması, bunların bakım ve onarımlarının düzenli olarak yaptırılarak büyük maliyetlere ulaşan yedek parça ihtiyacının asgari düzeyde tutulması,

g. Kullanılması ekonomik olmayacak derecede yıpranmış eski araçların elden çıkarılması, araç ihtiyacının satın alma yerine daha çok kiralama yöntemiyle karşılanması,

h. İlaç ve tıbbi malzeme giderlerinin sürekli kontrol altında tutulması,

i. Kamu gelirlerinin zamanında ve tam olarak tahsili için daha etkili yöntemler denenmesi, böylece kayıp ve kaçakların asgariye indirilmesi,

Bu hususlar çerçevesinde yapılan değerlendirmede, projeleri ödül alan kurumlar 1 Eylül 2005 tarihinde düzenlenen törenle de ödüllendirilmiştir. Yapılan bu projeye 98 kamu kuruluşu başvurmuştur. Genelgedeki kriterler ışığında değerlendirilen bu 98 kurumdan bir adet birincilik ve dört adet alan ödülü verilmesi kararlaştırılmıştır.

Ödül alan kamu kurumları ise şunlardır**;**

Birincilik ödülü, PTT Genel Müdürlüğüne,

Hizmet alanlarıyla ilgili yeni politikalar geliştirme ve uygulama alan ödülü; Sağlık Bakanlığı'na,

Bürokratik işlem ve süreçlerin azaltılarak vatandaşla ilgili işlemlerin basitleştirilmesi alan ödülü; Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'ne,

Yatırım kararlarında stratejik önceliklerin göz önünde bulundurulması alan ödülü; Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'ne,

Kurumların örgüt yapılarının gözden geçirerek etkin olmayan birimlerin kapatılması alan ödülü; Toprak Mahsulleri Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir.

2.2.4.1. PTT Genel Müdürlüğü'nde Yapılan Çalışmalar

PTT Genel Müdürlüğü bu çalışmaya katılma amacını ve konusunu şöyle ifade etmiştir; 'Hizmetlerin yeni yaklaşımla ele alınarak hizmet sunumunun çağın teknolojilerinin kullanılmasıyla daha basit, etkin, süratli hale getirilip, müşteri memnuniyetini kazanmak, kaliteyi yakalamak, karlılığı ve verimliliği arttırmak temel amaç olarak hedeflemiştir.' Yürütülen faaliyetler ise şöyledir; (PTT Genel Müdürlüğü APK Daire Başkanlığından 2005 yılında alınan verilere göre)

a. 2004 yılında geliri giderlerini karşılamayan, konumu karlılık ilkelerine uymayan işyerlerinden 1 merkezin faaliyetine son vermiş, 6 merkez şubeye, 1 şube şefliği şubeye, 3 şube şefliği mevsimlik şubeye dönüştürülmüş, geçici kapalı 109 şube sürekli, 107 şube ise geçici veya sürekli olarak işletmeye kapatılmıştır.

b. Halka daha hızlı ve güvenli hizmet sağlaması için gişe otomasyonu projesi kapsamında 2003 yılı sonunda açık şube sayısı 882 iken, 2004 sonu itibariyle 2200 e ulaşmıştır.

c. BDDK' nın 29 Nisan 2004 tarih 5698 sayılı yazısı ile PTTBANK kurulmuştur. Bankalar, finans kurumları ile işbirliği yapılmış, 15 banka ve finans kurumunun çeşitli havale ve kredi kartı işlemleri gerçekleştirilmiştir.

d. Ülkemizde bulunan tüm GSM şirketlerinin fatura tahsilâtı ve kontör satış işlemleri yapılmaktadır.

e. Koli, tebligat ve taahhütlü gönderilerin kabul, sevk ve teslim aşamalarının otomasyon sistemi üzerinden kayıt ve takibinin yapılmasına yönelik 185 işyerinde uygulamaya geçilen otomasyon projesini 2005 yılı sonunda 769 merkezde yaygınlaştırılmıştır.

f. Kamu ve özel kurum ve kuruluşlarının ile işbirliği anlaşmasına gidilmiştir. Doğalgaz ve su faturaları tahsilâtı yapılmaya başlanmıştır.

g. Yurtiçi döviz havalesi hizmeti otomasyona açılmıştır, buna göre 3000 USD ve 3000 EURO'ya kadar olan meblağlar otomasyon vasıtası ile gönderilebilecektir.

h. Ekonomik ömürlerini doldurmuş olan ve rantabl olmayan taşıtların tasfiyesi yoluna gidilmiştir. Tasfiye edilen araçlardan 2003 yılında 23 bin ytl iken 2004 yılında bu rakam 798 bin ytl ye çıkmıştır.

i. Atıl durumda bulunan kurumun gayrimenkullerini 3. şahıslara kiraya verilmiş veya satılmıştır.

j. Personel ve bakmakla yükümlü oldukları yakınları için yapılan sağlık harcamalarının denetim altına alınmasını teminen tebliğler yayınlanmıştır.

k. Atıl durumdaki sosyal tesisler (Lokal, çay ocağı, Berber, Misafirhane gibi.) 3.şahıslara kiraya verilmiştir.

l. Kurumun bilgi işlem yazılım programını kendi personeline yaptırarak büyük ölçüde tasarruf sağlanmıştır.

m. PTT yön levhaları kurum personeline yaptırılarak tasarruf sağlanmıştır.

n. Kurum içinde kurulan internet erişimi ile bazı bilgiler e-posta ile iletilmekle zaman, kırtasiye ve personel masrafından önemli ölçüde tasarruf sağlanmıştır.

o. Türkiye genelinde en ücra yere kadar postaların taşınmasını sağlayan 900'ü aşkın posta hattının 2004 yılında özel şahıslara ihale edilmesiyle tasarruf sağlanmıştır.

p. Tüm havale işlemlerinde yaklaşık yedi belge kullanılmakta iken, belge adedi iki ye indirilmiştir.

2.2.4.2. Sağlık Bakanlığı'nda Yapılan Çalışmalar

Hizmet alanlarıyla ilgili yeni politikalar geliştirme ve uygulama alan ödülünü alan Sağlık Bakanlığı projeye katılma amacını ve konusunu şöyle özetlemiştir; 'İsraf kalemlerinin azaltılması, maliyetlerin düşürülmesi, mevcut kaynakların etkili

kullanımı ile hizmet kalitesinin geliştirilmesi ve vatandaş memnuniyetinin sağlanmasıdır.'

Yürütülen faaliyetler ise şöyledir; (Sağlık Bakanlığı'ndan temin edilen 2005 yılı verilere göre)

a. SABİM (Sağlık Bakanlığı İletişim Merkezi) kurulması. Tüm şikâyet ve önerilerin hızlıca alınması ve etkin ve kolay yolla taleplerin sonuçlandırılması amaçlanmıştır.

b. 112 acil sağlık hizmetlerinin ülke genelinde yaygınlaştırılması ve bu hizmetlerin tüm vatandaşlara ulaşması sağlanmıştır. Hizmet sunumunda etkin ve verimli bir şekilde yararlanılarak tasarruf sağlanması amacıyla çalışmalar yapılmıştır.

c. Performansa dayalı ek ödeme sistemi hayata geçirilmiştir. Personelin puanları her ay tespit edilen bir katsayı ile çarpılarak performansa göre alacakları döner sermaye payları belirlenmiştir.

d. Personelin dengeli dağılımı için mevzuat hazırlanmıştır. Böylece eksik personelin açacağı ek masrafları (başka şekillerde hizmetin verilmesine devam edilmesi) önlemiştir.

e. 2003 sonunda ülke genelinde 564 acil yardım istasyonu mevcut iken, 2004 yılı sonunda 890 istasyon hizmet vermeye başlamıştır.

f. Referans fiyat sistemi uygulaması ile AB ülkeleri arasındaki en ucuz fiyat referans alınarak büyük ölçüde kamu tasarrufu sağlanmıştır.

2.2.4.3. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nde Yapılan Çalışmalar

Bürokratik işlem ve süreçlerin azaltılarak vatandaşla ilgili işlemlerin basitleştirilmesi alan ödülü alan kurum, proje amacını ve konusunu şöyle ifade etmiştir; '3294 sayılı yasa kapsamına giren vatandaşların kurumun hizmetlerinden nasıl daha iyi faydalanabilirler ve kuruma başvuranların başvuru sürecini nasıl kısaltabiliriz' olarak belirtilmiştir.

Yapılan faaliyetler ise şöyledir; (Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nden elde edilen 2005 yılı verilerine göre)

a. Vakıf yardımlarından faydalanmak için başvuran vatandaşların daha hızlı sonuç alması için kurumun diğer sosyal güvenlik kuruluşları ile anlaşarak, başvuran vatandaşların bilgilerini vakıf kullanımına diğer sosyal güvenlik kurumlarından verilecek internet sayfasından elektronik ortamda kontrol edilmek suretiyle başvurunun çok kısa zamanda neticelenmesi sağlanmıştır.

b. Başvuran vatandaşlardan sadece nüfus bilgileri istenerek gerekli sorgulamaya çok kısa bir zamanda ulaşılması sağlanmıştır.

2.2.4.4. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nce Yapılan Çalışmalar

Yatırım kararlarında stratejik önceliklerin göz önünde bulundurulması alan ödülü kazanan DSİ projeye katılma amacını ve konusunu şöyle özetlemiştir 'DSİ'nin hizmetlerini daha iyi bir şekilde yürütmek, mevcut imkânları en iyi şekilde değerlendirmek, tamamlanamayan yatırımları milli ekonomiye kazandırmak'.

Yapılan çalışmalar ise şöyledir; (Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nden temin edilen 2005 yılı verilerine göre)

a. Yatırımların tamamlanma sürelerinin kademeli olarak 12, 6 ve 3 yıla indirilmesi.

b. Yarım kalan yatırımların hızla tamamlanması: fiziki gerçekleşmesi % 70'in üzerindeki öncelikli projelere daha fazla ödenek tahsis edilerek, kısa sürede faydaya dönüşmesi sağlanmıştır.

c. Makine ve işgücü en iyi şekilde değerlendirilmiştir. Verimsiz çalışan makine ve ekipmanlar 'toplu çalışma' ile dere ıslahlarına veya 'bölünmüş yol çalışmalarına' yollanmıştır.

d. DSİ tarafından yürütülen 225 büyük proje revize edilerek sözleşmeye uymayan taraflar için projeleri lehine güncellemiştir.

e. İnşaatı devam eden projelerin bazılarında lüzumsuz imalatlar, gereğinden fazla boyutlar veya aşırı kazı gibi hususlar tespit edilmiştir. DSİ bu projeleri

müteahhit firma temsilcileri ile yapılan görüşmelerle revize ederek önemli tasarruf sağlamıştır.

f. Geçmişte nihai noktaya gelmiş ancak henüz onaylanmamış projeler yeniden ele alınmış, yeniden değerlendirilerek yapılan pazarlıklar sonucunda ciddi oranda tasarruf sağlanmıştır.

g. İnşa halindeki bazı projelerin benzer işlere nazaran çok düşük olan ihale tenzilatları müteahhit firmalar ile yapılan görüşmeler ile yükseltilerek tasarruf sağlanmıştır.

h. Bazı projelerdeki lüzumsuz imalatların muhtevadan çıkarılmasıyla hem gereksiz imalatlardan kurtulunmuş hem de projenin yapım süresini kısaltmıştır.

i. Uluslar arası projelendirme kriterlerinin uygulanmasıyla tasarruf sağlanmıştır.

j. DSİ bünyesindeki rantabl olmayan teşkilat birimlerinin birleştirilmesi, işlevini yitiren ünitelerin kapatılması, gönüllü emeklilik sistemine personel teşvik edilmiştir.

k. DSİ makine parkında bulunan araçların gayrı ekonomik olanlar etüt edilerek satılmasıyla, yeni alınan çok verimli profesyonel teçhizatla işlerde zaman dan tasarruf sağlanmıştır.

l. Sulama sistemi modernize edilerek kamulaştırma masrafından vatandaştan alınan bedelsiz irtifak hakkı tesis edilerek tasarruf sağlanmıştır.

m. Atıl durumdaki gayrimenkullerin satışıyla ciddi miktarda tasarruf elde edilmiştir.

2.2.4.5. Toprak Mahsulleri Genel Müdürlüğü'nde Yapılan Çalışmalar

Kurumların örgüt yapılarının gözden geçirerek etkin olmayan birimlerin kapatılması alan ödülünü alan TMO çalışmanın amacını ve konusunu şu şekilde ifade etmektedir 'TMO hazineye yük olmadan daha verimli, karlı bir işletme olarak faaliyetlerini sürdürmesi amacıyla yeniden yapılanmak'.

Yapılan çalışmalar ise şöyledir; (Toprak Mahsulleri Ofisi Basın Müşavirliği'nden temin edilen 2005 yılı verilerine göre)

a. TMO'nun yeniden yapılanması kapsamında işyerlerinin performansı yeniden değerlendirilmiş, norm kadro ve pozisyonlar ihtiyaca göre yeniden planlanmıştır.

b. Ekonomik ömrünü dolduran araçlar satışa çıkarılmıştır.

c. Serbest piyasa ile rekabet gücü kalmayan Horozlu İşletme Müdürlüğü kapatılmıştır.

d. Zarar eden İskenderun Eğitim ve Dinlenme Tesisleri özel sektöre kiraya verilmiştir.

e. TMO'nun 2004/2005 alım kampanyasının finansmanı için 150 milyon USD kaynak ihtiyacını yapılan araştırmalar neticesinde YTL cinsinden krediyi varlığa dayalı finansman sistemiyle ucuz maliyetli kredi sağlamıştır (Başbakanlık, 2005: 45-58).

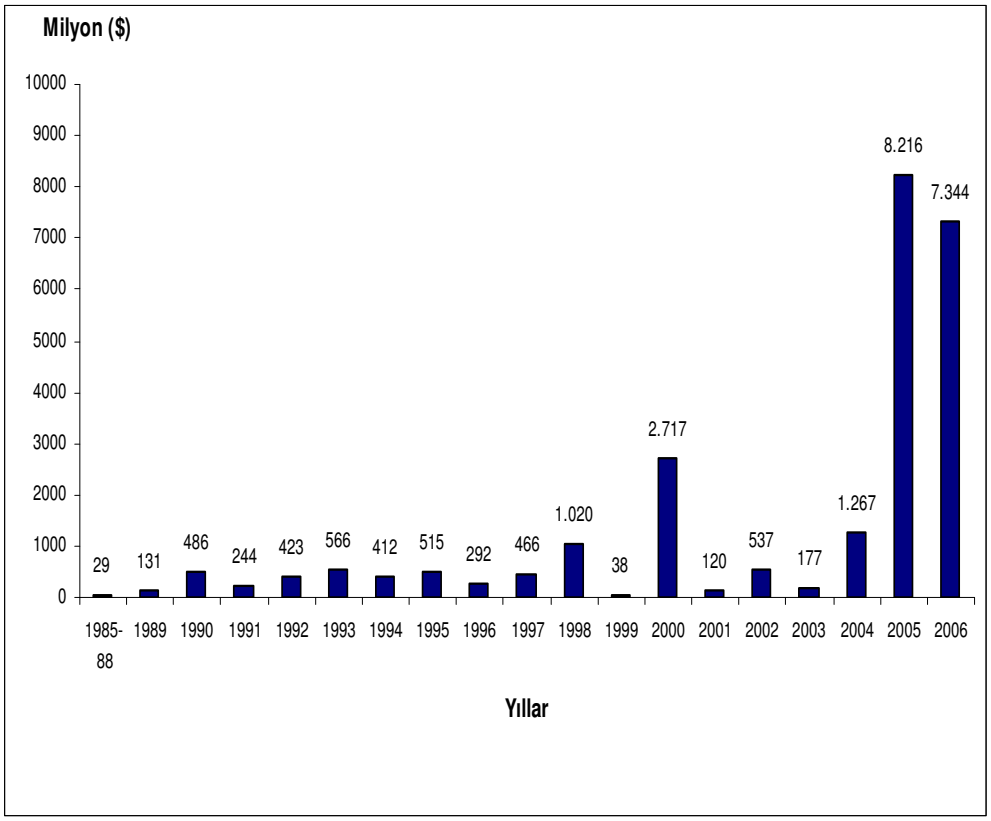
2.2.5. Özelleştirme Yolu İle Türk Kamu Yönetiminde Tasarruf Sağlanması

İdareyi hizmet sunumunu özel sektöre devretmeye iten temel neden ise maliyet tasarrufudur (Ulusoy ve Vural, 2004: 119). Özelleştirme kararı alınırken izlenmesi gereken özel amaçlardan, kararlarında konusunu da belirleyecek olan, en önemlisi, ''Ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak'' yani kamu adına tasarrufta bulunmasıdır (4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 1. Maddenin a. Fıkrası.). Dolayısıyla, kamu giderlerinde azalma sağlamayan bir özelleştirme hukuka da aykırıdır.

Özelleştirme ile devletin ekonomideki sınaî ve ticari aktivitesinin en aza indirilmesi hedeflenirken, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin oluşturulması, devlet bütçesi üzerindeki KİT finansman yükünün azaltılması, sermaye piyasasının geliştirilmesi ve

atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması, bu yolla elde edilecek kaynakların altyapı yatırımlarına kanalize edilebilmesi mümkün olacaktır (oib.gov.tr, 2006). Özellikle son yıllarda artan özelleştirme çalışmaları, özelleştirmelerin kamusal tasarrufa etkileri üzerinde yeterince fikir vermektedir (Bakınız, Tablo: 6).

TABLO 6 : Yıllar İtibariyle Türkiye'de Özelleştirme Çalışmaları



Kaynak: www.oib.gov.tr , 22 Mart 2006.

1986 yılından itibaren hız kazanan ve tamamı kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirme kapsamına alınması yoluyla yürütülen program çerçevesinde, İdare tarafından bugüne kadar 193 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmış ve bu kuruluşlardan 184'ünde hiç kamu payı kalmamıştır. 1985 yılından bugüne kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı 25 milyar $ düzeyindedir (Tablo:5) (oib.gov.tr, 2006).

TABLO 5 : 1986–2006 Dönemi Gerçekleşen Özelleştirme İşlemleri

1986 - 2006 DÖNEMİ GERÇEKLEŞTİRİLEN ÖZELLEŞTİRME İŞLEMLERİ

	1986 - 2004 ($)	2005 ($)	2006 ($)	TOPLAM ($)
- Blok Satış	3.923.951.478	7.054.000.000	6.910.000.000	17.887.951.478
- Tesis/Varlık Satışı	1.469.981.073	399.412.489	434.030.000	2.303.423.562
- Halka Arz	2.860.019.875	273.719.603	0	3.133.739.478
- İMKB'de Satış	800.819.126	460.234.642	0	1.261.053.768
- Yarım Kalmış Tesis Satışı	4.368.792	0	0	4.368.792
- Bedelli Devirler	377.836.828	28.351.395	208.779	406.397.002
TOPLAM	**9.436.977.172**	**8.215.718.129**	**7.344.238.779**	**24.996.934.080**

Kaynak: www.oib.gov.tr, 22 Mart 2006.

Yerel yönetimler tarafından özelleştirmeye konu edilen hizmetler çöp toplama, ağaçların bakımı, yolların bakım ve onarımı, araç bakım işleri, toplu taşım, temizlik vb olarak sıralanabilir. Yapılan özelleştirme işlemleri sonucunda %90'lara varan tasarruflar sağlanmıştır. Bunun temel nedeni ise rekabetin getirdiği etkinliktir (Ulusoy ve Vural, 2004: 136).

Özellikle ihale yöntemi (contracting-out), kamu tarafından gerçekleştirilmekte olan bir mal ve hizmetin üretiminin, tamamen veya kısmen, ihale ile belirlenen firmaya devredilmesidir. İhalede temel ölçü, o hizmetin minimum maliyetle yapılması olduğu için, etkinliğin yanı sıra, kamu giderlerinde tasarruf sağlamayı hedefleyen bir yöntemdir. Bu yöntem Türkiye'de, gerek KİT'ler, gerekse diğer kamu kuruluşlarında, maliyetlerde tasarruf sağlaması ve son yıllarda personel konusunda getirilen kısıtlamalar nedeniyle büyük çapta uygulanmaktadır. Başlangıçta temizlik, yemek ve benzeri hizmetler sözleşme ile müteahhitlere verilirken, daha sonra doğrudan üretimle ilgili hizmetler de sözleşme ile firmalara ihale edilmeye başlanılmıştır (ydk.gov.tr, 2006).

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) yaptığı satışların yanı sıra satılan kuruluşlarda bulunan personelin ayrılması nedeniyle, maaş ödemelerinden yaklaşık 26 trilyon lira tasarruf sağlamıştır. Özelleştirme kapsamında bulunan kuruluşlarda çalışanların sayısı, emeklilik ya da satış yoluyla ayrılmalar nedeniyle, 2003 yılı Kasım ayı itibariyle 13 bin kişi azalmıştı (ntvmsnbc.com, 2006–1). İdare, bunlar için 270,6 trilyon lirası kıdem tazminatı, 56,7 trilyon lirası da ihbar tazminatı olmak üzere toplam 317 trilyon liralık yükümlülük üstlendi. Ayrılanların devlet bünyesinde kalmaları durumunda bu yıl için alacakları maaş ve ücret tutarı 109,5 trilyon lirayı bulurken, önümüzdeki yıl da 234,4 trilyon lira ödenmesi gerekecekti. Dolayısıyla söz konusu çalışanlara iki yıl içinde ödenmesi gereken para 343,7 trilyon lira olarak hesaplandı (sabah.com.tr, 2006). Özelleştirme tartışmasının bam teli, mülkiyetin el değiştirmesinin verimliliği ve dolayısıyla tasarrufları artıracağı düşüncesidir (siyasigazete.net, 2006).

2.2.5.1. Denizbank'ın Özelleştirilmesi

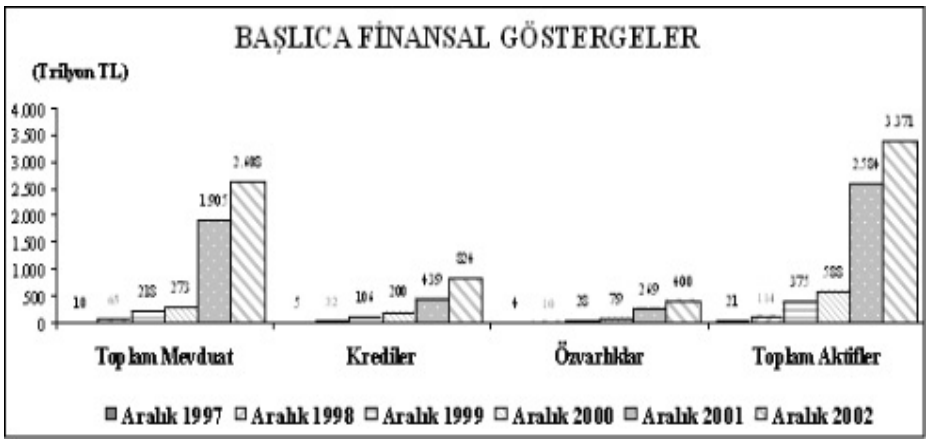
Denizbank, gelişmekte olan Türk denizcilik sektörüne finansman sağlamak üzere 1938 yılında bir devlet bankası statüsünde kurulmuştur. 1992 yılında hükümetin bazı devlet bankalarını birleştirme kararı sonrasında banka, Emlakbank çatısı altına girmiştir. 1997 yılında Emlakbank'tan ayrılan Denizbank ayrı bir tüzel kişilik olarak özelleştirilmiştir. Özelleştirme aşamasında, 1992 yılından sonra pasif konumda bulunan birkaç eski şube dışında, banka'nın önemli bir aktifi bulunmamaktaydı.

1997 yılı başlarında Zorlu Holding, Denizbank'ı Özelleştirme İdaresi'nden satın almış ve aynı yılın Eylül ayında faaliyete geçirmiştir. Denizbank ağırlıklı olarak küçük ve orta ölçekli işletmeler, ihracatçılar, özel sektör şirketleri ve bireysel bankacılık müşterilerine yönelmiştir (oib.gov.tr, 2006–1).

Özelleştirme öncesi kurumun personel sayısı yok denecek kadar az iken, özelleştirildikten sonra bu sayı 2860'a yükselmiştir. Şube sayısı ise özelleştirilmeden önce 3 özelleştirildikten sonra 163 olmuştur (oib.gov.tr, 2006–1).

Bankanın özelleştirildik den sonraki büyüme realizasyonu devlet kurumu iken olan durumundan oldukça ileri seviyede olduğu görülmektedir (Tablo: 7). Buradan Denizbank'ın devlette iken ekonomik mana da devlete yük olduğu sonucuna varılmıştır.

TABLO 7 : Denizbank Özelleştirme Öncesi/Sonrası



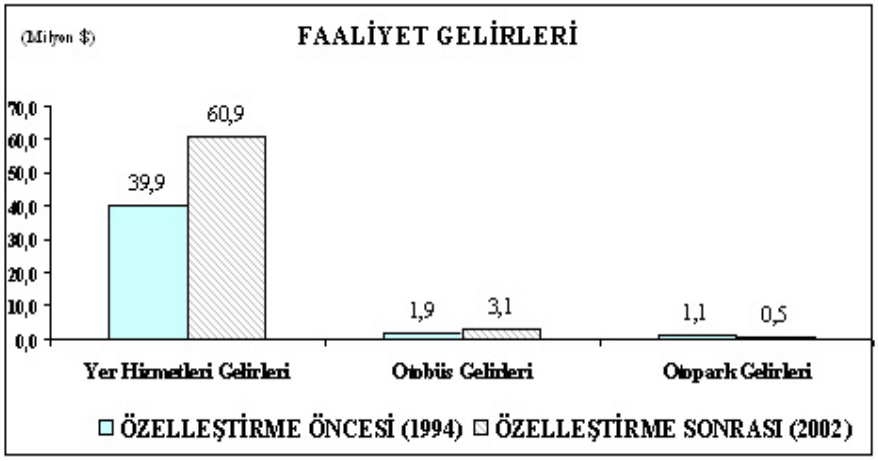
Kaynak: http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/denizbank1.htm, 22 Mart 2006.

2.2.5.2. Havaş'ın özelleştirilmesi

Türkiye'nin ilk Yer Hizmetleri Şirketi olan Havaş, 1933 yılında devlet tarafından havayollarına yer hizmetleri ve ikram servisi sağlamak üzere kurulmuştur. Şirketin ikram hizmetleri 1987 yılında usaş adı altında ayrılarak özelleştirilirken, yer hizmetleri bölümü Havaş Havaalanı Yer Hizmetleri A.Ş. olarak faaliyetlerine devam etmiştir.

1995 yılı Nisan ayında Havaş hisselerinin %60'ının Türkiye'nin büyük gruplarından biri olan Park Grubuna satılması ile şirketin yer hizmetleri bölümü de özelleştirilmiştir.

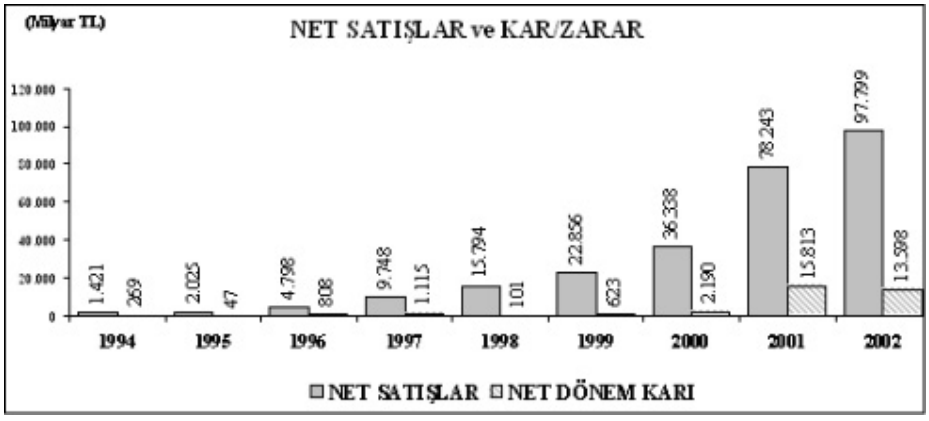
TABLO 8 : Havaş'ın Özelleştirme öncesi/sonrası Faaliyetleri



Kaynak: http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/havas1.htm, 2006.

Havaş'ın özelleştirildikten sonraki gelirleri incelendiğinde satılması ile devletin ciddi anlamda tasarruf ettiği görülmektedir. Elbette devlet her özelleştirmeden tasarruf edebilmiş değildir, ancak özel sektör mantalitesinden uzak işleyen kamu işletmeleri özelleştirildikten sonra ciddi kar realizasyonları gösterdiği de gerçektir.

TABLO 9 : Havaş'ın Özelleştirme Öncesi/Sonrası Kar-Zarar



Kaynak: http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/havas1.htm, 2006.

2.2.5.3. TDİ Liman İşletmeleri

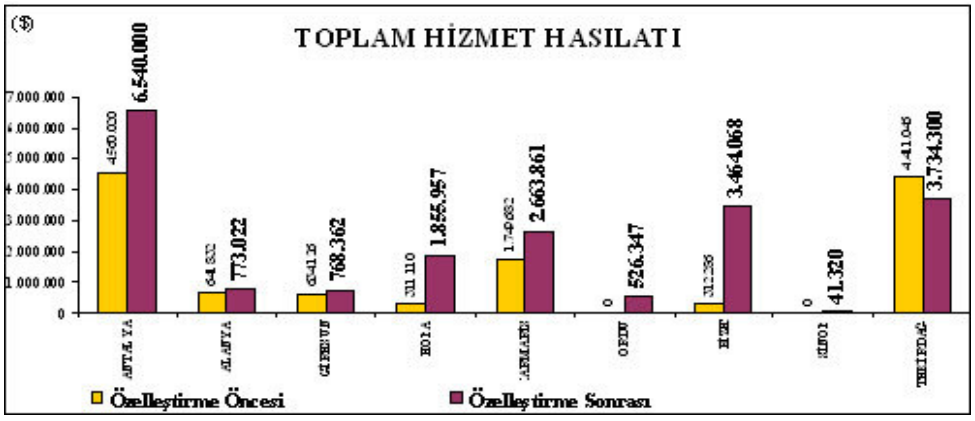
TDİ Liman İşletmeleri bilgileri incelendiğinde özelleştirilmeden önceki personel sayısının düştüğü gözlemlenmiştir (Tablo: 10). Ancak toplam hizmet hasılatı tablosu incelendiğinde, limanların çoğunluğunun da alınan hizmet hasılatlarının arttığı görülmektedir (Tablo: 11).

TABLO 10 : TDİ Liman İşletmeleri Personel Sayıları

	DEVİR TARİHİ İTİBARİYLE	ÖZELLEŞTİRME SONRASI
ALANYA	25	9
ANTALYA	212	105
GİRESUN	63	20
HOPA	76	102
MARMARİS	10	12
ORDU	5	15
RİZE	13	20
SİNOP	1	1
TEKİRDAĞ	68	57
TOPLAM	**473**	**341**

Kaynak:
http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/tdi_liman_isletmeleri1.htm, 2006.

TABLO 11 : TDİ Liman İşletmeleri Hasılat Göstergeleri



Kaynak: http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/tdi_liman_isletmeleri1.htm, 2006.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE UYGULANAN TASARRUF ÖNLEMLERİNİN SONUÇLARI

Ankara'da üst düzey bürokratlar ile yapılan mülakatlar neticesinde tasarruf genelgelerini çalışanların nasıl algıladıkları maddeler halinde aşağıda açıklanmıştır;

DPT de görüşülen 26 yıldır bütçe dairesinde uzman olarak çalışan bir kişinin, tasarruf genelgeleri ile ilgili söyledikleri şöyledir: ''Tasarruf genelgeleri kamu personeli tarafından emredici ve zorlayıcı hükümler içermesi nedeniyle, genelgelere olumsuz bakılmasına neden olmaktadır. Kullanılan dilin sertliği, genelgenin vermek istediği mesajın algılanmamasına neden olmaktadır. Tasarruf Genelgelerinde yıllardır gördüğü en önemli eksikliği ise, genelgelerde izin verilemeyecek durumların açıklandığı metinlerden sonra oraya getirilen 'ANCAK' kelimesinden sonra sıralanan istisnalardan genelgelerin suiistimal edildiğini söylemiştir. Bu istisnaların yayınlanmasının genelgelerin tabiatına aykırı olduğunu düşündüğünü söylemiştir. Genel olarak da Tasarruf Genelgeleri çerçevesin de izin verilemeyecek uygulamaların memuriyet hayatı boyunca nadiren reddedildiğini gördüğünü söylemiştir. DPT'nin iznine tabi olan, fakat Tasarruf Genelgeleri ne takılan birçok projeye izin verildiğini'' söylemiştir.

Maliye Bakanlığı Daire Başkanlarından Bir bürokrat ile yapılan mülakatta ise; ''Tasarrufun personelce algılanmasında bilinçsizliğin olduğunu belirterek, insanların bu kafa yapısıyla sorunun çözülmesinin ancak eğitimle gerçekleşeceğini belirtmiştir. Tasarruf Tedbirleri çerçevesinde getirilen benzin yasağından bahsetmiş, bu konuyla ilgili bir gözlemin de söyle aktarmıştır: Taşıtlara günlük limit verildiği dönemde limiti dolan gerek makam araca gerekse genel amaçlı araç için iş makineleri üzerine akaryakıt kaydederek alım yapıldığını gördüğünü söylemiştir. Kayıtlarda tasarruf edildiğinin görüldüğünü ancak gerçekte edilmediğinin'' altını çizmiştir. Ayrıca Özelleştirilen temizlik işlerinden Maliye Bakanlığının bir yılda 90 bin YTL tasarruf sağladığını, ihale edilen fotokopi bedelinin de birim başına 150 Ykr maliyetten 30

Ykr maliyetin edildiğini belirtmiştir. Kişisel fikri ise özelleştirmenin tasarrufa çok katkı sağladığı yönündedir.

İçişleri Bakanlığında görüşülen Uşak Valisi Sayın Kayhan KAVAS la yapılan mülakatta ise; ‘‘Tasarruf Genelgelerinin sık yayımlanmalarının, genelgelerin etkisini azalttığını düşündüğünü belirtmiştir. Kurumlara verilen bütçelerden Tasarruf Tedbirleri sebebiyle tasarruf sağlansa bile, yapılan tasarruf kurum tarafından başka bir yere aktarılarak gelecek yılda fazla ödenek alma gayretine girildiğini düşündüğünü söylemiştir. Kamu Personelinin Tasarruf Genelgelerine bakışını tavsiye niteliğinde algıladığını, bu yüzden mutlaka sonuçlarının analitik bir değerlendirmeye alınması gerektiğini’’ söylemiştir.

TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) bütçe uzmanı bürokrat ile yapılan görüşmede ise; ‘‘İlk kez bu yıl uygulamaya konan 3 yıllık Performans Bütçe kapsamındaki e-bütçe sistemiyle gereksiz ödeneklerin çıkarılmasının iyice güçleşeceğini söylemiştir. Maliye Bakanlığı, bu sistemin işlemeye başlamasından sonra kurumların tüm masraflarını elektronik ortamda bakanlığın görüşüne sunacak olmasını da önemli bir yenilik olarak’’böylece kamu personeli denetimin sürekli yapıldığını bileceğinden tasarruf ortamının oluşacağı düşünülmektedir.

Sağlık Bakanlığı Bakanlık Müşaviri ile yapılan görüşmede ise; ‘‘Başbakanlık Tasarruf Genelgelerinin tavsiye niteliğinde algıladığını, sınırlarının yani kapsamının adaletsiz olduğunu belirtmiştir. Bu itibarla Tasarruf Genelgelerinin tabana yayılmasının olumlu olacağını söylemiştir. Tasarruf Genelgelerinin etkilerinin şüphesiz olduğunu düşündüğünü ancak çok sınırlı olduğunu da eklemiştir. Emir niteliğindeki Tasarruf Genelgelerinin yerine daha çok motive edici Tasarruf Genelgelerinin yayımlanmasının isabetli olacağını söylemiştir. 59. Hükümet acil eylem planının da motivasyonlarını olumlu derecede etkilediğini ifade etmiştir.

3.1 BAŞBAKANLIK TASARRUF GENELGELERİNİN SONUÇLARI

Tasarruf Genelgelerinin sonuçlarının tam manasıyla rakamsal olarak ortaya konulamamasına rağmen, kamu harcamalarında belli bir miktar tasarrufa gidilmesini sağladığı bir gerçektir (Arslan, 2003: 117). Genelgelerin Başbakanlık tarafından çıkarılmasının doğal bir sonucu olarak kamu kurum ve kuruluşlarında hiyerarşiden kaynaklanan manevi bir baskı oluşturduğu görülmüştür.

Kamu kurum ve kuruluşlarının bazı harcamaları yapmak için izin ve onay ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla Başbakanlıkla doğrudan irtibata girme zorunlulukları, bu kurum ve kuruluşları daha dikkatli olmaya, yapacakları harcamalar konusunda makul ve mantıklı açıklamalar getirmeye zorlamaktadır (Arslan, 2003: 118). Ayrıca genelgeyi çıkarmanın gerek süreç açısından gerekse, prosedür açısından kolay olması idarenin bu uygulamayı sık kullanmasına neden olduğu anlaşılmıştır.

Genelgeler ile kamu harcamalarına getirilen kısıtlama ve sınırlamalara uyulup uyulmadığının takibi, ilgili birimlerin yetkilileri ile her ne surette olursa olsun teftiş ve denetim görevi üstlenen kişiler tarafından yapılması gereken bir işlemdir. Bu sonuçların sayısal verilere dökülmesi ve kesin bir değerlendirme yapılması her zaman mümkün olmamaktadır (Arslan, 2003: 119).

Tasarruf genelgelerinin tümünün değerlendirmesinden aşağıdaki başlıklar altında toplanan konulara vurgu yapıldığı görülmektedir (Ekici, 2004: 58–59).

a. Bütçe Kanunu ve Yıllık Programlama Uyulması

Tasarruf genelgelerinin birçoğunda; yatırımla ilgili olarak yer alan tedbir, sınırlama ve düzenlemelere azami ölçüde uyulması, kuruluşların harcama programlarına uymaları, yatırım programlarında stratejik önceliklerin göz önünde bulundurulması, yatırım programı da bulunmayan veya bütçede ödeneği bulunmayan işler için ihale,

satın alma ve harcama yapılmaması konuları, uyuması gereken ilkeler olarak belirtilmektedir..

b. İşgücü Tasarrufu Konusunda Alınabilecek Tedbirler

Teşkilat genişlemesine sebebiyet verecek şekilde yeni kadro ihdas edilmemesi, yeni birim kurulmaması, etkin olmayan birimlerin kapatılması veya küçültülmesi, bölge teşkilatının bulunduğu yerlerde varsa il teşkilatı ve şubelerin kapatılması, ihtiyaca uygun personele göre iş değil, işe göre personel ilkesinin esas alınması, kuruluşların norm kadro uygulaması için çalışmalara başlaması, geçici işçilerin vize edilmiş adam/ay sayıları ve çalışma süreleri kesinlikle artırılmaması, personelin yetiştirilmesinde, her seviyedeki personelin süratli ve doğru karar verme kendiliğinden iş görme ve yetkilerini kullanabilme niteliği kazanmasına önem verilmesi, ihtiyaç fazlası personelin, kurumun diğer birimlerine kaydırılması işgücü konusunda alınabilecek önlemler olarak sıralanmaktadır.

c. Kaynak Kullanımında Uygulanacak Tasarruf Tedbirleri

Kamu kaynaklarının israf edilmesinden, en verimli bir şekilde kullanılması, kuruluşların, bütçelerinde yer alan ödenekleri, hizmet önceliklerini göz önünde bulundurarak tasarruf anlayışı içinde kullanmaları, tahsis edilen ödeneklerin tahsis amacı dışında kullanılmaması, harcamaların tahsis edilen ödenekleri aşmaması, müteakip döneme borç bırakılmaması, kamu kuruluşlarının satın almak istedikleri malzemeleri öncelikle Devlet Malzeme Ofisinden almaları, bütçeleştirmiş ve planlanmış kaynağı olmayan ihalelere çıkarılmaması, proje maliyetleri tahmin edilirken keşiflerin gerekçi miktarlar üzerinden hazırlanması, lojman, memur evi, kamp, kreş, eğitim, dinlenme vb. sosyal tesis satın alınmaması, yurtdışı ve yurtiçi geçici görevlere gönderilecek personel sayısının görevin yapılmasını sağlayacak asgari düzeyde tutulması, kuruluşlara tahsis edilen ödeneklerden ihtiyaç duyulmayanların tenkis edilmesi, ödeneklerin gereksiz tüketilmesinin önlemesi, ek ödenek talebinde bulunulmaması bu alandaki ilkeleri oluşturmaktadır.

d. Elektrik Tüketiminde Uygulanacak Tasarruf Tedbirleri

Elektrik tesisatının düzenli olarak bakım ve kontrolünün sağlanması, kullanılmayan bina vb tesislerin elektriğin kesilmesi, elektrik kullanımında tasarruf bilici yaratılması, personelin bilgilendirilmesi ve özendirilmesi için kurum amirlerinin gerekli önlemleri alması, lambaların açma-kapama düğmelerinin altına "lüzumsuz ise söndür" yazılı bir kağıt takılması, yeni inşa edilen yapılarda ve tesisat yenileştirme durumlarında, personel olmadığında elektriklerin otomatik kapanmasını sağlayan, harekete duyarlı elektrik sistemleri kurulması, yerleşim düzeni oluştururken gün ışığından en fazla yararlanma hususuna dikkat edilmesi, çalışma saatlerinden sonra, unutulan veya açık bırakılan lambaların kontrol edilerek söndürülmesi hususunda nöbetçi personelin sorumlu kılınması, elektrik tüketiminde uygulanacak tasarruf önlemleridir.

e. Su Kullanımında Uygulanacak Tasarruf Tedbirleri

Su şebekesinin devamlı gözetim altında tutulması, su sızdıran bozuk musluk ve rezervuarların tamir edilmesi, kullanılmayan bina ve bölümlerin sularının ana beslenme vanalarından kesilmesi, çeşme sayısının ihtiyacı karşılayacak şekilde asgari düzeyde tutulması, çalışma saatlerinin bitimin sonra, açık bırakılan ve su istifasına neden olan muslukların kontrol edilerek kapatılması konusunda nöbetçi personele sorumluluk yüklenmesi ve takibin yapılması, suyun tasarruflu kullanımı konusunda çalışanların bilinçlendirilmesi tasarruf önlemleri olarak belirtilen konulardır.

f. Akaryakıt Kullanımda Uygulanacak Tasarruf Tedbirleri

Isı kaybının önlenmesi bakımından, pencere ve kapı kenarlarının sünger vb. malzemeyle yalıtılması gibi gerekli önlemlerin alınması, yeni inşa edilecek binalarda kolay ısıtmaya ve ısı kaybını en aza indirmeye yönelik yalıtım önlemlerinin alınması, kaloriferli binalarda kullanılmayan kısımların asgari ölçüde ısıtılması, kaloriferci olarak görevlendirilen personelin bu konuda eğitime tabi tutulması, ısı kaybını önlemek için bütün kalorifer peteklerinin önlerinin açık tutulması, kalorifer kazanlarının yakılma seviyesi ile dış hava sıcaklıkları arasında bir standart oluşturulması uyulması gereken tasarruf önlemleri olarak sıralanmaktadır.

g. Araç Kullanıma İlişkin Tasarruf Tedbirleri

Kullanılması ekonomik olmayan yıpranmış eski araçların elden çıkarılması, araç ihtiyacının satın alma yerine daha çok kiralama yöntemiyle karşılanması, araçların bakım ve kontrollerinin zamanında yapılması, ulaştırma hizmetlerinde merkezi kontrolün sağlanması, kamu hizmet araçlarının özel amaçla kullanılmasını önlenmesi, araçların bir havuza alınarak oradan kullanılması uyulması gereken tasarruf ilkeleridir.

h. Haberleşme ve Elektronik Sistemlerine İlişkin Tasarruf Tedbirleri

Bu konudaki tasarruf önlemlerini sıralarken, milletler arası görüşmeye açılabilecek telefonlar makam olarak belirtilmekte, cep ve araç telefonu tahsisi yapılacak makamlar yine sayılmaktadır. Bunların cep ve araç telefonu giderleri yanında milletlerarası görüşme yapılması görünmemektedir. Yeni alınacak her türlü iletişim araçlarının (telsiz, cep telefon, araç telefonu, faks cihazı) mevcut sistemlere uyumlu olması, kısa süre içinde ekonomik ve teknolojik ömrünü tamamlayarak, kullanımdan kaldırılacak sistem ve malzemelerin satsın alınmaması, şehir içi şehirlerarası ve yurtdışı telefon görüşmelerinde, kimlerin yetkili olduğuna ilişkin kriterler konulması,

telefonların üç dakika ile sınırlandırılması, kurum ve kuruluşların amirlerinin telefon faturalarını kontrol ederek özel görüşme bedellerini tahsil etmeleri, posta yoluyla sağlanması gereken iletişim faaliyetlerinin sadece PTT Genel Müdürlüğü aracılığıyla yürütülmesi istenmektedir.

i. Bilgisayar Sistemleri İlişkin Tasarruf Tedbirleri

Yeni alınacak her türlü bilgisayar ve donanımların mevcut sistemlere uyumlu olmasının sağlanması, kısa süre içinde ekonomik ve teknolojik ömrünü tamamlayarak kullanımdan kaldırılacak sistem ve malzemelerin satın alınması, bilgisayar alımlarını tek merkezden yürütülmesi bilgisayar sistemlerine ilişkin tasarruf önlemleridir.

j. Kırtasiye ve Demirbaş Malzeme Kullanımına İlişkin Tasarruf Tedbirleri

Bilimsel içerikli olmayan, daha çok sosyal ve tanıtım amaçlı olarak yayımlanan süreli yayınlara son verilmesi internet bağlantısı bulunan ve Resmi Gazeteye internet üzerinden ulaşabilen kuruluşların Resmi Gazeteye abone olmaması, fotokopi makinelerinin ve kâğıtlarının özel amaçlı kullanımın engellenmesi, fotokopi, faks ve benzeri büro makinelerinin ortak kullanımının geliştirilmesi artık kâğıtların toplanarak değerlendirilmesi, bu amaçla özel torbaları ve kutular kullanılması, yeni demirbaş eşya almak yerine mevcut malzemenin bakım- onarımının yapılması, kırtasiye ve demirbaş malzeme kullanıma ilişkin tasarruf önlemlerini oluşturmaktadır.

k. Temsil-Ağırlama ve Tören Giderlerine İlişkin Tasarruf Tedbirleri

Uluslararası toplantılar ve milli bayramlar hariç davetlerin düzenlenmemesi, kurum ve kuruluşlar tarafından hiçbir toplantıya çiçek gönderilmememsi, resmi yemek ve

davetlerde israf ve lüksten kaçınılması, yılbaşı ve bayramlar dönemlerinde görevlileri tarafından gönderilecek tebrik ve benzeri posta hizmetlerinin kağıt, baskı ve posta v.b. giderlerinin kurum ve kuruluş bütçesinden karşılanmaması, genelgelerde sayılan makamlar dışında günlük gazete alınmaması, mevzuat gerekleri dışında, kurum ve kuruluşların tasarrufları altında bulunan kaynaklardan plaket, hatıra ve hediye türü işlerin yaptırılmaması tasarruf tedbirleri olarak sıralanmaktadır.

Başbakanlık Genelgeleri ile izin ve onay müessesesine bağlanan konuların yazışma mercii ve takibi Başbakanlığın çeşitli birimleri tarafından yürütülmektedir.

Genelgelerde personel atamaları, nakiller, kadro tahsisleri gibi kamu personeli ile ilgili işlemler Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü yapmaktadır. Kamu personelinin yurtdışı geçici görevlendirilmeleri ile ilgili işlemler Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı ve izne tabi diğer yatırım ve ödenek işlemleri ise Başbakanlık Ekonomik ve Mali İşler Başkanlığı tarafından takip edilmekte ve yürütülmektedir.

Tasarruf Genelgeleri ile ilgili olarak Başbakanlığın yürüttüğü işlemlerin parasal boyutu, iş yükü ve alınan sonuçlar çerçevesinde fikir vermesi açısından ilgili birimlerden alınan rakamsal bazı veriler aşağıya çıkartılmıştır (Arslan, 2003: 118–119).

Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü;

Genel Müdürlüğün 01.01.1998- 30.11.2002 döneminde ilişkin verilerine göre; Başbakanlık tarafından Genel Bütçeli Kuruluşlar, Katma Bütçeli Kuruluşlar, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Özel Bütçeli Kuruluşlar, Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar ve Fonlara verilen açıktan atama izinlerine ilişkin rakamsal bilgiler aşağıya çıkarılmıştır.

TABLO 12 : Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Verilen Açıktan Atama İzinleri (Belediyeler Hariç)

Yıllar	Memur	Sözleşmeli	İşçi	Toplam
1998	116.525	13.445	19.050	149.020
1999	62.415	10.487	9.553	82.455
2000	102.846	3.825	1.412	108.083
2001	50.859	5.038	111	56.008
2002	9.989	4.108	-	14.097
Toplam	**342.634**	**36.903**	**30.126**	**409.663**

Kaynak: T.C Başbakanlık Personel Prensipler Genel Müdürlüğü, 2004

TABLO 13 : Belediyelere Verilen Açıktan Atama İzinleri

1998	1999	2000	2001	2002	TOPLAM
5.759	8.577	3.043	210	671	18.260

Kaynak: T.C Başbakanlık Personel Prensipler Genel Müdürlüğü, 2004

Tabloların incelenmesinden de anlaşılacağı gibi incelenen beş yıllık dönemde toplam 427.923 adet açıktan atama izni verilmiştir. Kurum ve kuruluşların taleplerinin ne kadar olduğuna ilişkin veriler elimizde olmadığından izin uygulamasının ne kadar caydırıcı ve tasarruf sağlayıcı olduğu konusunda fikir edinmek mümkün olmamıştır.

Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı;

Başkanlığın verilerine göre, kamu görevlilerinin yurtdışı görevlendirme izinlerine ilişkin bilgiler aşağıya çıkartılmıştır.

TABLO 14 : Kamu Görevlilerinin Yurtdışı Görevlendirme İzinleri

Yıllar	İzin Verilenler (Kişi Sayısı)	İzin Verilmeyenler (Kişi Sayısı)	Oran (%)
1999	4.812	202	4.2
2000	9.242	91	0.9
2001	7.674	65	0.8
2002	2.663	92	3.0
Toplam	24.391	450	1.8

NOT: 1999 yılı son yedi aylık dönemi, 2002 yılı da 19.07.2002 tarihine kadarki dönemi kapsamaktadır.

Kaynak: T.C Başbakanlık Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, 2004

Görüldüğü gibi izin verilmeyenlerin oranı oldukça düşük düzeydedir. Görevlendirmelerin yapılmasının zorunlu olduğu veya izin alınması konusunda ilgili kurum ve kuruluşların ısrarcı olduğu sonucuna varılmıştır.

Yurtdışı görevlendirmeleri konusunda izin işlemlerinin Başbakanlık tarafından yürütülmesinin maliyeti dikkate alınarak konunun yeniden değerlendirilmesinde, zaman ve gereksiz yazışmalar bakımından sakıncalar olduğu gerçektir.

Milli Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı ve Merkez Bankası yurtdışı görevlendirmeler konusunda Genelge ile izin alması gerekmeyen kurumlar arasındadır. Genelgenin açık hükmü olmasına rağmen; Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve kapsamdaki kuruluşlar, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Halk Bankası ve Ziraat Bankası, (TODAİE) Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünün halen yurtdışı görevlendirmelerde Başbakanlıktan izin almadığı, TRT'nin ise yeni almaya başladığı anlaşılmıştır (Arslan, 2003: 120).

Başbakanlık Ekonomik ve Mali İşler Başkanlığı;

Başkanlığın verilerine Göre 2002 Yılında Tasarruf Tedbirleri gereğince Başbakanlık iznine tabii olan konularda kurumların izin verilmeyen talepleri ve bu taleplerin parasal tutarları aşağıya çıkartılmıştır;

TABLO 15 : Kamu Kurum ve Kuruluşlarının İzne Tabi Harcamalarına Getirilen Kısıtlamalar ve Parasal Boyutu (YTL)

S.No	Kurumun Adı	Talebin Türü	Parasal Tutarı
1	Tapu Kadastro Gn. Md.	Taşıt Alımı	2.025.000
2	Çay İşletmeleri Gn. Md.	Temsil-Reklâm	340.000
3	Türkiye Taşkömürü Kurumu	Temsil	40.250
4	Eti Holding Gn. Md.	Temsil-Reklâm	274.500,002
5	Kıyı Em. Gemi. Kur. Gn. Md.	Temsil	40.000
6	Milli Piyango Gn. Md.	Temsil	30.000
7	Özelleştirme İdaresi Bşk.	Reklâm	580.000
8	Denizcilik Müsteşarlığı	Temsil	10.000
9	T. Kalkınma Bankası A.Ş.	Temsil	12.600
10	Maden Tetkik Arama Gn. Md.	Diğer	135.000
11	Basın, Yayın, Enf. Gn. Md.	Temsil	50.000
12	Meteoroloji İşl. Gn. Md.	Temsil	7.000
13	Milli Savunma Bakanlığı	Temsil	318.400
14	İçişleri Bakanlığı	Demirbaş ve Bina	582.701,5
15	Milli Eğitim Bakanlığı	Temsil-Yatırım	373.950
16	Bayındırlık ve İskan Bak.	Diğer	435.634,32
17	Sağlık Bakanlığı	Yatırım	2.350.000
18	Ulaştırma Bakanlığı	Temsil	315.000
19	Tarım ve Köy işleri Bak.	Temsil	57.000
20	Çalışma ve Sos. Güv. Bak.	Temsil-Taşıt	102.000
21	Sanayi ve Ticaret Bak.	Temsil	178.000
22	Enerji ve Tab. Kayn. Bak.	Temsil-Reklâm	1.868.560
23	Kültür Bakanlığı	Temsil	130.000
24	Turizm Bakanlığı	Diğer	620.000
25	Orman Bakanlığı	Reklâm	100.000
26	Çevre Bakanlığı	Temsil	3.000
	Toplam		**10.978.595,822**

NOT: Tablodaki bilgiler 2002 yılı ilk (10) aylık döneme aittir

Kaynak: T.C Başbakanlık Ekonomik ve Mali İşler Daire Başkanlığı, 2004

Kurumların özellikle temsil-ağırlama ve reklâm giderlerine ilişkin izin taleplerinin karşılanmaması veya miktar olarak azaltılarak karşılanması yönünde bir eğilim olduğu ve bundan dolayı belli oranda tasarruf sağladığı anlaşılmıştır.

3.1.1. Tasarruf Genelgelerinin Uygulanması Konusunda Karşılaşılan Problemler

a. Özellikle son yıllarda kamuoyunda devlet imkânlarının çok büyük miktarlarda yolsuzluklar aracılığıyla belirli kişi ve gruplara kanalize edilmesi sonucu ciddi bir şey yapılamadığı kabul edilmekte, kamu kurum ve kuruluşlarındaki telefon, yakıt, araç v.b. küçük sayılabilecek konularla uğraşılıyor görünmesi ise halk deyimi ile "göz boyama" olarak nitelendirilmektedir.

b. Tasarruf Genelgelerinin belli bir standardının olmadığı görülmüştür. Genelge adı "Tasarruf Tedbirleri" olarak ifade edilmemiş olsa bile çoğu zaman içeriği gereği tasarrufa yönelik olduğu anlaşılan genelgeler çıkartılmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları ise yıllardan beri "Tasarruf Tedbirleri" olarak adlandırılan genelgeler konusunda daha dikkatli olduklarını yapılan mülakatlar vasıtası ile de kabul etmektedirler.

c. Genelgeler genel olarak çalışma yaşamını Ankara'da sürdüren, taşranın ve diğer bakanlıkların işleyişi konusunda yeterince bilgi sahibi olmayan makro düzeyde rakamlar ile ilgilenen bürokratlar tarafından hazırlandığı görülmektedir. Böylece geniş katılımlı bir çözümün oluşmadığı gözlenmiştir.

d. Genelgeler çıkartılırken bazı kurum ve kuruluşların hiç kapsama alınmaması, bazılarına belli alanlarda istisnalar tanınması, Genelge çıktıktan sonra belli kurum ve kuruluşlara yönelik olarak daha sonra değişiklikler yapılması bütünlüğü bozmakta ve yönetsel adalet kavramı ile bağdaşmamaktadır.

e. Ülkemizdeki ödenek sisteminin düzgün çalışmaması nedeniyle, Genelgelerle sınırlanan bazı konularda özellikle taşrada kamu hizmetlerinin sunumunda aksamalar olmakta, bunun bir yansıması olarak çalışma gayreti olmayan kamu görevlileri açısından çalışmamak için bu genelgeler bahane edilmektedir.

f. Genelge hükümlerine uyulmamasının çoğu zaman cezai bir müeyyidesi yoktur. Memurlar açısından müeyyide en hafif disiplin cezasından ibarettir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 125/A-c fıkrasında; "Kurumca belirlenen tasarruf tedbirlerine riayet etmemek," UYARMA cezasını

gerektiren bir suç olarak sayılmıştır. Genelge ile uymayanlara yeni bir ceza tayini de mümkün değildir. (Anayasanın 128. maddesi ikinci paragrafı gereği ancak Kanunla olabilir.) (Arslan, 2003: 122).

g. Kamu kurum ve kuruluşları merkez veya taşrada, genelgelerle getirilen kısıtlama ve yasaklamalar nedeniyle bütçe imkânlarıyla yapamadıkları harcamaları gerçekleştirmek için Vakıf, Dernek v.b. adlar altında çeşitli yapılanmalara yönelmekte olduğu görülmüştür. Bu vakıf veya dernekler ile vatandaşlardan ücret talep edilmekte olduğu bilinmektedir. Bunun sonucunda vatandaşın kamusal hizmetlerin sunumuyla ilgili temel haklarının olumsuz etkilendiği düşünülmektedir. Tasarruf eden kamu personeliyle tasarruf etmeyen personelin aynı şekilde değerlendirilmeye tabii tutulması doğru gözükmemektedir. Tasarruf konusunda yapılmış çalışmalar sicil değerlendirilmelerinde göz önünde bulundurulmalıdır.

h. Genelgelerin "Kapsam" başlığı altında sayılan daire ve idarelere ek olarak; her ne kadar özel hukuk tüzel kişisi olsa da belediyelerin ve il özel idarelerinin koyduğu sermaye ile kurulan ve faaliyet yürüten, bunların imkânlarını kullanarak büyüyen şirketlerinde bu genelgenin kapsamı içerisine alınması gereklidir. Bu uygulama ile belediyelerin ve özel idarelerin harcamalarının denetim altına alınmasının mümkün olacağı düşünülmüştür.

i. Haberleşme imkânlarından yararlanan kişi ve makam sayılarında ki sınırlamanın daha da artırılabileceği gibi yurt dışında temsilcilikleri olmayan makamların yurt dışı görüşmelerine sınırlamalar getirilmesinin mümkün olabileceği, hizmet binalarının tümünde mutlaka santral uygulamasına geçilmesinin yararlı olacağı ve böylece gereksiz görüşmelerin takibini mümkün kılacağı görülmüştür (icisleri.gov.tr, 2006–2).

3.1.2. 2003/39 Sayılı Tasarruf Tedbirleri Genelgesinin Sonuçları

2003 yılında çıkarılan kamu kurum ve kuruluşlarının daha etkin ve daha az maliyetle hizmet üretmesi bağlamında çok geniş bir çerçeve çizen 2003/39 sayılı genelge ayrıntılı olarak analiz edildiğinde bizlere şu bulguları sunmaktadır:

a. Öncelikle kapsadığı alan bakımından geniş ve kamunun neredeyse tüm kesimlerini kavrayan bir yapıya sahiptir. Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları, bütçenin transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme kapsam ve programına alınmış hisselerinin yarısından fazlası kamuya ait olan özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlar, fonlar, döner sermayeler, 4603 sayılı Kanuna tabi olanlar dışındaki kamu bankaları, kanunlarla veya kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan kurumlar ile kurut/üst kurullar ve diğer tüm kamu kurum ve kuruluşları (Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği hariç) kapsamı içine aldığı böylelikle tasarruf bilincinin geniş bir tabana yayılması konusunda duyarlılık gösterdiği görülmektedir.

b. İl Özel İdareleri ve Belediyeler için daha önce yayımlanan bazı Genelgelerde de görülen istisnai hükümler içermesine rağmen, 39 Sayılı Genelgenin Belediyeler ile il özel idareleri ve bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerinin genelgenin "temsil, tören ve ağırlama giderleri", gayrimenkul edinilmesi ve kiralanması ve reklâm, ilan ve tanıtım giderleri ile ilgili bölümlerine tabi olacağını belirtmesi verimsiz harcama olarak ifade edebileceğimiz kalemler üzerinde sınırlama getirmesi bağlamında anlamlıdır.

c. Genelge sınırlarını çizerken toplumun tüm katmanlarını ilgilendiren ve üzerinde tasarruf yapılmasının kamu vicdanını sarsacağı doğal, afetler, orman yangınları, iç ve dış güvenlik ile istihbarat hizmetlerinin gerektirdiği zorunlu olan harcamalar, karayolu trafik güvenliği ve sekiz yıllık kesintisiz zorunlu ilköğretim ile ilgili harcamaları kapsamı dışında tutmuştur. Ancak ziraat ve hayvancılıkta acil olarak yapılması gereken mücadele ve müdahalelerinde genelge kapsamı dışında tutulması ifadenin esnek ve bazı uygulamalarıyla sektörler ve toplumsal katmanlar arasında dengesizlik yaratabileceği dolayısıyla dikkat çekici bulunmuştur.

d. Genelge tasarruf bilincinin üst düzeyde sonuç doğurması amacıyla sıklıkla kamuoyunun eleştirilerine konu olan ve iletişim ağının süratle geliştiği bilgi çağına uygun olarak yurt dışı geçici görevlendirmeleri zorunlu haller dışında sınırlamış, görevin süresi ve görevli sayısının en az düzeyde tutulması

gerektiğini belirtmiştir. Bu konudaki gelişigüzel görevlendirmelerin önüne geçmek için ise görevlendirmelerin bakanlıklar ile bağlı, ilgili veya ilişkili kurum, kurul/üst kurul ve kuruluşlarda (MİT Müsteşarlığı ile T.C. Merkez Bankası hariç) Bakan, üniversitelerde rektör onayıyla yapılacağını kararlaştırmıştır.

e. Yurt dışı geçici görevlendirmelerde halen yurt dışında geçici olarak görev yapanların değerlendirmeye alınmadığı, daha önce yurt dışına geçici olarak görevlendirilenlerin yerindeliğinin saptanması ile ilgili düzenlemenin genelge kapsamına alınması tasarrufun genele yayılması çerçevesinde değerlendirilebilirdi.

f. Kamu konutları hakkında kamu kurum ve kuruluşları tarafından yurt içinde ve yurt dışında hiçbir surette hizmet binası, lojman, memur evi, kamp, kreş, eğitim, dinlenme vb. sosyal tesis (ve bunlarla ilgili arsa ve arazi) satın alınmayacağı, kamulaştırılmayacağı, kiralanmayacağı ve yeni inşaat yapılmayacağı kararlaştırılmıştır.

g. Ülkemizde Cumhuriyetin ilanından sonra, sosyal devlet anlayışı çerçevesinde yapılan kamu konutu uygulamaları sonucunda kamu konutlarının sayısı 300 bini geçmiş bulunmaktadır. Bu konutların kamu bütçesine olan mali yükü her geçen gün artmaktadır. Oysa dünyada en önemli gündem maddelerinin içerisinde bir yanda kamu kesiminin yeniden yapılanması ve ekonomideki ağırlığının sınırlandırılması, öte yandan rekabetçi bir piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması konulan bulunmaktadır. Dünyamızın 21. yüzyıla doğru giderek artan bir şekilde kamu ağırlıklı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş yönünde bir değişim ve reform sürecine girdiği gözlenmektedir. Bu nedenlerle ciddi ekonomik sorunları bulunan ülkemizde kamu kesiminin yeniden yapılandırılması ve küçültülmesi sürecinde, Türkiye'de savurganlığa yol açan kamu konutları ile ilgili uygulamaların genel olarak köklü bir biçimde yeniden gözden geçirilerek tasarrufun sağlanması ve etkinliğin gerçekleştirilmesi yönünde adımların geciktirilmeden atılması zorunluluktur.

h. Taşıt edinilmesi ve kullanımı konusunda, 2001/23 ve 2001/29 sayılı Başbakanlık Genelgeleri ile yürürlükte bulunan ve yayımlanacak olan bütçe uygulama talimatlarında belirtilen esaslara uyulması gerektiği belirtilmiştir.

Ayrıca, özel nitelikli taşıtlar haricindeki araç alımları iki yıl süreyle durdurulmuş, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlikler de dâhil olmak üzere kurum ve kuruluşlarca söz konusu özel nitelikli taşıtlar haricindeki araçların edinilmesi için Bakanlar Kurulu Kararı alınması konusunda talepte bulunulmaması emredilmiştir.

i. il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlikler, mevcut yerli ve yabancı taşıtlarına ilişkin bilgiler ile birlikte hibe yoluyla temin edilecekler dahil olmak üzere, edinmek istenilen taşıtların cinsi, hangi hizmetlere tahsis edileceği, finansman şekli ve azami satın alma bedeli belirtilerek İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığına taleplerini iletmeleri, uygun görülen taleplerin, 237 sayılı Taşıt Kanununun 10 uncu maddesi gereğince Bakanlar Kurulu Kararı alınması için Başbakanlığa sunulacağı belirtilmiştir. Gerek araç savurganlığına gerekse akaryakıt ve personel israfına neden olan araç alımı konusunda kesin sınırlamalar getirilmiş, gereksiz araç alımları önlenmeye çalışılmıştır.

j. Telefon Görüşmeleri konusunda kurum ve kuruluş santrallerinde konuşma süreleri üç dakika ile sınırlandırılmış, Kurum ve kuruluşların ita amirlerine bütçelerinde haberleşme giderleri için ayrılan ödeneklerin aşılmaması hususunda parasal tutar veya süre kısıtlamaları da dâhil gerekli her türlü tedbiri alma görevi verilmiştir. Telefon faturalarının ilgili birim amirince aylar itibariyle bizzat kontrol edilmesi, özel görüşme bedellerinin ilgililerden tahsil edilmesi kararlaştırılmıştır.

k. İlgili Genelgede kamu kurum ve kuruluşlarının temsil, tören, toplantı (ulusal ve uluslar arası konferans, seminer vb.) ve ağırlama ile ilgili zorunlu harcamaları bağlı veya ilgili/ilişkili bulunulan Bakanın izni ile yapılacağı kararlaştırılmış olmakla beraber, belediyeler ve il özel idarelerinin, konuyla ilgili bütçe başlangıç ödeneklerinin %50'sine kadar olan kısmını tasarruf anlayışı içinde ita amirlerinin onayı ile kullanabilecekleri maddenin bir yerde istisnasını oluşturmuştur.

l. Uluslararası toplantılar ile milli bayramlar hariç, açılış, konferans, seminer, yıldönümü ve benzeri kutlama ve organizasyonlara ilişkin faaliyetler nedeniyle gezi, kokteyl, yemek vb. davetlerin düzenlenmeyeceğini, hediye ve

diğer isimler altında ödeme yapılmayacağını; uluslararası toplantılar ile milli bayramlar, milli anma ve kurtuluş günleri dışında, kurum ve kuruluşlar tarafından hiçbir toplantıya çiçek gönderilmemesi gerektiği emredilmiştir. Kamu yöneticilerin bu çiçek konusundaki savurganlığı bilinmektedir, bu açıdan oldukça isabetli bir önlemdir.

m. Ayrıca mahalli idarelerce düzenlenen festivallere Kültür ve Turizm Bakanlığı bütçesinde bu amaçla ayrılan ödenekler ile uluslararası festivaller dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından herhangi bir şekilde nakdi veya ayni katkıda bulunulamayacağı sınırlaması getirilmiştir.

n. Tutumluluk kültürünün yerleşmesi açısından yılbaşı ve bayram dönemlerinde kamu görevlileri tarafından gönderilecek tebrik, telgraf ve benzeri posta hizmetlerine ilişkin kâğıt, baskı, posta vb. giderlerin hiçbir şekilde kurum ve kuruluş bütçesinden ödenmeyeceği kuralı getirilmiştir.

o. Kamu kurum ve kuruluşlarının tanıtım veya diğer amaçlarla planladıkları her türlü reklâm ve tanıtım harcamasının konu proje safhasında iken proje maliyeti de belirtilmek suretiyle bağlı veya ilgili/ilişkili Bakan izni ile yapılacağı kararlaştırılmış böylelikle kişisel nüfuz sağlama amacıyla kullanılan harcama kalemi sınırlandırılmıştır.

p. Bazı meslek memurları hariç tutularak günlük gazete aboneliği yasaklanmış, kamu kurum ve kuruluşlarının bünyelerinde teşkil edilmiş olanlar dâhil, hiçbir vakıf, dernek veya kulübe bağış ve yardım yapmayacakları kararlaştırılmıştır. Zaten kütüphane ve dokümantasyon merkezleri hariç tutulmuştur.

q. Genelgenin ayrıntılı düzenlemeler içerdiği, kamuyu tasarrufa yönlendirici bir yapısı olduğu buna rağmen kısmi istisnaları da yapısında barındırdığı söylenebilir. Kullanılan üslubun genelgeyi uygulayacak kişileri diğer genelgelere nazaran daha motive edici olduğu söylenebilir. Kamu yönetimindeki hiyerarşi baskısının genelgelerin anlatım diline yansıtılması, daha önceki genelgelerin olumsuz sonuçlar doğurduğunu göstermiştir. Bu örneklem dikkate alınarak daha yumuşak ifadeler kullanılması olumludur

3.2. KAMU KESİMİNDE KAYNAKLARIN ETKİN KULLANILMASI VE MALİYETLERİN DÜŞÜRÜLMESİ PROJESİNİN SONUÇLARI

Kamuda mali disiplinin anlayışının yerleştirilmesi, mevcut kaynakların etkin kullanımı suretiyle kamu hizmetlerinin ve kalitesinin artırılması ve vatandaşın hayatının kolaylaştırılması hedefleri doğrultusunda kamu kurum ve kuruluşlarının daha yoğun bir çaba içine girmeleri amacıyla; 2004 yılını Başbakanlık 'Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme Yılı' ilan etmiştir.

Bu proje kapsamında şu noktanın tutanaklara işlenmesi fevkalade önemlidir; 'Şüphesiz bütün uygulamalar yasanın gereği olduğu kadar daha önce yayımlanmış muhtelif genelgeler ile de gündeme getirilmiştir. Önemli olan, başta Bakanlar olmak üzere her düzeydeki yöneticilerin konuya kişisel duyarlılık göstermeleri ve uygulamaları bizzat izleme ve değerlendirmeleridir'. Bunun akabinde şu cümlenin söylenmesi de oldukça manidardır; 'Yöneticiler bu izleme ve değerlendirmeyi bizzat yapmadıkça, beklenen sonuçları almanın mümkün olmadığı defalarca gözlenmiştir'. Aslında bu yaklaşımın genelgelerin kangren olmuş sonuca odaklanamama nedeninin açıkça ifadesi olduğu düşünülmektedir.

En iyi uygulama örneğinin belirlenmesi ve ödül verilecek çalışmaların tespiti edilmesi amacıyla DPT Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Başbakanlık Müsteşar Yrd. , İdareyi Geliştirme Daire Bşk. TT Yönetim Kurulu Başkanı, DPT Müsteşarlık Müşaviri, Kalite Derneği Temsilcisi, TÜSİAD Temsilcisi, İdareyi Geliştirme Daire Bşk. Bir üye den oluşan komisyonun yaptığı oylamayla projeler beşe düşürülmüştür.

En yüksek oyu alan ilk beş çalışma ise;

a. Küçülme/Yeniden Yapılanma,
b. Girdilerde Tasarruf,
c. Yaygınlaştırılabilirlik,
d. Sürdürebilirlik,

e. Süreç İyileştirme,

f. Toplam Ekonomik Etkisi,

g. Vatandaş Memnuniyeti,

Kriterleri çerçevesinde değerlendirilmiş;

Birinci, PTT Genel Müdürlüğü,

Alan Ödülü, Sosyal Yardımlaşma Dayanışma Vakfı Genel Müdürlüğü,

Alan Ödülü, DSİ Genel Müdürlüğü,

Alan Ödülü, TMO Genel Müdürlüğü,

Alan Ödülü, Sağlık Bakanlığı,

İlk beş ödülü almaya hak kazanmışlardır.

3.2.1. PTT Genel Müdürlüğündeki Sonuçlar

a. 2004 yılında geliri giderlerini karşılamayan, konumu karlılık ilkelerine uymayan işyerlerinden 1 merkezin faaliyetine son vermiş, 6 merkez şubeye, 1 şube şefliği şubeye, 3 şube şefliği mevsimlik şubeye dönüştürülmüş, geçici kapalı 109 şube sürekli, 107 şube ise geçici veya sürekli olarak işletmeye kapatılmıştır. Kapatılan merkezlerden aylık ortalama 104 bin YTL olmak üzere yıllık 1.728 bin YTL'lik hizmetsiz işgücü sağlanmıştır. Ayrıca kapatılan işyerlerinin kira, elektrik su vs. gibi giderlerden de tasarruf sağlanmıştır.

b. Ekonomik ömürlerini doldurmuş olan ve rantabl olmayan taşıtların tasfiyesi yoluna gidilmiştir. Tasfiye edilen araçlardan 2003 yılında 23 bin ytl iken 2004 yılında bu rakam 798 bin ytl ye çıkmıştır. 2003 yılı verilerine göre 1983 model STW aracın km maliyeti 27 Ykr iken, 2003 panel tipi aracın km maliyeti 12 Ykr'dir. 2003 yılı verilerine göre kiralık aracın km maliyeti 43

Ykr iken, 2003 model dizel motorlu Fiat Doblo marka aracın km maliyeti 13 Ykr'dir.

c. Atıl durumda bulunan kurumun gayrimenkullerini 3. şahıslara kiraya verilmiş veya satılmıştır. Kiralamalardan 2004 yılında 423 bin YTL gelir elde edilmiştir. Satışlardan ise 4 milyon 418 bin YTL gelir elde edilmiştir.

d. Atıl durumdaki sosyal tesisler (Lokal, çay ocağı, Berber, Misafirhane gibi.) 3.şahıslara kiraya verilmiştir. 2004 yılında aylık 8.040 YTL, yıllık 96.483 YTL gelir elde edilmiştir.

e. Kurumun bilgi işlem yazılım programını kendi personeline yaptırarak büyük ölçüde tasarruf sağlanmıştır. Yazılımların ihale yoluyla firmalara yaptırılması durumunda yaklaşık 1.500.000 $-2.000.000 $'lık tasarruf sağlanmıştır.

f. Personel ve bakmakla yükümlü oldukları yakınları için yapılan sağlık harcamalarının denetim altına alınmasını teminen tebliğler yayınlanmıştır. Alınan tedbirler sonucunda 2003 yılında 811.238 kişi viziteye çıkmış iken 2004 yılında 781.144 kişi viziteye çıkmış, tasarruf sağlanmıştır.

g. Kurum içinde kurulan internet erişimi ile bazı bilgiler e-posta ile iletilmekle zaman, kırtasiye ve personel masrafından önemli ölçüde tasarruf sağlanmıştır.

h. Türkiye genelinde en ücra yere kadar postaların taşınmasını sağlayan 900'ü aşkın posta hattının 2004 yılında özel şahıslara ihale edilmesiyle tasarruf sağlanmıştır. 2002 yılında ihalesine göre 9 milyon 279 bin YTL' ye yapılan ana posta ihaleleri, 2004 yılında 5 milyon 884 bin YTL'ye yapılmış olup, akaryakıt fiyatlarındaki artışa rağmen yıllık 3 milyon 284 bin YTL tasarruf sağlanmıştır.

Not: (Sonuçlar PTT Genel Müdürlüğü APK Daire Başkanlığı'ndan alınan veriler ile değerlendirilmiştir.)

3.2.2. Sağlık Bakanlığı'ndaki Sonuçlar

a. 112 acil sağlık hizmetlerinin ülke genelinde yaygınlaştırılması ve bu hizmetlerin tüm vatandaşlara ulaşması sağlanmıştır. Hizmet sunumunda etkin

ve verimli bir şekilde yararlanılarak tasarruf sağlanması amacıyla çalışmalar yapılmıştır. Bunun sonucunda, Acil sağlık istasyonlarının, entegre hizmet verecek şekilde düzenlemesiyle; 409 adet entegre istasyonda çalışması gereken 2045 hekim, 2045 yardımcı sağlık personeli ve 2045 şoförün ayrıca istihdam edilmesinin önüne geçilmiş ve toplam 6135 adet personel için ödenecek olan aylık 6 milyon YTL personel maaşı tasarrufu sağlanmıştır.

b. 2003 yılı sonunda ülke genelinde 564 acil yardım istasyonu mevcut iken, 2004 yılı Eylül Ayı sonunda 825 istasyon hizmet vermeye başlamıştır. Bu yıl içerisinde faal istasyonu olmayan ilçe sayısı 596 dan 354'e indirilmiştir. Müstakil olarak hizmet veren bir istasyonun aylık işletme gideri (elektrik, su, ısınma v.b.) olan ortalama 500 Milyon TL üzerinden toplam aylık 205 bin YTL tasarruf sağlanmıştır.

c. Ayrıca entegre hizmet veren sağlık kuruluşlarının ambulans ihtiyacı genel bütçeden satın alınan 112 acil yardım ambulansları ile karşılanmış bulunmaktadır. Bu hizmetin verildiği hastane ve sağlık ocakları için ayrıca bir ambulans alınmasına gerek kalmamış ve bu suretle 409 Adet ambulans alınması için gerekli 28 milyon YTL tasarruf sağlanmıştır.

d. Referans fiyat sistemi uygulaması ile AB ülkelerindeki en ucuz fiyat referans alınarak referans fiyatın üstünde kalan ürünlerde önemli ölçüde fiyat düşüşleri gerçekleştirilmiştir. Bu şekilde %1 ila %80 arasında fiyatları ucuzlayan 968 ilaçta yaklaşık 600 Milyon USD (Yaklaşık 800 Milyon YTL) kamu tasarrufu sağlanmıştır.

e. Ayrıca önemli bir husus olarak referans fiyatın altında kalan ürünlerin fiyatlarının ise sosyal ve ekonomik gerekçelerle "yeni fiyatların eskiden mevcut fiyatlardan yüksek olamayacağı" hükmü getirilmek suretiyle aslında bu ilaçların fiyatları referansları düzeyine yükseltilebilecekken aynı seviyede tutulmuş, kamu maliyesinin ilaveten bir yıllık tasarrufunun ortalama 300 Milyon USD (Yaklaşık 400 Milyon YTL) olması temin edilmiştir.

Bu uygulama ile 2004 yılı için sağlanan toplam tasarruf miktarı aşağıda verilmiştir:

Personel maaşları : 6 milyon YTL x 12 = 72 milyon YTL

Ambulans maliyeti : 28 milyon YTL

İşletme gideri : 205 bin YTL x 12 = 2 milyon 460 bin YTL

TOPLAM : 102 milyon 460 bin YTL

Not: (Sağlık Bakanlığı'ndan alınan 2005 yılı verileri ile sonuçlar değerlendirilmiştir.)

3.2.3. DSİ Genel Müdürlüğü'ndeki Sonuçlar

a. DSİ tarafından yürütülen 225 büyük proje revize edilerek sözleşmeye uymayan taraflar için projeleri lehine güncellemiştir. Bu şekilde 32 büyük projede toplam 85.837.599 YTL tasarruf sağlanmıştır.

b. İnşaatı devam eden projelerin bazılarında lüzumsuz imalatlar, gereğinden fazla boyutlar veya aşırı kazı gibi hususlar tespit edilmiştir. DSİ bu projeleri müteahhit firma temsilcileri ile yapılan görüşmelerle revize ederek önemli tasarruf sağlamıştır. Bu şekilde 56 büyük tesis proje ele alınmış ve toplam 1.094.453.783 YTL tasarruf sağlamıştır.

c. Geçmişte nihai noktaya gelmiş ancak henüz onaylanmamış projeler yeniden ele alınmış, yeniden değerlendirilerek yapılan pazarlıklar sonucunda ciddi oranda tasarruf sağlanmıştır. Yapılan yeni pazarlık ile 6 projede 982.969.799 YTL tasarruf sağlanmıştır.

d. İnşa halindeki bazı projelerin benzer işlere nazaran çok düşük olan ihale tenzilatları müteahhit firmalar ile yapılan görüşmeler ile yükseltilerek tasarruf sağlanmıştır. Bu şekilde 9 projeden sağlanan tasarruf miktarı toplam 324.334.377 YTL'dir.

e. Bazı projelerdeki lüzumsuz imalatların muhtevadan çıkarılmasıyla hem gereksiz imalatlardan kurtulunmuş hem de projenin yapım süresini kısaltmıştır. Böylece 2 projede 39.069.952 YTL tasarruf temin edilmiştir.

f. Uluslar arası projelendirme kriterlerinin uygulanmasıyla tasarruf sağlanmıştır. Bunun neticesinde 8 projede toplam 26.283.694 YTL tasarruf sağlanmıştır.

g. DSİ bünyesindeki rantabl olmayan teşkilat birimlerinin birleştirilmesi, işlevini yitiren ünitelerin kapatılması, gönüllü emeklilik sistemine personel teşvik edilmiştir. Böylece, bu konuları kapsayan 6 proje ile 108.462.990 YTL tasarruf sağlanmıştır.

h. Sulama sistemi modernize edilerek kamulaştırma masrafından vatandaştan alınan bedelsiz irtifak hakkı tesis edilerek tasarruf sağlanmıştır. Yapılan 8 modernizasyon projesi neticesinde toplam 33.093.277 YTL tasarruf sağlanmıştır.

i. Atıl durumdaki gayrimenkullerin satışlarından ve kamulaştırma işlemlerinden ciddi miktarda tasarruf elde edilmiştir. 2004 yılında bütçeye 23.125.549 YTL gelir kaydedilmiştir.

Sonuç olarak DSİ Genel Müdürlüğü mevcut imkânları en iyi şekilde değerlendirerek toplam 2,8 milyar YTL'lik tasarruf sağlamıştır.

Not: (Sonuçlar DSİ Genel Müdürlüğü 2005 yılı verileri ile değerlendirilmiştir.)

3.2.4. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'ndeki Sonuçlar

a. Vakıf yardımlarından faydalanmak için başvuran vatandaşların daha hızlı sonuç alması için kurumun diğer sosyal güvenlik kuruluşları ile anlaşarak, başvuran vatandaşların bilgilerini vakıf kullanımına diğer sosyal güvenlik kurumlarından verilecek internet sayfasından elektronik ortamda kontrol edilmek suretiyle başvurunun çok kısa zamanda neticelenmesi sağlanmıştır. Bu çalışma, sonucunda 2004 yılı verileri dikkate alındığında 7.239.795 kişiye yardım yapıldığı görülmüştür. Üç sosyal güvenlik kurumundan belge temini için bu kişilerin kişi başına ortalama 2 YTL yol masrafı yaptığı varsayıl ılırsa 14.479.590 YTL'lik tasarruf yapıldığı söylenebilir. Ayrıca üç sosyal güvenlik kurumu tarafından her kişi için üç belge olmak üzere toplam 21.719.385 adet

belge düzenlendiği ve belge başına 0.20 Ykr harcama yapıldığı varsayılırsa toplam 4.343.877 YTL'lik bir tasarruftan söz edilebilir.

b. Ancak en önemli kavramlardan birinin zaman kavramı olduğu düşünüldüğünde Vakfın yapmış olduğu bu çalışmanın öneminin daha da anlam kazandığı düşünülmektedir. Ayrıca sosyal devlet anlayışı çerçevesinde vatandaşın önemli bir probleminin çözüldüğü söylenebilir.

Not: (Sonuçlar Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nden alınan 2005 yılı verileri ile değerlendirilmiştir.)

3.2.5. TMO Genel Müdürlüğü'ndeki Sonuçlar

a. 11 Bölge müdürlüğü, 71 şube müdürlüğü, 231 ajans amirliği, 2 işletme müdürlüğü olmak üzere toplam 317 işyeri olarak faaliyet gösteren taşra teşkilatı; aşamalı olarak sürdürülen yeniden yapılanma çalışmaları ile, 27 şube müdürlüğü, 120 ajans amirliği, 1 işletme müdürlüğü olmak üzere toplam 147 aktif işyeri ve 56 tesisli ekip ile faaliyetlerini sürdürebilir duruma getirilmiştir. Bu yapılanma ile 2004 yılı sonu itibariyle 10 milyon 497 bin YTL tasarruf sağlanmıştır.

b. TMO'nun yeniden yapılanması kapsamında işyerlerinin performansı yeniden değerlendirilmiş, norm kadro ve pozisyonlar ihtiyaca göre yeniden planlanmıştır. Yapılan yeni kadro yapısı ile 2004 yılında toplam 8 milyon 255 bin YTL tasarruf elde edilmiştir.

c. Serbest piyasa ile rekabet gücü kalmayan Horozlu İşletme Müdürlüğü kapatılmıştır. Böylece sadece işletme giderlerinden 972 bin YTL tasarruf sağlanmıştır.

d. Ekonomik ömrünü dolduran araçlar satışa çıkarılmıştır. Satılan 159 araçtan 883 bin YTL gelir elde edilmiştir. Bu araçların ıskat edilmesiyle işletme giderlerinden 2005 yılı için 130 bin YTL tasarruf sağlanması tahmin edilmektedir.

e. Merkez ve taşra teşkilatındaki personelin ve aile bireylerinin reçete, tıbbi malzeme, hastane ve benzeri sağlık giderleri kontrol altına alınarak 2004 yılında geçen yıla oranla 1 milyon 204 bin YTL tasarruf sağlanmıştır.

f. Telefon giderleri takip edilmek suretiyle incelenerek 2004 yılında, 2003 yılına göre 118 bin YTL azalma sağlanmıştır.

Not: (Sonuçlar TMO Genel Müdürlüğü Basın Müşavirliği'nden alınan 2005 yılı verileri ile değerlendirilmiştir.)

3.2.6. Diğer Bazı Tasarruf Çalışmaların Sonuçları

a. Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK), matbaanın kapatılması, doğalgaza geçilmesi ve yemek hizmetlerinin dışardan hizmet alımı yoluyla sağlanması ile Başkanlık binası içinde kullanım alanı genişletilmiş ve 228,000 YTL tasarruf sağlanmıştır.

b. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Başbakanlığa bir yıl içinde gelen toplam 16,926 müracaat elektronik ortamda cevaplandırılmış, sadece posta, zarf ve kâğıt giderlerinden yaklaşık 17,000 YTL tasarruf sağlanmıştır.

c. GAP İdaresi Başkanlığı, idare hizmet binalarının birleştirilmesi maliyetlerde düşüş: Kira; 57.023,62 YTL Elektrik; 4.459,28 YTL Su; 316,47 YTL Yakıt: 9.734,53 Toplam;71.533,91 YTL Mühendislik, müşavirlik ve kontrol hizmetlerinin idare personeli tarafından yapılmasıyla maliyetlerde sağlanan düşüş yıllık; 229.440,16 YTL dir.

d. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, özel sektörden hizmet alanına geçmeden önce müsteşarlığımıza bir kâğıdın çekim bedeli 150 Ykr ile 190 Ykr mal olurken, hizmetin özelleştirilmesi ile bu maliyet her şey dâhil 50 Ykr gibi bir rakama düşmüştür. Böylece fotokopi çekim hizmetleri için teşkilat bütçesinden her ay ortalama 30.000 çıkarken, özelleştirme sonucunda bu rakam aylık ortalama 10.000 YTL ye düşmüştür.

e. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu; kurum bütçesinde yer alan kaynakların nemalandırılması sonucunda yaklaşık olarak 8 milyon tutarında ilave kaynak elde edilmiştir.

f. Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş; kaynakları etkin kullanım ve maliyetlerin düşürülmesi açısından; 2004 yılı başında 762 kişi olan personel sayımızın yılsonunda 740 düşmesine ve artan iş hacmimize rağmen 2005 işçi alımı öngörülmemiştir.

g. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu; 2004 yılı gider bütçesinde öngörülen toplam 53.000 YTL ödenekten 31.12.2004 tarihi itibariyle 39.451.983 YTL harcama gerçekleştirilmiş ve %25,56 oranında tasarruf sağlanmıştır.

h. Vakıflar Genel Müdürlüğü; 2003 yılını toplam 145.421,58 YTL mali, 284.958,90 YTL zararla kapatan Aydın ve Ayvalık Vakıf Zeytinlikleri İşletme müdürlükleri, kiralama ihalesi sonucunda gelir getirici hale gelmiştir. Yıllardır idareye zarar getiren taşınmazlardan yaklaşık yıllık 2.739.000 YTL gelir elde edilmiştir.

i. Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü; spor faaliyetlerinde mevcut bütçenin etkin kullanımıyla 2003 yılında yapılan 30 milyon YTL lik tasarrufun 2004 yılında da devam etmiştir. Lojman binaları satılarak hazineye 1.756.000 YTL gelir kaydedilmiştir.

j. Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü; Haberleşme giderlerinde azalma, kâğıt tüketiminde azalma, ağırlama hizmetinde artış olmasına rağmen maliyette düşüş sağlanmıştır.

k. Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (TRT) Genel Müdürlüğü; sosyal işler ve iç hizmetler dairesi başkanlığı kiralanan araçlar için nakit ödeme yapmayıp, reklam yeri pazarlamış ve bu yolla 3.823,000 YTL gibi bir gelir sağlanmıştır. bu şekilde kiralama sonucunda hizmet araçlarında bakım, onarım, sigorta ve vergi giderleri düştüğünden bu kalemde %32 oranında tasarruf sağlanmıştır.

l. Hazine Müsteşarlığı; 2003 yılına göre akaryakıt fiyatları ortalama %30 artmasına rağmen, akaryakıt harcamalarında %31 lik tasarruf sağlanmıştır.

m. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü (SHÇEK); 81 il müdürlüğü ve 600 kuruluşun arasında ağ bağlantısının tamamlanmasıyla korunmaya muhtaç vatandaşlara en doğru ve en iyi hizmeti sunabilmek için gerçek istatistik bilgilerin oluşması sağlanacaktır.

n. Özürlüler İdaresi Başkanlığı; kurumumuzda mevcut olan donanımlar kullanılarak aktif hale getirilmiştir. Hem zaman, hem de iletişim eksiklikleri giderilmiş, atıl kapasite kullanıma sunulmuştur.

o. Diyanet İşleri Başkanlığı; 2003 yılında, 2004 yılı diyanet takviminin il ve ilçe müdürlülerine gönderilmesi için kargo şirketlerine 122.600 YTL ödeme yapılmıştır. Bunu basım yapan firma karşılamıştır.

Not: (T.C Başbakanlık 2005, Kamu Kesiminde Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme Projesi Raporundan alınan verilere göre değerlendirilmiştir.)

SONUÇ

Dünya'da üzerine bulunan kaynakların hızla tükendiği günümüzde tasarruf kültürünün yaygınlaştırılması ve daha az harcayarak kaynakları daha etkin kullanan bir devlet idaresinin kurulması zorunlu hale gelmiştir. Gereksiz harcamaların ve israfın önüne geçilmesi, yatırımlarda stratejik önceliklendirmenin yapılması, kamu idaresince sunulması zorunlu olmayan hizmetlerin özel sektöre devri, etkin olmayan birimlerin tasfiyesinin sağlanması gerekmektedir. Kamu hizmetlerinde tasarruf kültürünün yerleştirilmesi ve maliyetlerin kontrol altına alınması, hizmet sunumunda vatandaş odaklı bir analizin hakim olmasıyla mümkün olduğu düşünülmektedir.

Tasarruf Önlemlerinin kesin sonuç vermesi için mutlaka saydam bir yönetim yapısı oluşturulmalıdır. Kamu kurum ve kuruluşların gider kalemleri ayrıntılı olarak vatandaşın ulaşabileceği noktalarda sergilenmelidir. Sadece birim amirlerinin değil vergileriyle kamu hizmetinin oluşmasını sağlayan vatandaş dolayısıyla kamuoyu da harcamalardan haberdar olmalıdır. Bu konuda Cumhurbaşkanlığı internet sitesinde gider kalemlerinin aylık olarak verilmekte olduğu, saydam, kamuoyuna açık bir yapının oluşumuyla israfın önüne geçilebileceği örnek olarak verilebilir. Tasarrufun bir yaşam tarzı olduğu gözden uzak tutulmamalıdır. Bu çerçevede tasarruf anlayışının gelişmesine ilişkin çalışmaların hizmet içi eğitim programlarında yer alması sağlanmalıdır.

Kamu harcamalarında tasarruf tedbirlerine ilişkin genelgelerin takibinin birim amirlerince ciddi bir şekilde yapılabilmesi için genelgelerde mutlaka uymayan sorumlular hakkında disiplin işlemi yapılacağının belirtilmesi ve bunların denetim elemanlarınca sıkça takibinin yapılması hatta özel denetim birimleri kurularak bu genelgelerin uygulamasının yakinen takip edilmesi ve uygulanan müeyyidelerin kamuoyu ile paylaşılmasının gerektiği olduğu düşünülmektedir. 22.01.2004 tarihli 2004/8 sayılı Başbakanlık Genelgesi kadar, genelgeler ile çok ayrıntılı düzenlemelere yer verilmesi rağmen kamuda tasarrufun öncelikle zihniyet değişikliğini gerektirdiği, idarecilerin ve personelin yapılan her işleme yürekten katılması sağlanmalıdır.

Genelgeler de kamu parasını kullanan bireylerin kendi paralarını harcarken gösterdikleri özeni göstermeleri gerektiği gibi konulara vurgu yapılmamış, tasarruf genelgelerine uyanlara bir ödül sistemi getirilmemiştir. Bu genelgeler yeni bürokrasi ve kırtasiyecilik yaratmış, kamunun işleyiş sistemine önemli bir engel teşkil etmiştir. Bir ödül ve ceza sisteminin oluşturulmaması Başbakanlık Tasarruf Genelgelerinin etkinliğini yıllar içerisinde yitirmesine neden olmuştur.

Özellikle 2004 yılının Kaynakları Etkin Kullanıma ve Maliyetleri Düşürme Yılı olarak ilan edilmesi ve tasarruf tedbirlerine uyma konusunda belirlenecek en iyi uygulamanın ödüllendirilecek olması önemli bir yeniliktir. 2004/8 sayılı Genelgede dikkat çeken diğer bir husus, kamuda tasarruf kültürü oluşturulması stratejisinin hedef alınmasıdır.

Mevcut uygulamada Başbakanlık tarafından hazırlanan Genelgeler için çalışma alanlarına göre Maliye Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Personel Başkanlığının görüşleri alınmaktadır. Bu birimlerin konuya ülkenin makro ölçeğinden baktıkları bir gerçektir. Sadece bu birimlerin görüşleri alınarak uygulanabilirliğin sağlanması mümkün gözükmemektedir. Kamu harcamalarında tasarruf sağlanmasına ilişkin genel nitelikteki uzun vadeli düzenlemelerin ilgisine göre her yıl çıkan Bütçe Kanunlarına konulması, Taşıt Kanunu, Ayniyat Yönetmeliği, Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliği gibi mevzuatta gerekli düzenlemelerin yapılması öncelikli bir tedbir olarak değerlendirilmelidir. Kapsam itibariyle yukarıda sayılan mevzuata tabi olmayan kurum ve kuruluşlar için de kendi mevzuatlarında gerekli düzenlemeler yapılmalı ve bağlayıcı yasal hükümler getirilmelidir. Kamu personelinin Tasarruf Genelgelerinin gelip geçici olduğunu bildiklerinden çok dikkat etmedikleri düşünülmektedir.

Kamu kuruluşlarındaki halkla ilişkiler birimlerinin kurum çalışmalarını tanıtmaları ve gerek kurum içinde gerekse kurum ile çevresi arasında iletişim sağlayan süreli yayın (dergi, bülten, yıllık, gazete vb.) çıkarma faaliyetinin yaygın bir uygulama alanı bulmadığı yapılan araştırmalarda ortaya konulmuştur. Ayrıca bu tür yayınlar,

Hükümet tarafından alınan tasarruf tedbirleri sonucunda kesintiye uğratılabilmektedir. Kamu kuruluşlarının halkla ilişkilerinde önemli bir yeri bulunan süreli yayınların sayısı artırılmalı ve bu yayınlar tasarruf tedbirleri dışında tutulmalıdır.

Devletin kamu personelinin ne kadar telefon görüşmesi yaptığını takip etmesi, gazete, dergi vs. alıp almadığını kontrol etmesi ve bunlarla ilgili öneriler getirmesi doğru bulunmamaktadır. Tasarruf önlemlerinin aslında makro düzeydeki harcamalar için alınmasının en doğru karar olacağı savunulmaktadır. Ödeneklerin zamanında ve yeterli miktarda gönderilmemesi nedeniyle, bütün talepler abartılı olarak yapılmakta, mevzuata uygun olmayan yol ve yöntemlere başvurulmaktadır. Özellikle taşraya bazı ihtiyaçların talebi sonucunda, "ödenek yoktur, kendi imkânlarınızla karşılayın" tarzında cevaplar verilmesi Devlet ciddiyeti ile bağdaşır bir durum değildir. Merkezdeki görevlilerle kişisel ilişkileri iyi olan kimselerin rahat ödenek aldığı, olmayanların zorlandığı bir yapının sağlıklı olduğundan bahsedilemez. Bu nedenlerle ödenek sistemi gözden geçirilmeli, makul ölçülerde ve adil bir şekilde ihtiyaçların karşılanması sağlanmalıdır.

Yapılacak denetimler neticesinde kamu harcamaları konusunda gerekli hassasiyeti göstermediği tespit edilen kamu görevlileri hakkında unvanları ne olursa olsun mutlaka işlem yapılmalıdır. Bununla birlikte düzenlemelere uygun hareket eden, ülkemizin içinde bulunduğu durumu dikkate alarak tasarruf konusuna önem veren ve bu konuda olumlu, somut adımlar atan veya atılmasını sağlayan kamu görevlilerinin de maddi ve manevi olarak mutlaka ödüllendirilmesi sağlanmalıdır. Bu konuda personel mevzuatlarında gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

Kamu harcamalarında tasarruf sağlanmasını, kamunun cari, yatırım, sermaye teşkili ve transfer harcamaları kapsamında ele almak, bu harcamaların etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkeleri çerçevesinde yapılmasını sağlayacak tedbirleri almak olarak anlamak daha sağlıklı ve çağdaş bir yaklaşımdır. Çünkü iyi bir fizibiliteye

dayanmayan büyük bir yatırım, yıl boyunca Tasarruf Genelgeleri ile sağlanacak artıları bir seferde silip götürebilmektedir.

Kanun koyucu ne zaman ekonomik önlem alması gerekse genellikle başvurduğu yöntem yatırım projelerin de kısıtlamaya gitmesi olmuştur. Oysaki devletin sürekli büyüme ihtiyacı vardır. Bütçeler yapılırken harcama cetvellerinde ki esnekliğe güvenilerek yapılan bu değişikliklerin, ülkenin büyüme hedeflerine ulaşmasını güçleştireceği düşünülmektedir. Bu yüzden harcamalarda stratejik hedefler sıralanmalı ve toplam bütçe disiplini sağlanmalıdır.

Türk Kamu Yönetiminde yapılan, Bütçe Dışı Fonların Kapatılması, Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun, Kamu İhale Kanunun, Bilgi Edinme Kanununun ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun çıkarılmış olmasının olumlu yönde ki reformların önemli dönüşümler sağlayacağı ümit edilmektedir.

1975 sonrası tasarruf çalışmalarının olumlu netice vermesini engelleyen bir diğer nokta da ülkemizde sürekli siyasi istikrarın oluşmamasıdır. Yapılan askeri darbe ve buna bağlı siyasal istikrarsızlığın tasarruf çalışmalarını olumsuz etkilediği düşünülmektedir. Elbette ülkemizin halk mozaiğin deki çeşitliliğin de bunda katkısı vardır. Halen kanunda genel seçim süresinin beş yıl olduğu belirtilmiş olsa da ülkemizde 2006 yılına kadar hiçbir iktidarın beş yılını doldurduğu görülmemiştir. Dolayısıyla seçim ekonomisinin harcamalarda savurganlığa yol açtığı düşünülmekte ve bundan ötürü tasarruf çalışmalarının da olumlu sonuç vermediği düşünülmektedir. Siyasal istikrarın tasarruf çalışmalarına doğrudan etki ettiği savunulmaktadır. Ülkemizde yapılan tasarruf çalışmalarının yetersiz olduğu ancak son birkaç yılda yapılan çalışmalarla bu konuya dikkat çekildiği düşünülmektedir. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Daire Başkanlığının yaptığı yeni çalışmaların da olumlu olduğu görülmektedir.

Türk Kamu Yönetiminde yapılacak tasarruf çalışmalarının olumlu neticelenmesi için, bütçeden yapılan harcamalarda toplam disiplinden vazgeçilmemeli, bütçeden yapılacak harcamalar için stratejik önceliklerin belirlenmesi, bütçe kaynaklarının harcanmasıyla üretilen mal ve hizmetlerin mümkün olan en düşük maliyetlerle elde edilmesi sağlanmalıdır. Böylece ülke kaynakları olabildiğince etkin kullanılacağından tasarruf kültürü de kendiliğinden oluşacaktır.

KAYNAKÇA

Aktan, Coşkun Can (1995). **21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru Optimal Devlet Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Küçülmesine Yönelik Öneriler**, Tüsiad Yayınları, İstanbul.

Akdoğan, Abdurrahman (1993). **Kamu Maliyesi**, Gazi Üniversitesi Yayınları, No: 34, Ankara.

Herekman, Aykut (1988). **Kamu Maliyesi**, C I, Sevinç Matbaası, Ankara.

Bilgin, Kamil Ufuk (2004). **İnsan Kaynakları Yönetimi Ders Notları**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara.

Coşkun, Gülay (1989). **Devlet Bütçesi: Türk Bütçe Sistemi**, Turhan Kitabevi, Ankara

Çanakçı, İbrahim H, Hazine Müsteşarı,(2004). **2004 Türkiye İktisat Kongresi Çerçevesinde"Sürdürülebilir Yüksek Büyüme ve Makroekonomik İstikrar"Konulu Panelde Yaptığı Konuşma Metni**, 8 Mayıs 2004.

Dinçer, Ömer (2005). **Kamu Kesiminde Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme, Sunuş Yazısından Alıntı,** T.C Başbakanlık İdareyi Geliştirme Daire Başkanlığı, Ağustos 2005, Ankara.

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (2005), **Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme Projesi Raporu**, Ankara, DSİ Yayınları,

Gürsoy, Bedri (1978a). **Kamusal Maliye, C I, Giriş-Masraflar**, Ankara Üniversitesi S.B.F. Yayınları, Ankara.

Gürsoy, Bedri (1981b). **Kamusal Maliye,** C II, Ankara Üniversitesi S.B.F. Yayınları, Ankara.

Gürsoy, Bedri (1985). **Verimlilik Üzerine Düşünceler**, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, Yayın no: 324, Ankara.

Erginay, Akif (1984). **Kamu Maliyesi**, Savaş Yayınları, 10. Baskı, Ankara.

Edizdoğan, Nihat (1989). **Kamu Bütçesi**, Ekin Yayınevi, Bursa.

Falay, Nihat (1987). **Verimlilik-Etkinlik-Tutumluluk**, Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu, 4–5 Haziran 1987, Ankara.

Gürak, Hasan (2003). **Verimlilik ve Büyüme**, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, 2003–2, Ankara.

OECD (1991). **General Reports**, Capital Markets Study, Paris.

PTT Genel Müdürlüğü (2005), **Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme Projesi Raporu,** Ankara, PTT Kurum Raporu.

Kargı, Nihal (1998). **Ekonomik Kalkınma, Tasarruf ve Sermaye Piyasası İlişkileri: ‘‘Türkiye Örneği’’,** Sermaye Piyasası Kurulu, Mart 1998, Ankara.

Sağlık Bakanlığı (2005). **Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme Projesi Raporu**, Ankara, Kurum Çalışma Raporu.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (2005). **Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme Projesi Raporu**, Ankara, Kurum Çalışması

Soysal, Muzaffer (1989). **Tasarruf Kültürünün Geliştirilmesi**, Verimlilik Dergisi, Milli Prodüktivite Merkezi Süreli Yayını, Ankara**.**

Nadaroğlu, Halil (1983**). Kamu maliyesi Teorisi**, Okan Yayınevi, İstanbul, Ocak 1983.

Türk Dil Kurumu (1988). **Türkçe Sözlük**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.

Türk, İsmail (1983). **Maliye Politikası**, Amaçlar-Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri,Doğan Yayınevi, Ankara.

Toprak Mahsulleri Genel Müdürlüğü (2005). **Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme Projesi Raporu**, Ankara, Kurum Program Çalışması

Sönmez, Sinan (1987). **Kamu Ekonomisi Teorisi: Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışı,** Teori Yayınları, Ankara.

Sayar, Nihad (1970). **Kamu Maliyesi, Kamu Gider ve Gelirleri Prensipleri, C I,** İ.İ.T.İ.A, Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, No: 256, Sermet Matbaası, İstanbul.

Uluatam, Özhan (1991). **Kamu Maliyesi**, İmaj Yayınları, Ankara.

T.C Başbakanlık (1981). **Kamu Hizmetlerinde Tasarruf Sağlayıcı ve Maliyet Azaltıcı Tedbirler Talimatı,** Ankara.

T.C Başbakanlık (2005). **Kamu Kesiminde Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme**, T.C Başbakanlık İdareyi Geliştirme Daire Başkanlığı, Ağustos 2005, Ankara.

Köse, Ahmet Haşim (1992). **Büyüme ve Verimlilik**, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, Yayın No: 471, Ankara.

Timur, Hikmet (1992). **İş Ölçümü, İş Planlaması, Verimlilik**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Yayın No: 207, Ankara.

Prokopenko, Joseph (1992). **Verimlilik Yönetimi (Uygulamalı El Kitabı)**, Çeviren: Erdemir Fidan, Olcay Baykal ve Nevda Atalay, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, Yayın No: 476, Ankara.

Mutluer Kamil, Aydın Davut (1978). **Tasarrufların Oluşumunu Özendirme Amaç ve Politikaları**, Eskişehir İktisadi ve Ticari ilimler Akademisi, Aralık 1978, Eskişehir

Milli Prodüktivite Merkezi (2003a). **Verimlilik Raporu**, Ankara.

Milli Prodüktivite Merkezi (2003b). **Verimlilik ve Tasarruf Kavramları Nerede Buluşup Nerede Ayrılıyor**, Verimlilik Yaşam Dizisi, No: 4, Ankara.

Osborne, David ve Plastrik, Peter (2000). **The Reinventor's Fieldbook, Tools For Transforming Your Government**, Jossey Bass, A Wiley Company, San Francisco, ABD.

Dixon, John ve Kouzmin, Alexander (1994). **The Commercialization Of The Australian Public Sector: Competence, Elitism or Default in Management Education?** International Journal Of Public Management, Vol. 7, No: 6.

World Bank (1989). **World Development Report**, Oxford University Press.

Arslan, Yılmaz (2003). **'**Başbakanlık Tasarruf Genelgeleri Konusunda Uygulamada Karşılaşılan Problemler ve Çözüm önerileri', **Türk İdare Dergisi**, Eylül, Sayı 440, S.113–126

Ekici, Birol (2004). **'**Kamu Sektöründe kaynakların etkin Kullanımı ve Maliyetlerin Düşürülmesi', **Önce Kalite Dergisi**, Temmuz Sayısı, S.50–61, İstanbul.

Ulusoy, Ahmet ve Vural, Tarık (2004). **'**Yerel Hizmetleri Özelleştirme Yöntemleri', **Türk İdare Dergisi**, Ankara

http://www.belgenet.com/arsiv/ab/up_2003-5.html, 15 Mart 2006.

http://www.belgenet.com/yasa/kamu-02.html, 19 Mart 2006.

http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/kamudainsangucu.htm, 26 Mart 2006.

http://www.byegm.gov.tr/onsayfa/ekonomi/YeniEkonomi, 4 Nisan 2006.

http://www.sakarya.edu.tr, 15 Mart 2006, Türkiye' de Kamu kesimi Reformları, Power Point uygulaması.

http://www.turkiyegazetesi.com/news/home/?id=187739&detail=1&winmode=pop, 24 Şubat 2006.

http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/basbakanlik_tarafindan_cikartilan.htm, 11 Nisan 2006–1.

http://www.bumko.gov.tr-WEB-PANEL-cokyillibutceleme.htm, 19 Şubat 2006.

http://www.ntvmsnbc.com/news/250413.asp, 21 Mart 2006–1.

http://www.ntvmsnbc.com/news/118304.asp, 24 Mart 2006–2.

http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/ozellestirme.htm, 22 Mart 2006.

http://www.siyasigazete.net/sayi_14/index.php?SayfaX=30, 21 Mart 2006.

http://arsiv.sabah.com.tr/2003/12/31/eko124.html, 22 Mart 2006.

http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/denizbank1.htm, 22 Mart 2006–1.

http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/havas1.htm, 23 Mart 2006.

http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/tdi_liman_isletmeleri1.htm, 23 Mart 2006.

http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/basbakanlik_tasarruf_genelgeleri.htm, 11 Nisan 2006–2.

http://www.ekitapyayin.com/id/051/halklailiskiler4.htm, 23 Mart 2006.

ÖZGEÇMİŞ

Hüseyin ÇAKMAK 1978 yılında Sakarya ilinin Akyazı ilçesinde doğdu. İlkokul, ortaokul ve liseyi Akyazı'da tamamladı. 2003 yılında Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümünden mezun oldu. 2004 yılında Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Bilimleri Yüksek Lisans Programına kayıt yaptırdı. Halen bu enstitüde eğitimine devam etmektedir. Sakarya da ikamet etmektedir.