

1.1. KAMU HARCAMA ANALİZİ

1.1.1. Giriş

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV)'nin, Dünya Bankası'nın desteği ile yürüttüğü "İyi Yönetişim Kaliteli Yaşam: Daha İyi Yerel Hizmet için Sivil Toplum Kapasitesinin Güçlendirilmesi" projesinin bileşenlerinden birisi de "Kamu Harcamalarının İzlenmesi"dir.

Kamu harcamalarının, özellikle eğitim, sağlık ve altyapı (içme suyu, yol, kanalizasyon) alanlarında seçilen pilot iller bazında izlenmesi, analiz edilmesi yoksulluğun giderilmesi çabalarında önemli bir yere sahip olduğu için önemlidir. Kamunun çeşitli kaynaklardan (Genel Bütçe, Döner Sermaye, Belediye , Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, Yeşil Kart uygulamaları...vb) yaptığı harcamaların analiz edilmesi, izlenmesi; yerel uygulayıcı ve karar verici birimler (belediyeler, valilik, İl Özel İdaresi (İÖİ)) ile yerel sivil toplum kuruluşları (STK) nezdinde bilinir hale gelmesi, toplam kamu kaynağının ihtiyaç duyulan alanlara ve kesimlere aktarılabilmesi için "olmazsa olmaz" bir koşuldur. Bir başka deyişle, kamu kaynağının ne şekilde, hangi alanlara ve kesimlere aktarıldığının öncelikle, olabildiğince net bir durum saptamasına ihtiyacı vardır. TESEV'in yürüttüğü proje kapsamında yapmaya çalıştığı da esas olarak budur.

Doğru ve net bir resim ortaya konabilirse, projenin diğer amaçları doğrultusunda doğru bir başlangıç noktası elde edilmiş olacaktır. Aynı zamanda da gerçekleştirilen kamu harcamaları konusunda bir şeffaflık sağlanmış olacaktır.

İkinci aşamada da, hem yerel yönetimlerin hem de yerel halkın (STK'lar aracılığı ile) kamu kaynağının nasıl ve nerede (hangi alanlarda) kullanılması gerektiğine dair ortak bir karar verme süreci oluşturabilmelerine imkân tanınmış olacaktır. Halkın karar verme süreçlerine katılımının sağlanması, kamu harcamalarının şeffaflığı ve izlenebilirliği sayesinde, kamu kaynağının ihtiyaç duyulan alanlara ve gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaştırabilmesinin de yolu açılacak ve kamu kaynağını kullanan yerel yönetim birimleri de saydam, hesap verebilir bir konuma gelmiş olacaktır.

Projenin amacı, yukarıda kısaca özetlenen süreçleri hayata geçirmek, gerçek katılımı demokratik karar verme ve uygulama süreçlerini yaratabilmek ve bu yolla hem yerel yönetim birimlerinin hem de yerel sivil toplumun kapasitesini güçlendirmektir.

1.1.2. Kamu Harcama Analizi Nedir?

Kamu Harcama Analizi (KHA), bir coğrafi alanda (yaptığımız analizde il ve ilçeleri baz aldık), bir bütçe döneminde (analizimiz için 1 yıl), kamu kaynaklarından fonksiyonel bütçe kalemleri itibariyle hangi hizmet alanlarına ne kadar harcama yapıldığının ortaya konması için yapılan bir analizdir.

Kamu Harcama Analizinin Amacı Nedir?

KHA, bir il ve o ilin ilçeleri için devletin kaynaklarından hangi hizmet alanlarına ne kadar harcama yapıldığının siyasal aktörler, bürokratlar, STK'lar ve o yerleşim biriminde yaşayanlarca izlenmesi için yapılır. Yapılan analiz sonucunda, hizmetlerden yararlananların yapılan harcamalardan haberdar olmaları ve bir sonraki bütçe dönemi için temel bütçe kalemlerini hazırlayan kurumlar üzerinde baskı mekanizmaları oluşturmaları, böylece belirlenen önceliklere göre bir kaynak dağıtımı sağlanması amaçlanıyor. Bu kapsamda da yoksulluk, kaynakların dengesiz dağıtılması gibi sorunların çözülmesi ve STK'ların denetimi sağlanarak, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesi hedefleniyor.

1.1.3. Kamu Harcama Analizi Neden Önemlidir?

Devletin en önemli gelir kaynağı vergilerdir. Vergiler yukarıda da açıklandığı üzere vatandaşların gelirlerinden belli hizmetlerden faydalanmak için devlete doğrudan veya dolaylı yollardan ödediği paralardır. Kamu gelirlerinin bu özelliği, kamu hizmetlerinin esas olarak vatandaşlar tarafından finanse edildiğini göstermektedir. KHA, vatandaşların kamu kaynaklarının nereye ne kadar harcandığının ortaya çıkarılması açısından, vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının ekonomik karar alıcı merciler üzerinde baskı oluşturmalarını sağladığı için önemlidir. Bu şekilde, yerelde yaşayan insanlar, merkezin kendileri için daha somut ve etkili kararlar almasını sağlayabilirler. Ayrıca,

karar verme süreçlerine katılmak demokratik ilkelerin hayata geçmesinin ve güçlenmesinin önünü açacaktır.

1.1.4. Dünya'daki Diğer Uygulamalar: Kamu Harcamalarının İzlenmesi

Kamu harcamalarının izlenmesi çalışması Dünya Bankası (DB) tarafından gündeme getirilmiş ve ilk olarak 1996 yılında Uganda'da uygulanmıştır. Bu çalışmalar, bu tarihten günümüze çok sayıda Afrika ve Latin Amerika ülkesinde uygulanmıştır. DB'nin böyle bir çalışmaya ihtiyaç duymasının nedeni bu ülkelere yoksulluk, açlık, temiz içme suyu, AIDS...vb sorunları çözmek için sağlanan fonların ve verilen kredilerin hükümetler tarafından "buharlaştırılarak" yerlerine ulaştırılmaması ve/veya amaçları dışında başka alanlarda kullanılmasıdır. Amaç dışı kullanılan bu fonlarla ilgili olarak DB bazı saptamalarda bulunmuştur:

- a)** Kaynaklar en çok ihtiyaç duyulan alanlara ve gruplara aktarılmamaktadır.
- b)** Kaynaklar hizmet verecek birime ulaşamamaktadır.
- c)** Aktarılan kaynaklar etkin kullanılmamakta, verilen hizmetin kalitesi yetersiz kalmaktadır.

Türkiye'de Afrika ülkelerinde görülen sorunlar yumağının bir bölümü geçerli olmakla birlikte aktarılan fonların "buharlaşması" ya da "yerine ulaşamaması" gibi sorunlar yoktur. Türkiye'de kamu harcamalarının temel sorunları kaynak yetersizliği, kaynak tahsisi mekanizmalarının akılcı ve saydam olmaması, somut ölçütlere dayanmaması ve kamu kaynaklarıyla sağlanan hizmet kalitesinin yetersizliği gibi nedenler olarak karşımıza çıkıyor. Bu nedenle bu proje kapsamında değişik bir yöntem geliştirmeye çalıştık.

1.1.5. Kamu Harcama Analizinde Kullanılan Veriler

KHA için gerekli olan veriler, analizi yapılan kamu kurum ve kuruluşlarının kesinleşmiş gider hesaplarıdır. Makro ölçekte kullanılan bazı temel verilere;

konsolide bütçe harcamalarına¹, illerin sosyal ve ekonomik gelişmişlik sıralamalarına² internet üzerinden ulaşmak mümkünken, yerel yönetim harcamalarına ise genellikle ilgili kurumlar üzerinden ulaşılabilir. Mikro analizlerde kullanılan veriler de gene ilgili kurum ve kuruluşlara başvurularak elde edilebilir. Çoğu zaman, elde edilen verilerin kalitesi bu verilerin analiz edilmesi için gereken nitelikleri taşımamaktadır. Örneğin, pilot illerimizden birinde, istediğimiz yeşil kart sayıları için aynı amirin imzasıyla üç farklı resmi belge alınmıştır. Bu durum, analizlerin doğru sonuçlar verebilmesi için düzenli, standart ve tutarlı veri toplanmasının önemini göstermektedir.

1.1.6. Toplam Kamu Kaynağı/Harcaması ve Bu Analizde Kapsananlar

Genel Bütçeli Kuruluşlar; Merkezi Yönetim Kaynağı: Merkezi yönetimin (hükümet) bütçesinden çeşitli bakanlıklara ve kuruluşlara tahsis edilen kaynaklardan oluşur. Genel bütçeli kuruluşlardan illere yapılan kaynak tahsisi iki yolla yapılır: Birincisi, doğrudan aktarılan fonlardır; ikincisi ise merkezi idarenin taşra teşkilatlarına ilgili merkezi idare birimi bütçesinden aktarılan fonlardır. Örneğin, Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinden il eğitim müdürlüklerine aktarılan fonlar, Sağlık Bakanlığı bütçesinden il sağlık müdürlüklerine aktarılan kaynaklardır. Proje kapsamında yapılan kamu harcamaları analizi genel bütçeli kuruluşlardan illere aktarılan kaynakları kapsamaktadır. Bu kapsamda yaptığımız analizde şu harcamaları dikkate aldık.

¹ İller Bazında Gelir ve Giderler (1997-2008)

<http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/iller.php>

(Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü; Erişim Tarihi: 18.03.2008))

² İller ve İlçeler Bazında Sosyoekonomik Gelişmişlik Sıralaması

<http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/dincerb/il/>

(Devlet Planlama Teşkilatı; Erişim Tarihi: 18.03.2008)

<http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/gosterge/2003-05.pdf>

(Devlet Planlama Teşkilatı; Erişim Tarihi: 18.03.2008)

Cari Harcama: Bir kurum veya kuruluşun personel maaşları, akaryakıt, kırtasiye...vb amaçlarla yaptığı bir dönem için tanımlanmış harcamalardır.

Yatırım Harcaması: Cari harcamaların aksine, yeni bir yapı oluşturma amacıyla ve uzun dönemde getirisi olan veya hizmet harcamalardır. Okul, hastahane, otoyol...vb alanlarda yapılan harcamalar yatırım harcamalarına örnek gösterilebilir.

Transfer Harcaması: Herhangi bir mal veya hizmet alımı olmaksızın yapılan harcamalardır.

Sermaye Harcaması: Normal ömrü bir yıl veya daha fazla olan mal ve hizmet alımları için yapılan harcamalara sermaye harcamaları denir.

Sosyal Harcamalar: Eğitim, sağlık, sosyal yardım ve sosyal güvenlik harcamalarından oluşan harcamalardır. Devletin yaptığı sosyal harcamaları gösteren bütçeye de sosyal bütçe denir.

Hata! Bağlantı geçersiz. Kaynak: Rakamlar Maliye Bakanlığı'nın <http://www.muhasabat.gov.tr> adresinde yayınladığı verilerden hesaplanarak bulunmuştur.

Not: Şehir isimlerinin altında bulunan rakamlar, DPT tarafından yapılan, 2003 yılında yapılan sosyoekonomik gelişmişlik sıralamasını göstermektedir.

Yukarıda, Tablo 1'de bu çalışmanın pilot illeri olarak seçilen 6 ildeki Genel Bütçeden bu illere yapılan harcamalarının, fonksiyonel bütçe kalemleri itibariyle dağılımları karşılaştırılmıştır.

Tablo'da en çok dikkati çeken hususları şöyle sıralayabiliriz:

Yalova hariç bütün illerin kişi başı toplam harcamaları (genel Bütçe harcamaları bağlamında) Türkiye ortalamasından (801 YTL) yüksektir. Ankara hariç diğer 5 il arasında DPT'nin yaptığı sosyoekonomik gelişmişlik endeksine göre Yalova en gelişmiş ildir; Genel Bütçeden kişi başı 632 YTL tutarında bir harcama payıyla Yalova hem Türkiye ortalamasından hem de diğer iller ortalamasından oldukça düşüktür. Genel bütçeden, az gelişmiş illere daha fazla harcama yapıldığı söylenebilir. Tek yıla dayanarak bu yargıya varmak doğru olmamakla birlikte en azından bir eğilimi ortaya koymaktadır.

Bu analizin önümüzdeki yıllarda da sürdürülmesi bu eğilimin doğruluğunu ve ileriye yönelik "trend analizleri"nin yapılmasını kolaylaştıracaktır.

Ankara'nın kişi başı 2493 YTL'lik harcaması diğer illerin ve Türkiye ortalamasının neredeyse 3 katı olarak gerçekleşmiş gözükmektedir. İlk bakışta bu durumu "bal tutan parmağını yalar" deyimine uygun bir Genel Bütçe harcaması yaklaşımı varmış izlenimini vermekteyse de, gerçekte böyle değildir. Merkezi yönetime ait kimi kamu kurum ve kuruluşları ve bakanlıklar, diğer iller için yapılan kimi harcamaları merkezi ihale ile yaptırıp, ödemeleri de merkez saymanlıklarından yaptıkları için, para Ankara'da harcanmış gözükmektedir. Oysa hizmet (örneğin, okul, hastane...vb) bir başka ilde yaptırılmıştır. Özellikle Ankara'nın kişi başı savunma, Ekonomik İşler, Eğitim gibi bütçe kalemlerinin yüksekliği bu ödeme biçiminden kaynaklanmaktadır.

Kamu harcamaları ile yapılan hizmetin eşleştirilerek daha doğru bir izleme yapılabilmesi için Maliye bakanlığının bu ödeme sistemini değiştirmesi ve "maliyet muhasebesi" sistemindeki "maliyet merkezi" kavramına uygun bir sistemi uygulamaya sokması yerinde olacaktır.

Yalova'da "Kamu Düzeni ve Güvenlik hizmetleri" kişi başı 144 YTL ile (Ankara hariç) neredeyse Diyarbakır ile aynı (147 YTL) düzeyde, geri kalan illerden ve Türkiye ortalamasından oldukça yüksektir. Polis ve adalete ait harcamaları kapsayan bu kalemin Diyarbakır'da yüksek olması anlaşılabilir olmakla beraber, Yalova gibi asayişin normal olduğu, sakin bir emekli kentinde bu kadar yüksek "polis" harcaması olması yadırgatıcı bir gözlem olarak ortaya çıkmaktadır (söz konusu 144 YTL'lik harcamanın yüzde 84'ü polis, geriye kalan yüzde 16'sı adalet için yapılmış harcamalardır). Bu durumun açıklanması, yerel en büyük mülki amir tarafından yapılmıştır. Buna göre, sakin bir "emekliler kenti" görünümünde olan Yalova'da emekliliği yaklaştırmış çok sayıda polis memuru bulunmaktadır; bunlar çeşitli yollarla kendilerini Yalova'ya tayin ettirip burada emekli olmak (ve yerleşmek) istemektedir.

Yapılan bu kişi başı kamu harcaması analizi daha önce yapılmadığı, somut rakamı bilmeyen ama polis fazlalığını bilen yerel yöneticiler ve Yalova halkı artık daha az polis, daha çok adalet (örneğin yeni bir adalet sarayı ...vb)

isteyebilirler. İşte “kamu harcaması analizinin” somut yararını gösteren güzel bir örnektir.

b) Döner Sermaye Kaynağından Sağlanan Fonlar: Kamu kuruluşları fon yaratabilmek amacıyla döner sermaye mekanizmasını kullanırlar. Özellikle, eğitim, sağlık, ormancılık alanlarında faaliyet gösteren kamu kuruluşları döner sermaye uygulamasını yaygın biçimde kullanmaktadırlar. Analiz bu kaleminden sağlanan kamu kaynağını kapsamaktadır. Döner Sermayelere genel olarak Genel Bütçe’den fon aktarılmaz, bunlar kendi gelirini yaratırlar.

Döner sermaye geliri ile gideri arasındaki fark “gider” lehine ise, bu miktar net kamu subvansiyonu olarak kabul edilerek döner sermaye kaleminden yapılan kamu harcaması bulunmuştur.

TABLO 2: Döner Sermayeden Pilot İllere Yapılan Kişi Başı Harcamalarının Karşılaştırılması (2005; YTL)

Fonksiyonel Bütçe Kalemleri	Ankara	Sivas	Çanakkale	Kars	Yalova	Diyarbakır
Genel Kamu Hizmetleri		1				
Savunma Hizmetleri						
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri						
Ekonomik İşler ve Hizmetler		5	12	13	7	2
Çevre Koruma Hizmetleri				1		
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri						
Sağlık Hizmetleri	7	68	6	57	3	13
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	35					
Eğitim Hizmetleri	64	1			17	
Sosyal Yardım	29					
TOPLAM	136	75	18	71	27	15

Kaynak: Maliye Bakanlığı, “Döner Sermayeli İşletmelerin Saymanlık Bazında Gelir ve Gider Dağılımları (12/2005 tarihi itibarıyla)”

Pilot iller arasında, “döner sermaye”lere kamu kaynağından yapılan net katkılara yer veren Tablo 2’den gözlenen en önemli bulgu, Kars ve Sivas gibi görece yoksul ve göç veren (dolayısıyla daha yaşlı bir nüfus sahip) illere sağlık harcamaları için yapılan net döner sermaye sübvansiyonudur. Ankara’da da benzeri bir durum “eğitim hizmetleri” için görülmektedir.

c) İl Özel İdaresi³: İl Özel İdareleri (İÖİ), iki kaynaktan fon sağlarlar: İlki Genel bütçeden tahsis edilen ve iller bankası aracılığıyla aktarılan fonlardır. İkincisi, İÖİ'nin yerelden elde ettiği kendi geliridir. Proje kapsamında yaptığımız analiz, bu harcamaları kapsamaktadır.

TABLO 3: Pilot İllere Yapılan Kişi Başı İÖİ Harcaması (2005; YTL)						
Fonksiyonel Bütçe Kalemleri	Sivas	Ankara (2006)	Yalova	Çanakkale	Kars	Diyarbakır (2006)
Genel Kamu	19	7	14	37	18	58
Savunma		0		0		9
Kamu Düzeni ve Güvenlik		0		0	0	0
Ekonomik İşler ve Hizmetler	13	15	37	47	37	6
Çevre Koruma	9	3			0	0
İskan ve Toplum Refahı	43	19	14	2	7	0
Sağlık Hizmetleri	3	1	1	1	14	2
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	4	3	3	3	3	3
Eğitim Hizmetleri	24	16	21	24	36	39
TOPLAM	115	65	90	115	114	117

Kaynak: Pilot iller İÖİ'den ve Maliye Bakanlığı'ndan temin edilmiştir.

Pilot iller arasında İÖİ yoluyla yapılan kişi başı kamu harcamalarının sergilendiği Tablo 3'de göze çarpan en önemli bulgu Ankara'nın kişi başı İÖİ harcamasının, 2006 verisi olmasına rağmen, 2005 yılı verileriyle hazırlanan diğer illerin İÖİ harcamalarının neredeyse yarısı kadar olmasıdır. Bunun muhtemel bir nedeni, esas olarak, merkezi kamu kurum ve kuruluşlarının (Bakanlıklar gibi) Ankara için yaptıkları harcamaları İÖİ aracılığıyla değil, doğrudan Genel Bütçeden yapıyor olmalarıdır.

d) Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonundan Aktarılan Kaynaklar: SYDF aracılığıyla yoksullukla mücadele kapsamında ve sosyal yardım niteliğinde bir meblağ ihtiyaç sahiplerine aktarılmaktadır. Genel

³ Merkezi Yönetim, İller Bankası aracılığı ile Belediye ve İÖİ'ye her ay toplam gelirlerinin belli bir yüzdesini katkı olarak aktarmaktadır. Belediyelere aylık gelirin yüzde 6'sı, İÖİ'ye ise yüzde 1.12'si aktarılmaktadır. Merkezi yönetim ayrıca gelirlerinin yüzde 5'ini aylık olarak Büyükşehir belediyelerine (toplam 16 belediye) aktarmaktadır.

müdürlüğü Ankara’da bulunan SYDF’nin il ve ilçelerde teşkilatları vardır. SYDF merkezi yönetimden her ay aktarılan kendi gelirlerini de yaratmaktadır (çeşitli bağış ve yardımlar...vb). SYDF’nin iller bazında yaptığı harcamaların miktarı belirlenemediği için analize dahil edilememiştir. Kimi illerde elde edilen rakamlar da güvenilir bulunamamıştır.

e) Belediyeler: Belediyelerin (merkez ve ilçe belediyeleri) toplam harcamaları analizde kullanılmıştır. Belediyeler, bütçelerini 2006 yılından itibaren yeni bütçeleme sistemine göre hazırlamışlardır. Veri sağlanan yerlerde fonksiyonel dağılım dikkate alınmış, aksi durumlarda ise sadece toplam harcamalar analize dahil edilmiştir.

TABLO 4: Pilot İllere Yapılan Kişi Başı Merkez Belediye Harcaması (2005; YTL)						
Fonksiyonel Bütçe Kalemleri	Sivas	Ankara (2006)	Yalova	Çanakkale	Kars	Diyarbakır (2006)
Genel Kamu Hizmetleri	36	46	93	71	34	
Savunma Hizmetleri		0			0	
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	14	5	9	10	5	
Ekonomik İşler ve Hizmetler	10	69	37	128	19	
Çevre Koruma Hizmetleri	20		28	55	48	
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	46	21	5		58	
Sağlık Hizmetleri	4	5	3	1		
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri		89			2	
Eğitim Hizmetleri	2					
TOPLAM	132	236	175	264	166	161

Pilot olarak seçilen illerin merkez belediyelerine (Ankara ve Diyarbakır’da Büyükşehir belediyesi) yapılan harcamaların sergilendiği Tablo 4’ün ilk bakışta gözer çarpan en önemli bulgusu, Ankara ve Çanakkale belediyelerinin kişi başı harcamalarının diğer illerden oldukça fazla olmasıdır. Belediyelerin gelirleri iki temel kanaldan elde edilmektedir; bunlardan birincisi merkezi hükümet kaynaklarından alınan kişi başı gelir, diğeri ikincisi ise kendi yerel kaynaklarıdır. Birinci kanaldan elde edilen kişi başı gelir bütün iller için değişmeyeceğinden, fark (gelir ve dolayısıyla harcama farkı) doğrudan yerel kaynaklardan elde edilen gelir farkından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda, Çanakkale ve Ankara belediyelerinin yerel kaynak yaratma açısından diğer illere göre daha başarılı olduğu ortaya çıkmaktadır. Gene bu bağlamda, Sivas

merkez belediyesinin ise görelî olarak en “fakir” belediye olduğu da söylenebilir.

Bir başka dikkati çeken husus da, belediyelerin toplam harcama içindeki “Genel Kamu Hizmetleri” payıdır. Bu, fonksiyonel bütçe kalemi esas olarak belediyelerde çalışan personele ödenen maaş ve ücretlerden oluşmaktadır. Örneğin, toplam harcamaları birbirine çok yakın olan Yalova ve Kars (sırasıyla 175 YTL ve 166 YTL) belediyelerinin toplam harcama içindeki maaş ve ücret ödemeleri sırasıyla yüzde 53 ve yüzde 20’dir. Bir başka deyişle, Kars belediyesi çalışanlara sadece yüzde 20’lik bir ödeme yaparak diğer işlevlerine daha fazla kaynak aktararak daha etkin bir hizmet sağlıyor demektir. Yalova belediyesi ise, toplam kaynağının yarısından fazlasını maaş ve ücretlere ayırıyor ve diğer temel işlevlerine daha az kaynak aktarıyor sonucu çıkmaktadır. Bu tabloya göre, Yalovalılar belediyelerini sorgulayarak, hesap sorabilirler. Bu basit analiz bile, yerel ölçekte kamu harcamalarının bilinmesinin önemini ortaya koyan güzel bir örnektir.

f) Kamu İktisadi Teşebbüsler (KİT) ve Belediye İktisadi Teşebbüsler (BİT) Aracılığı ile Yapılan Kamu Harcamaları: Bu kapsamda yapılan kamu harcamaları analize dâhil edilmemiştir. Bunun nedeni söz konusu bu kuruluşların iller bazında yaptıkları kamu harcamasının güvenilir kayıtlarının bulunmaması (özellikle KİT’ler) ve bunların şirket statüsünde olmaları, dolayısıyla bünyelerinde özel iştirakleri de bulundurmalarıdır. Örneğin, bir KİT’in harcamasının ne kadarının kamu kaynağı olduğu bilinmemektedir ve bunun hesaplanabilmesi de yöntemsel ve kavramsal olarak çok zordur. BİT’ler için de benzeri bir durum söz konusudur.

1.1.7. Verilerin Kaynakları ve Veri Toplama Yöntemi

Genel bütçenin temel büyüklüğü ile ilgili verilere ilgili kurumların internet adreslerinden ulaşılabilir. Bunun dışında kalan diğer verilere ulaşmak için çeşitli yöntemler kullanıldı. Bazı yerlerde, ilin mülki amiri ile ortak çalışarak verilere ulaşılırken, başka yerlerde Bilgi Edinme Hakkı kanunu kapsamında verilere ulaşılmaya çalışıldı. Bazı verilere ulaşılması ise mümkün

olmadı. Burada iki önemli noktanın altının çizilmesi gerektiği kanaatindeyiz. İlki, saydamlık, hesap verilebilirlik gibi temel ilkelerin yerel bürokrasi için henüz bir davranış kalıbı haline gelmediği, ikincisi ise hizmet sunan birimlerin verileri toplama ve derlemede çok ciddi sıkıntıları olduğudur. Deneyimlerimiz, verilere ulaşmanın en etkin yolunun mülki idare amiriyle işbirliği içinde çalışmak olduğunu göstermiştir. Genel olarak verilerin nerelerden temin edilebileceği aşağıdaki çizelgede gösterilmiştir.

Veri Türü	Kaynak	İkincil Kaynak
İller bazından yapılan genel bütçe harcaması	Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü	
İller bazında yapılan genel bütçe harcamalarının ekonomik ve fonksiyonel alt kırımları	Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü	
Döner Sermaye harcamaları	Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü	
İl Özel İdaresi bütçesi ve kesinleşmiş hesabı	İl Özel İdaresi, Valilik	İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
Belediye bütçesi ve kesin hesabı	Belediyeler	İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları hesapları	Vakıfların kendileri Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Genel Müdürlüğü	Valilik
Eğitim harcamaları ve istatistikleri	İl Milli Eğitim Müdürlükleri ve İl Özel İdaresi	
Sağlık harcamaları ve istatistikleri	İl Sağlık Müdürlüğü	
KÖYDES altyapı harcamaları	İl Özel İdaresi	İçişleri Bakanlığı
İllerin nüfus göstergeleri	Türkiye İstatistik Kurumu	
İllerin sosyoekonomik gelişmişlik göstergeleri	Devlet Planlama Teşkilatı	

1.1.8. Verilerin Değerlendirilmesi ve Hesaplama Yöntemi

Çalışmamızda **mikro analiz** ve **makro analiz** olmak üzere iki farklı yöntem kullandık. **Makro analiz**, bir ilin, genel bütçe harcamaları ve sosyoekonomik gelişmişlik sıralaması itibarıyla komşu iller ve Türkiye ortalaması ile karşılaştırılması ve genel bütçe, İÖİ, merkez belediye ve diğer ilçe

belediyeleri, Döner Sermaye ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları harcamalarının kişi başı bazında hesaplanarak ilgili ilde yapılan toplam kamu harcamasının elde edilmesini ifade etmektedir.

TABLO 5: 2005 Yılı Sivas İli Toplam Kamu Harcamaları (Kişi Başı; YTL)

Fonksiyonel Bütçe Kalemleri	Genel Bütçe	Sosyal Güvenlik Sistemi	Döner Sermaye	İÖİ	Merkez Belediye	Diğer Belediyeler	Toplam
Genel Kamu Hizmetleri	51		1	19	36		
Savunma Hizmetleri	52						
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	101				14		
Ekonomik İşler ve Hizmetler	189		5	13	10		
Çevre Koruma Hizmetleri	1			9	20		
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	1			43	46		
Sağlık Hizmetleri	113	92	68	3	4		
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	27			4			
Eğitim Hizmetleri	277		1	24	2		
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri		454					
TOPLAM	812	546	75	115	132	69	1749

Yukarıda, Makro analize örnek olarak, pilot iller içinde çalışma boyunca, yerel yöneticiler, yerel sivil toplum örgütleri ve yerel "akademia" tarafından en iyi şekilde desteklenen ve en düzenli, güvenilir verilerin elde edildiği illerden biri olan Sivas ilinin "Toplam Kamu Harcamaları" tablosu verilmektedir.

Tablo'da sergilenen "Genel Bütçe", "Döner Sermaye", "Merkezi Belediye" ve "Diğer-İlçe-Belediyeleri" bilgilerinin nasıl elde edildiğine dair açıklamalar yapılmıştır.

Sosyal Güvenlik sistemi ile ilgili bilgiler, bu sistemi oluşturan ve şimdilerde "Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)" olarak bir çatı altında toplanan, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Emekli Sandığı ve Bağ-Kur kurumlarından elde edilmiştir. Aşağıda, Tablo 5'a'da pilot illerde kamunun yaptığı kişi başı sosyal

güvenlik harcaması (SGH), SGK içindeki 3 kurumun toplamının ifadesi olarak sergilenmiştir. Ankara'dan sonra Yalova ve Çanakkale'de de çok yüksek sosyal güvenlik harcaması gözükmemektedir. Bu harcamaların yüzde 10-15 kadarı sağlık kalemi için yapılırken geri kalan bölümü emekli maaşı ve ikramiyelerinden oluşmaktadır. Sivas'da, bu illerin neredeyse yarısı kadar kadar (546 YTL) kişi başı SGH olduğunu görüyoruz. Kars ve Diyarbakır'da ise bu rakam sırasıyla 211 ve 207 YTL'dir. Bu rakamlar, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da bulunan bu illerin Batı'daki illerin ancak yüzde 20-25'i kadar SGH aldığını göstermektedir. Sivas'ın bile yarısından azdır; batıdan doğuya gidildikçe SGK harcamalarının önce yarıya sonra ¼'e indiğini söyleyebiliriz. Bir başka deyişle, batıdan doğuya gidildikçe bu oranlarda "sigortalı çalışan ve emekli olan" sayısı azalmaktadır. Bu gözlem bile tek başına merkezi yönetimin, istihdam ve sosyal güvenlikle ilgili politikalarını gözden geçirmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Tablo 5'de ise, Sivas'da yapılan kişi başı toplam kamu harcamasının (1749 YTL), İÖİ ve merkez ve ilçe belediyeleri toplamı olarak harcadıkları 316 YTL'nin çok üstünde olduğunu göstermektedir. Bir başka deyişle, "Yerel Yönetimler" tarafından harcanan kişi başı 316 YTL, toplam kişi başı kamu harcamasının sadece yüzde 18'ine tekabül etmektedir.

Diğer illerde de benzeri oranlar geçerlidir. Bu yüzde 20'ler civarındaki yerel harcamaların yarısından fazlasının merkezi yönetim tarafından aktarılan gelirlerle/fonlarla yapıldığı dikkate alındığında, sadece yerel kaynaklarla/gelirlerle yerel ihtiyaçların yalnızca yüzde 10'undan az bir bölümünün karşılanabileceği gerçeği ile karşı karşıya kaldığımız görülür. Bu durum, yerel yönetim reform ihtiyacının aciliyet ve önemini açıkça ortaya koyarken, reform paketinin, yerel kaynakları nasıl harekete geçirilebileceği, nasıl artırılabilmesi ve gelire dönüştürülebileceği sorularının cevaplarını da ayrıntılı biçimde ihtiva etmesi gereğini kuvvetle vurgulamakta ve yerel kaynak ve gelirlerin artması sonucunu doğurmayacak yerel yönetim reformunun fazla bir yararı olmayacağını gözler önüne sermektedir.

Tablo 5a: Pilot İllerde Kişi Başı Sosyal Güvenlik Harcaması (2005;YTL)

İl		Emekli Ödemeleri	Sağlık Giderleri	Toplam	Nüfus	Toplam Sosyal Güvenlik Kuruluşları Harcaması
Ankara					4.007.860	
	SSK	1.474.616.958	39.874.688	1.514.491.646		
	BAĞ-KUR	356.656.374	258.223.106	614.879.480		
	Emekli Sandığı	2.305.986.323	610.468.680	2.916.455.003		
	Kişi Başı Ortalama	1032	227			1259
Çanakkale					464.975	
	SSK	148.101.817	3.350.215	151.452.032		
	BAĞ-KUR	72.904.845	39.633.415	112.538.260		
	Emekli Sandığı	139.726.365	21.714.500	161.440.865		
	Kişi Başı Ortalama	776	139			915
Diyarbakır					1.362.708	
	SSK	110.572.249	6.114.907	116.687.156		
	BAĞ-KUR	30.776.227	27.370.656	58.146.883		
	Emekli Sandığı	78.335.418	28.722.329	107.057.747		
	Kişi Başı Ortalama	161	46			207
Kars					325.016	
	SSK	21.164.081	634.453	21.798.534		
	BAĞ-KUR	15.892.470	7.837.486	23.729.956		
	Emekli Sandığı	20.466.654	2.452.353	22.919.007		
	Kişi Başı Ortalama	177	34			211
Sivas					755.091	
	SSK	184.406.784	6.163.670	190.570.454		
	BAĞ-KUR	62.883.652	41.841.902	104.725.554		
	Emekli Sandığı	95.023.829	21.071.755	116.095.584		
	Kişi Başı Ortalama	453	91			545
Yalova					168.593	
	SSK	75.990.447	1.571.739	77.562.186		
	BAĞ-KUR	18.331.859	9.404.714	27.736.573		
	Emekli Sandığı	47.468.128	7.176.425	54.644.553		
	Kişi Başı Ortalama	841	108			949

Mikro Analiz ise, ilçeler bazında yapılan eğitim, sağlık, altyapı (içme suyu, kanalizasyon, yol) ve yeşil kart harcamalarının ilçelerin gelişmişlik sıralamaları ile karşılaştırılmasını kapsamaktadır. Özetle, makro analizde bir ilin komşu iller ve Türkiye ortalaması ile karşılaştırılması yapılmış, mikro analizde ise ilçelerin eğitim, sağlık ve altyapı harcamaları itibariyle gelişmişlik düzeyleri karşılaştırılmıştır. Bu çalışmada, verilere ve yoksulluğun giderilmesi amacına doğrudan ve en çok katkıda bulunan bu sektörler (eğitim, sağlık, altyapı)

seçilmiştir. Aynı yöntem izlenerek, verilerin elde edilebilirliği ölçüsünde bu analiz çeşitlendirilebilir.

Mikro analize örnek olarak verilen Sivas'a ait kimi tablolar (Tablo 6,7,8,9,10) ve bunlara ait grafikler (Grafikler1,2,3,4,5,6) aşağıda sergilenmiştir.

Burada yapılan çalışma esas olarak, yoksulluğun giderilmesinde önemli olan altyapı ve sosyal sektörlerin (eğitim, sağlık) seçilen pilot illerin ilçeleri düzeyinde inerek verilerin elverdiği ölçüde irdelenmesidir. Sivas, ilçe düzeyinde en çok bilginin elde edildiği yer olduğu için, mikro analiz yöntemi çerçevesinde üretilen tablolara örnek olarak gösterilmiştir.

Analizin esası, altyapı (yol, su, kanalizasyon) eğitim ve sağlığa ilişkin temel parametrelerin belirlenmesi, bunlarla ilgili kamu harcamalarının saptanarak bu alanlara yapılan kişi başı kamu harcamasının bulunarak, ilçelerin sosyoekonomik gelişmişlik endeksi ile karşılaştırılmasıdır. Altyapı harcamaları, kırsal alanda İÖİ ve KÖYDES kapsamında ele alınmıştır.

KÖYDES projesi 2005 yılından uygulanmaya konulduğu için, ilk yıl olan 2005 harcamaları oldukça düşüktür; 2006 yılı gerçekleştirmeleri 2005 yılına göre hızlı bir artış göstermiştir. KÖYDES için yapılan harcamalar, genelde bütçe dışında oluşturulan ve İç İşleri bakanlığı tarafından kullanılan bir fon aracılığıyla yapılmaktadır. 2006 yılı büyüklüğünün 2 Milyar dolar olduğu ifade edilmektedir.

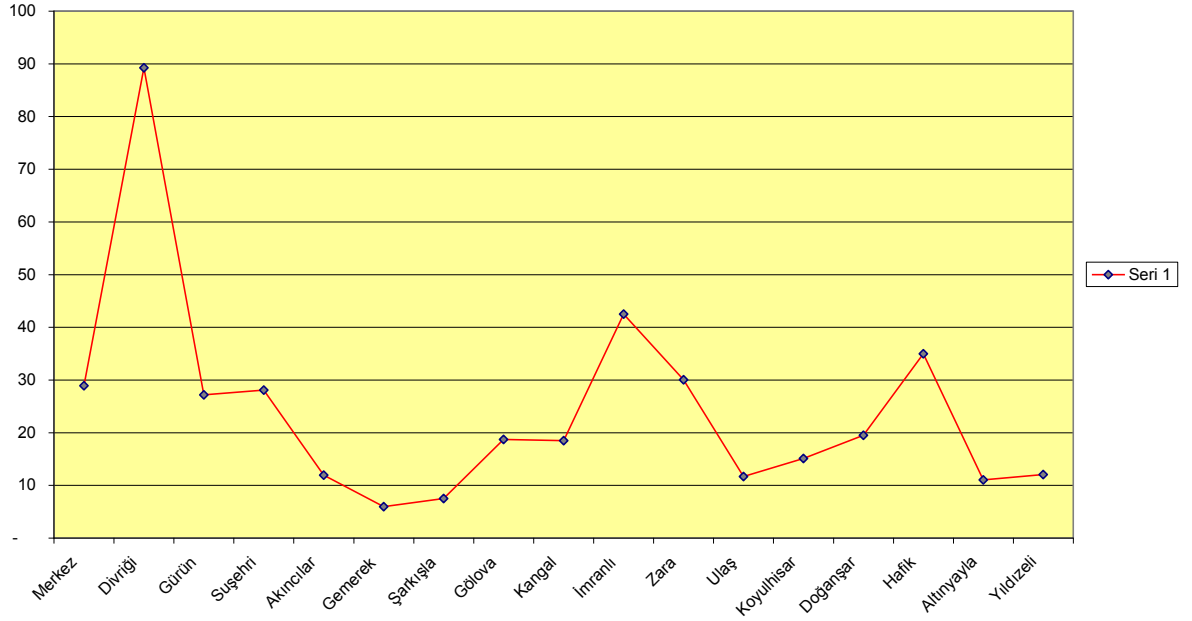
Eğitimle ilgili analiz, sadece ilköğretimi kapsamaktadır. Liselere ilişkin harcama verileri bulunmadığı için kapsam dışı bırakılmıştır. Pilot illerde bulunan il ve ilçe Milli Eğitim Müdürleri, ilköğretime ilişkin verileri, harcamalar kendi üzerlerinden yapıldığı için bilmekte, fakat liselere ilişkin harcamaların, söz konusu bu harcamalar ita amiri tayin edilen lise müdürleri tarafından doğrudan yapıldığı için izleyememektedir. Bu nedenle, liselere ilişkin harcamalar sağlıklı olarak elde edilememiştir. İleride yapılacak benzeri çalışmaların doğru ve kapsayıcı olması için bu durumun düzeltilmesi yerinde olacaktır.

Pilot illerde bulunan üniversiteler, sadece o ile değil fakat komşu illere de hizmet sunmaktadırlar. Bu nedenle de o illerde bulunan üniversitelere yapılan

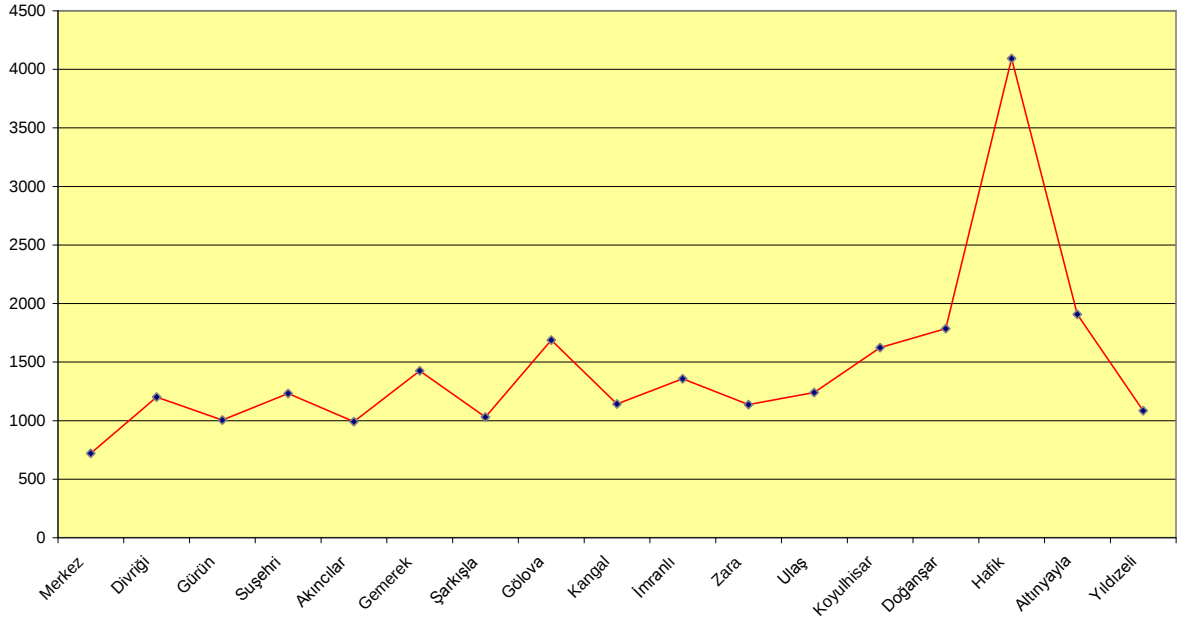
kamu harcamaları sadece o ille ilgili değildir. Bu mülahaza ile, üniversitelere yapılan kamu harcamaları da kapsam dışı tutulmuştur.

Sağlık sektörüne ilişkin analiz ilde ve ilçede bulunan hastanelere ve sağlık ocaklarını kapsamaktadır. Sağlık ocaklarına ilişkin veriler il sağlık müdürlükleri aracılığıyla elde edilmiş, hastanelere ait harcama bilgileri ise il/ilçe sağlık müdürlükleri aracılığıyla tek tek hastanelerden ve elde edilmiştir. Yeşil kart sayıları ve harcamaları da, benzeri şekilde elde edilmiştir. Ne var ki, pilot illerin bir bölümünde miktar ve harcama bilgileri elde edilememiş, edilenlerinin ise sağlıklılık ve doğurganlıkları konusunda ciddi kuşkular oluşmuştur. Özellikle, yerel yönetimler nezdinde, yerele ait bilgilerin elde edilmesinde büyük güçlükler olduğu anlaşılmıştır. Sistematik, doğru ve güvenilir bilgilerin yerelde de üretilebilmesi ileride yapılacak benzeri çalışmaların da güvenilebilirliği açısından hayati önem arz etmektedir.

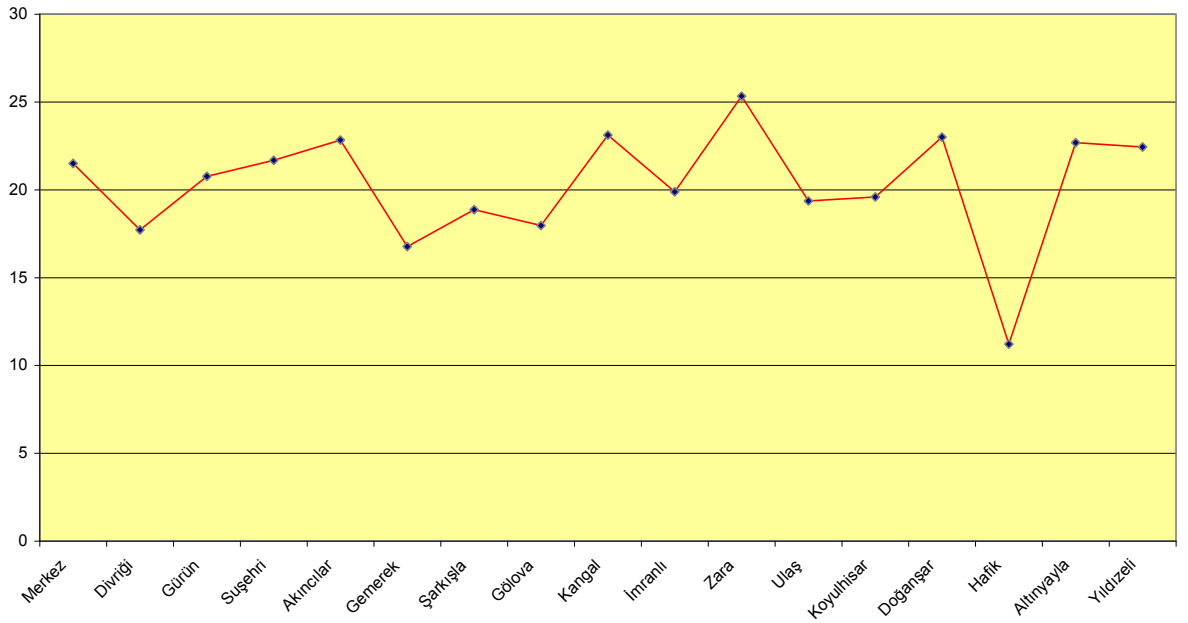
Grafik 1:
İlçe Gelişmişlik Endeksi/Köy Nüfusu Başına İÖİ ve KÖYDES Altyapı Harcaması (2005; YTL)



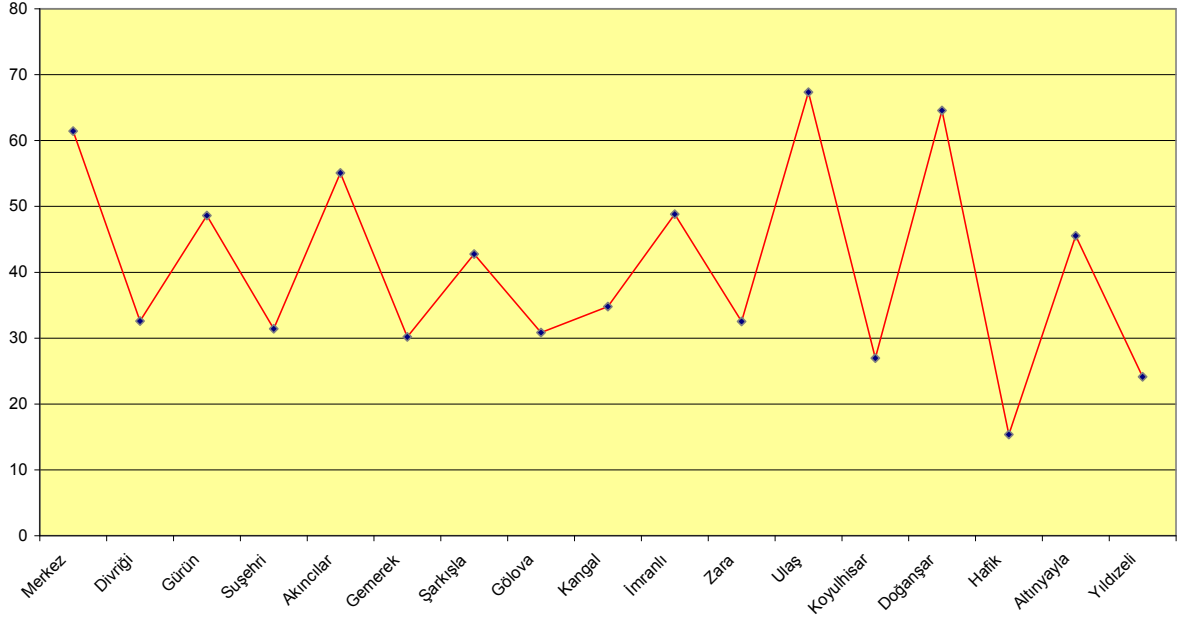
Grafik 2:
İlçe Gelişmişlik Endeksi/İlköğretimde Öğrenci Başına Toplam Harcama (2005; YTL)



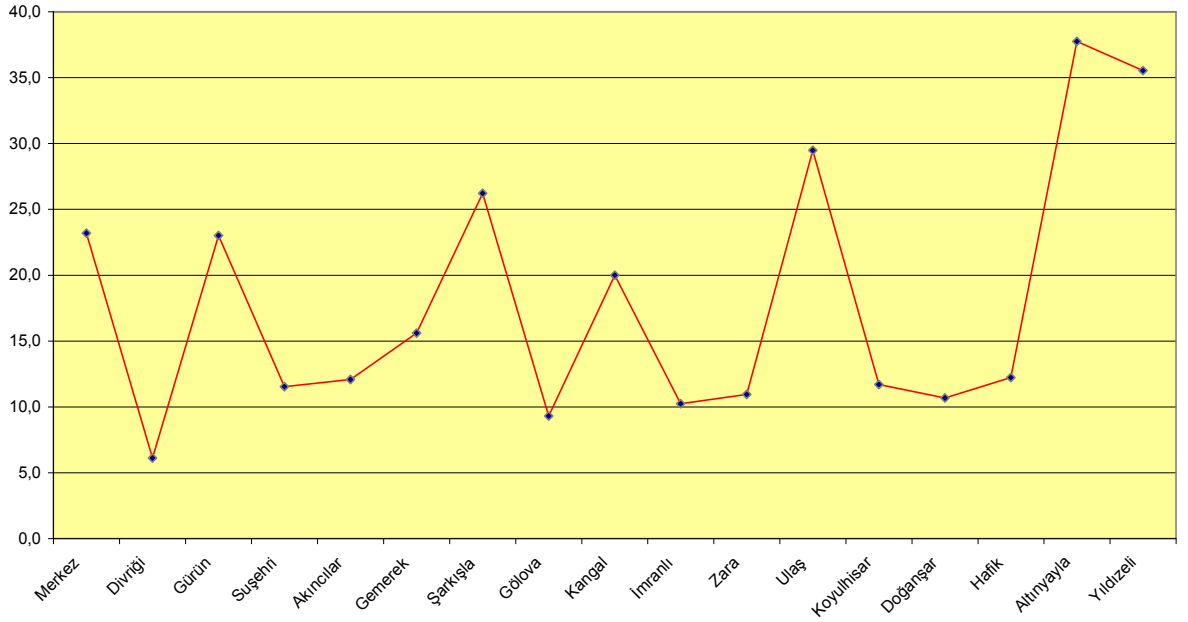
Grafik 3:
İlçe Gelişmişlik Endeksi/İlköğretimde Öğretmen Başına Öğrenci (2005)



Grafik 4:
İlçe Gelişmişlik Endeksi/Nüfus Başına Sağlık Ocağı Harcaması (2005; YTL)



Grafik 6:
İlçe Gelişmişlik Endeksi/Nüfus Başına Yeşil Kart Harcaması (2005; YTL)



1.1.9. Kamu Harcama Analizinin Çalışmanın Diğer Araçları ile Birlikte Kullanılmasına Bir Örnek: Çapraz Tablo

İller Karşılaştırması											
								Genel Memnuniyet (İl ortalaması)		Toplam Harcamaya Göre Memnuniyet	
İller	Öğrenci/ Derslik	Öğrenci/ Öğretmen	Toplam Harcama/ Öğrenci (YTL)	Toplam Okuma Yazma Bilenlerin Oranı (%)	Okuma Yazma Bilen Kadınların Oranı (%)	Okul Bitirmeyenlerin Oranı (%)	İlköğretim Mezunlarının Oranı (%)	Memnun Olan (%)	Memnun Olmayan (%)	Memnun Olan (%)	Memnun Olmayan (%)
Kars	25	29	112	82	71	28	42	67	32	27	69
Yalova	23	18	1.807	93	89	18	55	76	24	76	18
Sivas	26	21	1.447	82	72	21	48	73	27	80	17

Yukarıdaki Tablo 11’in ilk üç sütünü kamu harcama analizinden, sonraki dört sütun gelişmişlik haritaları çalışmasından, sonraki dört sütun hizmet memnuniyet anketlerinden oluşmaktadır. Eğitim, her üç araç arasında ortak olduğu için bu örnek alınmıştır. Diğer parametrelerde de bu ortaklık sağlanabilirse birçok çapraz tablo üretmek ve kullanılan araçlar arasındaki ilişkilerin varlığı, derecesi...vb ortaya konulabilir. Bu analizler daha sağlıklı bir “durum saptaması” yapılmasına da katkıda bulunur.

Örneğin Yalova ve Sivas’a göre öğrenci başına harcama rakamının çok düşük olduğu Kars’ta eğitim harcamalarından memnuniyet yüzde 27 (memnun olmayan yüzde 69) iken Yalova ve Sivas’da bu oranlar sırasıyla yüzde 76 ve yüzde 80’dir (memnun olmayanlar da sırasıyla yüzde 18 ve yüzde 17’dir). Görüldüğü gibi, eldeki sınırlı verilerle üretilen çapraz analiz bile eğitim eğitime yapılan harcama ile memnuniyet arasında anlamlı bir ilişki (korelasyon) olduğunu gösterebilmektedir.

1.1.12. Sonuç: Verilere İlişkin

İlçelerde, eğitim, sağlık ve altyapıya ilişkin “mikro analiz” yapabilmek ve bu sonuçlara dayanarak yoksulluğu giderici, adaletli ve eşitlikçi sosyal politika seçenekleri oluşturmak, analiz için kullanılan verilerin elde edilebilirliği, sürekliliği, standartlaşmış olup olmadığı, güvenilirliği...vb hususlara bağlıdır. Sivas, diğer

pilot illerdeki çalışmalar da göz önüne alındığında, bu açılardan en iyi il durumundadır. Buna rağmen, bazı verileri elde edebilmek mümkün olmamıştır. Örneğin, ilçeler bazında ortaöğretim verileri alınamadığı için bu veriler eğitimle ilgili analize dâhil edilememiştir. Aynı şekilde, yeşil kart harcamaları tek tek hastane ve sağlık ocağı verilerinden toplanarak elde edilmiş olup, bunlar sadece yeşil kart tedavi harcamalarını kapsamaktadır. İlçe bazında yeşil kart ilaç harcamaları elde edilmediği için yeşil kart analizi bu verilerden yoksun olarak yapılabilmiştir. Buna benzer durumlar diğer iller için yapılan çalışmalarda da ortaya çıkmıştır.

Bunun bir nedeni, kamu birimlerinin bu tip bilgileri-özellikle ilçe bazında-sürekli ve sağlıklı bir şekilde toplama alışkanlığından yoksun olmalarıdır. Bir diğer neden de, devletin -merkezi yönetim- karmaşık ödeme/harcama yöntemlerinden kaynaklanmaktadır. Örneğin, ilköğretim harcamaları il milli eğitim müdürlüklerinden (İÖİ) elde edilebilmektedir. Çünkü bu harcamalar İÖİ bütçesi içinden yapılmaktadır. Oysa ortaöğretim harcamaları İÖİ ve dolayısıyla il milli eğitim müdürlüğünden bağımsız olarak yapılmaktadır ve bu birimlerce izlenmemektedir. Ortaöğretime ilişkin harcamalar Maliye bakanlığı ve Milli Eğitim bakanlığı (merkez) tarafından doğrudan illerde Saymanlıklara ilçelerde ise Mal müdürlüklerine gönderilmekte ve bu birimler de ilgili ortaöğretim kurumlarına bu ödemeleri yapmaktadır. Dolayısıyla, il milli eğitim müdürlüğü bu bilgiyi elde edememekte, ancak özel olarak liselerden, saymanlıklardan yada mal müdürlüklerinden istemesi gerekmektedir. Bu da tahmin edileceği gibi bir st kamu otoritesinin (rneğin il valisinin) talebi olmaksızın mümkün olmamaktadır.

Benzeri bir durum, yeşil kart harcamalarında da vardır. Yeşil kart ilaç harcamaları il sağlık müdürlükleri tarafından ilgili eczanelere ödenmektedir, dolayısıyla il sağlık müdürlüğü ilaç için yapılan bu harcamaları izleyebilmektedir. Oysa yeşil kart tedavi giderleri doğrudan hastanelere ve sağlık ocaklarına yapılmaktadır (eğitimdeki ortaöğretim harcamaları örneğindeki gibi). Dolayısıyla il sağlık müdürlükleri bu bilgiyi izleyememektedir.

Eldeki verilerle geliştirilen bu yöntem (kamu harcama analizi) kuşkusuz yeni verilerle zenginleştirilerek, kamu kaynağının ve dolayısıyla kamu harcamalarının etkinliğini ölçebilecek yeni bir metodolojiye dönüştürülebilir.