

T.C
Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Bilim Dalı
Yönetim Bilimler Ana Bilim Dalı

PERFORMANS PLANLAMASI

Julide PEHLİVANOĞLU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mersin, 2007

T.C
Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Bilim Dalı
Yönetim Bilimler Ana Bilim Dalı

PERFORMANS PLANLAMASI

Julide PEHLİVANOĞLU

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Cemal ALTAN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mersin, 2007

ÖNSÖZ

Kamu yönetiminde performans planlaması yeni bir kavramdır ve performans esaslı bütçeleme sisteminin bir unsuru olarak Türk kamu yönetimine girmiştir. Türkiye’de kamuda reform ihtiyacına paralel olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmiş ve bu kanun çerçevesinde kamuda stratejik planlama, performans planlama ve performans esaslı bütçeleme çalışmalarına başlanmıştır. Dolayısıyla girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışından çıktı-sonuç odaklı performans esaslı bütçeleme anlayışına geçilmiş bu anlayış çerçevesinde Türk kamu yönetimi ‘performans’ esaslı üzerine oturtulmuş ve ‘kamu yararı’ kavramı yerine etkinlik, verimlilik, ekonomiklik gibi özel sektör kaynaklı kavramlar ön planda tutulmuştur.

Ancak stratejik planlama ve performans planlama kavramları özel sektör için geliştirilmiş kavramlar olmasına rağmen bu kavramlar kamu yönetiminin ‘kamu yararı’ için var olma gerçeğini göz ardı ederek piyasa anlayışı çerçevesinde Türk kamu yönetiminde uygulanmaya başlanmıştır. Dolayısıyla Türkiye’nin gündemine yeni girmiş olan performans planlaması konusu önem kazanmış olup bu çalışmanın amacı da performans planlamasının Türkiye’de ne derece ve hangi koşullarda başarıyla uygulanabileceğini belirlemek ve uygulandığı takdirde ne gibi olumlu-olumsuz sonuçlara yol açacağını ortaya koymaktır.

Bu çalışma sürecinde bizi bekleyen en büyük zorluk, kamuda performans planlaması üzerinde yapılan çalışmaların yetersiz oluşuydu. Konu üzerindeki kaynak yetersizliği, bu çalışma sürecinde çok yönlü bir şekilde literatür taramasını zorunlu kıldı. Bu durum benim için hem çok zorlayıcı hem de çok geliştirici oldu. Bu çalışmanın

hazırlanması esnasında emeği geçen değerli hocalarım Yrd Doç Dr. Cemal ALTAN ve Yrd Doç Dr Atilla GÜNEY'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Performans Planlaması adlı tez çalışması üzerinde çalışmamı isteyen (aramızdan erken ayrılan) değerli hocam Prof. Dr Tayfur ÖZŞEN'e bu çalışmamı armağan etmeyi bir borç biliyor ve kendisine Allah'tan sonsuz rahmet diliyorum.

ÖZET

20. yüzyılın sonlarında küreselleşmeye koşut olarak, Türk kamu yönetiminde bir yeniden yapılanma sürecine girilmiştir. Bu yeniden yapılanma sürecine paralel olarak Türk kamu mali yönetim süreci de 'kamu harcama reformu' adı altında yeniden yapılandırılmaya başlanmış bu amaçla Türkiye'de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmiştir. Böylece kamuda stratejik planlama, performans planlama ve performansa dayalı bütçeleme çalışmalarına başlanmıştır. Bu kanun çerçevesinde Türk kamu mali yönetim süreci yeniden yapılandırılmaya çalışılmış ve Türk kamu yönetimi 'performans' esası üzerine oturtulmuştur. Dolayısıyla kamu kuruluşlarının etkili, verimli, tutumlu çalışabilmesi ve buna bağlı olarak performanslarının yükseltilmesi temel amaç haline getirilmiş bunun için de en etkili araç olarak stratejik planlama ve performans planlaması gösterilmiştir. Ancak bu kavramlar özel sektör için geliştirilmiş kavramlar olmasına rağmen bu kavramlar aracılığıyla özel sektör yönetim anlayışı, kamu yönetiminin 'kamu yararı' için var olma gerçeği göz ardı edilerek Türk kamu yönetiminde uygulanmaya çalışılmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'nin gündemine yeni girmiş olan performans planlamasının Türk kamu yönetimine getirisinin ne olacağının ve Türkiye'de uygulanabilirliğinin incelenmesi önem kazandığından bu konu üzerinde çalışılması Türk kamu yönetimi açısından bir zorunluluk haline gelmiştir.

Anahtar Sözcükler: Performans planlaması, Performans yönetimi, Stratejik planlama, Performans esaslı bütçeleme.

PERFORMANCE PLANNING

At the end of the 20th Century as a condition of globalisation, Turkish public management systems have entered a period of renewal. In parallel with this, Turkish public finance management systems are also starting a period of restructuring under the name of “Public Spending Reforms”. In Turkey, with this target, law no. 5018 “Public Finance Management and Legal Control” has entered into operation. So in this law, budgeting studies have begun leaning towards public strategic planning, performance planning, and performance. In the framework of this law, Turkish public finance managers are working to restructure and Turkish public management is mainly placed on performance. Consequently public foundations will be able to work effectively, productively, economically and in addition to that increasing performance has been the basic target to bring in. For that reason strategic planning and performance planning are shown to be a most effective vehicle. Nevertheless this concepts for the private sector are to be improved in spite of these concepts intervention with private sector management understanding, while there are public managers who don't care for the public management system for “the public interest” Turkish public managers worked to put this into practice. By implication Turkey’s newly entered agenda while being performance planning’s public management bringing what will be and in Turkey the ability to apply examines the importance of winnings/earnings from the top of this subject working in terms of the burden Turkish public managers have come into.

Keywords: Performance planning, performance management, Strategic planning, Leaning against performance budgeting.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
ÖZET	iii
İÇİNDEKİLER	v
KISALTMALAR LİSTESİ	ix
ÇİZELGELER VE ÇİZİMLER LİSTESİ	xi
GİRİŞ	1
I. BÖLÜM: PERFORMANS NEDİR VE KAMUDA PERFORMANS YÖNETİMİ	11
I.1. Performans Nedir?	11
I.1.1. Performans Kavramını Betimleyen Unsurlar	12
I.1.2. İşletmelerde ve Kamuda Performans Anlayışı	19
I.2. Performans Yönetimi	21
I.2.1. İşletmelerde Performans Yönetim Sistemi	24
I.2.2. Kamuda Performans Yönetim Sistemi	26
I.2.2.1. Kamuda Performans Yönetimi	29
I.2.2.2. Kamuda Performans Yönetiminin Amaçları	31
I.2.2.3. Kamuda Performans Yönetim Süreci	32
I.2.2.4. Kamu Performans Yönetiminin Yararları	37
I.2.2.5. Kamu Performans Yönetiminin Başarı Kriterleri	38
I.2.2.6. Kamu Performans Yönetiminin Türkiye’de Uygulanabilirliği	39
II. BÖLÜM: PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SÜRECİ VE BU SÜRECİN UNSURLARI OLARAK STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS PLANLAMASI	44

II.1. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi	44
II. 2. Stratejik Planlama.....	62
II. 2.1. Stratejik Planlamanın Tanımı	66
II. 2.2. Stratejik Planlama Kavramının Kamu Yönetimimize Girişi.....	71
II. 2.3. Stratejik Planlama Süreci	77
II. 2.4. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulaması.....	84
II. 2.5. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlamanın Başarıyla Uygulanması İçin Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar.....	86
II.3. Performans Planlama ve Performans Yönetimiyle İlişkisi	89
II. 3.1. Performans Planlama Kavramı	89
II. 3.2. Kamu Yönetiminde Performans Planlaması.....	93
II. 3.3. Performans Planlamasını Zorunlu Kılan Yasal Düzenlemeler.....	99
II.3.3.1. 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun	99
II. 3.3.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	101
II. 3.3.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	105
II. 3.3.4. 5393 Sayılı Belediye Kanunu	107
II. 3.3.5. 5302 İl Özel İdaresi Kanunu	108
II. 3.4. Performans Planı (Programı) Hazırlama Süreci	109
II. 3.4.1. Öncelikli Stratejik Amaç ve Hedeflerin Belirlenmesi.....	110
II. 3.4.2. Performans Hedeflerinin Belirlenmesi	111
II. 3.4.3. Faaliyet ve Projelerin Belirlenmesi	112
II. 3.4.4. Kaynak İhtiyacının Belirlenmesi.....	113
II. 3.4.5. Performans Göstergelerinin Belirlenmesi.....	115

II. 3.4.6. Performans Planının (Programının) Hazırlanması	118
II.3.5. Bütçe Sürecinde Performans Planı (Programı):.....	120
II.3.6. Faaliyet Raporları.....	125
II. 3.6.1. Birim Faaliyet Raporunun Hazırlanması ve Sunulması	126
II. 3.6.2. İdare Faaliyet Raporunun Hazırlanması ve Sunulması	126
II.3.7. Performans Ölçümü	131
II.3.8. Performans Bilgi Sistemi.....	137
II.3.9. Performans Değerlendirmesi	139
II. 3.9.1. Performansa Dayalı Ücret Sistemi	142
II. 3.9.2. Kamu Personel Rejimi.....	145
II.3.10. Performans Denetimi.....	153
III. BÖLÜM:TÜRK KAMU MALİ YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE BU YAPILANMAYA 5018 SAYILI KANUN’UN GETİRDİKLERİ.....	174
III.1. Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasının Sebepleri ve Performans Esaslı Bütçeleme	174
III.1.1. Türk Kamu Mali Yönetiminde Yaşanan Sorunlar.....	175
III.1.1.1. Klasik Bütçe Sisteminin Sorunları ve Plan-Program-Bütçe Sistemine Geçiş Nedenleri	176
III.1.1.2. Planlama-Programlama-Bütçeleme Sisteminin Sorunları ve Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Geçiş Nedenleri	178
III.1.1.3. 1050 Sayılı Kanunun Uygulandığı Dönemde Türk Kamu Mali Yönetiminde Yaşanan Genel Sorunlar ve 5018 Sayılı Kanun’a Geçiş.....	181
III.1.2. 5018 Sayılı Kanun’un Türk Kamu Mali Yönetim Sisteminde Getirdiği	

Yenilikler.....	185
III.1.3. 5018 Sayılı Kanun'un Eksiklikleri ve Sakıncaları	191
SONUÇ	200
KAYNAKÇA	217
EKLER	

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
AEP	: Acil Eylem Planı
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
BM	: Birleşmiş Milletler (United Nations)
CB	: Cumhurbaşkanı
DB	: Dünya Bankası (World Bank)
DEA	: Düzenleyici Etki Analizi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü (World Trade Organisation)
GATS	: Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (General Agreement on Trade in Services)
GZFT	: Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler
IMF	: Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
İDKK	: İç Denetim Koordinasyon Kurulu
KESK	: Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşekkülleri
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 Sayılı Kanun)
KPYT	: Kamu Personel Yasa Tasarısı
KYTK	: Kamu Yönetimi Temel Kanunu
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı
MUK	: Muhasebe-i Umumiye Kanunu (1050 Sayılı Kanun)

OECD	: Ekonomik ve Kalkınma İşbirliği Teşkilatı (Organisation for Economic Co-operation and Development)
PEB	: Performans Esaslı Bütçeleme
PEPSAL-1	: 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması
PPBS	: Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi
s.	: Sayfa
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
SWOT	: Strengths Weaknesses Opportunities Threats
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı
TKY	: Toplam Kalite Yönetimi
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İşadamı Derneği
UÜ	: Uludağ Üniversitesi
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu

ÇİZELGELER VE ÇİZİMLER LİSTESİ

Çizelge No	Çizelge Adı	Sayfa No
Çizelge: 1	Merkezi Yönetimde Performans Programı Süreci	124
Çizelge: 2	İdare Faaliyet Raporu Hazırlama Süreci	127
Çizelge: 3	5018 sayılı Kanun ile Getirilen Yeni Bütçe Sistemi	188

Çizim No	Çizim Adı	Sayfa No
Çizim: 1	Performans Esaslı Bütçeleme Süreci	60

GİRİŞ

Günümüzde kamu sektörü harcamalarının ve dolayısıyla vergilerin artması ile kamu sektörü kaynaklı ekonomik krizler birçok ülkede kamu mali yönetim anlayışının sorgulanmasına neden olmuştur. Bu kapsamda kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi, kaynak kullanım kapasitesinin artırılması, kaynak kullanımında etkililik ve verimlilik sağlanması, siyasi ve yönetsel hesap verme mekanizmaları ile mali saydamlığın geliştirilmesine yönelik uygulamalar hız kazanmıştır. Kamu mali yönetimi alanında yaşanmakta olan en önemli değişikliklerden birisi de, merkezden yönetimi esas alan kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışından, yetki ve sorumluluk dağıtımını ile kaynakların yerinden yönetimini esas alan mali yönetim ve çıktı-sonuç esaslı Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) anlayışına geçilmesidir. Ülkemiz ekonomisinin istikrarsız bir görüntü çizmesi, mevcut mali yapımızın bir sonucu olarak görülmüş dolayısıyla 2000’li yıllardan itibaren gelişmiş ülkelerde uygulanan performans esaslı bütçeleme sistemine geçmek bir çözüm olarak görülmüş ancak özellikle IMF, Dünya Bankası, DTÖ gibi uluslararası kuruluşlarla kredi verilmesi karşılığında yapılan anlaşmaların öne sürdüğü bu bütçeleme sistemi ülkemizde zorunlu olarak öngörülmüştür. Ve bu bütçeleme sisteminin “kamu harcama reformu” adı altında 2003 yılının sonlarında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile hukuki alt yapısı oluşturulmuştur.

Türkiye’de, kamuda reform ihtiyacına paralel olarak Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmiştir. Böylece kamuda stratejik planlama, performans planlama ve performansa dayalı bütçeleme çalışmalarına başlanmıştır. Özel sektörde uzun yıllardır uygulama alanı bulan stratejik yönetim anlayışı, bu şirketlere uzun vadeli bir bakış

açısı ve kaynak tahsisinde etkinlik sağlamıştır. Aynı etkinin kamu sektöründe de etkili olacağına inanılmaktadır. Ayrıca kamu sektöründe kaynakların kısıtlı olması, vatandaş ihtiyaçlarının çeşitlenmesi ve kamu hizmet alanının genişlemesi nedeniyle vatandaşa etkin, verimli, nitelikli hizmetin sunulabilmesi için kamu kuruluşlarının performansları günümüzde giderek daha fazla sorgulanmaktadır. Dolayısıyla kamu kuruluşlarının etkili, verimli çalışabilmesi ve buna bağlı olarak performanslarının yükseltilmesi için stratejik planlama ve performans planlamasının hazırlanıp uygulanması bir çözüm olarak görülmektedir. Stratejik planlama anlayışının kamu kuruluşlarında yaygınlık kazanması ile birlikte kamu harcamalarının vizyona uygun gerçekleştirilmesi, stratejik amaçların ve hedeflerin ön plana çıkarılması sağlanabilecektir. Ardından stratejik plana uygun olarak yıllık performans planlarının hazırlanması ve her iki plana uygun bütçenin de hazırlanıp uygulanması sayesinde kıt olan kamusal kaynakların daha etkin, verimli ve vatandaşın (müşterinin) ihtiyacına uygun olarak kullanılması sağlanabileceğine inanılmış ve 5018 sayılı KMYKK çerçevesinde 8 pilot kuruluştaki, ardından tüm kamu kuruluşlarında stratejik planlama, performans planlama, performans denetimi, performansa dayalı bütçelemenin yaygınlaştırılması hedeflenmiştir. Kısaca kamu yönetimine performans yönüyle yaklaşmak maalesef kamu yararını zedelemekte ve bu gerçek sermaye (uluslar arası sermaye) çıkarlarının korunması amacıyla göz ardı edilmekte veya göz ardı edilmektedir.

5018 sayılı Kanun ile mali yönetim sistemimize stratejik planlama, performansa dayalı bütçeleme buna paralel olarak performans planlaması, “çok yıllık bütçeleme” gibi yeni kavramlar ve kurumlar girmiştir. Anılan kanununun 9. maddesinde, kamu idarelerinin bütçelerini stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacakları hükme bağlanmış, performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkili

kılınmıştır. Yapılan bu düzenleme ile mali disiplini ön planda tutan, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını hedefleyen, performansa dayalı yeni bir bütçeleme anlayışına ve dolayısıyla performans planlamasına geçilmesi amaçlanmaktadır. Performans esaslı bütçeleme sistemi, kamu idareleri tarafından hazırlanan stratejik planlarda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu bütçelerin oluşturulmasını öngören ve kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, planlarda belirlenen performans kriterlerinin bu bütçe yapısı ile sağlanıp sağlanmadığını kontrol eden bir bütçeleme tekniğidir. 5018 sayılı KMYKK'nun 9. maddesinde ifadesini bulan performans esaslı bütçelemeye baktığımızda üçlü bir yapı üzerine oturduğunu görmekteyiz. Bu yapı orta ve uzun vadeli stratejik plan ile bu planların yıllık uygulamalarını göstermek ve bütçeye dayanak oluşturmak üzere yıllık performans planı (programı) hazırlanmasını ve performans planı (programı) uyarınca yürütülen faaliyetlerin sonuçlarının ise performansa dayalı olarak yıllık faaliyet raporu ile raporlanmasını öngörmektedir. Kısaca Kanunda öngörülen modelin stratejik plan, performans planı (programı) ve faaliyet raporu üçlüsünden oluştuğunu söyleyebiliriz. Kamunun içinde bulunduğu mali ve idari sorunlar dikkate alındığında, kamu kuruluşlarının faaliyetlerini planlı bir şekilde yerine getirmeleri gittikçe daha fazla önem kazanmaktadır. Planlı hizmet üretme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ve uygulamayı etkili bir şekilde izlemede kamu kuruluşlarının inisiyatif almaları ve aktif katılımı zorunlu görülmektedir. Söz konusu faaliyetlerin kuruluşlar tarafından yürütülmesinde performans planlaması temel bir araç olarak gündeme gelmektedir.

Dünyadaki eğilimlerle uyumlu olarak kamu yönetimimizde stratejik düşünce, stratejik yönetim ve performans yönetimi yaklaşımına doğru önemli adımlar atılmaya başlanmıştır. Performans planlama kavramı da performans yönetiminin başlangıç ve

önemli aşamalarından biri olarak kamu kurumlarında uygulanmak üzere ortaya atılmış bir kavramdır. İdari ve mali yapımızda orta ve uzun vadeli yaklaşımın daha hakim kılınması, çıktılar yerine sonuçlara odaklanma, performansa önem verme, hesap verme sorumluluğu ve katılımcılık gibi ihtiyaçları doğuran sorunlara cevap veren etkili bir araç olarak stratejik planlama ve performans planlama yaklaşımı ülkemizde de gündeme gelmiştir. Ancak ülkemizde stratejik planlama, performans planlama, performans yönetimi, performansın ölçülmesi gibi işletme yönetimine özgü kavramların kullanılması Türk halkının isteği doğrultusunda değil daha çok OECD ve AB'nin ve IMF, DB, DTÖ gibi uluslararası kuruluşlarla yapılan kredi karşılıklı anlaşmaların ve projelerin sonucudur. Yani bu yeni kavramlar doğrultusunda Türk Kamu Yönetimi'ni "kamu işletmeciliği" anlayışı çerçevesinde değişime zorlayan unsurlar iç unsurlar değil dış kaynaklı unsurlardır. Uluslararası alanda yapılan anlaşmaların sonucu ve uluslararası çevrenin baskısı sonucu olarak küreselleşmeye hizmet edecek bu işletme yönelimli kavramlar Türk Kamu Yönetimi'ne girmiş ve uygulanmaya çalışılmaktadır. Oysa stratejik planlama, performans yönetimi, performans planlama gibi yeni kavramlar uluslararası çevrenin ve ulusal sermaye ile uluslararası sermayenin isteği olarak yansıtılmamakta daha çok Türk halkının isteği olarak ülkemizde öne sürülmekte ve Türk halkı bu yeni kavramlar doğrultusunda Türk Kamu Yönetiminin varolan sorunlarının çözüme kavuşturulacağına inandırılmaktadır.

Kamu kurumlarında performans yönetimi yeni bir kavramdır. Aslında mantık olarak işletme düzeyinde ele alınan performans kavramından içerik olarak farklı değildir. Bir kurumun performansı, belirli bir dönem sonundaki çıktı ya da faaliyetlerinin sonucudur. Bu sonuç kurumun belirlediği hedeflere ulaşma derecesi olarak yorumlanmaktadır. İşletme için ele alındığında bazı belirli hedefler ortaya koymak mümkündür (kârlılık, verimlilik, etkinlik, vs); ancak kamu kurumları için dönemler

itibarıyla ulaşılabilecek hedefler işletmeler kadar belirgin olmayabilir. Kısaca 1970'lerin ortalarından başlayarak, kamu hizmetlerinde performansı arttırmak, temel bir politika oldu ve 1990'lı yıllarındaki gelişmeler kamu yönetimini de ciddi bir şekilde etkiledi. Ancak kamu ve özel sektör örgütlerinde performans yönetimi kültürel ve politik nedenlerden dolayı farklılıklar göstermektedir. Çünkü kamu örgütleri bazı açılardan özel örgütlerden farklıdır ve bu farklılıklar kamu yöneticileri için önemlidir. Öncelikle en kritik noktalardan birisi kamu örgütlerinin hedeflerinin net olarak tanımlanamaması şeklindedir. Kamuda örgütsel çıktılar zor ölçüldüğü için kamu örgütlerinde performans değerlendirme sonuçları güvenilir olmayabilir. Kamudaki yöneticilerin politik davranışları ve statü konusundaki gelecek kaygıları verecekleri idari kararları etkilemektedir. Ancak stratejik ve performans planlama savunucularına göre bu farklılıklar önemsenmemekte ve hatta bu kavramlarla kamu kuruluşları işletmeselleştirilmeye çalışılmaktadır.

Oysa stratejik yönetim ve performans yönetim anlayışı piyasa tarafından yönlendirilen özel sektör kuruluşları için geliştirilmiştir. Kamu sektörü örgütleri piyasa koşullarından ve rekabetten önce yasama ve hükümet etme durumundakilerin kararları doğrultusunda ve kamu yararı için hareket etmek durumundadırlar. Piyasa koşulları ve rekabet ortamında manevra yapmak yerine karmaşık ve çok taraflı gücün, siyasi etkilerin, hukuki ve toplumsal sınırların, vatandaşların baskısı altında hareket etmek zorunda olan kamu sektörü kuruluşları özel sektördekinden farklı stratejiler ve politikalar geliştirmek zorundadırlar. Ancak ne yazık ki Türk kamu yönetiminde uygulanmaya çalışılan performans planlama kavramı kamu yönetiminin 'kamu yararı' için var olma gerçeğini göz ardı ederek piyasa anlayışı çerçevesinde geliştirilmiştir.

Bu çerçevede performans planlama kavramının hukuksal alt yapısını oluşturan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yeni kamu mali yönetime etkilerinin dolayısıyla performans planlamasının Türk Kamu Yönetimine ve Mali Yönetimine etkilerinin tartışılması ve ayrıca performans planlamasının Türkiye'de uygulanabilirliğinin de irdelenmesi gerekmektedir. Performans planlaması Türk kamu yönetimine yeni girmiş bir kavramdır. Ve Türkiye'de kamu kuruluşları için bu kavram üzerine detaylı yazılmış herhangi bir makale, kitap olmadığından bu çalışma hazırlanırken karşılaşılabilecek en büyük zorluk kaynak sıkıntısı olacaktır. Ancak, Türk kamu yönetiminin gündemine yeni girmiş olan performans planlamasının Türk kamu yönetimine getirisinin ne olacağını ve Türkiye'de uygulanabilirliğinin incelenmesi önem kazandığından bu konu üzerinde çalışılması Türk kamu yönetimi açısından bir zorunluluk haline gelmiştir. Ve bu çalışmanın hazırlanmasının amacı da performans planlamasının Türkiye'de ne derece ve hangi koşullarda uygulanabileceğini belirlemek, uygulandığı takdirde ne gibi olumlu-olumsuz sonuçlara yol açacağını ortaya koymaktır. Ancak performans planlama konusu üzerinde çalışılırken sadece bu konuyla sınırlı kalmamış ayrıca stratejik planlama, performans ölçümü, performans denetimi, performans dayalı ücret gibi konular üzerinde de çalışılmıştır. Bunun nedeni ise; ilgili konuların performans planlamasından bağımsız düşünülmemesi ve performans planlama kavramı ile birlikte Türk kamu yönetimi üzerindeki etkilerin neler olabileceğinin doğru tespitinin yapılmasını kolaylaştırmaktır.

Performans planlama kavramının Türk kamu yönetiminde uygulanmasının temel amacı olarak kamusal kaynakların kıt olması nedeniyle hizmetlerin verimli, etkin ve ekonomik ilkeler doğrultusunda sunulması olarak gösterilmektedir. Ancak kamusal hizmetlerin bu ilkeler çerçevesinde sunulabilmesi için performans göstergelerinin sayısal,

ölçülebilir verilere dayanması gerekmektedir. Özel sektör örgütlerinin kâr amacıyla hareket etmesi, amaçların nicel verilerle ölçülmesini kolaylaştırmaktadır. Ancak kamusal hizmetlerin pek çoğu ölçülebilir verilere dayandırılmamaktadır. Performans planlamasında belirlenecek olan performans göstergeleri için nicel ölçütler koyamamak kamusal hizmetlerde objektiflikten uzaklaşma tehlikesini beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla çalışmanın temel denencesi şudur: Performans planlaması açısından uygulamada yaşanabilecek en büyük sorun, kamu hizmetlerinde performans göstergelerinin nesnel ve sayısal olarak belirlenememiş olmasıdır. Bu özellikte performans göstergelerinin belirlenememiş olması ise performans planlamasının uygulanmasında keyfiliğe, hukuksuzluğa neden olabileceği gibi birey, toplum açısından da adaletsizliğe neden olabilecektir.

Bunun yanı sıra Türkiye’de hazırlanan planların politik ve çıkar grubun etkisi altında hazırlandığı savunulmakta; bunu önlemek için de stratejik planlama, performans planlama ve yönetim yaklaşımı öne sürülmektedir. Ancak öne sürülen yönetim modeli; sermayenin egemenliğini sağlayacak bir model olduğu için alınacak kararların da sermayenin çıkarlarına hizmet edecek bir model olması çok normaldir. Ayrıca stratejik planların hazırlanması esnasında dış paydaşların, müşterilerin, sermaye tabanlı sivil toplum kuruluşlarının görüşlerine yer verilmekte, örgütlü-örgütsüz emekçilerin, işçilerin görüşleri ise göz ardı edilmektedir. Dolayısıyla hazırlanılacak stratejik planlar emekçilerin, işçilerin, tüm çalışanların isteklerini değil sermayenin isteklerine cevap veren planlar olacaktır. Bunun sonucu olarak ise, stratejik planlara paralel olarak yıllık hazırlanacak performans planların da sadece sermayenin isteklerine cevap veren planlar olacağını varsaymak gerçek dışı bir tespit olmayacaktır.

Bunun yanı sıra stratejik planlama ve performans planlama kavramlarında vatandaş kamu kurum ve kuruluşlarının sunduğu hizmetlerden yararlanan müşteriler olarak nitelendirilmekte ve kamu idareleri birbirleriyle ve özel sektörle rekabet ortamına sokularak piyasa kurallarına göre hizmet üretmeleri olarak bahsedilmektedir. Oysa geleneksel kamu yönetimi anlayışında kamu idareleri, hizmetlerini kamu yararı için halkın ödediği vergiler karşılığında vatandaşa sunmaktayken, günümüz Türkiye’inde geleneksel kamu yönetimi anlayışından adeta “kamu işletmeciliğine” doğru bir kayma yaşanmakta dolayısıyla kamu hizmetinin niteliğinde ve finansmanında köklü değişiklikler yaşanmaktadır. Dolayısıyla, kamu idarelerinden, halka sunduğu kamu hizmetinin piyasa işleyişine ve kurallarına göre yürütülmesi istenmekte ve bu şekilde halka sunulan hizmetlerin daha etkili, verimli, ekonomik olacağı iddia edilmektedir. Kısaca Türk kamu yönetiminde uygulanmaya çalışılan performans planlama kavramı kamu yönetiminin ‘kamu yararı’ için var olma gerçeğini göz ardı ederek piyasa anlayışı çerçevesinde geliştirilmiştir. Oysa stratejik planlama, performans planlama ve performans yönetiminde etkili, verimli, ekonomik olarak nitelendirilen hizmet ise belirlenen amaç ve hedeflere uygun olarak en az maliyetle en çok ürünün üretilmesi, hizmetin sunulmasıdır. Yani bu şekilde halka sunulması istenen hizmet kamu yararını öngören hizmet anlayışını değil işletme yönetiminin öngördüğü kâr amaçlı hizmet anlayışını içermektedir. Kısaca kamu yönetimine performans yönüyle yaklaşmak maalesef kamu yararını zedelemektedir. Başta belirtildiği gibi bu çalışma sadece performans planlamasının kamu yönetimi üzerinde tek başına yarattığı etkiler üzerinde değil bunun yanı sıra performans planlamasıyla ilgili olarak 5018 sayılı Kanun’un, faaliyet raporlarının, performans denetiminin, performans dayalı ücretlendirmenin de Türk kamu yönetimi üzerindeki olumlu ancak en çok olumsuz etkileri ele alınmaktadır.

Söz konusu varsayımların ve durum tespiti için yapılanın amaçlandığı bu çalışmanın yöntemi, asıl olarak literatür taramasına dayanmaktadır. Ulaşılabilen yerli yayınlar ile internet sitelerindeki akademik yayınlar çalışma içinde değerlendirilmiştir. Bunun yanı sıra kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına dönük, uzun bir süredir Türkiye'deki siyasal gündemde yer alan yasalardan (en başta 5018 sayılı KMYKK, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu) ve yasa tasarılarından (5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu, Sayıştay Kanun Tasarısı, Kamu Personel Rejim Tasarısı) yararlanılmıştır.

Çalışma, amacı ve yöntemi ışığında üç bölüme ayrılmıştır. İlk bölümde, performans kavramı ve performans yönetimi üzerinde durulmuştur. Çalışma kamu kuruluşlarındaki performans planlama konusuyla ilgili olmasına rağmen ilk bölümde işletme yönetiminde performans anlayışı üzerinde de durularak kamu kuruluşları için öngörülen performans planlama anlayışı arasında oluşturulmak istenen fark veya benzerliği ortaya koymayı amaçlamıştır. İkinci bölümde ise, performans planlama Türk kamu yönetiminde oluşturulmak istenen Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sürecinin önemli bir unsuru olduğu ve PEB Sürecinden bağımsız düşünülemediği için öncelikle Performans Esaslı Bütçeleme Süreci üzerinde durularak Türk kamu yönetiminde ne gibi değişiklik ve yenilik yaratılmak istendiği belirtilmiştir. Daha sonra Türkiye'de hazırlanması öngörülen performans planlarının nasıl hazırlandığı süreci de belirtilmiştir. Ancak performans planları stratejik planlara bağlı olarak oluşturulacağından ve performans yönetiminin önemli aşamalarından biri olduğundan bu bölümde stratejik planlama ve performans yönetimi konuları da ele alınmıştır. Stratejik planlama konusu üzerinde durulurken kamu yönetiminde yaratılmak istenen değişiklikler de ele alındığından performans planlama

kavramı ile ne gibi değişikliklerin amaçlandığı anlaşılabilmesi kolaylaştırılmaktadır. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise performans planlamanın hukuki alt yapısını oluşturan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na neden gerek duyulduğu ve Türk kamu mali yönetiminin nasıl yeniden yapılandırılmak istendiğı üzerinde durulmuştur. Ancak 5018 sayılı Kanunu'nun eksiklikleri ve yaratacağı sakıncaları üzerinde de durularak performans planlamanın Türk kamu yönetimi üzerinde yaratabileceğı olumsuz etkileri hakkında bilgi vermesi amaçlanmıştır. Çalışmanın sonuç kısmında da performans planlama ile Türk kamu ve mali yönetiminde yaratabileceğı olumlu ve daha çok olumsuz etkileri üzerinde durularak ne gibi önlemler alınabileceğı belirtilmiş ve bu şekilde performans planlamanın kamu yönetimi anlayışına göre nasıl adapte edilebileceğı üzerinde de durulmuş olmaktadır.

I. BÖLÜM: PERFORMANS NEDİR VE KAMUDA PERFORMANS YÖNETİMİ

I. 1. Performans Nedir?

Performans kavramı, en geniş anlamıyla belli bir hedefe ulaşmak için önceden belirlenmiş bir faaliyetin sonucunda ortaya çıkması, sayısal olarak ve kalite açısından betimleyen bir kavramdır (Akal, 1998: 1). Köken olarak İngilizce performance kelimesinden gelen performans kavramının, konumuz açısından Türkçe karşılığı “iş başarımı” ve herhangi bir işte gösterilen başarı derecesidir (TODAİE, 1998: 203). Performans bireyin, grubun veya kurumun, bir işin yapılması için amaçlanan hedefe yönelik olarak hangi seviyeye ulaşabildiğinin sayısal ve nitelik yönünden göstergesidir (Songur, 1995: 1; Akal, 1992: 6). Performans genel olarak amaçlı ve planlı bir faaliyet sonucunda elde edilenleri belirler. Performansın Türk Dil Kurumu Sözlüğündeki anlamı, “başarım, takat sınırı, bir şeyi ya da işi yapma veya uygulama hareketi” olarak verilmektedir. Oxford İngilizce Sözlükte ise performans, “verilen bir işi başarıyla sonuçlandırılmak, uygulamak” olarak tanımlanmaktadır (Öztürk, 2006: 12). Performans, içinde birbiriyle bağlantılı değişik faktörlerden oluşan çok boyutlu bir yapıdır. Performans iş sonuçları, organizasyonun stratejik hedefleri müşteri memnuniyeti ve ekonomik sonuçlarla güçlü bir bağlantı içinde olan bir kavramdır. Kısaca performans sonuçlar ve davranışlardan oluşmaktadır.

Performans, belirlenen koşullara göre bir işin yerine getirilme düzeyi veya iş görenin davranış biçimi olarak tanımlanmaktadır. Başka bir deyişle performans, “bir iş görenin belirli bir zaman kesiti içerisinde kendisine verilen görevi yerine getirmek

suretiyle elde ettiği sonuçlardır” (Bingöl, 2003: 273). Yani görevin gereği olarak önceden belirlenen kriterleri karşılayacak biçimde görevin yerine getirilmesi ve amacın gerçekleştirilmesi derecesidir. Yine bir başka tanıma göre performans; genel anlamda belli bir amaç için yapılan, planlar doğrultusunda ulaşılan noktayı nicel ve nitel yönleriyle belirleyen bir kavramdır. Yani performans belirlenmiş olan hedefe ulaşım seviyesinin ölçümüdür. Bir işletmenin ya da bir üretim biriminin üretim miktarı ya da gerçekleştirdiği üretimin belirlenen hedefe oranıdır. İşletme performansı ise, belli bir dönem sonunda elde edilen çıktı/sonuca göre işletme amacının ya da görevinin yerine getirilme derecesinin tanımıdır. Bu düzey, ölçme, karşılaştırma ya da değerlendirme ile belirlenir. İşletme gibi karmaşık bir yapı taşıyan sistemlerde bu değerlendirme çok boyutlu olmaktadır. Klasik ölçüm sistemlerinin dayandığı verimlilik, etkinlik, kârlılık, maliyet oranları artık yeni performans yönetimi anlayışında yetersiz kalmaktadır. Bunun için daha yeni ve değişik kavramlar, ölçüm yöntemleri ve göstergeler geliştirilmektedir ve geliştirilecektir.

I.1.1. Performans Kavramını Betimleyen Unsurlar

Performans, çok çeşitli unsurların ya da boyutların bir araya gelmesinden oluşan bir olgudur. Performansın bazı boyutları, zaman içerisinde önemini kaybederken bazıları daha önemli hale gelmiş, bazı unsurlar ise yeni ortaya çıkmıştır (Songur, 1995: 8). Mesela yönetimler için, II. Dünya Savaşından sonra mal ve hizmetlere artan talep ve kaynakların kıt olmasının yarattığı ortam nedeniyle tutumluluk ve verimlilik, daha sonra etkinlik ve günümüzde de kalite unsurları gelişme göstermiştir. Performans çok geniş boyutludur ve pek çok performans boyutu ile ifade edilebilir. Bunlar içinde en yaygın 7 temel kavram en çok bilinen ve kullanılan boyutlardır. Bu boyutlar şunlardır: Etkinlik (etkinlik), verim, verimlilik, tutumluluk, kalite, hakkaniyet ve çalışma yaşamının kalitesi.

Bunlardan kısaca belirtmekte yarar vardır.

Etkinlik¹, örgütlerin gerçekleştirdikleri faaliyetlerde, daha önceden belirledikleri tanımlanmış amaçlar ve stratejik hedeflerinin ne kadarına ulaştığını (Kubalı, 1999: 39; Özer, 1992: 36) veya başka bir ifadeyle bir faaliyetin planlanan etkisi ile gerçekleşen etkisi arasındaki ilişkiyi (Coşkun, 1998: 89) gösteren bir performans boyutudur. Etkinlik, kamu kuruluşlarında performans yönetiminin önemli unsurlarından birisidir. Çünkü kamu kuruluşları iş, işlem ve faaliyetlerinde tutumluluk ve verimliliği sağlamış olabilirler; ancak hedeflerini gerçekleştirip gerçekleştiremedikleri hala bir soru olarak kalacaktır. Etkinlik verimlilikten farklı olarak daha çok amaç ve hedeflerle ilgilidir. Bir işletmenin amaç ve hedeflerine ulaşip ulaşmadığını veya ulaşma derecesini gösterir (Arslan, 2006: 5). Etkinlik ayrıca “doğru şeylerin yapılması” olarak da tanımlanır (Kök; Deliktaş, 2003: 45).

Verim kaynaklardan yararlanma düzeyinin ya da bu kaynakların nasıl kullanıldığını ölçen bir kavramdır. İş organizasyonunun, girdiler üzerindeki etkisini gösterir. Yani eldeki olanakları en uygun yöntem ve teknikleri uygulayarak kullanmak ve en yüksek sonucu (çıktıyı) elde etmektir. Verim amaçlarla değil araçlarla/süreçlerle ilgilenir. Amaçları gözetmeden bir işin ne kadar iyi yapıldığını yani en az kaynakla, en doğru biçimde ve en düşük maliyetle yapılıp yapılmadığının bir göstergesidir. Burada etkinlikle çatışmamak önemlidir. Verimin yüksekliği etkinlik gerçekleştiğinde önem kazanır (Akal, 2003: 2). Bir örgüt etkin olduğu halde verimli olmayabilir, verimli olduğu halde etkin olmayabilir, etkin olmadığı gibi verimli de olmayabilir. Çok etkin bir işletme verim düşüklüğü nedeniyle batabildiği gibi, yüksek verimli bir işletme eğer yanlış işler

¹ Kamu kesiminde mal ve hizmetlerin üretimine ilişkin verimliliğin ölçülmesinde ortaya çıkan zorluklar nedeniyle, verimlilikten daha geniş olan etkinlik kavramının kamu sektöründe kullanılması daha yaygındır.

yapıyorsa (etkenliği düşükse) yine bataabilir. O halde bir işletmenin verimi ne kadar yüksek olursa olsun, gerçekleştirdiklerinin örgütün hedef ve amaçlarına katkısı azsa (etkenliği düşükse) uzun dönem başarısı riskli demektir (Karasu, 2002: 8-9). Etkenlik başarı için temeldir, verim bu başarıyı sağlamlaştıran bir etmendir.

Verim ve verimlilik arasında açık ve doğrusal bir ilişki vardır. Verim arttırıldıķça verimlilik de artar. Ancak verim işletmenin mevcut kaynak potansiyeli ile bu potansiyelin kullanılan bۆlümü arasındaki ilişkiyi irdeler, verimlilik ise sadece kullanılan-tüketilen kaynaklarla elde edilen çıktı arasındaki ilişkiyi yani bu kaynakların üretim gücünü değerlendirir (Kenger, 2001: 38). Genel anlamda verimlilik, bir işletmenin veya bir örgütün mal ve hizmet üretirken kaynaklarını ne kadar iyi kullandığını ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Kaynakları kullanmanın optimum düzeyini bulmak için, kullanılan kaynaklar ile sağlanan ürünler arasında oransal bir ilişkinin kurulması gerekir. İşte verimlilik kısaca çıktılar (mallar, hizmetler) ile bunların üretiminde kullanılan üretim faktörleri (kaynaklar) arasındaki oransal bir ilişkidir (Arslan, 2006: 3). Verimlilikte amaç (en uygun) kaynak harcaması ile en yüksek ve ekonomik sonuca ulaşmaktır (Akal, 1998: 25). Dolayısıyla verimlilik artışları işletme düzeyinde daha iyi kalitede, daha düşük maliyetle daha çok üretim ve daha çok gelir ve kâr demektir (Kenger, 2001: 39).

Performans kavramı ve unsurlarında yaşanan değişim sürecinde, değişmeyen ve önemini kaybetmeyen tek boyut tutumluluktur (Akal, 1998: 5; Halis; Tekinkuş, 2003: 170). Ekonomiklik veya diğer adıyla tutumluluk kısaca, istenilen amaı en düşük maliyetli kaynaklarla ve en uygun zamanda gerçekleştirmek olarak tanımlanabilir (Özer, 1992: 34). O halde tutumlu uygulamaların; maliyetlerin en aza indirildiği, gereğinden fazla harcamaların kısıldığı uygulamalar olduğu söylenebilir (Abid, 1998: 116). Ancak

tutumluluk, hiç harcama yapmama ya da çok az harcama yapma olmayıp, amaçların gerçekleştirilmesinde gerekli olandan fazlasını harcamamayı ifade etmektedir (Kubalı, 1999: 37). Dolayısıyla kamu idareleri açısından tutumluluk, hizmetlerin en düşük maliyetle ve en uygun zamanda, belirlenmiş olan hedefler doğrultusunda gerçekleştirilmesi olarak tanımlanabilir.

Kalite, verimliliği de içerecek biçimde, kaynakların verimli kullanımını sağlayan, mal ve hizmetlerle kullanım uygunluğu kazandıran, kullanıcı ihtiyaçlarına uygun mal ve hizmet sunumunu amaçlayan bir performans boyutu şeklinde tanımlanmaktadır (Akal, 1998: 28). Bu açıdan kalite, bir mal veya hizmetin belirlenen veya olabilecek ihtiyaçları karşılama kabiliyetine dayanan özellikler toplamını ifade etmektedir (Bedük; Alodalı, 2003: 80). Rekabet gücünü artırmak için kaliteye yönelmek, işletmeler açısından bir zorunluluk haline gelmiştir (Kavrakoğlu, 1991: 118). Kamu idarelerinde ise rekabet zayıf olmasına ve kâr temel bir amaç olmamasına rağmen, halka olan sorumlulukları dolayısıyla kamu kuruluşların hizmetten yararlananlara kaliteli hizmet sunma gereksinimi bulunmaktadır.

Hakkaniyet performans kavramı içerisinde değerlendirilebilir; ancak kamu hizmetlerini bu ilkeye dayanarak ölçmek çok zor olmaktadır. Kamusal hizmetlerin sunulmasında hakkaniyet ilkesi, ülke sınırları içindeki farklı yönetim birimlerinin, sorumluluk alanlarındaki nüfusa hizmet sunumlarında nicelik ve nitelik açısından farklılık doğmaması ve var olan farklılıkların azaltılmasını gerektirir. Bir kentte kaynakların eşit olarak dağılımını sağlamak çok zor olmasına rağmen, eşitlik ideali doğrultusunda kaynakların adil bir biçimde dağılımı ve hizmetlerin hakkaniyete uygun olarak sunulması mümkündür (Köseoğlu, 2005: 220-221).

Günümüzde "insan" en önemli bir performans boyutu olarak ele alınmaktadır. Bu olgu çalışma yaşamının kalitesine de doğrudan önem kazandırmaktadır. Çalışma yaşamının kalitesi işletmede örgüt çalışanları ile ilgili ücret, fiziksel çalışma koşulları, örgüt kültürü, liderlik, işbirliği, iletişim, bilgi ve beceri geliştirme, işle bütünleşme, tanınma, takdir, sorun çözme, karar alma, yönetime katılma gibi sistem olgularının düzeyini belirleyen, çalışanların çalışma yaşamının bu yönlerine karşı düşünce ve davranışlarını gösteren bir boyuttur. Çalışanların örgütün hedef ve amaçlarına ulaşmak için çaba harcamalarını sağlamak ve bu amaçlarla bütünleşmeleri için onlara bu olanakları sağlamak gerekir (parasal/parasal olmayan özendiriciler, fiziksel ortamın iyileştirilmesi, ücretler, iş zenginleştirme, grup çalışmaları, katılımcılık, öneri sistemleri vb). Bu uygulamalar çalışanların beklentilerine cevap veriyorsa örgüt performansı da dolaylı olarak etkilenecektir. Bu çalışmalar çalışanların verimliliğini artırdığı gibi çalışanların örgüte olan güvenlerini de ait olma duygularını da arttıracaktır.

Yukarıda kısaca tanımladığım performans boyutları arasında temel performans göstergesi verimlilikdir. Verimlilik üretim olayının nicel değerini gösterir, her bir girdi ile ilgili bilgi verir. Verimlilik göstergesinin eksiklikleri verim oranları ile tamamlanır. Verim oranları mevcut girdi kaynaklarının üretimde gerçekten verimli olarak kullanılan bölümünü belirler. Etkenlik ise işletme amaçlarının gerçekleşme düzeyini belirler. Bu üç boyut arasındaki ayrımı şöyle açıklayabiliriz; verimlilik çıktılarla, verim etkinliklerle, etkenlik ise sonuçlarla ilgilidir. Verim ve verimlilik arasında doğrusal ilişki vardır. Ancak, verim ve verimlilik artar ama etkenlik sağlanmayabilir ya da ne kadar verimli çalışılırsa çalışılırsın eğer sonuçlar örgüt amacına yeterli katkıyı sağlamıyorsa etken olunamaz (Akal, 2003: 6). Bununla birlikte verimlilik artarsa ekonomiklik de artacaktır. Performansı oluşturan unsurların tanımlanması, performans yönetiminin anlaşılabilmesi açısından gerekmektedir.

Performansın temel unsurları olan verimlilik, etkinlik ve tutumluluk kavramları, kendine özgü özelliklere sahip olmakla birlikte; birbirleriyle yakından ilişkilidirler ve hatta bazen birbirleri yerine kullanılmaktadırlar (Falay, 1987: 48). Kısaca belirtecek olursak, tutumluluk az harcama, verimlilik iyi harcama iken, etkinlik akıllı harcamayı ifade etmektedir (Coşkun, 1998: 89). Verimlilik ve etkinlik, bir işletmenin başarısını ve performansını, değerlendirmede kullanılan önemli kavramlardır. Ancak bu iki kavram çoğu zaman karıştırılmaktadır. Bunlar arasındaki önemli farklılıkları incelersek şunları söyleyebiliriz (Arslan, 2006. 5): Etkinlik kavramı verimlilik kavramından daha geniş bir anlam ve içeriğe sahiptir; verimlilik yalnızca kamu hizmetlerinin niceliksel birimler cinsinden ölçülebildiği yerlerde yararlı olurken, buna karşın etkinlik bütün kamu hizmetleri için söz konusudur; etkinlik sonuç durumuyla (çıktılarla) ilişkili iken, verimlilik bu sonuca nasıl ulaşıldığını gösteren bir araçtır. Diğer bir fark ise, verimliliğin her zaman etkinliği sağlayamayacağı tezinden kaynaklanmaktadır. Nitekim, bir örgütün gerçekleştirdiği bazı faaliyetler kısa dönemde verimsiz gibi görünebilir, ancak uzun dönemde etkin olabilir (Aldemir, 1983: 125).

Verimlilik belirli bir amacın en düşük maliyetle gerçekleştirilmesi veya belirli bir miktar kaynakla amaca en iyi şekilde ulaşılmasıdır. Bu kavramı kamu yönetiminde ölçmek güçtür. Özel teşebbüste amaç kâr, verimliliğin kolayca ölçülebilmesine imkan verebilmektedir (Dicle, 1973: 7-8). Kamu yönetiminde ise, amaç kâr etmek değil, halka ucuz ve kaliteli hizmet sağlamaktır. Kamu faaliyetlerinde kâr güdüsünün bulunmayışı, kârın kamu yönetiminde verimliliğin bir ölçüsü olarak kullanılmasına her zaman imkan vermemektedir. Kamu hizmetleri çoğu kez ölçülemezler. Örneğin; ulusal savunma, eğitim, yargı gibi (Dicle, 1973: 8). Kamu yönetiminde verimliliğin ölçülmesinde karşılaşılan güçlükler, kamu faaliyetlerin değerlendirilmesi için verimlilikten daha geniş bir kavram

olarak etkenliğin ortaya atılmasına yol açmıştır. Etkenlik bütün kamu hizmetleri için söz konusu olabilir, daha kolay ölçülebilir ve kamu yönetiminin değerlendirilmesinde daha yararlı olabilir (Yıldırım, 2003: 11). Verimlilik, girdiler ve çıktılar arasındaki ilişkiden kaynaklandığı için; verimlilik ve tutumluluk kavramları da birbiriyle bağlantılıdır. Nitekim, kaynakların ekonomik bir biçimde elde edilmesi, kullanılan girdilerin maliyetini en aza indirerek verimliliğe katkıda bulunmaktadır (Sayıştay, 1997b: 5). Ayrıca, son yıllarda verimlilik ve kalite kavramlarının da giderek birbirine yaklaştığı ifade edilmektedir (Prokopenko, 1992: 5). Neticede, tutumluluk girdiler ile ilgili iken; verimlilik, girdiler ve çıktılarla ilgilidir; etkinlik ise çıktılar, sonuçlar ve hizmetin etkileri ile ilişkilidir. Etkenlik, verim ve verimlilik hep birlikte gerçekleştiğinde ise yüksek performansa ulaşılabilir; gereksinilen doğru ürünleri ve hizmeti, en iyi kalitede, mümkün olan en kısa sürede, en düşük maliyette ve gereken miktarda üreten işletmeler ortaya çıkar (Akal, 2003: 6).

Türk kamu örgütlerinde, örgütsel etkenlik ve verimliliğin ölçülmesinde karşılaşılan en önemli sorun, ölçüm için gerekli bilgilerin toplanmasındaki güçlüklerdir. Etkin bir kayıt, arşiv ve haberleşme sisteminin bulunması bürokrasiyi azaltmaya yönelik en önemli unsurlardan biridir. Ancak Türk kamu bürokrasisinde arşiv sisteminin yetersizliği, gerekli bilgilerin elde edilmesini zorlaştırmakta ve dolayısıyla verimlilik ve etkenlik ölçüm çalışmalarının aksamasına neden olmaktadır. Türk Kamu bürokrasisinde yapılan reformlarının çoğunun içsel olarak, bürokraside reform ve iyileştirme çabaları, genellikle ikinci planda kalmış, kurumların amaçlarını her ne olursa olsun gerçekleştirmeleri, verimli, etken, çabuk ve daha iyi gerçekleştirmelerinden daha önemli olmuştur. Kamu yönetiminde amacın genellikle kâr etmek olmadığı, halka ucuz ve kaliteli hizmet sağlamak göz önünde tutulursa, parasal değerlerle ölçülen kârın kamu yönetiminde verimliliğin bir ölçütü olarak ele alınamayacağı ortadadır. Bu nedenle kamu kurumlarında amaçların yerine

getirilmesinde verimlilik ölçütü yerine etkenlik ölçütünün kullanılması yaygınlaşmıştır (Kurt, 2000: 17-18). Ayrıca, kamu kesiminde verimliliğin ve etkenliğin sağlanmasının önemli bir unsur olarak tespit edilen hizmet içi eğitimin daha koordineli, bilimsel içerik taşıyan, daha çok kaynağın ayrıldığı üstün başarı gösterenlere ödül sistemi içeren, yolluk ve yevmiyeler açısından sorunsuz, planlı bir etkinlik olması gerektiği ifade edilmektedir (Pehlivan, 1997: 27).

I.1.2. İşletmelerde ve Kamuda Performans Anlayışı

Bir işletmenin performansı, bu işletmede belirli bir zaman sonucunda oluşan çıktı ya da çalışmanın sonucuna göre işletme amacının ya da görevinin yerine getirilme derecesini gösterir. İşletme kültüründe performans, bir iş yapan bireyin yada işletmenin o işle amaçlanan hedefe yönelik olarak nereye varabildiği, başka bir anlatımla neyi sağlayabildiğinin nicel (miktar) ve nitel (kalite) olarak anlatımıdır. Diğer bir anlatımla performans, işletme amaçlarının gerçekleştirilmesi için gösterilen tüm çabaların değerlendirilmesidir. İşletme performansı geniş bir boyut içerisinde aşağıdaki sorulara yanıt arayan bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır: Şimdi neredeyiz, daha ne kadar iyi olabilirdik, nerede olmalıyız? Bu üç temel soru işletme performansının ne anlama geldiğini az çok açıklamaktadır. Yine bu üç temel soru işletme performansının tanımlanması ve değerlendirilmesine ilişkin alanları belirlemektedir (Kenger, 2001: 36-37).

Yönetimlerin performans anlayışı günümüze gelene dek çok değişiklik göstermiştir. Günümüzde işletmelerde hakim olan performans anlayışı daha çok “pazar ve müşteri odaklı” olmaktır. Pazar ve müşteri odaklı anlayış işletme “ne üretirse satar” yerine pazarın istediğini üretmeye, satılmak istenenin değil “müşterinin istediğinin üretimine” yönelmedir. Bu görüşle geleceğe yönelik olarak sorulan, işimiz nedir, ne olmalıdır soruları

müşteriye sorulmaktadır. Bu anlayış yönetime kalite ve yenilik gibi yeni bakış açısı getirmiştir. Sadece düşük ücret, ucuz girdi ve teknoloji artık bir üstünlük sağlamamaktadır. Dolayısıyla, işletmelerin stratejilerinde ve politikalarında önemli değişiklik ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. İşletmelerin yaşayabilirliği ve büyümesi sadece verimlilik, maliyet, kâr gibi sonuçlara değil, etkenlik, kalite, yenilik, yaratıcılık, risk alma, müşteri doyumu, esneklik, katılımcılık, sosyal sorumluluk vb. konularda sağlanan sonuçlara göre de belirlenmektedir. İşletme performansı bu anlayış içerisinde değerlendirildiğinde yönetimin planlama, ölçüm ve denetim işlevleri anlayışları da değişmiştir ve yeni bir yönetim anlayışı yani “Performans Yönetimi” anlayışı gündeme gelmiştir (Akal, 2003: 9).

1970’lerin ortalarından başlayarak, kamu hizmetlerinde de performansı arttırmak, temel bir politika oldu ve 1990’lı yıllardaki gelişmeler kamu yönetimini de ciddi bir şekilde etkiledi. Bu süre içindeki önemli değişimlerin başında “pazarlama devrimi-müşteriye yönelme” gelmektedir. Bu değişim kamu örgütlerine, hizmet alanlarında vatandaşı/müşteriyi tatmin etme olarak yansımıştır. Artık temel sorun ne satmak veya üretmek istediğimiz ile ilgili değil, müşterinin/vatandaşın ne istediği ile bağlantılı olarak sorulmaktadır. Performans yönetimi son zamanlarda giderek yaygınlaşan bir kavram olup, yönetimin planlama ve denetim faaliyetlerinin daha geniş sınırlarda ve performans kavramındaki gelişmeler çerçevesinde uygulanmasına yönelik gelişmiş bir yönetim anlayışıdır. Bu anlayış örgütü istenen amaca yöneltebilmek amacıyla mevcut ve geleceğe ilişkin durumları ile ilgili bilgi toplama, bunları karşılaştırma ve performansın gelişiminde sürekliliği sağlayacak düzenlemeleri gerçekleştirmek ve tedbirleri almak görevlerini idareye yüklemektedir (Halis; Tekinkuş, 2003: 171-172). Bu konuda da stratejik yönetimin ve performans yönetiminin faydalı olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla kamu örgütleri ve çalışanları halka yani vatandaşlara etkin, verimli, hesaplanabilir ve daha şeffaf hizmetler

vermekle yükümlü olması açısından kamu sektöründe de performans hayati bir önem taşımaktadır.

I.2. Performans Yönetimi

Performans yönetimi, günümüzde, kurumsal stratejilerin sonuçlara dönüştürülmesinde önemli bir öneme sahip stratejik bir yönetim aracı olarak görülmektedir. Dolayısıyla örgütün vizyonuna ve stratejik hedeflerine ulaşmasını sağlayacak özgün bir performans yönetim sisteminin her kurum için oluşturulması gerekmektedir (Şişman, 2002: 34). Performans yönetimi; kurumda başarının elde edilebilmesi için her çalışanın, birimin ve süreçlerin performansının değerlendirilmesi ve performansların geliştirilmesi için alınması gereken tedbirlerin belirlenerek uygulanmasıdır. Bir başka ifade ile performans yönetimi, örgütün istenen amaçlara yönelmek için örgütün mevcut ve geleceğe ilişkin durumları ile ilgili bilgi toplama, bunları karşılaştırma ve performansın sürekli gelişimini sağlayacak yeni ve gerekli etkinlikleri başlatma ve sürdürme görevlerini yüklenen bir yönetim sürecidir (Şentürk, 2006: 8-9). Buna göre, performans yönetimi de son yıllarda giderek daha çok ele alınan bir kavram olup, yönetimin planlama ve denetim faaliyetlerinin daha geniş bir çerçevede ve performans kavramındaki gelişmeler ışığında uygulanmasına yönelik çağdaş bir yönetim anlayışıdır (DPT, 2000: 76). Örgütün amaçlarını ve görevlerini mümkün olabilecek en iyi ve en başarılı biçimde gerçekleştirmek için, örgüt kaynaklarını performanslarına göre seçme ve değerlendirme sürecidir (Akal, 1998: 5).

Coşkun'un tanımına göre ise performans yönetimi; örgütlerde tüm çalışanları performansın sürekli gelişimini hedefleyen ortak amaçlarda birleştirmeyi ve bu amaçlara ulaşmak için gerekli planlama, ölçme, yönlendirme, kontrol işlerini, yönetimin diğer

işlevleri ile eşgüdümlü olarak yürütmeyi öngören bir yönetim biçimidir (Coşkun, 2000: 51). Ayrıca performans yönetimi, organizasyonel başarıların gerçekleştirilmesinde, organizasyonel ve bireysel hedeflerin bütünleştiği bir süreç olarak da tanımlanabilmektedir. Dolayısıyla, performans yönetimi verimliliğe, etkililiğe ve ekonomik olmaya odaklanmış örgüt yönetimi anlayışı olup, tüm bunlara ulaşabilmek için ölçülebilir hedefler koymayı ve bu hedeflere ilişkin olarak çıktıları/ürünleri sürekli ölçmeyi gerekli kılmaktadır (DPT, 2000: 76). Performans yönetimi kuruluşun geleceğini tahmin etmek adına, kuruluşun sahip olduğu temel değerlerini ve tüm kaynaklarını geleceğe yönlendirmek amacıyla, kurumsal bütünleşmeyi stratejik kararlarını etkili bir iletişimle uygulayarak sağlayan bütüncül ve toplam bir süreçtir. Yani performans yönetimi basit bir personel değerlendirme süreci değildir². Bu nedenle, performans yönetimini “bireysel performans değerlemesidir” boyutuna indirgememek gerekir. İyi bir performans yönetimi, amaçların ve önceliklerin neler olduğu, şu anda ne yapmak gerektiği, yapılan işin kurumun performansına katkısının ne olduğunun çalışanlar tarafından biliniyor olması demektir. Bu anlayışa göre çalışanlar kendilerinden ne beklediğini bilip anladıkları ve daha da önemlisi kendi hedeflerinin oluşturulmasında rol aldıklarında işlerini sahiplenecek ve hedeflerine ulaşmak için ellerinden geleni yapacaklardır. Performans Yönetim Sisteminin temel prensibi de budur.

“Performans Yönetimi” terminoloji olarak ilk defa 1970 yılında kullanıldı, 1980 yılından itibaren de sistem uygulanmaya başlandı (Öztürk, 2006: 26). 1980’lerde yoğunlaşan pazar ekonomisi ve girişimci kültürün etkisiyle, dikkatler rekabet avantajı ve değer yaratma, kaynakları daha iyi kullanma üzerinde yoğunlaştı. Özellikle global rekabet

² Gerçekten de performans yönetimi, performansın üretim yönetimi, planlama, satın alma, pazarlama, araştırma-geliştirme, maliye, bakım-onarım, personel yönetimi ve denetim gibi bir çok yönetim işlevinde ele alınabilecek temel bir yaklaşımdır.

ve durgunluk yüzünden performans yönetiminin önemi artmaya başladı. İnsan kaynakları yönetiminin doğuşu, performans yönetiminin ortaya çıkmasına katkıda bulundu. İnsan Kaynakları Yönetiminin amaçları (Öztürk, 2006: 43): Stratejik yaklaşım-insan kaynakları stratejileri ile şirket stratejilerinin bütünleştirilmesi; organizasyonlarda insanların değer ve öneminin artırılması, gelişim için insana yatırım; insanların yönetim ve kararlara katılımının desteklenmesi; çalışanların ve organizasyonun hedeflerinin gerçekleşmesi sonucunda kazanç ve ilerleme olanaklarının artırılması; misyon ve değerlerle uyumlu ve güçlü bir kurum kültürünün geliştirilmesi. Performans yönetiminin başarısı uygulamada burada sıralanan amaç ve değerlere inanılmasıyla arttı. Performans yönetimi, günümüzde şirketlerde yönetim performansı içinde ölçü olan en iyi uygulama olduğuna inanılmaktadır.

Türkiye’de performans yönetimi uygulamalarının bir bölümünün Osmanlı İmparatorluğu dönemine uzandığını söylemek mümkündür. Mimar Sinan’ın Süleymaniye’yi inşası sırasında ustalıklarına göre çalışacak personelin işe alımı, istihdam, ücretlendirme, başarılı performans gösteren personelin ödüllendirilmesi ve yükseltilmesi düzeni aslında bu sisteme güzel bir örnek teşkil etmektedir. Cumhuriyet dönemindeki ilk uygulamanın Türk Silahlı Kuvvetleri’nde görüldüğünü, kamuda ise Türk Hava Yolları, Ereğli Demir Çelik’te bulunduğunu görüyoruz. Ülkemizde 1980 yılı sonrası ağırlıkla performans değerlendirme üzerine yoğunlaşılmasıyla son 7-8 yılda performans ve sonuçlarının kullanımını da içeren başarılı örneklerle rastlandığını söyleyebiliriz. Eczacıbaşı, Koç ve Sabancı Topluluğu’nun yanı sıra Siemens, Unilever, Procter&Gamble gibi uluslararası uygulamalar ve son dönemde Turkcell’de performans yönetiminin etkin olarak uygulandığını görmekteyiz (Öztürk, 2006: 26-27).

Kamu kurumlarında ise performans yönetimi yeni bir kavramdır. Aslında mantık olarak işletme düzeyinde ele alınan performans kavramından içerik olarak farklı değildir. Bir kurumun performansı, belirli bir dönem sonundaki çıktı ya da faaliyetlerinin sonucudur. Bu sonuç kurumun belirlediği hedeflere ulaşma derecesi olarak yorumlanmaktadır. İşletme için ele alındığında bazı belirli hedefler ortaya koymak mümkündür (kârlılık, verimlilik, etkinlik, vs); ancak kamu kurumları için dönemler itibarıyla ulaşılabilecek hedefler işletmeler kadar belirgin olmayabilir. Özellikle kamu sektöründe performans yönetiminin uygulanması dikkatlerin işlerin sonuçlarına yönelmesi, görev tanımlarının değişmesi ve hizmette kalitenin önem kazanması şeklinde sonuç doğuracağı düşünülmektedir (Erdumlu, 1996: 2). Kısaca 1970'lerin ortalarından başlayarak, kamu hizmetlerinde performansı arttırmak, temel bir politika oldu ve 1990'lı yıllarındaki gelişmeler kamu yönetimini de ciddi bir şekilde etkiledi. Ancak kamu ve özel sektör örgütlerinde performans yönetimi kültürel ve politik nedenlerden dolayı farklılıklar göstermektedir. Çünkü kamu örgütleri bazı açılardan özel örgütlerden farklıdır ve bu farklılıklar kamu yöneticileri için önemlidir. Öncelikle en kritik noktalardan birisi kamu örgütlerinin hedeflerinin net olarak tanımlanmadığı şeklindedir. Kamuda örgütsel çıktılar zor ölçüldüğü için kamu örgütlerinde performans değerlendirme sonuçları güvenilir olmayabilir. Ayrıca kamudaki yöneticilerin politik davranışları ve statü konusundaki gelecek kaygıları verecekleri idari kararları etkilemektedir. Bütün bu açıklamalardan sonra işletme ve kamuda farklılık gösteren performans yönetimini her iki sektör açısından detaylı bir şekilde açıklamakta fayda vardır.

I.2.1. İşletmelerde Performans Yönetim Sistemi

“Performans Yönetim Sistemi”, organizasyonel değişimin önemli bir

kolaylaştırıcısı olabilmektedir. Bunun açık nedeni “Performans Yönetim Sistemi”nin organizasyonun amaçlarıyla potansiyel ve gerçekleşen performansın harekete geçirici güçlerini etkili bir şekilde bağdaştırmasıdır. Organizasyonlar, artık performans (başarı) kriterlerinin tepede belirlendiği ve çalışanların gerçekleştirmesi için aşağıya bildirildiği yönetim anlayışını kaldıramamaktadırlar. Bugünün iş ortamı, çalışanların (iş ortaklarının) ne yapılması gerektiğini (sonuçlar) ve bunun nasıl yapılacağını (süreçler) birlikte belirlemelerini gerektirmektedir. Çalışanlar, kendi işlerine sahip çıkmak ve işlerini nasıl başaracakları konusunda söz sahibi olmak istemektedirler. Diğer taraftan, liderler de tüm çalışanlar arasında yerleşecek bir ortak sahiplenme duygusunun ne kadar büyük bir güç yaratacağını görmektedirler. Performans yönetimi sistemi, gerçekleştirilmesi beklenen organizasyonel amaçlara ve bu yönde çalışanlarının ortaya koyması gereken performansa ilişkin ortak bir anlayışın organizasyonda yerleşmesi ve çalışanların bu amaçlara ulaşmak için gösterilen ortak çabalara yapacağı katkıların düzeyini arttırıcı bir biçimde yönetilmesi, değerlendirilmesi, ücretlendirilmesi ya da ödüllendirilmesi ve geliştirilmesi sürecidir (Barutçugil, 2002: 125).

Performans yönetimi, örgütü istenen amaçlara yöneltme amacıyla örgütün mevcut ve geleceğe ilişkin durumları ile ilgili bilgi toplama, bunları karşılaştırma ve performansın sürekli gelişimini sağlayacak yeni ve gerekli düzenlemeleri ve etkinlikleri başlatma ve sürdürme görevlerini yüklenen bir yönetim sürecidir (Kenger, 2001: 36). Performans yönetimi, örgütlerde tüm çalışanları performansın sürekli gelişimini hedefleyen ortak amaçlarda birleştirmeyi ve bu amaçlara ulaşmak için gerekli planlama-ölçme-yönlendirme-kontrol işlevlerini, yönetimin diğer işlevleri ile eşgüdümlü olarak yürütmeyi öngören bir yönetim biçimidir. Performans yönetimi, performansı yönetmek için kullanılan pek çok yöntemi kapsar ve performans değerlendirmesi de bunların

içindedir (Akal, 2003: 9). Dolayısıyla işletmelerdeki performans yönetiminde (Akal, 2003: 9-10); Hedeflere ve sonuçlara odaklanma; müşteriye odaklanma; katılımcılık (katılımla performans hedeflerini belirleme); sürekli değişim için esneklik; çalışanlara yönelme; çalışanları geliştirmeye özendirme ve ödüllendirmeye odaklanma; sürekli öğrenmeye odaklanma; sorumluluk alma ve hesap vermeye odaklanma temel hareket noktalarıdır.

I.2.2. Kamuda Performans Yönetim Sistemi

Son yıllarda kamuda kendini stratejik bir araç olarak hissettirmeye başlayan performans yönetimi; kaynakların etkin ve verimli kullanımını sağlayarak kaynak kullanım kapasitesini ve hizmetlerin kalite ve verimliliğini arttırmayı hedefleyen bir yönetim anlayışı ve bu anlayışın hayata geçirilmesine yardımcı olan teknikler bütünüdür. Performans yönetimi; etkin, verimli ve ekonomik hizmet sunma amacını gerçekleştirebilmek için vatandaşın merkeze alan bir anlayış benimsemekte; vatandaşın pasif hizmet alıcısı kimliğinden kurtarıp aktif bir müşteri kimliğine sokmaktadır. Bu durum ise, hizmet verenlerin siyasi ve idari hesap verme mekanizmaları ile denetlenebilmelerinin yolunu açmaktadır. Bir başka deyişle, performans yönetimi ve denetimi anlayışında, vatandaşın devletten hizmetlere ilişkin hedefler koymasını ve belirli bir dönemde bu hedeflere ulaşmasını beklemesi doğal bir hak olarak görülmektedir. Bu anlayışın doğal uzantısı da, dönem sonunda vatandaşın aktif olarak devreye girmesi ve hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını, ulaşamadı ise bunun nedenlerini sormasıdır. Kamu yönetiminde performans yönetiminin istenen amaca ulaşması için hedeflerin açık ve net olarak belirlenmesi, belirlenen hedeflerin stratejik planlamasının yapılması, hedeflere ulaşma derecesinin saptanması ve vatandaşın hesap verme sorumluluğunu gerçekleştirecek mekanizmaların yerleştirilmesi gibi bir dizi faaliyet sürecine ihtiyaç vardır. Başta Kanada, Yeni Zelanda,

ABD ve İngiltere olmak üzere pek çok ülkede performans yönetiminin kamu yönetiminde başarıyla uygulanması ve sonuçta elde edilen net getiriler, performans yönetiminin idari alanın dar kalıbından taşarak farklı alanlara da uygulanmasına imkan vermiştir. Örneğin, performans yönetimi kamu maliyesi alanında da önemli yankılara neden olmakta ve geleneksel bütçeleme stratejilerine önemli bir alternatif olarak güncelliğini koruyan performans dayalı bütçe yaklaşımı yaygınlık kazanmaktadır. Ayrıca, performans yönetimi ve denetiminin kamu yönetiminde yeni paradigma konumuna gelen Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının da önemli unsurlarından birisi olması da, gerek idari alanda, gerekse mali alanda performans dayalı stratejilerin kullanımını yaygınlaştıran önemli bir faktördür (Ateş; Çetin, 2004: 255-256).

Kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen ya da girişilen reform çalışmaları, hiç kuşkusuz son yirmi yıl içinde etkisini en çok hissettiğimiz gelişmelerden biri olmakta ve temelinde ekonomik sorunların yattığı gözlenmektedir. Çünkü, kısaca sermayenin, mal ve hizmetlerin, fikirlerin, bilgilerin ve insan kaynaklarının işletme ve üretim anlamında ulusal sınırları aşması anlamına gelen küreselleşme olgusu, (bir çoğumuz için önlenmesi gereken bir olgu olduğu düşünülmeyle birlikte) birçok ulusal ekonomiye olan olumsuz etkilerine bakıldığında, olumsuz etkilenmemek için getirdiği değişikliklere göre uyum sağlama ve ya yeniden yapılanma gerektiğini ortaya çıkarmıştır. Bu durum, örneğin OECD üyesi ülkelerde halkı, devletin ekonomideki rolünü tartışmaya ve kamu sektörüne sunulan kamu hizmetlerinde, kamu kuruluşlarının verimlilik ve etkililik açısından performanslarını yeniden düşünmeye sevk etmiştir (Bilgin, 2004b: 123). Hatta, son yirmi yıl içinde ekonomik kaygılarla, söz konusu ülke yönetimlerinin, kamu sektörünü personel açısından küçültme politikası izlediği ve politikayı da şu 2 farklı yöntemle uygulamaya geçirdikleri görülmektedir (Bilgin, 2004a: 18-19): İlk yöntemle, bazı ülkelerde belli bir program

dahilinde, kamu hizmetlerindeki bazı iş ve görevler kaldırılmıştır. Örneğin Almanya’da 1993 yılından bu yana yıllık %1 ile 1,5 oranındaki toplam 17.000 kadro/pozisyon iptal edilmiştir. Kore hükümeti bu yöntemle 2001 yılı sonuna kadar, polis ve öğretmenler dışındaki kamu personeli kadrolarından toplam 26.000 adedi iptal etmiştir. İkinci yöntemle, OECD üyesi ülkelerdeki bazı kamu kurum ve kuruluşlarının statüsünün değiştirildiği veya özelleştirilmeye gidildiği görülmüştür. Örneğin Finlandiya’daki altı temel kamu kuruluşunun statüsü değiştirilerek, 1989-1990 arasındaki %10’luk bir kamu personeli kadrosu iptal edilmiştir³.

Kamu performans yönetimi gereği, kamu kurum ve kuruluşlarının, kamu yönetimi olgusu dışındaki kişi ya da örgütlerden etkilenmesi ve bazen rekabetin olduğu ortamlarda stratejik kararlar almaları kaçınılmaz hale gelmiştir. Ancak, bu anlayışa karşı geliştirilen argümanlardan olarak, bu tür neo-liberal personel sistemleri, kamu kesimindeki personel yönetimi anlayışının korumalı, güvenceli, üstün ve kendine özgü olmasını istememektedir. Bu çerçevede, kamuda yaratılmak istenen sistemin “performansa dayalı ücret sistemi” olması durumunda, kamu görevlisinin kamu hizmetini sadece emeğini sattığı bir iş olarak görüp, genel kamu yararı yerine, bireysel çıkarlarını gözeticeği, bunun ise, memur kişiliği ile makam kişiliği arasındaki bağın tümüyle kopmasına neden olacağı ileri sürülmektedir (Güler, 2003, 27). Kamu performans yönetimi açısından bakıldığında, mülkiyet esasına göre rekabet ortamının varlığı, özel kurumların yanı sıra kamu kurum ve kuruluşları için de giderek önemini arttırmıştır. Zira, rekabet şartları kurumları, karar ve eylemlerinde daha stratejik davranmaya ve performanslarını yükseltmeye zorlamaktadır (Aktan, 1993: 35). Bu nedenle, kamu hizmetleri alanında performans yönetimine

³ Finlandiya’daki söz konusu 6 kamu kuruluşu şunlardır: Posta ve Telekomünikasyon Kurumu, Devlet Demiryolları, Ulusal Matbaa Kurumu, Ulusal Coğrafya Enstitüsü, Kamu Yemek Hizmeti Kurumu, Ulusal Veri İşleme Merkezi.

baktığımızda, aslında, iktidara gelen her ulusal hükümet tarafından farklı açılardan da olsa düşünülmeyle birlikte, uygulanabilmesi için kamu bürokrasinin ve halkın desteğine gereksinim vardır. Günümüzde kamu yönetiminde performansı arttırıcı rasyonel stratejiler geliştirmenin tercih edilmesi gerektiği üzerinde yoğun istek yaratılmaya çalışılmakta; zira, bu stratejiler ile performans yönetiminin kamu yönetiminde ne derece başarıyla uygulanabileceğinin göstergeleri olabileceği belirtilmektedir.

I.2.2.1. Kamuda Performans Yönetimi

Performans yönetimi, bir kurumun önceden belirlediği amaç ve hedeflere ulaşırken izlediği yol ile bu yol sonunda elde ettiği sonuçların birlikte değerlendirildiği bir süreçtir. Bu sürecin başlangıç noktasında çıktı odaklı değerlendirme, kaliteli hizmet sunma ve pasif vatandaşın yerini müşterinin sahip olduğu hak ve yetkileri kullanan “hizmet kullanıcısı”nın almasının etkisiyle doğan hesap verme sorumluluğu yer almaktadır. Performans yönetimi bir taraftan hizmet kullanıcısına kaliteli hizmet sunma amacı taşırken bir yönüyle de kurumsal stratejilerin ne yönde geliştirileceğini ve bu noktada çalışanların da nasıl davranması gerektiğini ortaya koymaktadır. Kamu sektörü açısından bakıldığında performans kamu yönetiminin topluma sunmayı üstlenip amaçladığı mal ve hizmetleri yerine getirmesidir. Diğer bir ifadeyle, kamu bürokrasisi içinde bulunanların hizmetleri yerine getirme ve sunma çalışmalarını ifade eder. Yönetim faaliyeti ise, bu mal ve hizmetlerin yapılmasıdır. Dolayısıyla, performans yönetimi için, kamu örgütleri için kamu örgütlerinin başarılı şekilde doğru ve gerekli mal ve hizmetleri yerine getirme ve sunmada kullandığı yol, yöntem ve araçlar konusunda yapılan faaliyet olduğu söylenebilir (Çevik, 2001: 154).

Kamu performans yönetimi, kamu yönetiminde kuruluş amaçları doğrultusunda yetki, görev ve sorumluluk alınan mal ve hizmet üretiminde, iş başarımının sağlanması süreç ve etkinlikleri olarak tanımlanabilir. Kamu performans yönetiminin önemi en çok, Personel Yönetimi anlayışından İnsan Kaynakları Yönetimi anlayışına geçişte ortaya çıkmaktadır diyebiliriz. Zira, kamu yönetimindeki söz konusu değişimlerin örgütlerdeki insan kaynaklarına bakış açısı, performansa dayalı bir yönetim anlayışını öne çıkarmaktadır. Çünkü, yönetimin başarısına etkisi açısından bir örgütte performansın artırılabilmesi en önemli kaynak, örgütün insan kaynağıdır. Diğer bir deyişle, kuruluşun etkililiği, üyesi olan bireylerin performanslarının bir türevidir (Canman, 1993: 2). Kamu hizmetlerinde kamu yararı için fayda maliyet analizleri yapmak veya doğrudan verimlilik ölçümüne gitmek, ne kadar radikal bir politik tercihi gerektirse de, performans yönetimi anlayışı açısından baktığımızda aşağıdaki sorulara yanıt aramamız gerekmektedir (Bilgin, 2004a: 20-21): Kamu kuruluşu amacına yönelik olarak işini yapıyor mu; kamu kuruluşu halka karşı kendini sorumlu hissediyor mu; kamu kuruluşu herkese mi yoksa belli gruplara mı hizmet ediyor; kamu kuruluşları verimli çalışıyor mu? Performans yönetimi anlayışının Türk Kamu Personel Yönetiminde uygulanmasına yönelik reform çalışmalarına Türkiye’de, OECD’nin 1997 yıllık raporundaki tavsiyelere uygun olarak, 1998’de başlanmıştır. Kayırmacılığın, yolsuzluğun ve rüşvetin önlenmesi; eşitlik ve tarafsızlığa, liyakata, kariyere ve verimliliğe önem verilmesi amaçlanmıştır. Kamu personeli olmak için giriş sınavı, 1999 yılında merkezileştirilmiştir. Bu sınav, özerk ve uzman bir merkez tarafından yılda bir kez yapılmaktadır. İkinci reform alanı ise, mevcut kamu personeline ilişkindir. Buna göre, 1999-12647 sayılı “Görevde Yükselme Yönetmeliği” çıkarılarak, kamu personelinin yükselmesi için 75 saat eğitim alması ve sınavda başarılı olması (%70) şartı getirilmiştir (Bilgin, 2004a: 23).

Öte yandan Türkiye’de, hazırlanan kalkınma planlarında, kamu kesiminde modern yönetim bilimi ve teknikleri çerçevesinde insan gücünün niteliğinin yükseltilmesine ve verimli istihdamına özen gösterileceği (DPT, 2000: 90); kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması, çalışanlarının performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması; insan kaynağı rejimi konusunda norm kadrolara ve objektif seçme kriterlerine dayalı bir istihdam politikasının izlenmesi, kariyer ve liyakatin esas alınması, mevcut çok sayıda ödeme kalemini içeren karmaşık ücret sisteminden vazgeçilerek, ortak ve eşit işe eşit ücret ilkesine dayalı bir sisteme geçilmesi, sendikal hakların geliştirilmesinin esas alınacağı belirtilmiştir (DPT, 2000: 192). Görülüyor ki, performans yönetimine göre bir kamu kuruluşunu yönetmek isteyen bir yönetim, üretilen mal ve hizmetlerin girdilere oranı anlamındaki verimlilik arayışının yanı sıra, hedef kitle için de beklenen faydayı verebilmeli diğer bir deyişle etkili olabilmelidir. Bu manada bir performans yönetimi ise bize, öncelikle kuruluşun en önemli kaynağı olan insan kaynaklarını başarıyla yönetmesi gerektiğini göstermektedir. Çünkü insan kaynağı örgütün diğer kaynaklarını birleştirici, üretime dönüştürücü, harekete geçirici ve kuruluş amaçları doğrultusunda mal ve hizmetlerin üreticisi rolünü üstlenmektedir (Bilgin, 2004a: 22).

I.2.2.2. Kamuda Performans Yönetiminin Amaçları

Kamu performans yönetiminin temel amacı, kamu kurum ve kuruluşların hedeflerine ulaşmalarını sağlamaktır. Zira, insan kaynaklarını performans ölçümünde kullanılan ölçütlere göre çalışma eğilimleri olacağından, performans ölçütleriyle, aslında çalışanlara nelerin önemli olduğu konusunda gerekli mesajlar verilmiş olur. Öte yandan, kuruluşa performans yönetim sistemi getirilmeden, kurumsal anlamda mal ve hizmet

üretiminde tam olarak başarılı olunması pek mümkün değildir. Örneğin, çoğunlukla başvuru performans ölçütü olarak verimliliğin, yanlış kullanılması ve gerçekleri yansıtmaması söz konusu olabilir (Akdeniz; Durmaz, 1998: 86). Barutçugil ile Halis ve Tekinkuş'a göre, kamu performans yönetimi amaçlarını, ayrıntısına indiğimizde aşağıdaki gibi sıralayabiliriz: Örgütsel hedefleri, açık ve tanımlanmış bireysel hedeflere dönüştürmek; kurumsal hedefleri kişi bazına indirgeyerek her çalışan tarafından paylaşılmasını sağlamak; hedeflerin gerçekleştirilmesi için gerekli olan performans ölçütlerini belirlemek; belirlenen performans ölçütlerini, çalışanlara zamanında ve adaletle uygulamak. Performansın geliştirilmesi için yönetici ve çalışanlarla ortak çaba harcamak; yönetici ve çalışan arasındaki beklentilerin karşılıklı olarak anlaşılmasını sağlamak ve açık iletişimi teşvik etmek. Yani yönetici ile çalışanlar arasında etkin bir iletişim ve anlayış ortamı yaratmak; performans değerlendirmeyi somut ve ölçülebilir hedeflere dayandırmak; eğitim-geliştirme ve kariyer planlaması için yönetime gerekli bilgiyi sağlamak. Eğitim planlarına temel oluşturmaktır. Kısaca, sistemin temel amacı, bireysel performansın standartlar ve kriterler aracılığıyla belirlenmesi, ölçülmesi ve tarafların bilgilendirilmesi yoluyla bireysel performansın ve örgütsel, kurumsal etkinliğin birlikte geliştirilerek hizmet kullanıcılarına etkili, verimli hizmet sunmaktır (Barutçugil, 2002: 126-127; Halis; Tekinkuş, 2003: 175).

I.2.2.3. Kamuda Performans Yönetim Süreci

Bir kurumun başarı seviyesini artırabilmek amacıyla geliştirilen yönetim tekniklerinden biri (Şentürk, 2004: 10) olan performans yönetimini kamu kesimine uyarlayacak olursak, performans yönetimi, “kamu yönetiminde kuruluş amaçları doğrultusunda yetki, görev ve sorumluluk alınan mal ve hizmet üretiminde, iş başarımının

sağlanması süreç ve etkinlikleri” (Bilgin, 2004a: 20) olarak tanımlanabilir. Performans yönetimi, kaynakların etkin ve verimli kullanımını sağlayarak kaynak kullanım kapasitesini ve hizmetlerin kalite ve etkinliğini artırmayı amaçlayan bir yönetim anlayışı ve bu anlayışın hayata geçirilmesine yardımcı olan teknikler bütünüdür (Ateş; Çetin, 2004: 255). Bu tanımlar doğrultusunda kamu idarelerinde performans yönetimini, iyi bir performans seviyesine ulaşabilmek için kamu kurum veya kuruluşun, performans planlamasını ve denetimini de içeren geniş bir anlayış geliştirmesi olarak da tanımlayabiliriz (Songur, 1995: 19). Tanımdan da anlaşılacağı üzere performans yönetimi; performans planlaması, performans ölçümü, performans değerlendirmesi ve denetimi ile performans geliştirilmesi olmak üzere başlıca beş aşamadan oluşur. Dolayısıyla kamu performans yönetim sürecinin, hemen hemen bütün yönetim süreçlerinde izlenen süreçten pek farklı olmadığını söylemek mümkündür. Bu beş aşama ayrıntılı olarak bu çalışmanın ikinci bölümünde anlatılacağı için, burada sadece performans yönetim sürecini kısaca ele almakta yarar vardır.

Performans yönetimi süreci planlanan ve gerçekleşenlerin karşılaştırılması ve performansın doğru değerlendirilmesi için ilk olarak performans planlaması ile başlar. Performans planlama bir yerde performans yönetimi çevriminin başlangıç noktasıdır. Performans planlamanın temelini ise, vizyon, misyon, amaçlar, hedefler, standartlar ve eylem planları oluşturmaktadır. Kısaca performans yönetimi sürecinin en önemli aşamalarından birisi performansın planlanması aşamasıdır. Performans yönetiminin ilk aşaması olan planlama; örgütün tüm düzeylerinde ulaşılmak istenen noktanın ve hedeflerin açık olarak belirlenmesi, bunun örgüte benimsetilmesi ve hedeflere ulaşmayı sağlayacak gerekli stratejileri, yol ve yöntemleri, programları ve etkinlikleri belirleyici bir karar alma sürecidir (Akal, 2003: 10). Dolayısıyla performans planlaması sağlıklı bir performans

yönetiminin temel aracıdır. Performans yönetim sürecinin ikinci aşaması ise performans ölçümüdür. Az kaynakla çok iş yapma bilincinin ve imkanlarının geliştiği bir çağda performans kriterlerinin geliştirilmesi ve performans ölçümü, kamu kurum ve kuruluşlarında da aynen özel sektördeki benzerlerinde olduğu gibi etkinlik, verimlilik, tutumluluk ve sorumluluk anlamlarında performans ilerlemesi sağlamaya yönelik temel yönetim araçları arasına girmiştir. Yönetimsel sorumluluğun başarılması ve etkin performans yönetiminin analizi, geçmişteki ve şimdiki amaçlara göre başarıyı göstermektedir. Bunu yapmak için performansın ölçülebilir olması temel kriterdir. Performans yönetiminde hep geçerli kalacak deyim “şayet performansı ölçemiyorsan, yönetemezsin”dir. Bu nedenle bir örgüt amaç ve hedeflerini belirler, sonra bunları önceliklerine göre sıraya koyar, bunlara ulaşmak için planlar yapar, gerekli eylemleri düzenler ve ölçülecek performans için parametreleri belirler. Performans ölçümü genel anlamda bir kuruluşun (bir programın, bir hizmetin ve bir bölümün) yaptığı işleri daha iyi anlamasına ve performansını geliştirmesine yardımcı olur. Performans ölçümü, sonuçların ne olduğunu gösterir; ancak sonuçların neden bu şekilde gerçekleştiğini açıklamaz. Aynı şekilde performans ölçümü sonucunda elde edilen bilgilere bakarak doğrudan bir kurumun başarılı veya başarısız olduğu yargısına varmak mümkün değildir. Bu şekilde bir yargıya varılabilmesi için performans değerlendirmesi yapılması gerekir. Performans ölçümlerinin temel amacı denetim ile yönetimi geliştirme ve değişen koşullara uyarlamaktır. (Kenger, 2001: 41). Dolayısıyla performans ölçümü sonucunda elde edilen bilgiler performans değerlendirmesine ve performansın geliştirilmesine temel esas oluşturur.

Performans değerlendirme, yöneticinin, önceden saptanmış standartlarla karşılaştırma ve ölçme yoluyla, çalışanların işteki performansını değerlendirmesi sürecidir. Performans değerlendirme, esas olarak işteki başarıyı, yani çalışma sonuçlarını ölçmeye

yöneliktir (Palmer, 1993: 9). Performans seviyesinin belirlenebilmesi için, gerçekleştirilen etkinliğin sonucunun bir şekilde değerlendirilmesi gerekir. Değerlendirmeye esas alınan ölçünün; yanlış anlamaya sebep olmayacak şekilde çalışanın ve yöneticinin üzerinde anlaşarak belirlediği hedefler olarak belirlenmesi ve bu hedeflerin ölçülebilir olması, iletişimi kolaylaştırıcı ve doğru algılanmayı sağlayacak göstergeler olarak ilgili oldukları her yerde aynı şekilde ifade edilmeli ve herkes tarafından aynı şekilde anlaşılması, kişilerin kabul edilebilir bir çaba ile elde edebilecekleri, aynı zamanda sahip oldukları tüm potansiyeli kullanabilecekleri türden olması, örgüt planlarına, yöneticinin beklentilerine ve çalışanın gelişimine katkıda bulunması ve bir zaman hedefi olması gerekir (Halis; Tekinkuş, 2003: 181). Hatta performans değerlendirme aşaması bir bakıma, performans yönetiminin denetim aşaması olarak da nitelendirilmektedir. Ancak, performans değerlendirme aşamasında, kamu kuruluşunun kamusal performansa göre her açıdan yönetilip yönetilmediğine bakılır.

Performans ölçümlerinin klasik yönetim anlayışına göre en belirgin amacı denetimdir. Bu anlayış katı ve otoriter yönetim biçiminin ifadesidir. Sistemlerin var oluş nedeni, belirlenen amaç ve görevleri yerine getirmektir. Denetimin rolü de belirlenen hedeflere ulaşmada, ortaya konulan planlar dahilinde hareket edilmesini sağlamaktır. Denetime (kontrole) yönelik ölçüm sistemlerinde amaç da, sistemi oluşturan girdilerin insanların ve sürecin gerçekleştirdiklerinin tamamlanmış kriterlerle karşılaştırılması, böylece sistemin kontrol altında olup olmadığını, kontrol altında değilse sapmaların düzey ve nedenlerini belirlemektir. (Halis; Tekinkuş, 2003: 190). Performans denetimi bir tür geri bildirim yolu olarak görülebilir. Buna göre performans yönetiminin bir alt alanı olan performans denetiminin temel fonksiyonu performansın ölçülmesi, değerlendirmeler yapılması ve performans konusunda gerekli ayarlama ve düzenlemelerin yapılabilmesi için

geri bildirimini sağlanmasıdır. Yani performans denetimi, sistemdeki tüm değişkenlerin davranışlarını önceden belirlenmiş hedef ve amaçlara yönelik planlar çerçevesinde yönlendiren bir süreç olarak tanımlanabilir (Songur, 1995: 31). Dolayısıyla performans yönetiminde denetim görevi farklı bir anlayışa sahiptir. Burada kontrol “ne yapıldı, ne yapılmadı” yerine “ne yapılmaya çalışılıyor, niçin yapılıyor, ne kadar iyi yapılıyor” ve bir adım daha atılarak “başka ne yapılmalı ve ne kadar daha iyi yapılmalı” soruları esas alınarak gerçekleştirilmektedir. (Halis; Tekinkuş, 2003: 192).

Kamu Performans Yönetiminin son aşaması da performans geliştirme aşamasıdır. Kamu kuruluşundaki performansın geliştirilebilmesi için, bir önceki performans değerlendirme ve denetim aşaması sonuçlarına öncelikle gereksinim olmaktadır. Ancak, bu gereksinimin ham çıktılarının, veri haline dönüştürülmesi de gerekmektedir. Bu işlem, bilginin işlenmesi olmaktadır. Bilgi işleme, kurum içinde yorumlanabilir durumlar yaratarak belirsizlikleri azaltmaktadır (Kaya Benschir, 1996: 22). Ölçüm ve değerlendirme sistemleri, planlama, sorun çözme, karar verme, geliştirme, yönlendirme ve yönetme konularında idarelere bilgi sağlayarak önemli bir hizmet sunmaktadır. Günümüzde yönetimlerin en sağlam dayanağı temin edilen bilgi ve bilgi kaynaklarıdır. Yönetimler örgütleriyle ilgili kararları verirken ve diğer görevlerini yerine getirirken bilgilere, dolayısıyla bu bilgileri sağlayan ölçümlere bağlıdır. Bilgilerin sağlıklılığı ve sağlamlığı, bunların üzerine kurulan yönetimin ve verilen kararların da sağlam ve sağlıklı olması demektir. Bu durumda alınan kararlar beklenen yararları sağlayacaktır. Aksi durumda yanlış ölçüm ve bilgiler yanlış yönlendirmeye neden olacağı için kurumların performans gelişmelerine de müspet bir katkısı olmayacaktır.

Yapılması gereken, performans değerlendirme ve denetim sonuçlarını çeşitli

açılardan yorumlamak ve öneriler hazırlamaktır. Performans geliştirme aşamasında, performans sonuçlarının yorumlanması demek, aslında kamu performans yönetimini bir sonraki dönem için yönlendirmek ve daha iyiye ulaştırmak demektir. Kamu performans yönetimi anlayışının, bütün kurumda egemen anlayış ve bir kültür haline gelmesini sağlamak demektir. Unutulmamalıdır ki, yüksek performanslı örgütler bilgiyi paylaşmak için atak bir iletişim içinde bulunmaktadır. Zira, gerekli performansın geliştirilebilmesi için, geri bildirim de içeren çok yönlü bir kurumsal iletişime gereksinim vardır. Kısaca ele alınan kamu performans yönetim süreci, hemen hemen bütün yönetim süreçlerinde izlenen süreçten pek farklı değildir. Bunun sonucu olarak; kamu kurum veya kuruluşlarında performans yönetiminin başarıyla uygulanması bize performans planlamasının, performans ölçüm ve denetiminin de başarıyla uygulandığını göstermektedir.

I.2.2.4. Kamu Performans Yönetiminin Yararları

Kamu performans yönetiminin en önemli faydası, bireysel performans değerlendirmesinde ortaya çıkmaktadır. Zira, objektif bir değerlendirme sistemi kurabilen kamu kurum ve kuruluşlarında, böylece insan kaynaklarının zayıf ve güçlü yanları belirlenebilmekte; bu konuda onların başarılarını geliştirici önlemler alınabilmekte; diğer taraftan çalışanların da başarı dereceleri hakkındaki değerlendirmeleri öğrenerek, performanslarını geliştirme yönünde çaba sarf etmeleri mümkün olabilmektedir (Ergun; Polatoğlu, 1992: 288). Kamu performans yönetimi ile ulaşılmak istenen bu amaçların gerçekleştirilmesi durumunda ise, etkili bir performans yönetim sisteminin kamu kurum ve kuruluşlarına sağlaması beklenen yararları şu şekilde sıralayabiliriz (Barutçugil, 2002: 127-128; Bilgin, 2004a: 48): Kurumsal hedeflerin gerçekleştirilmesini kolaylaştırır; örgütün etkinliğini ve verimliliğini artırır; yönetimin iş ve sonuçları üzerindeki denetimini artırır;

yönetimin sorunları erken belirleme ve önlem alma yeteneğini artırır; performans planlarının tasarlanmasını ve yönetilmesini sağlar böylelikle planlanan ve gerçekleşen amaç ve hedeflerin karşılaştırılmasını ve gözden geçirilmesini kolaylaştırır; çalışanların hedefleri ile örgütsel hedefler arasında bağlantılar kurar, böylece çalışan için katkıda bulunmuş olma motivasyonu yaratır; çalışanların örgüt içinde daha iyi tanımlanmış rol, görev ve sorumluluklara sahip olmasını sağlar; çalışanların kendi hedefleri ile sınırlı olsa da yeni fikirler üreterek yönetime katılımını sağlar; katılımcı yönetimi destekler; yönetimin sonuçlarla ilgili beklentilerini açıklıkla anlaşılmasını sağlayarak iletişimi geliştirir; performans kriterlere uygun davranmamayı objektif ve ölçülebilir bir şekilde tanımlayarak, iyileştirici ya da disiplin sağlayıcı eylemleri destekler; geri bildirim çalışanlara yönetimin subjektif kriterlerine göre değil, daha objektif verilebilmesini sağlayan bir sistem yaratır; yönetimin ücretlerle ve yükseltmelerle ilgili kararlarını alırken kullanacağı objektif kriterler sağlar.

I.2.2.5. Kamu Performans Yönetiminin Başarı Kriterleri

Performans yönetimi için yapılması gerekenleri kısaca belirtmek gerekirse (Aktan, 2006b: 1-2; Halis; Tekinkuş, 2003: 176-177; Öztürk, 2006: 77-78): Performans yönetimi süreçleri, iş pratiği, operasyonun genel durumu, çalışanların özellikleri ve organizasyon kültürü ile uyumlu olmalıdır; üst yönetim tarafından desteklenmelidir; yöneticiler ve çalışanlar tarafından (hiç değilse çoğunluğu) sahiplenilmelidir; performans yönetimi, organizasyon süreçleri ve işleyişi birbirini tamamlamalıdır; performans yönetimi süreci, strateji ve planlama süreci ile bütünleşik olmalıdır; performans yönetimi süreçleri, şeffaf, dürüst ve adil olmalıdır; performans yönetimi süreçleri toplumsal değerleri dikkate almalı bireysel gereksinimlere saygılı olmalıdır; örgütün geleceğe yönelik hedefleri

belirlenmelidir; performans yönetimi süreçleri organizasyonel hedeflerle bireysel hedeflerin bütünleştirilmesine yardımcı olmalıdır; mevcut duruma dair incelemelerden sonra stratejiler belirlenmeli; performansı geliştirmek için planlar yapılmalı, geliştirilmeli ve uygulanmalı; hedeflere ulaşma yolundaki çabalarımızın yerinde olup olmadığını kontrol edebilmek için bir ölçüm ve değerlendirme sistemi kurulabilmeli, uygulanmalı ve geliştirilmelidir; performans ölçümü için belirlenecek performans kriterleri basit ve kolay anlaşılır olmalı, durumu tüm gerçekliği ile ölçebilmelidir; performans seviyesini sürekli geliştirmek için bir teşvik sistemi kurulmalı; performans hedeflerine ulaştıracak organizasyonu gerçekleştirmelidir; tüm ilgili kesimlerin sistem tasarımına ve uygulamalarına katılmaları sağlanmalıdır çünkü, katılım düzeyi nicel ve nitel olarak arttıkça onaylama ve destek de o derece büyür; sistem, bilgiyi zamanında sağlamalı, bilginin sunuluşu ile gerekli kararların alınması ve uygulanması arasında yeterli zamanı vakit geçirmeden verebilmelidir. Bunun için ölçüm sistemleri, düzenli ve sürekli bir yapıya kavuşturulmalıdır. Yönetim süreci içerisinde düşünüldüğünde performans yönetimi de, planlama, örgütlenme, yürütme, koordinasyon ve kontrol görevleriyle tanımlanabilmektedir. Bu görevlerle performans yönetimi ilişkisi amaçların, stratejilerin, politika ve taktik planların doğru olarak hazırlanması, planlara ilişkin uygulamaların izlenmesi ve elde edilen bilgilerin sürece tekrar girdi olarak verilmesine destek sağlamaktır.

I.2.2.6. Kamu Performans Yönetiminin Türkiye’de Uygulanabilirliği

Türk kamu yönetiminde performans yönetimi kavramı kendine yeni yeni bir kimlik bulmaktadır. Yaşanan etkinlik ve verimlilik darboğazı, Türk kamu yönetimini arayışlara itmiş ve performans yönetimi etkinlik ve verimliliği artırıcı bir araç olarak görülmüştür. Öte yandan, bilinçli vatandaşların üstlenmekte olduğu “hizmet kullanıcısı”

rolü, kamu örgütlerini vatandaşın beklediği hizmeti en kaliteli biçimde ve en kısa sürede sunma yükümlülüğü altında bırakmaktadır. Bu iki temel eylemin bir araya gelmesi de, Türk Kamu Yönetiminde bir dizi reformların yapılması sonucunu doğurmuştur. Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilmeye çalışılan reformlarla kamu yönetimini değişime zorlayan etkenler üç ana eksen den gelmektedir. Birincisi kamu harcamalarının bütçe üzerine getirdiği yük ve bütçe açıklarının mali sistemde yol açtığı sıkıntılardır. İkincisi bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişimdir. Üçüncüsü toplumsal talepler karşısında kamu kesiminin performansının yetersiz kalmasıdır (Osman Yılmaz, 2006: 91). Genel olarak reform alanlarına baktığımızda hizmet sunumunda kalitenin artırılması, bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma, kamu mali yönetimi, stratejik planlama, performans planlama, performans yönetimi, yapısal değişim, insan kaynakları yönetimi ve düzenleme (regülasyon) konularının kamu yönetimi reformunu oluşturan başlıca alanlar olduğu görülmektedir. Türk kamu yönetiminde performans yönetimi kavramı çok yeni bir kavramdır. Performans yönetimi daha etkin bir şekilde hedeflenen sonuçlara ulaşmayı amaçlamaktadır. Bu nedenle stratejik hedeflere ulaşmayı sağlayacak bir performans yönetim sisteminin oluşturulması önem taşımaktadır. Etkinlik sorunuyla yeni arayışlara giren Türk Kamu Yönetiminin iyileştirme girişimleri, reform çalışmaları, benimsenen yeni yönetim yaklaşımları ve performans yönetimi gibi etkinlikler seti aslında etkinliği, etkiliği ve verimliliği arttırmak, vatandaşa kaliteli hizmeti daha az maliyetle sunmak amacı şeklinde özetlenmektedir.

Kamu sektörünün, açmazlarını çözümlemek için ele aldığı yaklaşımlar içinde önemli bir yer tutan performans yönetimi kamu ve özel sektör örgütlerinde kültürel ve politik nedenlerden dolayı farklılıklar göstermektedir. Kamu örgütlerinin özel örgütlerden farklı oluşu kamu yöneticileri için bu yaklaşımların önemini arttırmaktadır. Çünkü özel

örgütlerdeki uygulamaları benzer şekilde kamu örgütlerine uyarlamanın bazı zorlukları olduğu bilinmektedir. Öncelikle en kritik noktalardan birisi kamu örgütlerinin hedeflerinin, amaçlarının net olarak tanımlanamadığı şeklindedir. Kamuda örgütsel çıktılar zor ölçüldüğü için kamu örgütlerinde performans değerlendirme sonuçları güvenilir olmayabilir. Ayrıca kamudaki yöneticilerin politik davranışları ve statü konusundaki gelecek kaygıları verecekleri idari kararları etkilemektedir. Performans yönetiminin ilkeleri ile kamunun yönetim mantığı arasında halen var olan bazı tutarsızlıkların çözümlenmeye çalışılması ile performans yönetiminin etkinliğini veya uygulanabilirliğini arttıracığına inanılmaktadır. Örneğin bunlardan kamu yönetimi gizlilik ilkesi ve yıllık tutulan personel sicillerinin performans değerlendirme sonuçlarının geri bildirimde kullanılmasını engelleyebilecektir.

Kamu yönetimi performans ölçümünü zorlaştıran başka durumlar da vardır. Performans ölçümü her zaman sunulan hizmetin önemi ile birlikte ele alınmamakta ve vatandaşların memnuniyetini ölçerken matematiksel sonuçlara ulaşmak zor olmaktadır. Vatandaşın yönetime duyduğu güven, siyasi görüşler, gelir durumu, sosyal ve kültürel gelişmişlik bu memnuniyeti etkilemektedir. Performans yönetimi açısından önemli olan veri toplama ve değerlendirme kamu kurumlarının bir diğer problemidir. Siyasi otoritenin faydacı kararları nedeniyle yöneticilerin uzun vadeli plan yapma imkanları azdır. Politik ve popülist yaklaşımlar engeller oluşturmaktadır. Kamuda performans yönetiminin uygulanabilmesi için öncelikle yönetimin performans denetimine uygun şekilde örgütlenmesi gerekmektedir. Rol ve sorumlulukların açıkla belirlenmesi, bu nedenle öncelikle ölçülebilir ve somut kamu hizmetlerinin denetiminde ayrıntılı inceleme yapıp vatandaşların memnuniyetinin ve kamu yararının araştırılması, yurttaşların kamusal bilgi ve verilere rahatça ulaşabilmesi, bu verilerin kolay anlaşılabilir biçimde sunulmasının

gerektiği, kişisel hakların gizliliğine uyulmak şartıyla yapılan değerlendirme ve dzenlenen teftiş raporlarının sanal ortamlarda yayınlanmasının yerinde olacağı, yurttaşların denetimden beklentilerinin bu yolla bir olçüde giderilebileceği, bu nedenlerle var olan imkan ve koşullarla birlikte performansın arttırılabileceğine inanılmak ve inandırılmaktadır.

Günümüzde Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında mali yapıda köklü değişiklikler de yapılmıştır. “Türk Mali Sisteminin Anayasası” olarak değerlendirilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanun’unun yürürlükten kaldırılarak yerine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun’unun getirilmesi, performans esaslı yönetim ve denetime ilişkin getirilen önemli düzenlemelerdir. Yapılan bu düzenlemelerin temelinde “performansa dayalılık” esası yer almaktadır. Aslında, performans esaslı yönetim anlayışı özel sektör kaynaklıdır ve kamu kesimine uygulanması özel sektör yönetim anlayışının kamu yönetimine uygulanması demektir. Kamuda verimlilik ve etkinlik anlamında kendisinden beklenen sonucu vermesi ise, sistemin iyi işletilmesine ve kamu yararı anlayışı doğrultusunda uygulanmasına bağlıdır. Ancak özel sektör için geliştirilmiş olan stratejik planlama, performans planlama ve performans yönetim model ve uygulamalarının Türk kamu sektörünün kendine özgü koşulları dikkate alınarak adapte edilmelidir. Bunun için kamu idarelerinin halka sunduğu hizmetlerden yararlananlar müşteri, paydaş olarak görülmeden, kamu idareleri birbirleriyle ve özel sektörle rekabet ortamına zorlanmadan piyasa koşullarına göre hizmet üretmeleri istenmeden ve ayrıca kamu hizmetinin niteliğinde ve finansmanında köklü değişiklikler yapılmadan Türk Kamu Yönetiminin gerçeklerine uygun, “kamu yararını” öngören bir stratejik planlama ve performans planlaması ile performans yönetimi benimsenmeli ve uygulanmalıdır. Dolayısıyla uygulanmaya çalışılan stratejik yönetim ve performans

yönetimi özel sektördeki gibi müşteri doyumu, rekabet, ekonomiklik gibi esaslar yerine kamuya daha iyi hizmet etmeyi amaçlamalı ve kamu yararını esas almalıdır. Kısaca, ulusal çıkarlar ve kamu yararı her zaman ön planda olmalıdır.

II. BÖLÜM: PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SÜRECİ VE BU SÜRECİN UNSURLARI OLARAK STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS PLANLAMASI

II.1. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

Globalleşen dünyada bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, insanların yaşam kalitesi, toplumsal tercihleri, demokratik hak arama anlayışlarının etkileşim suretiyle benzeşmesine yol açmıştır. Bu durum, toplumda; müşteri olarak özel sektör tarafından beklentileri nasıl karşılanmakta ise, vatandaş olarak da devletten beklentilerin karşılanması gerektiği anlayışının yaygınlaşmasına sebep olmuştur. Vatandaşlar artık eskisi kadar vergi ödemek istememekle birlikte daha iyi, daha kaliteli kamu hizmetleri talep etmektedirler. Bu taleplerin istenen düzeyde karşılanamaması, kamu yönetiminde reform arayışlarının kamuoyu tarafından genel bir destek görmesine yol açmıştır. Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların anlaşmalar yoluyla sağladıkları kredilerin kullanımı hususunda, kamu yönetiminin çeşitli alanlarında yeni düzenlemeler yapılmasına yönelik talepleri de reformların başlatılması ve sürdürülmesine ilişkin en önemli nedenler arasındadır. İngiltere’de başlayarak oradan Yeni Zelanda, İsveç, Kanada ve ABD gibi ülkelerde ilgi görmeye başlayan “kamu işletmeciliği anlayışı”, kamu kesiminde de özel sektör yönetim tekniklerinin uygulanması suretiyle kamu kaynak kullanımında verimliliği ve etkinliği arttırmayı amaçlamıştır. Stratejik planlama ve performans yönetimi tekniklerinin kamu kesiminde uygulanmaya başlanması, kamunun yönetim kültürü, organizasyon yapısı, kaynak tahsis süreçlerinde çeşitli reformları da beraberinde getirmiştir. Zira stratejik planlama ve performans yönetimi yaklaşımları bir

yandan kamu yönetimi anlayışında değişimi öngörürken, diğer yandan planlama ve bütçeleme süreçlerinin yeniden gözden geçirilmesi ve yeni yönetim yaklaşımına uyarlanmasını gerektirmektedir. Performans yönetim sistemi ile mali yönetim sistemlerinin entegrasyonunu gerektiren bu yeni yaklaşım uygulamada “performansa dayalı bütçeleme” olarak ifade edilmiştir (Işık, 2004: 20-21).

Son yıllarda, kamu sektörü harcamalarının ve dolayısıyla vergilerin artması ile kamu sektörü kaynaklı ekonomik krizler birçok ülkede kamu mali yönetim anlayışının sorgulanmasına neden olmuştur. Bu kapsamda kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi, kaynak kullanım kapasitesinin artırılması, kaynak kullanımında etkililik, verimlilik ve tutumluluğun sağlanması, siyasi ve yönetsel hesap verme mekanizmaları ile mali saydamlığın geliştirilmesine yönelik uygulamalar hız kazanmıştır. Kamu mali yönetimi alanında yaşanmakta olan en önemli değişikliklerden birisi de, merkezden yönetimi esas alan kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışından, yetki ve sorumluluk dağıtımı ile kaynakların yerinden yönetimini esas alan mali yönetim ve çıktı-sonuç esaslı Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) anlayışına geçilmesidir. Bu doğrultuda birçok gelişmiş ülke kamu mali yönetim ve bütçeleme sistemlerinde önemli yapısal değişikliklere gitmiştir. 1980’li yılların sonlarında Yeni Zelanda ve Avustralya, 1990’lı yıllarda İsveç, Amerika Birleşik Devletleri, Finlandiya, İngiltere, Danimarka, Hollanda, Kanada ve Fransa, 2000’li yılların başlarında ise Avusturya, İsviçre ve Almanya performans esaslı bütçelemeye geçiş yönünde düzenlemeler yapmıştır (Erüz, 2005: 61).

Ülkemiz ekonomisinin yirminci yüzyılın son çeyreğinde kronik enflasyon, artan kamu açıkları ve dalgalı büyüme yapısı ile istikrarsız bir görüntü çizmesi, mevcut mali yapımızın bir sonucu olarak görülmüş, dolayısıyla 2000’li yıllardan itibaren kamu

açıklarını azaltmak, enflasyonu tek haneli rakamlara indirmek, reel faizleri aşağı çekmek ve sürdürülebilir bir ekonomik büyümeyi sağlamak amacıyla gelişmiş ülkelerde uygulanan performans esaslı bütçeleme sistemine geçmek bir çözüm olarak görülmüş ancak özellikle IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlarla kredi verilmesi karşılığında yapılan anlaşmaların öne sürdüğü bu bütçeleme sistemi ülkemizde zorunlu olarak öngörülmüştür. Ve bu bütçeleme sistemi “kamu harcama reformu” adı altında 2003 yılının sonlarında kabul edilen 5018 sayılı Kanun ile hukuki alt yapısı oluşturulmuştur. Bu çerçevede, uluslararası standartlara uygun kamu mali yönetim sistemimizi yeniden düzenleyen 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kısaca dünyada yaşanan bu gelişmelere paralel olarak, kamu harcama reformu kapsamında hazırlanan bu yasa ile kamu mali yönetiminde mali disiplin, hesap verebilirlik ve mali saydamlık hedeflenerek kamu kaynaklarının etkili, verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamak üzere Türkiye’de de performans esaslı bütçelemeye geçiş öngörülmüştür.

Girdiye dayalı yaklaşımla hazırlanan bütçelerdeki saydamlığın yeterli olmaması, yani ödeneklerle üretilecek kamusal ürün ve hizmetler arasındaki bağlantının kopuk olması, kamu harcamalarının sürekli bir artış eğiliminde olması ve vergi yükündeki artışlar halkın (vergi ödeyenlerin) kamu kaynaklarının kullanımına olan ilgi ve şikayetlerini artırmıştır. Bu artış günümüzde birçok ülkede farklı ad ve biçimlerde olsa da çıktı ve/veya sonuca dayalı, performansı ön plana alan, performans esaslı bütçeleme anlayışını ortaya çıkarmıştır (Erüz, 2005: 61). Bütçeler; eskiden kaynak, insan ve muhasebe gibi girdi kaynaklı hazırlanırken, günümüzde sonuç ya da amaç odaklı hazırlanmaya başlamıştır. Bunun en önemli sonucu ise “performans esaslı bütçeleme” dir (Kesik, 2004: 14). Bu noktada Türk mali yönetimine giren bu sistemin çıktı odaklı

bütçeleme, sonuç odaklı bütçeleme, çıktı odaklı yönetim, sonuç odaklı yönetim, performans yönetimi isimleri altında da dünyada anıldığını belirtmek gerekir. Performans esaslı bütçeleme sisteminin hukuki alt yapısını oluşturan 5018 sayılı Kanunu Türk kamu yönetimi siteminde köklü değişiklikler yaratan bir “yeniden yapılanma” etkinliğinin bir parçası olarak görmekte yarar vardır. Bu çerçevede kamu yönetimi örgütünde başta Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile başlatılan dönüşümün önemli ayaklarından birisini de Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu oluşturmaktadır. Kamu mali yönetiminin ve denetiminin yeniden yapılandırılması çalışmasını başlatan Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) Hükümeti değildir. 10 yıla yakın zamandır çeşitli kurum ve kuruluşlar içerisinde buna yönelik çalışmalar yürütülmektedir. Bu çalışmaları sürükleyen kuruluşlar da son zamanlarda hemen her taşın altında görmeye alıştığımız kuruluşlardır (Dikmen, 2003: 1):

1) 11.10.1995 tarihinde Maliye Bakanlığı ve Dünya Bankası (DB) arasında "Kamu Mali Yönetim Projesi"nin "Harcama Yönetimi" sistemini çözümlenmeye yönelik bir proje anlaşması imzalanmış ve bu proje yardımıyla Türk elit ve entelektüellerine “nasıl bir kamu mali yönetimi sistemine sahip olmaları gerektiğini öğretmiştir”,

2) IMF İcra Direktörleri Kurulu'nun 6. gözden geçirmeyi onaylayabilmesi için Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Yasa Tasarısının yasalaştırılması ön şart olarak ileri sürülmüştür,

3) Avrupa Birliği Uyum Şartları da yasayı bize “şart” koşmaktadır. Yasa tasarısı Maliye Bakanlığı tarafından “Avrupa Birliği ve uluslararası standartlarla uyumlu bir kamu iç kontrol sistemi oluşturulması” amacıyla, 3 Ağustos 2002 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'ne sunmuştur. Seçim döneminde kadük olan tasarı, 58. Hükümet Acil Eylem Planında da ilk altı aylık tedbirler arasında yer almış ve AKP

hükümetince tekrar Meclis'e sunulmuş ve en sonunda tasarı kabul edilerek kanunlaşmıştır,

4) Alışageldiğimiz “yönetişim” uygulamaları çerçevesinde, yasanın hazırlanmasında yine büyük sermaye ve uluslararası kuruluşlar aktif görev almıştır. Yönetişim toplantılarında Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV), Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye Sanayici ve İşadamı Derneği (TÜSİAD) ve Uluslararası Yerel Yönetim Birliği (IULA) hazır bulunmuş ancak işçi ve memur sendikaları gibi emek kesiminin temsilcileri göz ardı edilmiştir.

Gelişmiş ülkelerde başlayan performans esaslı bütçeleme yaklaşımı, Türkiye dahil gelişmekte olan birçok ülkede de IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlarla yapılan anlaşmaların bir gereği olarak uygulanmaya başlanmış veya reform gündemine alınmıştır. Bugün Ekonomik ve Kalkınma İşbirliği Teşkilatı (OECD) ülkelerinin büyük çoğunluğu performans esaslı bütçeleme sistemini uygulamakta ve performans bilgisini çeşitli şekillerde bütçe belgelerine dahil etmektedir. OECD üyesi olmayan birçok ülkede de performans esaslı bütçeleme yapıldığını veya yapılması yönünde adımlar atıldığını görmekteyiz. Dünyadaki eğilime bakılacak olursa ise 21. yüzyılın bütçeleme modelinin performans esaslı bütçeleme olacağını söylemek gerçekçi bir tahmin olacaktır.

Performans esaslı bütçe sisteminin standart bir açıklamasını yapmak oldukça güçtür. Genellikle performans esaslı bütçeleme, mevcut kamu yönetim anlayışlarının çeşitli bakış açılarını harmanlayan, çıktı ölçümlerini, performans ölçümlerini, stratejik planları ve değerlendirmeleri içeren bir gereksinimler topluluğudur şeklinde tanımlanabilmektedir. Bu bağlamda performans esaslı bütçeleme sistemi, kamu bütçe uygulayıcılarının elinde daha fazla veri ve bilgi ile, daha etkin ve verimli politikaların uygulanmasında karar verici olmalarını sağlamaktadır (Çoban; Deyneli, 2006: 17).

Performans esaslı bütçeleme, kamu idarelerinin tahsis edilen kaynakla ne yapacaklarına ilişkin bilgileri gösteren bütçeleme şekli olarak da tanımlanmaktadır. OECD tanımına göre ise performans esaslı bütçe kısaca, fonların sonuçlarla ilişkilendirilerek tahsis edildiği bütçe şeklindedir. Başka bir açıdan söylemek gerekirse performans esaslı bütçeleme, performans bilgilerinin bütçe belgelerine dahil edildiği veya çıktı ve sonuçlara göre ödeneklerin sınıflandırıldığı bütçeleme yaklaşımıdır (Erüz, 2005: 62). Kısaca performansa dayalı bütçeleme için genel kabul görmüş bir tanımdan söz etmek mümkün değildir. Ancak esas itibarıyla bu bütçeleme yaklaşımı; kaynak tahsis süreçleriyle kullanım süreçlerinin birlikte verimlilik ve etkinliği ele alması, planlamadan uygulamaya ve sonuçların raporlanmasına kadar performans kaygısının sürekli göz önünde bulundurulmasını sağlamaya çalışır. Performansa dayalı bütçeleme, mali yönetimin kararlarında rasyonellik, kurumların kaynak kullanımında da performans kaygısı üzerine kurulmuştur. Bu itibarla, bu bütçeleme anlayışını, mali yönetim ve performans yönetim yaklaşımlarının etkileşimsel bir bütünlüğü olarak tanımlamak da mümkündür (Işık, 2004: 21-22).

Performans esaslı bütçeleme sistemi, kamu idareleri tarafından hazırlanan stratejik planlarda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu bütçelerin oluşturulmasını öngören ve kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans planlarda belirlenen performans kriterlerinin bu bütçe yapısı ile sağlanıp sağlanmadığını kontrol eden bir bütçeleme tekniğidir (Kesik, 2004:17). Bu kavram; kamu harcamalarını etkin kılan, hizmeti esas alan ve hizmet gelişim sürecini takip eden, performansı merkez alan ve buna uygun denetim esasları getiren bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır. Performansa dayalı bütçeleme sistemine geçiş, bütçe reform çabalarının önemli bir unsurunu oluşturmaktadır. Hemen bütün dünyada kamu mali yönetiminde girdilere, maliyetlere ve kurallara uygunluk temeline dayalı bütçeleme ve

denetim anlayışından, sonuçlara göre bütçelemenin yapıldığı, kuruluşların etkinlik, verimlilik, kalite ve mali performans ölçülerine göre değerlendirildiği yönetim ve denetim anlayışına doğru bir gidiş vardır (Hürriyet, 2004: 1). Bu yönetim ve denetim anlayışındaki değişiklikler performans esaslı bütçeleme sisteminin doğmasına neden olmuştur. Performans esaslı bütçelemeye geçen veya geçmekte olan ülkelerin bu sistemden temel beklentileri (Erüz, 2005: 62; Ateş; Çetin, 2004: 265); Etkili kaynak dağılımı ve kullanımının sağlanması, hedeflere dayalı yönetim anlayışının yerleştirilmesi, bütçe hazırlama, uygulama ve denetim süreçlerinin güçlendirilmesi, hizmet kalitesinin artırılması, mali saydamlığın sağlanması, hesap verme mekanizması sayesinde saydamlığı artırılmış bir mali sistemin kurulması, böylesine bir mali sistem içinde hükümetin ve vatandaşın rol ve sorumluluklarının açık bir biçimde belirlenmesi, her aşamanın ayrı ayrı denetlenmesi yerine sonuç aşamasında çıktıların değerlendirilmesi yoluyla denetimin etkinlik ve verimliliğinin artırılması, hedeflere ulaşma, stratejik planlamaya ve performans planlamaya uyma derecesini göz önüne alarak başarının ödüllendirilmesi ve başarısızlığın cezalandırılması olarak sıralanabilir.

Devletlerin karşılaştığı ekonomik ve mali güçlükler, bütçe sistemlerinin önemini daha da arttırmıştır. Devletin faaliyet alanlarının aşırı derecede genişlemesi gelir ve kaynaklarının bu artışa paralel olarak arttırılamaması kaynaklar üzerinde sıkı bir kontrol mekanizması kurulmasını zorunlu kılmıştır. İşte performansa dayalı bütçenin bu kontrolü en etkin, en verimli ve en ekonomik yoldan gerçekleştirebilecek özellikleri bünyesinde barındırdığına inanılmaktadır. Bu özelliklerin en önemlileri şöyle özetlenebilir:

- Sonuç ve hizmet odaklılık: Verimli ve kaliteli hizmet sunumu yoluyla üretkenliği arttırmayı amaçlayan performansa dayalı bütçe; bu yüzden girdilere değil hedef

ve hizmete odaklanır. Bu bütçe anlayışında kaynakların kullanım kapasitesinin artırılması, kaynak kullanımında etkinlik-verimlilik-tasarruf sağlanması ve bu yolla kaliteli hizmet sunulması ana unsurdur; çünkü belirlenen hedeflere ancak kaliteli hizmet sunumu ile ulaşılabilir. Girdi miktarı, sonuçlara dayalı bir anlayışı benimseyen bir teknik olduğundan dikkate alınmaz. Örneğin, eğitim sistemi içinde sınıflardaki öğrenci sayısını azaltarak eğitim kalitesini arttırmak; sisteme girdi olarak sokulan öğretmen sayısını arttırmaktan daha önemlidir (Özyıldız, 2000: 80).

- Stratejik planlara dayanma: Hedef ve hizmet odaklı olan performansa dayalı bütçe anlayışı bu hedeflere ulaşabilmek ve hizmet kalitesini arttırabilmek için üç ile beş yıllık stratejik planlar hazırlanmasını gerektirir. Stratejik planlama sayesinde dönemler arası performans açıklarının saptanması ve bu açığın kapatılması sağlanabilir düşüncesi hakimdir. Bugün İskandinav Ülkeleri, İngiltere, İrlanda, Yeni Zelanda, Avustralya gibi pek çok ülke bütçelerine böylesi stratejik planlarla yön vermektedir. Kamu hizmetlerinin tanımlanması, kalite-maliyet-miktar boyutlarının belirlenmesi bunların birbirleriyle uyumu ve ilişkilendirilmeleri uzun bir zaman dilimini gerektirir. Hükümet yürüteceği hizmetleri tam anlamıyla tanımadan onlara uygun politikalar geliştiremez ve uygun hedefler koyamaz. Bu yüzden, performansa dayalı bütçe tekniğinde klasik bütçe tekniklerinden farklı olarak uzun bir zaman dilimine yayılan stratejik planlar tercih edilir (Ateş; Çetin, 2004: 265-266).

Kısa dönemli planlar bu bütçenin amacına tam olarak hizmet etmez; ancak kısa dönemli planlar uzun dönemli planlamanın başarıya ulaşmasında yardımcı unsurlar olarak görev yaparlar. Uzun dönemli stratejik planlar yasama ve yürütmeye kendilerini geniş bir perspektiften görme ve yıllar itibarıyla karşılaştırma yapma imkanı tanıdığından iki organ

arasındaki denetim ve hesap verme mekanizmaları daha iyi işleyecektir. Hükümet kendinden beklenen hedeflere ulaşabilmede daha uzun bir zamana sahip olacağından daha rasyonel davranacak hedefleri yıllara yayma olanağı bulabilecektir. Hükümetler görevlere başlarken görev sürelerinin tamamını kapsayan stratejik planlarını hazırlarlar ve yıllara yaydıkları hizmetleri yıllık performans planlarıyla gerçekleştirmeye çalışırlar. Hizmetlerin kısa dönemli planlara dayanması halinde hükümetler sonuçlarına hemen verecek göstermelik hizmetlere yönelecekler, hizmetlerin verimliliği ve kalitesi düşecektir. Oysa, performansa dayalı bütçe tekniğinde hükümetler dönem sonunda hesap verme sorumluluğu altında olduklarından orta vadeli harcamalara dayanan stratejik planlara dayanacaklar bunu raporlarla vatandaşa sunacaklardır (Ateş; Çetin, 2004: 266).

- Bütçe hazırlanması ve uygulanmasında siyasetçi ve bürokrat işbirliği:

Performansa dayalı bütçenin en tartışmalı noktası performans hedeflerinin kim tarafından belirleneceği ve hedeflerde olması gereken özelliklerdir. Performans hedefleri bürokratlar ve politikacılar tarafından birlikte belirlenir, bürokratlar ve politikacılar arasındaki bakış farklılığı göz önüne alındığında bütçenin en sancılı aşaması olduğu hemen anlaşılacaktır. Politikacılar operasyonel faaliyetlerde ve popülist uygulamalarda başarılıyken, bürokratlar bütçenin tüm teknik bilgisine sahiptirler. Politikacıların bu özellikleri uzun vadeli stratejik bir süreci gerektiren performansa dayalı bütçeyi de günlük bir faaliyetmiş gibi yorumlamalarına neden olur. İşte bu sakıncayı gidermek için politikacılar ve bürokratlar hükümet politikasını göz önüne alarak stratejik planlamaya uygun hedefleri birlikte belirler. Politikacı-bürokrat çatışması sonucu belirlenen bu hedefler açık, anlaşılır, ölçülebilir, birbirleriyle uyumlu olmalıdır. Elbette, bu hedefler belirlenirken ülkenin ekonomik gerçekleri, yönetim yapısı ve öncelikler göz önüne alınmalıdır; aksi takdirde sağlıklı sonuçlara ulaşamaz. Ancak, hedef belirlemede karşılaşılan en büyük sorun bazı

kamu kuruluşlarının hizmetlerinin ölçülebilir nitelikte olmamasıdır (Ateş; Çetin, 2004: 266-267).

Stratejik planlara dayanan mali disiplini sağlamaya yönelik performans hedeflerini esas alan performansa dayalı bütçenin en önemli özelliklerinden biri de üçlü bir hesap verme anlayışı içinde cereyan etmesidir. Bu bütçe tekniğinde hesap verme sorumluluğu sırasıyla şu aşamalardan oluşur: Bürokratların yürütme organına hesap verme sorumlulukları (yönetmelik hesap verme sorumluluğu); yürütmenin yasama organına hesap verme sorumluluğu (siyasal hesap verme sorumluluğu); vatandaşa hesap verme sorumluluğu. Yönetmelik hesap verme aşamasında her bakanlık kendine bağlı olan yöneticilere tahsis etmiş olduğu kaynakların yöneticilerce nasıl kullanıldığını görebilmek adına onlardan rapor ister. Raporlar hazırlanırken performans hedeflerinin belirlenmesi aşamasında ilgili bakanlıklar yöneticilere yol göstererek bir nevi danışmanlık yaparlar. Çünkü halka sunulan ana performans hedeflerinin en alt kademede birimin hizmet hedefleri ile bağlantılı ve uyumlu olması şarttır. Böylesine bir uyumu yakalayamayan hükümet halka hesap verme aşamasında oldukça zorlanır. Yöneticilerce hazırlanan raporlar ilgili bakanlıklara sunulur ve bu raporlar Maliye Bakanı başkanlığındaki bir komite tarafından hedefler ve sonuçlar göz önüne alınarak değerlendirilir. Ancak komite sadece değerlendirme yapmakla kalmamalı, rapordaki eksikliklerin giderilmesi ve yanlışların düzeltilmesi için yönlendirici bir fonksiyon da görmelidir. Komite cezalandırıcı değil, yapıcı ve yönlendirici bir kimliğe sahip olmalıdır (Atiyas; Sayın, 1997: 27-28). İkinci aşama ise yasama organına yürütmenin hesap vermesidir. Yürütme organı, yöneticilerinden gelen raporları değerlendirip gerekli düzenlemeleri yaptıktan sonra bu raporları birleştirip kendi bütçe raporunu hazırlar. Hazırlanan bu rapor parlamentonun bütçeden sorumlu komisyonunca değerlendirilir. Bu değerlendirmede hükümetin daha

önceden açıklamış olduğu bütçe hedeflerine ne ölçüde ulaştığı ya da bu hedeflere hiç ulaşamaması halinde bunun nedenleri sorulur. Bu soruların muhatabı genelde bakanlardır; eğer başında buldukları kuruluşlar özerk veya bağımsız ise ya da bu tür özellikleri olmamakla birlikte bütçedeki büyük tutarlı ödeneklerin sorumlusu olan yöneticiler de direkt muhatap alınabilmektedir. Bu sayede parlamento atananları gerektiği zaman seçilmişlere karşı desteklemekte ya da başarısız bürokratin görevden uzaklaştırılabilmesini isteyebilmektedir⁴ (Özyıldız, 2000: 83).

Hesap vermenin üçüncü ve son aşamasını vatandaşa hesap verme aşaması oluşturur. Bu aşama hükümetin sınava tabi tutulması gibi düşünülebilir. Hükümet dönem boyunca bütçe hedefleri ve raporları üzerine çalışır ve dönem sonunda kaynakları hedeflere ulaşmak için nasıl harcadığını, katlanılan maliyetin beklenen yararı sağlayıp sağlamadığını soran vatandaşa cevap verir. Vatandaş aldığı cevapları ve kendine sunulan faaliyet raporlarını değerlendirir. Değerlendirme sonunda hükümetin hedeflere ulaştığını, kaynakların akılcı ve gerekli hizmetler için kullanıldığına karar verirse hükümetin görevine devam etmesini sağlar. Hükümetin popülist uygulamalara yöneldiğine ve beklenen hedefleri tutturamadığına karar verirse seçim döneminde hükümetten oylarını çekerek onu cezalandırır; yani dersine iyi çalışamayan hükümete vatandaşa zayıf not verir ve onu sınıfta bırakır (Ateş; Çetin, 2004: 270). Seçimlerde genellikle geçmişin hesabı verilmekte, seçmen, partileri geçmişte yaptıklarına veya yapamadıklarına göre değerlendirmektedir. Burada can alıcı nokta yapılamayanlar için harcanan kaynaklardır. Özellikle az gelişmiş ülkelerdeki kaynak darlığı sorunları göz önüne alınırsa, harcamanın yapılması ile seçim

⁴ Ayrıca, ulusal güvenlik nedeniyle, performans hedefleri kamuoyunda tartışılması sakıncalı olabilecek bazı kurumların uygulamaları, anılan parlamento komisyonlarının gizli oturumlarında tartışılmaktadır. Buna örnek olarak İngiltere'yi verirsek; tüm kuruluşların performans hedeflerini bir kitapçıkla kamuoyuna duyuran hükümet, istihbarat servislerinin hedeflerini sadece parlamentodaki ilgili komisyona bildirmekte ve sonuçlar da gizli bir oturumda ele alınarak değerlendirilmektedir.

arasında geçen sürede hesap verme açısından yapılabilecekler çok sınırlıdır. Bu nedenle her bütçe dönemi sonunda performans hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığı mutlaka irdelenmelidir (Özyıldız, 2000: 84). Ancak vatandaşın böyle bir değerlendirme yapabilmesi bilgi kaynaklarına kolay ulaşabilmesine ve bu kaynakların açık ve anlaşılır olmasına bağlıdır. Bazı hedeflerin anlaşılabilmesi teknik bilgi gerektirir ve böylesine teknik bilgiye vatandaşın sahip olması beklenemez (Ateş; Çetin, 2004: 270). Sorunun çözümü için ilk yapılması gereken şey performans hedeflerinin mümkün olduğunca anlaşılabilir olmasını sağlamaktır. Bunun bir yöntemi ölçülebilir hedefleri esas almaktır. Ancak bazen sayılabilir hedeflerin de anlaşılması zor olabilir (Özyıldız, 2000: 84). Burada profesyonel örgütlenmeler devreye girmektedir. Kamuoyu adına hareket eden basın ve medya dahil tüm sivil toplum kuruluşları (sadece sermaye tabanlı olmayıp işçi, emek tabanlı örgütler de dahil olmalı), performans hedeflerinin belirlenme aşamasından itibaren gerekli çalışmaları yapmalı, bütçe verilerini vatandaşın anlayabileceği bir dille yeniden yorumlayarak vatandaşın bilgisine sunmalıdır. Bu noktada, medya ve sivil toplum kuruluşları objektif olmalı ve hükümete ve muhalefete eşit uzaklıkta olarak vatandaş bilgilendirmelidir. Vatandaş da bu bilgiler doğrultusunda hesap sormalı ve siyasi tercihini yapmalıdır.

PEB kullanılan kaynağın büyüklüğünden çok vatandaşın memnuniyetini esas alır. Kamu yöneticilerinin ne kadar harcadığı ile değil ne ölçüde hedefe ulaştığını sorgular ve hesap verme sorumluluğunu geliştirir (Kesik, 2004(a): 17). Bununla bir diğer beklenti ise, PEB ile uzun vadeli ülke planları ve bölgesel planlar ile kurumun planlama ve bütçeleme olgusu birleştirilmektedir. Sonuç olarak performansa dayalı bütçeleme, kamu idareleri tarafından hazırlanan stratejik planlarda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu bütçelerin oluşturulmasını öngören ve kaynakların bu amaç ve

hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, stratejik planlarda ve de performans planlarında belirlenen performans kriterlerinin bu bütçe yapısı ile sağlanıp sağlanmadığını kontrol eden bir bütçeleme tekniği ve bütün bu süreçlerle kamu hizmetlerinin müşterisi durumundaki vatandaşların istek ve beklentilerine cevap verebilme yetisi üzerine kurulmuş bir kalite yönetim modelidir (Çoban; Deyneli, 2006: 20).

Performans esaslı bütçeleme sisteminin bu yararlarına karşılık eleştirilecek tarafları da bulunmaktadır (Mutluer; Öner; Kesik, 2006: 109-110): Bir bütçe sisteminde sistemi uygulayan kişilerin yaptığı işi benimseyip benimsememeleri, sistemden beklenen sonuçların elde edilebilmesi yönünde çok önemli rol oynar. Eğer bu benimsenme sağlanamaz ise, beklentilerden olumlu sonuç almak mümkün değildir. Klasik bütçe sistemine oranla performans esaslı bütçeleme sistemi uygulayıcılara daha fazla iş yükü getireceğinden, bu sisteme kamu görevlileri pek sıcak bakmayacak ve sistemi uygulamaktan kaçınacaklardır. Performans esaslı bütçeleme sisteminin hazırlanması oldukça zor olduğu gibi, bütçelerdeki bilgileri yorumlayarak sonuca varma da belirli düzeyde uzmanlığı gerektirecektir. Bütçeyi hazırlayan kişiler sistemi benimsemiş olsalar dahi, belirtilen nedenle bütçeleri görüşerek kabul edilen parlamenterler tarafından da sistem benimsenmeyebilecektir. Performans esaslı bütçeleme sisteminde ortaya konmuş olan ölçütler ve maliyetler her zaman gerçeği yansıtmayabilir. İşin başında kabul edilen ölçütlerin yanlışlığı, yani yanlış hesaplamalardan hareket etme, sonucun da doğal olarak yanlış olmasına neden olabilecektir. Öte yandan yöneticiler, performanslarını artırmak için hukukun görmediği işlere de girişebileceklerdir. Hizmetin özelliği dolayısıyla bazı kamu hizmetlerinde performansı ölçmek her zaman mümkün olmayabilecektir. Bu tür eleştirilere rağmen gelişmiş ülkelerde başlayan performans esaslı bütçeleme yaklaşımı, Türkiye dahil gelişmekte olan birçok ülkede de IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlarla

yapılan anlaşmaların bir gereği olarak uygulanmaya başlanmış ve reform gündeminin içine alınmıştır. Oysa siyasal ve toplumsal hesap verme mekanizmasının yeterince gelişmediği ülkelerde performansa dayalı bütçelemeden yeterince etkinlik elde edilmesi çok zordur. Sivil toplum kuruluşların, sivil inisiyatifi harekete geçirebilme kapasitesi gerek siyasal hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi gerek iktidarların politik tercihlerinin rasyonelleştirilmesi hususunda önemli belirleyici olacaktır. Neo-liberal anlayışa göre; performansa dayalı bütçelemenin dolayısıyla verimli ve etkin işleyen bir kamu yönetiminin başarısı ülkenin demokrasi kültürüyle yakından ilişkilidir (Işık, 2004: 26-27). Ancak; IMF, DB, OECD gibi kuruluşların Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelere önerdiği ve benimsetip uygulamaya çalıştırdıkları performans esaslı bütçeleme sisteminde sendikalar, baskı-çıkar grupları yerine sadece sivil toplum kuruluşları ön planda tutulmuştur. Oysa Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde emek ve çalışan grupların çoğu örgüte üye olamadıkları veya üye oldukları sendikalar etkisizleştirildikleri için sivil toplum kuruluşları daha çok sermaye tabanlıdır. Dolayısıyla Türkiye’de uygulanmaya çalışılan performans esaslı bütçeleme sisteminin sermayenin çıkarlarına hizmet etmekte olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Dünyada performans esaslı bütçelemeye geçiş yönünde yaşanan gelişmelere paralel olarak ülkemizde de Maliye Bakanlığınca, 2001 yılında “Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi” çerçevesinde pilot çalışmalar yapılmıştır. Proje kapsamında altı kurumda pilot olarak seçilen çeşitli faaliyet ve projelere ilişkin performans esaslı bütçeleme çalışmaları yapılarak, bu faaliyet/projeler için 2003–2007 yıllarını kapsayan stratejik planlar ile 2003 yılı performans planları ve kaynak ihtiyaç planları hazırlanmıştır (Erüz, 2005: 64). Türkiye’de 2002 yılında yapılan programlar sonucunda performansa dayalı bütçe uygulamasına geçebilmek için altı pilot uygulama başlatılmıştır. Bu pilot uygulamalar için performans denetim raporları

hazırlanmış ve bu raporlar doğrultusunda bu kurumlar için 2003 yılı bütçe teklifleri performansa dayalı bütçe esasına göre yapılmıştır. Sözü ettiğimiz bu altı pilot uygulama aşağıdaki faaliyetleri kapsamaktadır (Ateş; Çetin, 2004: 277): Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın Marmara ve Düzce depremleri sonrası faaliyetleri; İstanbul'un depreme hazırlanması; gemilerin denizleri ve limanları kirletmesini önleme ve kirlilik mücadelesi; Sağlık Bakanlığı'na bağlı hastanelerde ilaç ve tedavi malzemeleri tedariki ve kullanımı; Vakıflar Genel Müdürlüğü sorumluluğundaki tarihi eserlerin bakım, onarım ve güvenliği; ormanların korunmasına yönelik faaliyetler. Bu pilot uygulamalardan beklenen sonuçlar ise şöyle sıralanmaktadır (Ateş; Çetin, 2004: 278): Performansa dayalı bütçeleme sisteminin tasarlanması; yeni kamu bütçeleme sisteminin pilot kurumlarda uygulanması; 2003 yılı bütçelerinin yeni sisteme göre hazırlanması; sistemin gözden geçirilerek, diğer kamu kurumlarında yaygınlaştırılması; kamu kurumlarının öz değerlendirme yoluyla kendini sürekli geliştirmesini sağlayacak sistemleri oluşturmak; vatandaş memnuniyetine odaklı, kaliteli kamu hizmeti sunulmasına destek vermek.

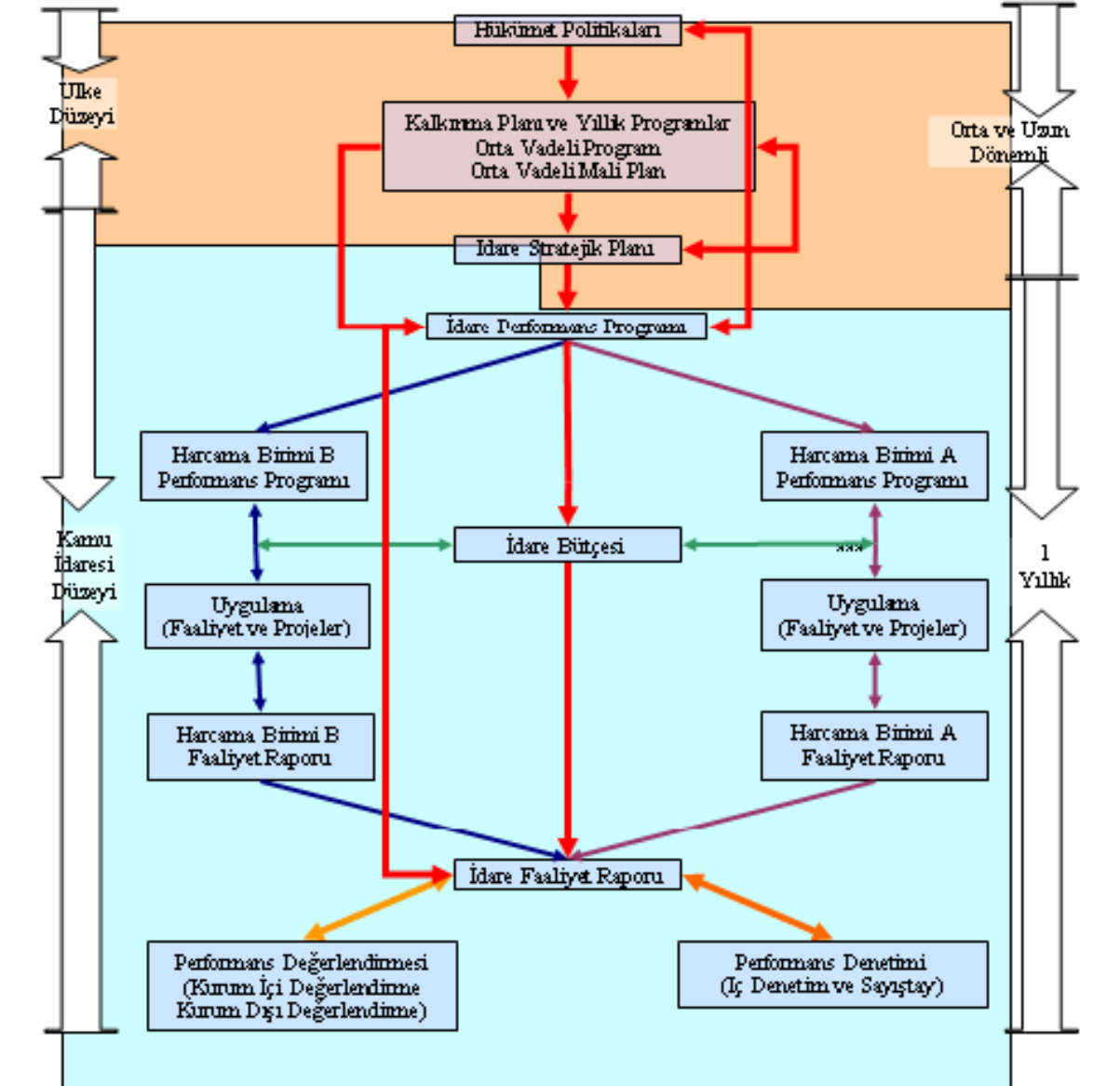
Türkiye'de performansa dayalı bütçe uygulamasına geçim noktasında şu ana kadar atılmış en önemli adım, 2003 yılında kabul edilen, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası"dır. Devlette mali yönetim ve denetim sistemini 2005 başına kadar aşamalı olarak değiştirmeyi öngören KMYKK 76 yıldır uygulanmakta olan Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nu ortadan kaldırmaktadır. Esasında 5018 sayılı Kanunda, performans esaslı bütçelemenin bütün kamu idarelerinde 2006 yılından itibaren uygulanacağına dair kesin bir hüküm yoktur; Kanun, kademeli bir geçiş öngörmektedir. Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı, şu anda sekiz kurumda pilot uygulama yapmaktadır. Kamu harcama reformu kapsamında hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu kaynaklarının etkili, verimli ve tutumlu

kullanılmasını sağlamak üzere performans esaslı bütçelemeye geçiş öngörülmüştür. Bu Kanun, kamu maliyesinin temel ilkelerinde ve kamu kaynağının kullanılmasında çok önemli değişiklikler getirmektedir. Yeni kamu mali yönetim anlayışının getirmiş olduğu önemli yenilikler; bütçenin genellik ve birlik ilkelerinin uygulamada güçlendirilmesi, kamu kaynaklarının kullanılmasında mali saydamlık, hesap verebilirlik ile performans esaslı bütçeleme ve çok yıllık bütçelemenin öne çıkarılması, stratejik planlama, performans planlama, performans denetimi gibi yeni kavramların öne sürülmesi olarak sıralanabilir (Kesik, 2005a: 46). 5018 sayılı Kanun ile getirilen performans esaslı bütçeleme sürecini Çizim 1 yardımıyla incelediğimizde; süreç, hükümet politikaları ve devamında kalkınma plan ve programları ile 5018 sayılı Kanuna göre hazırlanan Orta Vadeli Program⁵, Orta Vadeli Mali Plan⁶ ve ilgili idarenin stratejik planı ile başlamaktadır. Bu aşama, bütçe sürecinin en önemli aşaması olan, politikanın formüle edilmesi ya da şekillendirilmesi diyebileceğimiz aşamadır. Bu aşamada, hükümetin öncelikleri, bu öncelikler doğrultusunda idarenin stratejik amaç ve hedefleri belirlenir. İkinci aşamada ise belirlenmiş stratejik amaç ve hedeflere göre hazırlanmış idare performans planı (programı) ve idare bütçesi gelmektedir. Sürecin son aşamasında ise idare faaliyet raporu ile performans değerlendirilmesi ve denetimi de yer almaktadır.

⁵ 5018 sayılı kanuna göre, merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulu'nun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak, makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsayacak orta vadeli programı onaylaması ile başlar. Orta vadeli program, kalkınma planları ve hükümetlerin öncelikleri ile uyumlu olmak zorundadır. Orta vadeli program, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca hazırlanır ve Bakanlar Kurulu'nun onayını müteakip Resmi Gazete'de yayımlanır.

⁶ 5018 sayılı kanuna göre, orta vadeli mali plan, temel ekonomik hedeflerin belirlendiği orta vadeli program ile uyumlu olmak zorundadır. Bu plan, üç yıllık süre için Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanıp Yüksek Planlama Kurulu'nca her yıl Haziran ayının on beşine kadar karara bağlanarak Resmi Gazete'de yayımlanır. Orta vadeli mali plan, gelecek üç yıla ilişkin merkezi yönetim bütçesinin toplam gelir ve gider tahminlerini içerir. Mali plan, hedef bütçe dengesini ve açık varsa bu açığın hangi tür borçlanma araçları ile kapatılacağını ya da bütçe fazlası varsa bu fazlanın nasıl değerlendirileceğini belirler.

Cizim 1: Performans Esaslı Bütçeleme Süreci



Kaynak: MALİYE BAKANLIĞI, (2004), Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak), www.bumko.gov.tr/proje/MaliYonetim/performans/performansb/pbutcehber.pdf, 12.01.2006, s.

Performans esaslı bütçeleme performans bilgisine dayanan bir sistemdir. Performans hedef ve göstergelerinin oluşturulması, performansın değerlendirilmesi, idarelerin faaliyetlerinin bilgi ve verilere dayalı olarak izlenmesini gerekli kılar. Bu anlamda kamu idarelerinin performans esaslı bütçeleme sisteminin gerektirdiği bilgileri toplayacak bir performans bilgi sistemi oluşturmaları gerekmektedir. Performans esaslı bütçelemenin getirdiği önemli yeniliklerden biri de, performans denetimine imkân tanınmasıdır. Performans esaslı bütçeleme sürecinde oluşturulan hedef ve göstergeler ile hazırlanan performans planı (programı) ve faaliyet raporları performansın sistematik ve nesnel bir şekilde denetlenmesini mümkün kılar (Maliye Bakanlığı, 2004: 12-13). Çünkü, performans esaslı bir bütçeleme sistemi oluşturulmadan, performans denetiminin yapılmaya çalışılması çok anlamlı sonuçlar vermeyebilecektir. Çünkü performans denetimi, kamu idarelerinin sorumlulukları çerçevesinde faaliyetlerini sürdürürken kaynakların etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını kontrol etmenin önemli bir aracıdır. Diğer bir deyişle, kamu idarelerinin doğru şeyler yapıp yapmadıkları, ancak etkin işleyen bir performans bir bilgi sisteminin varlığı ile mümkün hale gelecektir.

Temel amacı mali saydamlık ve hesap verilebilirliği sağlamak olan bu bütçeleme sistemi, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak üzere geliştirilmiştir. Planlama sürecinde hazırlanan stratejik planlar ile bütçeleme sürecinde hazırlanan performans planları (programları) ve faaliyet raporları bu amacı gerçekleştirmek için kullanılan temel araçlardır. Faaliyetlerin belirlenmiş hedef ve göstergeler ışığında yürütülmesi ve sonuçların bu hedef ve göstergelere dayalı olarak değerlendirilmesi bu bütçeleme sisteminin özünü oluşturur. Bu yaklaşım aynı zamanda kamu idarelerinde performansa dayalı bir yönetim anlayışının yerleşmesine yardımcı olur

(Maliye Bakanlığı, 2004: 12). Dolayısıyla bütçeleme süreci öncesinde hazırlanan stratejik planlar ile süreçte hazırlanan performans planları (programları) ve faaliyet raporları bu amacı gerçekleştirmek için kullanılan temel araçlardır. Kanunun 9. maddesinde ifadesini bulan performans esaslı bütçelemeye baktığımızda üçlü bir yapı üzerine oturduğunu görmekteyiz. Bu yapı orta ve uzun vadeli stratejik plan ile bu planların yıllık uygulamalarını göstermek ve bütçeye dayanak oluşturmak üzere yıllık performans planı (programı) hazırlanmasını ve performans planı (programı) uyarınca yürütülen faaliyetlerin sonuçlarının ise performansa dayalı olarak yıllık faaliyet raporu ile raporlanmasını öngörmektedir. Kanunu'nun 9. maddesinde stratejik planın tanımı yapılmasına rağmen ilgili maddeye bakıldığında performans esaslı bütçeleme tanımı yer almadığı ve diğer unsurlarının yani performans planı (programı) ile faaliyet raporlarının zikredilmediği görülmektedir. Ancak Kanunun 41. maddesi incelendiğinde, kamu idarelerinin harcama birimi düzeyinden başlayarak performans planı (programı) hazırlayacakları ve program sonuçlarını performansa dayalı olarak faaliyet raporları ile raporlayacaklarını görmekteyiz. Bu hükümler ile belgelerin birbiri ile ilişkisi dikkate alındığında Kanunda öngörülen modelin stratejik plan, performans planı (programı) ve faaliyet raporu üçlüsünden oluştuğunu söylemek doğru bir yaklaşım olacaktır. Modele göre bu üç unsur birlikte çalışır ve birbirinden bağımsız değildir. Dolayısıyla performans esaslı bütçeleme sisteminin mantığını ve içeriğini doğru algılayabilmemiz için sistemin temel unsurları olan stratejik plan, performans planı ve faaliyet raporu konularını 3 ayrı başlık altında ayrıntılı olarak ele almak zorundayız.

II. 2. Stratejik Planlama

“Strateji” kavramı dünya literatürüne, ilk kez askeri bir terim olarak girmiştir.

Askeri terminolojide strateji, “bir ülkenin askeri, ekonomik, siyasi vb. her türlü imkanlarının, milli menfaatler doğrultusunda, eşgüdümlü olarak kullanılması”dır. Yani strateji, bilimsel bir disiplin olarak gelişmesini askeri anlamda taşıdığı öneme borçludur. Askeri anlamda strateji, bir savaşta orduların girişecekleri hareketleri ve operasyonların tasarlanması ve yönetilmesi sanatıdır (Yılmaz, 2003: s. 69). Daha sonraları iktisat ve işletme sahasında bu kavramın geliştiğini görmekteyiz. Bir iktisadi işletme için strateji, değişen dünyadaki gelişmelere uyum sağlayabilmek için yapılması gerekenler ile rekabete dayalı ekonomik ortamda kârını en çoğa çıkarmayı sağlamak için alınan “tercihe dayalı kararları” içerir. Bu durumdaki bir işletmenin stratejisi, hedeflediği yeri edinebilmesi ve burada kalıcı olabilmesi, mevcut ve muhtemel rakipleriyle rekabet edebilmesi, müşterilerinin memnuniyetini ve bağlılığını sağlayabilmesi, velhasıl bu ve benzeri konularda başarılı olmak için sahip olduğu bütün değerlerden oluşan “oyun planını” yönetmesidir (Aşgın, 2006: 7). O halde stratejik planlama, işletmelerde bir stratejik yönetim aracı olarak nitelendirilebilir (Çoban, 1997: 91).

Eren’e göre strateji “bir işletmenin uzun dönemli temel amaçlarının saptanması ve bu amaçlara ulaşılabilmesi için gerekli kaynakların tahsis ve kullanım yollarının belirlenmesi”dir (Eren, 1997: 30). “Kamu sektörü açısından strateji, örgütün kapasitesine ve dış çevresi hakkındaki tahminlere dayanan, örgüt için hedefleri ve öncelikleri belirlemeye ve bu hedefleri başarmak için çalışma planlarının tasarlanmasını ve bunların uygulanmasını içerir” (Çevik, 2001a: 139). Strateji; belirlenmiş bir amaç veya hedefin başarılması için insan ve insan dışı araçların tümünün kullanılması ile izlenecek yol ve yöntemler olarak da tanımlanabilir (Çevik, 2001b: 310). Strateji örgüte istikamet vermek- özel sektör işletmelerinde rekabet sağlamak-maksadıyla, örgüt ve çevresini sürekli analiz ederek çevreye uyum sağlayacak amaçların belirlenmesi, faaliyetlerin planlanması, gerekli

araç ve kaynakların yeniden düzenlenmesi sürecidir (Dinçer, 2003: 19). Strateji kavramının içeriğinde uzun dönemli düşünme, çevreyi iyi algılama, hedefi çevreyle uyumlaştırma ve geleceği görme yatmaktadır. Kısaca, “strateji; örgütün mevcut durumuyla ilgili değil, geleceğiyle ilgilidir ve örgüt ile onun çevresi arasındaki ilişkileri düzenler” (Yüksel, 2002: 31). Strateji kelimesi Türkçe’ye İngilizce’den girmiştir. Günlük dilde “belirlenen hedefe ulaşmak için tutulan yol” anlamında kullanılan bir terimdir.

Stratejiden söz edildiğinde, açık vizyon, geleceğe yönelme, planlanmış hareket ve yöntemler, önceden belirlenmiş hedef ve amaçlar akla gelmektedir. Dolayısıyla, yönetim bilim alanında strateji ile bir özel veya kamu sektörü örgütün hedeflerine ulaşmak için izleyeceği yol ve yöntemler anlatılmaktadır (Çevik, 2001b: 310). “Belirlenen hedeflere ulaşmak için hedefler, politikalar ve planlar bütünü olan strateji, gelecekle ilgilidir ve işletmenin optimuma ulaşması için seçmiş olduğu kararlar dizisidir” (Çınar Altıntaş, 2003: 23). “Strateji bilinçli bir çabadır... Strateji mutlaka da büyük ve köklü planlar yapmak demek değildir. Küçük ve aşamalı değişikliklerle uzun vadede bir değişim yapmak da amaçlanabilir...”(Yılmaz, 2002: 21). Strateji kavramının kamu kesiminde kullanılmaya başlanması ise çok daha yenidir. Dünyada gelişen kamu yönetimi ve kamu hizmetindeki yeni anlayış çerçevesinde, “stratejik düşünme” ve “stratejik planlama” uygulamaları, kamu yönetiminde yaygınlaşmış özel sektörün kâr amacı güden şirketlerinin yönetimini etkinleştirmeye yönelik olarak düşünülen modeller, kamunun kendine özgü yapılanması ve hizmet gerekleri çerçevesinde uygulama alanı bulmaya başlamıştır (Can, 1996: 2).

1980’lerden sonra dünyada ve Türkiye’de geleneksel kamu yönetimi araçlarının yeterli olup olmadığına ilişkin tartışmalar, yaşanan bir takım sorunlara paralel olarak artmıştır. Nitekim ülkemizde ve kamu kesiminde hizmet kalitesinin istenilen düzeyde

arttırılamaması, verimliliğin sağlanamaması, ulusal zenginliğin istikrarlı bir biçimde yükseltilememesi, işsizliğin ortadan kaldırılamaması, talebin dalgalanması, enflasyonun düşürülememesi, döviz kurlarının yükselmesi gibi konularda mücadelede yetersiz kaldığı sıklıkla gündeme getirilen konular olmuştur. İşte bu yetersizliğin yol açtığı arayışlar sonucu dünyada ve Türkiye’de geleneksel kamu yönetimi anlayışından adeta “kamu işletmeciliğine” doğru bir kayma yaşanmaktadır (Barca; Balcı, 2004: 4). Yakın zamanlara kadar yapılmakta olan beş yıllık kalkınma planları, yeniden yapılanma projeleri, araştırmalar ve diğer bazı çalışmalar stratejik yönetim kavramının bir takım yönlerini içermekteydiler (Bircan, 2003: 414). Ancak ülkemiz kamu yönetimi sisteminde stratejik yönetim uygulamalarının oldukça yeni olduğunu belirtmek gerekmektedir.

20. yüzyılın sonlarında küreselleşmeye koşut olarak, kamu yönetiminde bir yeniden yapılanma sürecine girilmiştir. Bu yapılanmada sosyal refah devleti anlayışından kalan kamusal mülkiyet ve geniş kamu hizmeti anlayışı terk edilmiştir. Bunun belirgin görünümü, ulusal endüstrilerin özelleştirilmesi ve özel sektör tarafından üretilmeye ve sunulmaya uygun kamu hizmetlerinin piyasa koşullarına bırakılmasıdır. Bir kamu hizmeti mutlaka devlet tarafından yürütülecek nitelikteyse bu hizmetin kamu yönetimlerince yürütülmesine devam edilmekle birlikte bu kez kullanılan kamu kaynaklarının verimli, tutumlu, vatandaşa (müşteri) dönük ve etkin kullanılması önerilmiştir. Bunun da ancak işletmecilik ilke ve kurallarının kamu yönetiminde uygulanmasıyla olabileceği öngörülmüştür. Görevler alanındaki değişimden sonra kamu hizmetlerinin görülmesiyle ilgili bu düşüncenin gelişmesiyle birlikte kamuda, işletmecilikten gelen stratejik yönetim, stratejik planlama, toplam kalite, performans yönetimi, performans planlaması, performans denetimi ve performansa dayalı bütçeleme uygulamaları yaygınlaşmaya başlamıştır.

Kamu kesiminin mali ve idari sorunları dikkate alındığında kamu idarelerinin faaliyetlerini planlı bir şekilde yerine getirmeleri giderek önem kazanmaktadır. Son dönemde gerek Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında gerek uluslararası kuruluşlarla yürütülen projelerde bütçesel sürecin etkinliğini arttırmak amacıyla kamu harcama yönetimine yönelik çeşitli çalışmalar başlatılmıştır. Buna paralel olarak kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi reformları çerçevesinde, makro düzeyde bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde mali disiplini sağlamak, kaynakları stratejik önceliklere göre dağıtmak, bu kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığını izlemek ve bunun üzerine kurulu bir hesap verme sorumluluğu geliştirmek temel başlıklar olarak ortaya çıkmıştır. Kamu idarelerinin planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ile uygulamayı etkili bir şekilde izlemede kamu kuruluşlarının inisiyatif almaları ve aktif katılımı zorunlu görülmektedir. Söz konusu faaliyetlerin kuruluşlar tarafından yürütülmesinde “stratejik planlama” temel bir araç olarak gündeme gelmiştir. Stratejik planlamanın; bir yandan kamu mali yönetimine etkinlik kazandırması, diğer yandan kurumsal kültür ve kimliğin gelişimine ve güçlendirilmesine destek olacağına inanılmaktadır (DPT, 2006a: 1). Ulusal düzeydeki kalkınma planları ve stratejiler çerçevesinde kamu idarelerince hazırlanacak olan stratejik planlar; yıllık performans planlar, sektörel ana planlar, bölgesel planlar ve il gelişim planları ile birlikte genel olarak planlama ve uygulama sürecinin etkinliğini arttıracak ve kaynakların rasyonel kullanımına katkıda bulunacaktır görüşü hakimdir.

II. 2.1. Stratejik Planlamanın Tanımı

Stratejik planlamanın öncülü durumundaki uzun vadeli planlama düşüncesinde geleceğe ilişkin tahminler ancak geçmiş gelişmelere bakılarak yapılıyordu. Bu anlayış,

geleceğin geçmişin doğal bir uzantısı olduğu düşüncesine dayanır. 1960'larda ve 1970 başlarında ham petrol fiyatlarındaki ani artış, Japonya'nın rekabeti gibi dünya ekonomisini ve özellikle ABD'yi sarsan ve örnekleri geçmişte pek görünmeyen krizler geçmişin geleceğe ışık tuttuğu varsayımından hareket eden uzun vadeli planlama anlayışının özel sektörde terk edilerek stratejik planlama anlayışına geçişi hızlandırdı (Yüksel, 2002: 33-34). Stratejik planlama kavramı üzerinde uzlaşma yoktur. Bu görüşe göre, stratejik planlama kavramı bugünkü modern stratejik yönetim anlayışı içerisinde stratejik yönetimin uygulama ve kontrol aşamalarından önce gelen ilk aşamayı ifade eder. Stratejik planlama klasik planlamadan sürekli yenilenme ve çok uzun vadeli bakış açısı özellikleriyle ayrılır. Stratejik planlama, şu ana göre değil, uzun geleceğe göre ve stratejik yönetimin üç temel aşamasından birisi olarak yapılır. "Stratejik planlama örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve neyi yaptığına şekil veren ve yol gösteren temel kararlar ve eylemleri üretmek için disipline edilmiş bir çabadır" (Yüksel, 2002: 32). Stratejik planlamada; gözler günlük problemlerin ve işlerin ötesine çevrilir, değişim önceden görülmeye çalışılır, beklenen değişikliklere hazırlık yapılır, beklenmeyen değişikliklerin de olabileceği göz önünde tutulur, ihtimaller ve alternatifler oluşturulur, yönetim ve örgütte değişiklik gerekeceği ve değişikliklere ayak uydurulması gereği önceden kabul edilir. Stratejik planlama "köklü karar ve eylemler üretecek disipline edilmiş çabalardır ki; bir örgüt ne olduğunu, ne yapacağını ve niye yapacağını tanımlar". Stratejik planlamanın bir süreç olarak belki de en büyük güçlük ve zayıflığı, değişiklik yapmanın oldukça ağır işlemesidir. Örgütlerde değişimler normal olarak birbiriyle bağımlı olmayan değer değişimleri ve düzensiz ilişkiler vasıtasıyla olur. Önemli değişiklikleri zorlamaya yönelik süreçler alalade kararlar üzerinde arzulanan değişiklikler veya başarısızlığa uğramış eylemler olarak görülür (Orhan, 1995: 187).

Planlar yerine getirdikleri fonksiyonlar bakımından, stratejik, taktik ve hareket planları şeklinde ele alındıklarını görüyoruz. Taktik planlar, daha çok orta kademe yöneticiler tarafından, stratejik planların amaçlarına ulaşabilmesi için daha kısa bir süreyi kapsayan planlar olarak tanımlanırken; hareket planları, orta ve alt kademe yöneticileri tarafından, çok daha kısa bir süreyi kapsayan bir faaliyetin ve kısa süreli bir görevin yerine getirilmesi amacıyla yönelik planlar olarak ifade edilmektedir. Stratejik planları diğer planlardan ayıran en önemli özelliklerden birisinin, bu planların ayrıntıdan ziyade hedeflere ve geleceğe yönelik olduğu, özellikle “neyin yapılacağı” konusuna odaklandığı vurgulanarak, bunun nasıl, nerede, ne zaman, ne ile ve kim tarafından yapılacağı üzerinde ayrıntılı bir biçimde durmadığı, şeklinde belirtilmektedir (Can, 1992: 93). Stratejik planların bir başka ayırıcı özelliği olarak bu planların kapsadıkları sürenin daha uzun olması ve içerikleri örgütsel faaliyetlerin ayrıntılı olmaktan ziyade, örgütün stratejisi ile ilişkili olduklarına işaret edilmektedir (Koçel, 1984: 354). Dolayısıyla bir örgütün topyekün hedeflerinin nasıl gerçekleştirileceğini detaylarıyla belirten faaliyet planları ile stratejik planlar arasındaki farklardan birisi zaman aralıklarıdır. Daha kısa zaman periyodlarını kapsayan faaliyet planlarına örgütün aylık, haftalık ve günlük planları örnek verilebilir. Stratejik planlar ise genellikle üç yıl veya daha fazla zamanları kapsar. Ayrıca, stratejik planlar hedeflerin formüllerini ihtiva ederken, faaliyet planlarında bu hedeflerin zaten bilindiği kabul edilir (Çoban, 1996: 47). Stratejik plan, stratejik planlama sürecinin bir ürünüdür. Stratejik Planı kuruluş veya örgütün görevinin tanımıdır. Görev çerçevesi içinde örgütün geleceğinin gerçekleştirilmesinde gerekli olan politika ve taktikler ile birlikte, onun en yararlı olduğu gelecek senaryolarının ortaya konmasıdır. Stratejik planlama bir ürün olmaktan çok bir süreç olarak daha önemlidir. Gelecek düşüncesine dayalı olarak faaliyete geçmeyi ve ana amaçları gözden kaçırmaksızın, yönetimin bir

parçası olarak işleyen sürekli ve sistemli bir karar mekanizmasını zorunlu kılar.

Stratejik planlamayı yapan yöneticiler, örgütün gelecekteki stratejik amaçlarını belirlemekte olup, bilimsel bir değerlendirme yapmaktan ziyade; yönetsel bir yargılama, kişisel algılamalarına, sezgilerine ve deneyimlerine dayalı olarak geleceğe yönelik bir öngöründe bulunmaktadır. Böyle bir değerlendirmenin somut bir özellik taşımayacağı önceden bellidir. Bu ise, stratejik planlamanın en zayıf noktası olarak değerlendirilebilir. Çünkü, bu planların bilimsel ve somut varsayımlara dayanmasından ziyade, yöneticilerin bu değerlendirmelerine kişisel zaaflarının, tahmin ve sezgilerinin etkili olması halinde, sonucun ne kadar olumsuz olacağı açıktır. Bu açıdan bakıldığında stratejik planların en belirgin özelliklerinden birisinin, bu planlama sürecinin sübjektif bir nitelik taşıması olduğunu söyleyebiliriz. Stratejik planlamanın bir başka özelliği olarak da; geleceğin, örgüt yöneticilerinin istediği ve öngördüğü bir biçimde inşa edilebilmesi ve çevreye uyumunun sağlanabilmesi için, örgütsel değişimin yönlendirilmesinin, en etkili bir aracı olmasıdır (Aykaç, 1999: 76-77). Stratejik planlamanın başarılı sonuç vermesi için de, örgütün üst yönetimince benimsenmesi, örgüt kültürü ile uyumlu olması ve uygulanabilir bir içerikte olması öne sürülmektedir. En genel tanımıyla stratejik planlama; bir örgütün misyonunun belirlenmesi ve gelecek yönelimli bakışla uzun ve kısa dönemli performans hedefleri ile stratejilerine dair taslak oluşturulmasıdır. Başka bir şekilde tanımlamak gerekirse stratejik planlama, örgütsel amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli kaynakların elde edilmesi ve tahsisine yönelik misyonun, temel amaçların, stratejilerin ve politikaların belirlenmesi sürecidir. Kobiefor'a göre; Kamu kurum ve kuruluşların stratejik planlama yapmasının başlıca dört amacı vardır. Bunlar; makro düzeyde mali disiplini sağlamak, kaynakları stratejik önceliklere göre dağıtmak, kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığını izlemek ve hesap verme sorumluluğu geliştirmek olarak sıralanabilir (Kobiefor, 2006: 2).

Stratejik planlama öncelikle iyi yönetimi hedefler. Can'a göre; stratejik planlama sayesinde yöneticilerin edineceği "stratejik düşünme ve davranma" özelliği sayesinde kamu yönetimi sayısız yararlar elde edecektir (Can, 1996: 47). Stratejik planlamanın kamu yönetimi için sağladığı yararlar şöyle sıralanmaktadır: Misyona dayalı kamu yönetimi gelişecektir; iç ve dış çevre değerlendirmesi sayesinde karşı karşıya olunan zayıf noktaları ve tehditleri zamanında aşabilen, aynı zamanda güçlü yönleriyle önüne çıkan fırsatlardan maksimum faydayı elde etmeye çalışan yöneticilerin sayısı artacaktır; girişimci ve rekabetçi unsurlar ön plana çıkacak, böylece kamu yönetimleri daha çok müşteriye yönelik olacaklardır; kurumlar sahip olacakları "vizyon" sayesinde geleceği öngörebilen bir nitelik kazanacaklardır. Kutluhan Yılmaz'a göre; stratejik planlama iletişim ve katılımı kolaylaştırır, muhalif ilgi ve değerleri barındırır, akıllı ve makul olarak analitik karar vermeyi ve başarılı bir icrayı sağlar (Yılmaz, 2003: 71-72). Fakat tüm bu yararları elde etmek kolay olmayabilir. Sürecin ortalarında ve stratejik sorunları tanıma safhasında entegrasyon güç görülebilir. Stratejik planlama bütün bu yararları sağlamasına rağmen sürecin olumlu işleyeceğine dair bir garanti yoktur. Doğrusu herhangi bir örgütün stratejik planlamanın yararlarının hepsini veya çoğunu ilk uygulamada veya stratejik planlamanın bir çok devrinden sonra görmesi fazla muhtemel değildir.

Stratejik planlama, stratejik yönetimin bir fonksiyonu, bir aşamasıdır. Stratejiyi bir yönetim aracı haline getirmek planlama ile olur. Yapıldıktan sonra, plan stratejik yönetimin uygulama aracı olarak kullanılır (Bircan, 2006: 14). Stratejik Yönetim, bugünü analiz edip, yarını tasarlamaya ve gerçekleştirmeye yardım eden bir bakış açısı, bir düşünme yöntemidir. Stratejik yönetim, bir organizasyonun gelecekte varmak istediği hedefleri ve bu hedefe nasıl ulaşılacağını gösteren süreci analiz eder (Sakinç, 2006: 5). "Stratejik yönetim, etkili stratejiler planlayarak geliştirme ve bunları uygulayarak ve

sonuçlarını kontrol etme sürecidir. Yani örgütün başarılı olması için çevresel değişimler dikkate alınarak, örgütün amaçları doğrultusunda planlanan, geliştirilen stratejilerin, örgüt içinde her türlü önlem alınarak uygulanması ve kontrol edilmesi sürecidir” (Dinçer, 1998: 35) şeklinde tanımlanabilir. Stratejik yönetim, örgütün amaçlarına ulaşmasını sağlayacak kararların hazırlanması ve uygulanmasını hedefleyen bir bilim ve sanattır. Planlama işlevini bütün yönetme işine entegre etmeyi amaçlayan stratejik yönetimde, “planlama, yapıldıktan sonra bırakılan bir işlev olarak değil, yönetim faaliyetinin bütünüyle bağlantılı bir işlev olarak görülür” (Çevik, 2001a: 139). Stratejik yönetim, örgütün bütünü açısından hayati, büyük ve sürekli öneme sahip sorunlar ve fırsatlarla ilgili planları formüle etmekle ilgilenir. Örgütün bütünü için büyük öneme sahip sorun, fırsat ve tehditler stratejiktir. Bu sorunlar, fırsatlar ve tehditlere ilişkin analizler, senaryolar, planlama ve uygulamaların bütünü ise stratejik yönetimdir. Stratejik yönetim, kuruluşların, uzun dönemde yaşamlarını sürdürebilmek, onlara sürdürülebilir rekabet üstünlüğü sağlamak amacıyla eldeki kaynakların (doğal kaynaklar, insan kaynakları, sermaye vb.) etkili ve verimli olarak kullanılmasıdır (Ülgen; Mirze, 2004: 26). Burada sözü edilen “uzun dönemli olma”, tahmin yapılabilen, arzulanan nihai sonuca varış süresinin sektör özellikleri de dikkate alınarak belirlenmesidir. “Sürdürülebilir rekabet üstünlüğü”nden kasıt da kuruluşun yetenekleri ve çevresindeki değişime en azından uyum sağlayabilmesi veya mümkünse çevresini değiştirebilme kapasitesinin varlığını ifade eder. Kaynakların etkili ve verimli kullanılması ise “doğru iş yaparak hedeflenen sonuca en az maliyetle” varmak demektir.

II. 2.2. Stratejik Planlama Kavramının Kamu Yönetimimize Girişi

Hüseyin Özgür’e göre özel sektördeki birçok işletme kadar artık kamu kuruluşlarından bazılarının da çevresi hızla değişmektedir. Çevre şartlarındaki kimisi

tahmin edilebilir kimisi ise zor tahminlenebilen değişimler kamu örgütlerini de dinamik ortamda faaliyet sürdürecektir yönetim modelleri ve anlayışları bulup adapte etmeye zorlar. Günlük/rutin işler ve problemlerin ötesinde, orta ve uzun vadeli problemler kamu örgütlerini hazırlıksız yakaladığında; hizmet kalitesi düşerken maliyet yükselir, vatandaş ve politika yapıcıların şikayetleri artar. Dolayısıyla, yine Hüseyin Özgür'e göre; geleceğe vizyoner ve hazırlıklı bakış, olası problemleri tahminleme, alternatif çözüm önerileri ortaya koyma artık çoğu kamu örgütü için de gereklidir (Özgür, 2004: 231).

Nitekim, Osman Yılmaz'a göre, kamu yönetimini değişime zorlayan etkenler üç grupta kümelenmektedir (Yılmaz, 2002: 21): (1) Kamu harcamalarının bütçe üzerine getirdiği yük ve bütçe açıklarının mali sistemde yol açtığı sıkıntılar. (2) Bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişim. (3) Toplumsal talepler karşısında kamu örgütlerinin performansının yetersizliği. Giderek değişik kamu hizmetlerinin kamu örgütleriyle aynı anda özel kuruluşlarca da sunulmaları, kamu örgütlerini özel sektör ile rekabet etmeye zorlamaktadır. Doğal tekelin alanının daralmasıyla geçmişte sadece kamu örgütlerinin faaliyet alanı kabul edilen elektrik ve telekomünikasyon gibi birçok alana özel sektör de girdikçe piyasa kuralları daha işler hale gelmektedir ve özel sektör rekabeti ile karşılaşan kamu örgütleri de değişime zorlanmaktadır. Özel sektöre karşı girilen rekabet, kamu kurumlarının özel sektörün yönetim tekniklerini, pazarlama ve maliyet kontrolü gibi alanlardaki stratejilerini adapte etmeleri ile sonuçlanmaktadır. Stratejik yönetim ve performans yönetiminin kamu sektöründe nispeten yaygınlaşmasının bir nedeni, bazı kamu hizmetlerinin özel sektörün rekabetine açılması iken diğer bir nedeni ise gerek Türkiye'de gerekse ABD başta olmak üzere bazı ülkelerde kamunun 1970'lerden itibaren içine düştükleri mali krizdir (Yılmaz, 2002: 21-22). Bazı kamu kurumlarında yaşanan mali kriz, halkın artan talepleri ile daha da derinleşmiş ciddi bir yönetim krizine dönüşmüştür.

Stratejik yönetim, performans yönetim ve diğer yönetim tekniklerinin kamuda da kullanılmasının belki de en önemli sebepleri, giderek karmaşıklaşan ciddi problemlere karşın mali kaynakların kıtlığı ve değişen çevre ile teknolojiye adapte olma ihtiyacı olabilir (Özgür, 2004: 232).

İşletme planlaması ve stratejik yönetim gibi yeni yönetim sistemlerinin kamu örgütlerinde de kullanılmaya başlanmasının en önemli sebebi, kamu örgütlerinin artan sayıda ve karmaşıklaşan ciddi problemlerle uğraşmada stratejik yönetimin kendilerine yardım edeceğine olan inançlarıdır (Azaklı, 2000: 418). Özgür'e göre kamu örgütleri teknolojik alandan iş yaşamına ve çalışanların beklentilerine, müşteri ve vatandaşların değişen taleplerinden siyasi hayatın yeni değerlerine, yükselen demokrasi taleplerinden uluslar arası ilişkilere, demografik değişikliklerden azınlıkların taleplerine kadar bir çok alandaki değişimin baskısı altında kalmaktadırlar. Geleneksel yönetim anlayışı ve onun uzantısı konumundaki yönetim ve örgüt anlayışları uygulandığında giderek karmaşıklaşan sorunlar farklı anlayış, taktik ve çözümler gerektirmektedir. Esnek/organik örgütlenme ile geleceğe yönelik olarak örgütün hazırlanmasını, teknolojiyi iyi kullanmayı, inisiyatif vermeyi, çevreyi ve vatandaşları iyi anlamayı gerektiren bir durumdaki kamu örgütlerinden bazıları stratejik yönetime ve performans yönetim yaklaşımlarına yönelmektedir (Özgür, 2004: 232-233).

Dünyadaki eğilimlerle uyumlu olarak kamu yönetimimizde stratejik düşünce ve stratejik yönetim yaklaşımına doğru önemli adımlar atılmaya başlanmıştır. İdari ve mali yapımızda orta ve uzun vadeli yaklaşımın daha hakim kılınması, çıktılar yerine sonuçlara odaklanma, performansa önem verme, hesap verme sorumluluğu ve katılımçılık gibi ihtiyaçları doğuran sorunlara cevap veren etkili bir araç olarak stratejik planlama yaklaşımı

ülkemizde de gündeme gelmiştir. Ancak ülkemizde stratejik planlama, performans planlama, performans yönetimi, performansın ölçülmesi gibi işletme yönetimine özgü kavramların kullanılması Türk halkının isteği doğrultusunda değil daha çok OECD ve Avrupa Birliği (AB)'nin ve IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) gibi uluslararası kuruluşlarla yapılan kredi karşılıklı antlaşmaların, projelerin ve yerli sermayedarların isteği sonucudur. Yani bu yeni kavramlar doğrultusunda Türk Kamu Yönetimi'ni "kamu işletmeciliği" anlayışı çerçevesinde değişime zorlayan unsurlar iç unsurlar değil dış kaynaklı unsurlardır.

Türkiye'de stratejik planlama özel sektörde daha eski olmakla birlikte, kamu alanında konunun gündeme gelmesi, Türkiye'nin uluslar arası ilişkilerinin yansımalarıyla başlamıştır. 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PEPSAL-1) ile Türkiye, gelecek dönemde mali sektör ile kamu sektörü alanında uygulayacağı politikalara ilişkin taahhütlere girmiştir. Burada (Yılmaz, 2003: 77); Makro-ekonomik çerçevedeki reformlar; bankacılık reformları ve kamu sektörü reformu olmak üzere üç hususta taahhütlere giriliyordu. İşte bu taahhüt edilen hususlardan üçüncüsü olan kamu sektörü reformu kapsamında "Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu" öngörülmekteydi ki bunun da bir ayağını, kamu kurumlarında politika oluşturma kapasitesinin yükseltilmesi ve bu kapsamda "stratejik planlamanın uygulamaya sokulması" oluşturuyordu.

Bu arada AB Müktesabatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ve Uzun Vadeli Strateji ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı: 2001-2005 kamu yönetiminde stratejik planlama, toplam kalite yönetimi, mali kontrol ve performans denetimini zorunlu kılmıştır (Aşgın, 2006: 9): Uzun Vadeli Strateji ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı "Kamu

yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğu dolayısıyla da performansın artırılması; kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması, çalışanlarının performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi; kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi temel ilkeler olacaktır” demektedir (Aşgın, 2006: 9). AB Ulusal Programı’nda ise kamu kuruluşlarında stratejik planlamaya geçiş “Aşırı merkezi yapı içinde çalışan ve sık sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşları, genel olarak politika üretme kapasitesinden yoksun hale gelmişlerdir. Kuruluş düzeyinde stratejik planların hazırlanması sonucunda kuruluşlar varlık nedenlerini (misyon), ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecek politika ve önceliklerini ortaya koyabilecek performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebilecekler...” (Güner, 2005: 64) biçiminde değerlendiriliyordu.

58. Hükümetin 3 Ocak 2003 tarihinde kamuoyuna açıkladığı Acil Eylem Planı’nın (AEP) Kamu Yönetimi Reformu bölümünde “Kuruluş düzeyinde stratejik planlama uygulamasına geçilecek” ibaresine yer verilmişti (Aşgın, 2006: 10). DPT’nin sorumluluğunda tüm kamu kurum ve kuruluşları işbirliği ile birtakım mevzuat değişiklikleri yapılacağı bir yıllık pilot uygulamanın ardından plana süreklilik kazandırılacağı belirtilmiştir. Türkiye’de kamu kuruluşlarının içinde buldukları mali ve yönetsel sorunlar dikkate alındığında, kamu kuruluşlarının önümüzdeki dönemde planlı hizmet üretme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ve

uygulamayı etkili bir şekilde izlemelerinin önemi artmaktadır. Katılımcı ve esnek bir planlama yaklaşımı olarak, kuruluşların mevcut durum, misyon temel ilkelerinden hareketle geleceğe dair bir vizyon oluşturmaları bu vizyona uygun hedefler saptamaları ve ölçülebilir göstergeler geliştirerek, başarıyı izlemeleri ve değerlendirmeleri sürecini ifade eden stratejik planlama, söz konusu faaliyetlerin kuruluşlar tarafından yürütülmesinde, temel bir araç olarak gündeme gelmektedir.

Stratejik planların, önce ilgili bakanlığın, ardından bürokratik-teknokratik-politik hazırlama ve onay süreçlerinden geçerek yürürlüğe girmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Kuruluşlar bütçe tekliflerini stratejik planlarında öngördükleri hedef ve politikalarıyla ilişkilendirecekler, bütçe teklifleri DPT ve diğer ilgili kurumlar tarafından değerlendirilirken, kurumun stratejik planına uygunluk da temel bir ölçüt olarak dikkate alınacaktır. Böylece, bütçe sürecinde kuruluşlar onaylanmış stratejik planlarına uygun olmayan proje ve faaliyetleri teklif edemeyeceklerdir (Yılmaz, 2003: 77-78). Kuruluşlar tarafından hazırlanacak ve DPT’ce onaylanacak stratejik planlar bir yandan plan-program-bütçe ilişkisini güçlendirerek uygulama etkinliğini arttırması, diğer yandan plan hazırlama sürecine kuruluşların katkılarının daha kapsamlı olmasını sağlayacağı düşünülmektedir. DPT Müsteşarlığınca iki Stratejik Planlama Kılavuzu (2003 ve 2006 tarihli) hazırlanarak bu konu ile ilgili genel bir çerçeve de çizilmiştir. Her ikisi de 46 sayfadan oluşan bu kılavuzlar 5018 sayılı Kanun uyarınca stratejik plan hazırlamakla yükümlü kurumlar açısından önemli bir yol göstericidir. AEP’de de belirtildiği üzere, Ülkemizde birtakım mevzuat değişikliklerine gidilmiş ve bunun devamında yapılan Kamu Yönetimi Reformu çalışmaları sırasında da “stratejik planlama”ya büyük önem atfedilmiştir.

II. 2.3. Stratejik Planlama Süreci

Stratejik planlama ile kamu kuruluşlarının, stratejik planlarını hazırlamaları ve gelecek dönemlerde kuruluş bütçelerini bu planda öngörülen kuruluş misyonu, vizyonu, amaç ve hedefleri ile uyumlu olacak biçimde performans programlarına (planlarına) dayalı olarak oluşturmaları gerekiyor. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı, 8 kuruluşta yürütülen pilot çalışmalarda yönlendirme, izleme ve değerlendirme işlevini üstlendi. Elde edilen sonuçlara bağlı olarak uygulamanın tüm kamu kuruluşlarına yaygınlaştırılmasına yönelik mevzuat düzenleme çalışmaları da yürütülüyor. Bu çalışmada stratejik planlama ve performans planlama konularını daha iyi anlayabilmek için her iki planlamanın hazırlanma süreçleri iki ayrı başlık altında ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Stratejik planlama süreci, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği nokta arasındaki yolu belirtip açıklar. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yol ve yöntemlerin saptanmasını gerektirir. Uzun vadeli olup geleceğe dönük bir bakış açısı içerir (DPT, 2003: 7). Bir kuruluşun mevcut durumu ile gelecekte ortaya çıkması muhtemel gidişatını inceleme, hedefleri belirleme, bu hedeflere ulaşmak için strateji geliştirme ve sonuçlarını ölçme sürecini ihtiva eden iş disiplini olarak tanımlanan stratejik planlama içinde çeşitli basamaklar yer almaktadır (Yılmaz, 2003: 75-76). Kamu idareleri 5018 sayılı KMYKK gereği stratejik plan hazırlamak zorundadırlar. Dolayısıyla DPT Müsteşarlığı kamu idarelerine stratejik planlama sürecinde yol göstermek üzere iki tane Stratejik Planlama Kılavuzu hazırlamıştır.

DPT'nin Kılavuzunda önerilen stratejik planlama, her bir aşamanın kendi içinde de yapılacak işlemler bulunan, dört ana aşamaya ayrılır (DPT, 2003; 4): **1) Durum analizi,** **2) Geleceğe bakış,** **3) Uygulama stratejisi,** **4) İzleme ve değerlendirme.** Piyasa, hedef kitle

ve ilgili taraflar (paydaşlar) analizinin de dahil olduğu durum analizini sırasıyla misyon bildirim, vizyon bildirim, ilkeler bildirim, stratejik amaçlar belirlenmesi ve hedefler tespitinden oluşan geleceğe bakış aşaması izler. Kılavuza göre, geleceğe bakış aşamasını stratejik amaç ve hedefleri gerçekleştirecek faaliyetlerin (projelerin) belirlenmesi ve uygulama stratejisi ile bütçe ilişkisinin kurulacağı uygulama stratejisi belirlenmesi ana aşaması izler ve nihayet izleme ve değerlendirme ile stratejik plan süreci tamamlanmış olur.

Stratejik planlama sürecinin ilk adımı “Neredeyiz?” sorusunu kuruluşun kendisine sorması ile başlamaktadır. Bu soru, kuruluşun faaliyetlerini yürüttüğü ve içinde bulunduğu iç ve dış ortamın ayrıntılı bir şekilde incelenmesini, irdelenmesini ve değerlendirilmesini içeren “Durum analizi?” yapılarak cevaplandırılır. Durum analizi aslında kuruluşun iç yapısının analizi, çevre analizi, kuruluşun gelecekte karşılaşılabileceği ve etkilenebileceği gelişmelerin analizi ve nihayet ilgili tarafların yani paydaşların analizinden oluşur (DPT, 2003: 11). Durum analizinde kullanılacak temel yöntem SWOT/GZTF (Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler) analizidir. Örgütün iç ve dış çevresinin ayrıntılı olarak değerlendirilmesi ilkesine dayanan SWOT/GZTF analizi, örgütün içsel ve dışsal çevresinin değerlendirilmesine, örgütün karşı karşıya olduğu fırsat ve tehditlerin tespit ve açıklanmasına, örgütün güçlü ve zayıf yönlerinin tanımlanmasına yönelik bir yöntemdir (Çukurçayır; Eroğlu, 2003: 246).

Stratejik planlama sürecinde “Nereye ulaşmak istiyoruz?” sorusunun yanıtı ise kuruluşun var olma gerekçesinin özlü bir şekilde ifade edilmesi anlamına gelen “misyon”un, ulaşılması istenilen ve hedeflenen geleceğin kavramsal, gerçekçi ve özet bir ifadesi olan “vizyon”un, kuruluşun faaliyetlerine istikamet veren “ilkeler”in, elde edilmesi

için gayret ve çabaların yönlendirileceği genel kavramsal sonuçlar olarak belirtilebilecek olan “stratejik amaçlar”ın ve amaçların elde edilebilmesi için varılması gereken ölçülebilir sonuçlar anlamına gelen “hedefler”in ortaya konulmasını ihtiva eder (Taş, 2005: 104). Kısaca dış ve iç çevre analizi yapıldıktan sonra kuruluşun misyon, vizyon, amaç ve hedefleri belirlenerek, hangi yönde ilerleyeceği ortaya konulur. Dolayısıyla “geleceğe bakış aşaması” en önemli aşamadır. Kuruluşlar, bu aşamada, misyon ve vizyonlarını ifade edecek, ilkelerini belirleyecek, stratejik amaçlarını ve hedeflerini ortaya koyacaklardır.

Misyon; bir kuruluşun varlık sebebidir; kuruluşun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eder. Misyon bildirimini, kuruluşun sunduğu tüm hizmet ve faaliyetleri kapsayan bir şemsiye kavramdır (DPT, 2006a: 27). Misyon örgütün var oluş amacını gösteren kılavuz cümlelerdir (Akyüz, 2001: 135). Misyon ile yönetimin hangi hizmetleri nerede ve nasıl sunacağı, hizmet felsefesinin ne olacağı, hangi değerlere sahip olacağı, diğer kamu kuruluşlarından farkının ne olacağı belirlenmektedir (Çetin, 2005: 97). Vizyon ise kuruluşun geleceğini sembolize eder. Kuruluşun uzun vadede neleri yapmak istediğinin güçlü bir anlatımıdır (Özden, 2000: 39). Vizyon bildirimini, misyon bildirimini ile birlikte kuruluşun planlama sürecinin çatısını oluşturur (DPT, 2003: 21). Vizyon, kuruluşun gelecekte bulunmak istediği yerin resmidir. “Hayal edilen gerçek”tir. Bu yönüyle vizyon, kuruluş için gelecek gösteren ‘pusula’, misyon da varoluş nedenini gösteren, ‘mevcut durumu’ ifade eden kavramlardır. Misyon, bir bakıma vizyonun somutlaşmış ifadesidir (Ülgen, 2004: 66). Örgütler için vizyonun en önemli işlevi, stratejilerin amaç ve hedeflerin belirlenmesinde yol gösterici olmasıdır (Durna; Eren, 2002: 55). Misyon ve vizyon belirlemesi sonrasında bir kuruluşun ilkelerini ortaya koymak stratejik planlama için önemlidir. Çünkü ilkeler, kuruluşun vizyonu ve misyonunun gerisinde yatan değer ve inançların temelidir. Bu ilkeler kuruluşun kararlarına, seçimlerine

ve stratejilerinin belirlenmesine rehberlik eder (DPT, 2003: 23).

Kamu kurumları stratejik planlarını hazırlarken, ulusal politikaları baz alarak amaç ve hedeflerini de tespit edeceklerdir (Işık, 2004: 23). Stratejik amaçlar ve hedefler stratejik planlama sürecinde kuruluşun “Nereye ulaşmak istiyoruz?” sorusuna cevap verir. Stratejik planın ayrıntılarına ilişkin çerçeveyi amaçlar oluşturur. Orta vadeli bir zaman dilimini (en az 3 yılı) kapsayan stratejik amaçlar, kuruluşun genel bir çerçevede ulaşmayı düşündüğü noktanın ne olduğunu gösterir. Stratejik hedefler ise, stratejik amaçların gerçekleştirilebilmesi için ortaya konulan spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Stratejik amaçların aksine, hedefler sayısal olarak ifade edilirler ve daha kısa vadeyi kapsarlar (DPT, 2003: 25-27). Stratejik hedefler kurumun amaçlarına ulaşması için atacağı adımları göstermektedir. Stratejik planların bütçelerle bağlantısının kurulmasında stratejik hedefler önemli bir işlev görür (Işık, 2004: 23).

Stratejik amaçlar ve hedeflere ulaşmak için kullanılacak yöntemler olan stratejiler, politikalar ve faaliyetler “Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?” sorusunun cevabını oluşturur. Uygulama stratejisi oluşturulurken, proje ve faaliyetleri gerçekleştirecek birimler belirlenmeli ve gerekli yetki ve sorumluluklar açık olmalıdır (Durna; Eren, 2002: 68). Her bir hedefin faaliyetlerde ifade edilmesi sonrasında faaliyetlerin bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Buradaki temel amaç, bütçe hazırlanması sürecinde kaynak ve maliyet yapılarının ortaya konulması suretiyle her bir politikanın maliyetini ölçebilmenin yanında harcamaların önceliklendirilmesi sürecine de yardımcı olmaktır (DPT, 2003: 33). Dolayısıyla her bir hedefi gerçekleştirmeye dönük faaliyet/projelerin ortaya konulması sonrasında mutlaka faaliyet/projelerin bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir.

Kurum ve kuruluşlar mevcut bütçe uygulamasından hareketle stratejik planlarını oluşturmayacaklar; aksine hazırlayacakları stratejik planlarını esas alarak bütçe yapılarını yeniden şekillendireceklerdir. Stratejik planlama anlayışında, verilen bütçelere göre plan yapılmaz aksine, bütçeler kabul edilmiş ve uygulamaya konulmuş planları ve programları uygulamaya imkan verecek şekilde bütçeler hazırlanır (Güner, 2005: 73-74). Stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini performans planları (programları) oluşturur. Stratejik planın amaç ve hedeflerini gerçekleştirmeye dönük faaliyet ve projeler ile bunların bütçelendirilmesi performans planında yer alır. Stratejik planlar ve bütçeler arasındaki ilişki performans planları (programları) aracılığı ile daha ayrıntılı olarak kurulmakta ve netlik kazanmaktadır. Böylelikle bütçelerin performans uygulamasını destekleyen bir yapıya sahip olması sağlanmış olmaktadır. Son olarak idari bilgilerin derlenmesi ve plan uygulanmasının raporlanması anlamındaki “izleme” ve alınan sonuçların daha önce ortaya konulan misyon, vizyon, ilkeler, amaçlar ve hedeflerle ne ölçüde uyumlu olduğunun, kısaca performansının değerlendirilmesi ve buradan elde edilecek sonuçlarla planın gözden geçirilmesi anlamına gelen “değerlendirme” süreci ise “Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?” sorusuna cevap oluşturur (Eren, 1990: 67).

Misyon, vizyon ve ilkeler bir kuruluşun kurumsal kimliğini oluşturan başlıca unsurlardır. Kurum veya kuruluşun oluşturduğu bilgi birikimi, deneyimi, uzmanlığı ve geliştirdiği kurumsal tavrı ve duruşu belli bir kurumsal kimlik meydana getirir. İşte, stratejik planlamanın diğer bir fonksiyonu da kurum veya kuruluşun kurumsal kimliği ile sunduğu hizmetler arasında daha güçlü bir bağ kurmaktır. Türk kamu yönetimi sisteminde çalışan kamu görevlilerinin önemli bir kısmı çalıştığı birimin kurumsal kimliği hakkında genel bir fikir sahibi olmakla birlikte misyon, vizyon ve ilkeler çerçevesinde kurum veya

kuruluşun tamamını kapsayan bir kurumsal kimliği algılamakta zorluk çekmektedirler. Stratejik planlama, kişileri disiplinli bir şekilde bu bütünlüğü algılamaya ve kavramaya yöneltir (Taş, 2005: 105). Misyon, vizyon ve ilkelerin oluşturulması sonucunda kurum ve kuruluşun varması istenen noktaya nasıl bir çerçeve içinde ulaşacağı, stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi ile ortaya çıkar. Bu nedenle, misyon, vizyon ve ilkelerin doğru şekilde ifade edilmesi, stratejik planın başarısı üzerinde önemli bir rol oynamaktadır (Yılmaz, 1999b: 37).

Stratejik planlama kavramı incelenirken üzerinde durulması gereken konu paydaşlar konusu ve halka sunulan hizmetlerin niteliğidir. Stratejik planlama kavramı içerisinde kuruluşun ürettiği ürün ve hizmetleri alan, kullanan kişiler daha çok müşteri veya paydaş olarak nitelendirilmektedir. Oysa geleneksel kamu yönetimi anlayışına göre kamu hizmeti, toplumun ortak gereksinimlerini karşılamak ve toplumsal yaşamı düzenlemek, toplumu yönetmek üzere yetki verilen kamu otoriteleri tarafından yürütülen görevler olarak tanımlanmaktadır. Kamu hizmetleri bedelini ödediği vergiler ile karşılayan toplumun talebi, aldığı hizmetin kendisine sağlıklı, huzurlu, güvenli ve refah içinde bir yaşam sağlamasıdır. Kamu hizmeti kamu yararı için halka sunulmasıdır. Ancak son yıllarda kamu hizmetindeki etkinlik ölçütünde değişimler görülmektedir. Kamu kuruluşlarının ürettiği ürün ve hizmetleri alan ve kullanan kişiler artık sadece vatandaş olarak değil müşteri ve paydaş olarak da nitelendirilmektedir. Ayrıca toplumsal gereksinimlerin karşılanması ve kaynakların etkin kullanımı, kamusal alan dışındaki ölçütlerle değerlendirilmektedir. Kâr-zarar ölçü olarak belirlendiğinde kamu yönetiminin, kamu hizmetinin varlık sebebi tartışmalı hale gelmektedir. Kamu hizmetinin bir işletme yönetimi biçiminde algılanması ve başarı ölçütlerinin buna paralel olması, kamu hizmeti anlayışında köklü bir değişikliği vurgulamaktadır. Yaşanılan süreçte kamu hizmetinin

niteliğinde ve finansmanında köklü değişiklikler görülmektedir. Küreselleşme, IMF, Dünya Bankası vb. kuruluşlar, özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu hizmetinin piyasa işleyişine ve kurallarına göre yürütülmesini talep etmektedirler. Ve maalesef Türkiye’de de sunulan kamu hizmetlerinde bu süreç yaşanmaktadır.

Stratejik planlama kavramı incelenirken üzerinde durulması gereken bir diğer konu ise katılımdır. Stratejik planlama yapılması aşamasında bahsedilen katılım halkın katılımı değil daha çok dış paydaşların, müşterilerin, sermaye tabanlı sivil toplum kuruluşlarının katılımıdır. Ve stratejik planlamada öne sürülen bu katılım sayesinde halkın talep ve şikayetlerinin göz önüne alınabileceği belirtilmektedir. Ancak bu katılımda yer alan sermaye tabanlı kuruluşların halkın büyük çoğunluğunu oluşturan emek kesiminin isteklerini ele almayacağı belirtilmemekte ve bu konu özellikle göz ardı edilmektedir. Bunun yanı sıra stratejik planlama yaklaşımında vatandaş kamu kurum ve kuruluşlarının sunduğu hizmetlerden yararlanan müşteriler olarak nitelendirilmekte ve kamu idareleri birbirleriyle ve özel sektörle rekabet ortamına sokularak piyasa kurallarına göre hizmet üretmeleri olarak bahsedilmektedir. Oysa geleneksel kamu yönetimi anlayışında kamu idareleri hizmetlerini kamu yararı için halkın ödediği vergiler karşılığında vatandaşa sunmaktayken günümüz Türkiye’sinde geleneksel kamu yönetimi anlayışından adeta “kamu işletmeciliğine” doğru bir kayma yaşanmakta dolayısıyla kamu hizmetinin niteliğinde ve finansmanında köklü değişiklikler yaşanmaktadır. Ve kamu idarelerinden, halka sunduğu kamu hizmetinin piyasa işleyişine ve kurallarına göre yürütülmesi istenmekte ve bu şekilde halka sunulan hizmetlerin daha etkili, verimli, ekonomik olacağı iddia edilmektedir. Oysa stratejik planlama ve performans yönetiminde etkili, verimli, ekonomik olarak nitelendirilen hizmet ise belirlenen amaç ve hedeflere uygun olarak en az maliyetle en çok ürünün üretilmesi, hizmetin sunulmasıdır. Yani bu şekilde halka

sunulması istenen hizmet kamu yararını öngören hizmet anlayışını değil işletme yönetiminin öngördüğü kâr amaçlı hizmet anlayışını içermektedir.

II. 2.4. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulaması

Türk kamu yönetimi sisteminde stratejik planlama kavramı ilk olarak 5018 sayılı KMYKK ile resmen kabul edilmiş ve uygulama alanı bulmaya başlamıştır. Bu kanun gereğince tüm kamu kurum ve kuruluşları, bütçelerini tespit edecekleri stratejik planlara göre hazırlayacaklar ve uygulamaya koyacaklardır. Acil Eylem Planı'nın (AEP) Kamu Yönetimi Reformu bölümünde "Kuruluş düzeyinde stratejik planlama uygulamasına geçilecek" ifadesi yer almaktadır. 4 Temmuz 2003 tarih ve 2003/14 sayılı 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Yüksek Planlama Kurulu Kararı'nda kamu kesiminde yürütülen reform çalışmaları kapsamında kamu kuruluşlarının stratejik planlarını hazırlamalarının ve gelecek dönemlerde kuruluş bütçelerini bu planlar doğrultusunda oluşturmalarının öngörüldüğü zikredilmiş, DPT Müsteşarlığınca hazırlanan stratejik planlama kılavuzunun ilgili tüm kuruluşların bilgisi ve kullanımına sunulacağı belirtilmiştir (Yılmaz, 2003: 79). Yukarıda anılan Makro Çerçeve Kararında, AEP ile de uyumlu olarak, orta vadede bütün kuruluşlara yaygınlaştırılmak üzere sekiz kuruluşta pilot düzeyde stratejik planlama çalışmalarının başlatılması, çalışmaların pilot kuruluşlarla işbirliği içinde yürütülmesi ve Haziran 2004 itibarıyla 2005 yılı programına ve bütçe teklifine baz oluşturacak şekilde sonuçlandırılması hükme bağlanmıştır. Yılmaz'a göre, Pilot uygulamalar kamu mali yönetimi bakımından yenilikçi bir yaklaşım olan stratejik planlama çalışmalarından amaçlanan faydaların elde edilebilmesinde ve yaygınlaştırma aşamasına yönelik faaliyetlerin başarı ile gerçekleştirilmesinde önemli bir işlev üstlenecektir (Yılmaz, 2003: 79). Söz konusu pilot kuruluşlar: **1. Tarım ve Köyüşleri**

Bakanlığı, 2. Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, 3. Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, 4. Karayolları Genel Müdürlüğü, 5. Hacettepe Üniversitesi, 6. Denizli Valiliği, 7. İller Bankası Genel Müdürlüğü ve 8. Kayseri Büyükşehir Belediyesi olarak belirlenen sekiz pilot kuruluştaki stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme çalışmaları yürütülmektedir. Bu çalışmalarda da kullanılmak üzere, pilot çalışmayı yürüten DPT uzmanlarınca, Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (2003 ve 2006) adlı 46 sayfalık pratik eğilimli iki yayın hazırlanmıştır.

DPT Müsteşarlığı stratejik planlama çalışmalarının pilot kuruluşlar ile işbirliği içinde yürütülmesinden yetkili ve sorumlu iken Maliye Bakanlığı performans esaslı bütçeleme ve stratejik planlama çalışmalarının birbiriyle uyumlu ve bütünlük içinde yürütülmesinin gözetim ve koordinasyonundan sorumludur. Çalışmalarda yeterli ilerleme kaydeden pilot kuruluşlarının 2005 bütçe teklifleri pilot uygulamalarda elde edilen sonuçları yansıtacak şekilde düzenlenmesi öngörülmüştür (Taş, 2005: 109). Yılmaz'a göre, Türkiye'de kamu kuruluşlarında uygulanması düşünülen stratejik planlama sürecinin başarı şansı pilot kuruluşlardaki uygulamaların başarısıyla yakından ilgilidir. Pilot kuruluşların farklı niteliklerdeki kuruluşlardan seçilmesi uygulama sonuçlarının daha sağlıklı değerlendirilmesi ve adapte edilmesini hedeflemektedir (Yılmaz, 2003: 85).

Bu pilot uygulamalardan bağımsız olarak, İstanbul İl Milli Eğitim Müdürlüğünde Bakanlık ve Müdürlükçe hazırlanıp yürütülen 23 projeden birisi de "Toplam Kalite Yönetimi (TKY) Uygulama Projesi"dir. Bu proje içerisinde Müdürlüğe bağlı tüm okulların stratejik plan hazırlamaları öngörülmüştür. İstanbul'da uygulamaya konan "MEB TKY Taşra Yaygınlaştırma Projesi" kapsamında okullar TKY çalışmaları gereği işbirliği, takım çalışması, öğrenci, veli, çalışan memnuniyeti üzerine yoğunlaşmıştır.

Çalışmalarının başında bağlı tüm okul ve kurumlar öz değerlendirme ve buna bağlı olarak stratejik planlarını yapmışlardır. Stratejik plan içinde; okullar ve kurumlar kendi vizyonunu, misyonunu, uzun, orta ve kısa vadeli gelişim hedeflerini, iyileştirmeye açık alanlarını ve kuvvetli yönlerini belirlemişler, GZFT/SWOT analizlerini yapmışlardır (Özgür, 2004: 240-241). Kısaca 5018 sayılı KMYKK uyarınca kamu idarelerinin stratejik plan ve performans esaslı bütçe hazırlamaları ve faaliyet raporları düzenlemelerine yönelik bir sistem öngörülmektedir. Bunlara ilişkin usul ve esaslar DPT Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığınca kanunun verdiği yetki uyarınca bilahare belirlenmektedir.

II.2.5. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlamanın Başarıyla Uygulanması İçin Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar

Stratejik yönetim ve stratejik planlama anlayışı piyasa tarafından yönlendirilen özel sektör kuruluşları için geliştirilmiştir. Kamu sektörü örgütleri piyasa koşullarından ve rekabetten önce yasama ve hükümet etme durumundakilerin kararları doğrultusunda ve kamu yararı için hareket etmek durumundadırlar. Piyasa koşulları ve rekabet ortamında manevra yapmak yerine karmaşık ve çok taraflı gücün, siyasi etkilerin, pazarlığın, hukuki ve toplumsal sınırların, vatandaşların baskısı altında hareket etmek zorunda olan kamu sektörü kuruluşları özel sektördekinden farklı stratejiler (ve stratejik yönetim anlayışı) geliştirmek zorundadırlar. Bircan'ın düşüncesine göre rekabete ve hızlı değişimlere, gelişmelere dayalı bir ortamda kamu hizmetinin üretilmesi ve sunumunda stratejik planlama etkin bir araç olmalıdır (Bircan, 2006: 18). Ancak kamu kurum ve kuruluşlarının birbirleriyle rekabet halinde hizmet sunmaları Türk kamu yönetiminin mantığına aykırıdır. Rekabet ortamında çalışmak şartı özel sektör için geçerlidir. Türk kamu yönetiminde kamu kurum ve kuruluşları etkin, verimli kamu hizmeti sunmak istiyorsa bunun için kamu yararı

çerçevesinde stratejik planlama yaparak birbirleriyle rekabet ortamında değil birbirleriyle işbirliği içinde bulunarak vatandaşa nitelikli, eşit, adil bir şekilde hizmet sunmayı temel amaç edinmelidir.

5018 sayılı Kanun ile getirilen stratejik yönetim ve performans yönetim anlayışının öne sürdüğü ekonomiklik, etkililik ve verimlilik düşüncesi, kıt olan kamu kaynakları için, bütçe ödeneklerinden pay alma konusunda kamu kurum ve kuruluşları arasında rekabet ortamları yaratmaktadır. Ayrıca kamu kuruluşları arasında rekabet yaratılarak bu kuruluşların daha az maliyetle hizmet sunmasına (bir tür ihale yöntemine benzetilmekte) dolayısıyla maliyetleri düşürmesi için ise girdi kaynakları azaltma veya ucuz kaynak kullanmaya yani özel sektör gibi davranmaya teşvik etmektedir. Oysa kamu kurum ve kuruluşlarının amacı daha az girdiyle hizmet üreterek kâr sağlamak değil kamu yararı için halka nitelikli kamu hizmeti sunmaktır. Dolayısıyla kamusal hizmet üretiminde her zaman kamu yararı için hizmet mantığı korunmalı ve sürdürülmelidir.

Özel sektörün nihai amacı kâr elde etmek iken kamunun temel amacı hizmet yürütmektir. Kamuda başarı hizmeti ne derecede iyi yerine getirdiğiyle ölçülürken özel sektörde kâr oranı ve toplam kâr ile ölçülür. Özel sektör yöneticileri stratejik planları sayesinde kârlarını arttırıyorlarsa başarıdan söz ederken kamu sektöründe başarı ve performansı amaç ne olursa olsun ölçmek zordur (Çevik, 2001a: 140-141). Elbette, kâr motifi olmayışı veya kâr yanında en az onun kadar önemli başka başarı kriterlerinin varlığı kamu örgütlerinin stratejik planlama ve yönetim uygulaması önünde zorluklar ve engeller yaratır. Ancak bu demek değildir ki rekabet ortamında çalışmayan ve kâr amacı gütmeyen kamu kuruluşlarında stratejik planlama başarıyla uygulanamaz. Elbette uygulanabilir. Bunun için ise sadece yasama ve hükümet etme durumundakilerin kararları doğrultusunda

değil veya yönetim yaklaşımının gereği olarak benimsetilmeye çalışılan bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının kararları doğrultusunda değil örgütlü-örgütsüz tüm emekçilerin, işçilerin, çalışanların daha doğrusu tüm vatandaşların görüşleri doğrultusunda kamu yararı çerçevesinde stratejik plan ve performans planları hazırlanmalıdır. Çünkü bu şekilde hazırlanan planların vatandaş tarafından benimsenip başarıyla uygulanması mümkündür.

Oysa Türkiye’de hazırlanan planların politik ve çıkar grubun etkisi altında hazırlandığı savunulmakta bunu önlemek için de stratejik planlama ve yönetim yaklaşımı önerilmektedir. Ancak önerilen yönetim modeli ise sermayenin egemenliğini sağlayacak bir model olduğu için alınacak kararların da sermayenin dolayısıyla küreselleşmenin çıkarlarına hizmet edecek çıkarlar olması çok normaldir. Ayrıca stratejik planların hazırlanması esnasında dış paydaşların, müşterilerin, sermaye tabanlı sivil toplum kuruluşlarının görüşlerine yer verilmekte, örgütlü-örgütsüz emekçilerin, işçilerin görüşleri ise göz ardı edilmektedir. Dolayısıyla hazırlanılacak stratejik planlar emekçilerin, işçilerin isteklerini değil sermayenin isteklerine cevap veren planlar olacaktır. Oysa Türkiye gerçeklerine uygun başarılı bir stratejik plan ve performans planlarından bahsetmemiz için Türk halkının çıkarlarına uygun yani kamu yararına uygun nitelikli, kaliteli hizmet üretmeyi amaçlayan planlar hazırlanmalı ve uygulanmalıdır. Bunun için de kamu hizmetinin niteliği ve finansman özelliği değiştirilmemeli, ulusal çıkarlar ve kamu yararı her zaman ön planda olmalıdır. Kısaca özel sektör için geliştirilmiş olan stratejik planlama ve stratejik yönetim model ve uygulamalarının Türk kamu sektörünün kendine özgü koşulları dikkate alınarak adapte edilmesi mümkündür. Bunun için kamu idarelerinin halka sunduğu hizmetlerden yararlananlar müşteri, paydaş olarak görülmeden, kamu idareleri birbirleriyle ve özel sektörle rekabet ortamına sokulmadan, piyasa koşullarına göre hizmet

üretmeleri istenmeden ve ayrıca kamu hizmetinin niteliğinde ve finansmanında köklü değişiklikler yapılmadan Türk Kamu Yönetiminin gerçeklerine uygun, kamu yararını öngören bir stratejik planlama benimsenmeli ve uygulanmalıdır.

Geleceği öngörme ihtiyacı insanların doğasında bulunduğu gibi, kurumsal yapılar için de zorunludur. Bugün bulunulan noktanın sağlıklı olarak değerlendirilmesi, hangi hedeflere ulaşılmak istendiğinin net olarak tanımlanması ve nihai amaca nasıl ulaşılabileceğinin planlanması insan mantığına da kurumsal zorunluluklara da uygun düşmektedir. Ancak kuramsal olarak mükemmel gözükken şeylerin gerçek hayatta umulan sonuçları verebilmesi için çok dikkatli olunması gerektiği de tecrübelerle sabittir. Burada temel önemi olan husus, stratejik planlama ve performans planlama sürecine ilişkin mantığın iyi, doğru kavranması, bu planlama süreçlerinin Türk kamu yönetimi gerçeklerine uygun hale getirilmesi ve bu sürece katılanların buna inanması, ilgili birimlerde yeterli nitelikte ve sayıda insanların objektif kriterlere göre görevlendirilmesidir.

II.3. Performans Planlama ve Performans Yönetimiyle İlişkisi

II. 3.1. Performans Planlama Kavramı

Kamu yönetiminde reform, uzun dönemli ve çok çeşitli uygulamaları gerektirmektedir. “Yeni kamu yönetimi” düşüncesi ile ifade edilen günümüzün kamu yönetimi reformları da, örgütlenme biçiminden personel yönetimine kadar bir çok alanda yeni düzenlemeler önermektedir. Genel olarak reform alanlarına baktığımızda hizmet sunumunda kalitenin artırılması, bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma, kamu mali yönetimi, stratejik planlama, performans planlama, performans yönetimi, yapısal değişim, insan kaynakları yönetimi ve düzenleme (regülasyon) konularının kamu yönetimi

reformunu oluşturan başlıca alanlar olduğu görülmektedir. Dünyada yaşanan yeniden yapılanmanın bir ifadesi olan “yeni kamu yönetimi” anlayışının vurguladığı müşteriye önemseme, katılımcılık, hizmetlerin kaliteli, verimli ve etkin bir biçimde sunulması, girdilerin yerine çıktuların (sonuçların) önem kazanması, piyasanın öneminin artması gibi değerler, performansa yönelmiş bir kamu yönetimini gerekli kılmıştır. Türk kamu yönetiminde performans yönetimi kavramı ise çok yeni bir kavramdır.

Yeni kamu yönetimi, devletin küçültülmesi ve küçültülen bu alanda kamu yönetiminin etkin bir biçimde çalışmasını önermektedir. Bu bağlamda yeni kamu yönetimi anlayışı, özel sektör ile kamu sektörü arasındaki farklılıklardan çok, benzerlikleri vurgulamakta ve özel sektörde başarıyla uygulanan değer, yöntem ve tekniklerin kamu sektörüne aktarılmasını savunmaktadır. Bu doğrultuda, kamu kurum ve kuruluşlarında müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, stratejik planlama, performans yönetimi ve performans planlaması gibi uygulamalara geçilmektedir. Yukarıda kısaca çizilen çerçeve içerisinde ülkemizde de kamu yönetimi sistemi iç unsurların (yerli sermayenin) özellikle de dış unsurların isteği ve baskısı sonucu (uluslar arası kuruluşların) bir yeniden yapılanma sürecine girmiş bulunmaktadır⁷. Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın bir ayağı da kamu kurum ve kuruluşlarının, yeni yönetim ilke ve teknikleri doğrultusunda yeniden yapılandırılmasıdır. Bu bağlamda, ülkemizde de kamu kurum ve kuruluşlarının yönetim yapılarını performansa dayandırmaları, faaliyetlerinin ve personelinin performansını planlamaları ve ölçmeleri gündeme gelmiştir. Son yıllarda kamuda kendini stratejik bir araç olarak hissettirmeye başlayan performans yönetimi; daha etkin bir şekilde hedeflenen sonuçlara ulaşmayı amaçlamaktadır. Bu nedenle stratejik

⁷ Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir; bu açıdan kabul edilen yasaların ana çatısını oluşturan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ise kabul edilmemiştir.

hedeflere ulaşmayı sağlayacak bir performans yönetim sisteminin oluşturulması önem taşımaktadır.

Performans yönetiminde, söz konusu içerik ve amaçlara ulaşmak için öncelikle, kuruluşun amacına daha etkin bir biçimde ulaşabilmesinde gerekli stratejik plan ve kararlar ile geleceğe yönelik hedeflerin belirlenmesi ve buna dayanarak performans planlamasının yapılması gerekmektedir. İkinci aşamada ise, kuruluşun var olan performans düzeyi ölçülmeli, değerlendirilmelidir. Kuruluşta halen uygulanmakta olan yönetim sistem ve alt sistemlerinin, süreçlerinin performans stratejilerine uygunluğu sağlanmalıdır. Bunun sonucunda, performansı geliştirmeye yönelik planlama yapılmalıdır (Bilgin, 2004a: 16). Performans yönetimi süreci planlanan ve gerçekleşenlerin karşılaştırılması ve performansın doğru değerlendirilmesi için ilk olarak performans planlaması ile başlar. Performans planlama bir yerde performans yönetimi çevriminin başlangıç noktasıdır. Başka bir deyişle sağlıklı bir performans yönetiminin temel aracıdır. Planlama, bir kurumda, örgütün gerçek durumunu, zayıf ve kuvvetli yönleri ile ortaya koyup buna dayalı olarak ileriye yönelik stratejileri belirlemektir. Plan bu şekilde belirlenen hedeflere ulaşmada uygulanacak stratejilerin sistemli bir şekilde sıralandığı belgedir. Performans planlamanın temelini ise, vizyon, misyon, amaçlar, hedefler, standartlar ve eylem planları oluşturmaktadır. Kısaca performans yönetimi sürecinin en önemli aşamalarından birisi performansın planlanması aşamasıdır. Bu aşamada, kişi değerlendirme dönemi boyunca, yöneticisinin kendisinden neler beklediğini, nelere, hangi kriterlere göre performansının değerlendirileceğini önceden öğrenme fırsatını elde etmektedir. Performansın planlanması sorumluluğunun aslında yöneticiye ait olmakla beraber, bu aşamanın astın katılımı ile gerçekleşmesi performans yönetimi sisteminin kabul ve işleyişinde daha yararlı olacağına inanılmaktadır.

Performans planlanma aşaması, söz konusu sürecin astlar için performans ve kariyer gelişimini sağlayacak hedeflerin belirlenmesi ile sınırlı değildir. Sürecin ana faaliyeti hedef belirleme olmakla birlikte, belirlenen yazılı hedeflerin yanı sıra bu hedeflere ulaşmak için gerekli hareket planının hazırlanması, astın bu planı uygularken karşılaştığı yetki ve benzeri sınırlamaların önceden belirlenmesi ve çıkacak sorunlarla ilgili önlemlerin alınması gibi hususlar performans planlama aşamasından gerçekleştirilen diğer faaliyetlerdir. Böylesine kapsamlı çalışmalar gerektiren performans planlamadan beklenen yararlarını şöyle özetleyebiliriz (Uyargil, 1994: 56): Örgütün misyon ve vizyonu düşünülerek çok daha gerçekçi ve uygulamaya yönelik amaç ve hedefler belirlenecektir; ast ile müzakere edilerek belirlenen hedefler bir açıdan astın yöneticisine verdiği vaatler olduğundan, kişi bu vaatleri yerine getirmek için daha çok çalışacaktır; astlar planlanan faaliyetler konusunda daha ciddi bir biçimde yönlendirildikleri ve yönetildikleri için hata yapma olasılıkları azalacaktır; hedeflerin gerçekleştirilmesinde gerekecek kaynakların üzerinde önceden düşünülmüş olduğundan, bu kaynaklar zamanında ve gerekli miktarlarda temin edilmiş olacaktır; işini gerçekleştirirken gerek duyacağı maddi, beşeri ve finansal destek için gerekli hazırlıklar yapıp, bunlar asta zamanında sağlanacaktır.

Kamu performans yönetiminin başlangıcını oluşturan performans planlaması, aslında planlama genel anlayışına uygun olarak yapılmaktadır. Buna göre, kuruluşun gerçek durumuna göre ancak ileriye yönelik olarak stratejik kararlar alma süreci olan performans planlaması yapılması istenmektedir (DPT, 2000: 178). Ancak, belki genel planlama anlayışından farklı olarak stratejik planlama farklılığı söz konusu olmaktadır. Zira, stratejik planlama “stratejik insan kaynakları yönetimi”nin ilk basamağıdır. Stratejik planlama, kuruluşun temel yönetim işlevleri arasında denge kuran, performansını geliştiren ve gerekiyorsa yapısal değişiklikleri öngören uzun erimli kararlar almak, plan yapmak

demektir. Böylece, stratejik planlamayla daha alt düzey ve sistemlerdeki ikincil planlara temel oluşturulmaktadır (Bilgin, 2004a: 28-29). Stratejik planlara dayalı olarak da daha ayrıntılı hazırlanacak ikincil planlar ise performans planlarını oluşturmaktadır. Dolayısıyla performans planlaması, kuruluş amaçlarından başlayıp, yönetim stratejisi, birimlerin amaçları ve takım amaçlarıyla devam eden ve bireysel amaçlarla son bulan amaçlar sıradüzenine uygun olarak tasarlanmaktadır. Ancak, belirlenen amaçların açık ve net, ölçülebilir, uzlaşılabilir ve başarılabılır, gerçekçi ve zaman sınırlı olması gerekir.

Bu şekilde hazırlanan performans planları, planlama aşamasında belirlenen hedeflerin ve bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilmesi gereken faaliyetlerin ilgili birimlere ve çalışanlara iletilmesinde ve örgütün tüm birim ve çalışanları arasında işbirliği, koordinasyon ve kontrol işlevinin gerçekleştirilmesinde bir araç olarak da kullanılırlar. Bu anlamda planlar performans yönetiminin temel bilgi kaynağıdır. Performans yönetimi planlardan çıkarak kurumun amaç ve hedeflerine uygun bir şekilde, örgütün performans seviyesinin sürekli iyileştirmek için planlanan faaliyetleri izler, kontrol altında tutar ve sistem içinde veya dış çevrede meydana gelen değişimler nedeniyle planlarda yapılması gereken değişiklikler konusunda yönetimi erken uyarıcı bir rol üstlenir (Halis; Tekinkuş, 2003: 179). Dolayısıyla performans yönetiminde planlama ise geleneksel planlama ilişkilerinden farklı olarak genel planlama ilkeleri yanında; performans geliştirme amacına, planların performans ölçüm ve denetim sistemleri ile uyumlu olarak hazırlanmasına ve planlamanın örgütün tüm birimlerini ve çalışanlarını ortak amaçlara yöneltebilme niteliğine özel ağırlık verilmektedir (Akal, 1992: 55).

II. 3.2. Kamu Yönetiminde Performans Planlaması

1970'lerin ortalarından başlayarak, kamu hizmetlerinde performansı arttırmak,

temel bir politika oldu ve 1990'lı yıllardaki gelişmeler kamu yönetimini de ciddi bir şekilde etkiledi. Dolayısıyla, "Performans Yönetimi" terminoloji olarak ilk defa 1970 yılında kullanıldı, 1980 yılından itibaren de sistem uygulanmaya başlandı ve 1990'lı yıllardan sonra da kamu yönetimini etkisi altına aldı (Öztürk, 2006: 26). Bu süre içindeki önemli değişimlerin başında "pazarlama devrimi-müşteriye yönelme" gelmektedir. Bu değişim kamu örgütlerine, hizmet alanlarında vatandaşı/müşteriyi tatmin etme olarak yansımıştır. Eskiden işletmeler ne üretirse onu satardı, veya yerel idareler hizmet amaçlarını belirler ve imkanları ölçüsünde bunları gerçekleştirirdi. Oysa şimdi her iki kesimde de "işimiz pazarın-hizmet alıcılarının istediklerini üretmektir" anlayışı egemendir. Artık temel sorun ne satmak veya üretmek istediğimiz ile ilgili değil, müşterinin/vatandaşın ne istediği ile bağlantılı olarak sorulmaktadır. 1980'lerde yoğunlaşan pazar ekonomisi ve girişimci kültürün etkisiyle, dikkatler rekabet avantajı ve değer yaratma, kaynakları daha iyi kullanma üzerinde yoğunlaştı. Özellikle global rekabet ve durgunluk yüzünden performans yönetiminin önemi artmaya başladı. İnsan kaynakları yönetiminin doğuşu, performans yönetiminin ortaya çıkmasına katkıda bulundu. Kamu kurumlarında ise performans yönetimi yeni bir kavramdır. Aslında mantık olarak işletme düzeyinde ele alınan performans kavramından içerik olarak farklı değildir. Bir kurumun performansı, belirli bir dönem sonundaki çıktı ya da faaliyetlerinin sonucudur. Bu sonuç kurumun belirlediği hedeflere ulaşma derecesi olarak yorumlanmaktadır.

1980'lerden sonra dünyada ve Türkiye'de geleneksel kamu yönetimi araçlarının yeterli olup olmadığına ilişkin tartışmalar ve kamu yönetiminde yaşanan bir takım sorunlara yönelik çözüm arayışları sonucu dünyada ve Türkiye'de geleneksel kamu yönetimi anlayışından adeta "kamu işletmeciliğine" doğru bir kayma yaşanmıştır (Barca; Balcı, 2004: 4). Dolayısıyla, performans yönetimi ve denetiminin kamu yönetiminde yeni

paradigma konumuna gelen “Yeni Kamu İşletmeciliği” yaklaşımının önemli unsurlarından birisi olması, gerek idari alanda, gerekse mali alanda performansa dayalı stratejilerin kullanımını yaygınlaştıran önemli bir faktör haline gelmiştir (Ateş; Çetin, 2004: 255-256). Ayrıca performans yönetimi kamu maliyesi alanında da önemli yankılara neden olmuş ve geleneksel bütçeleme stratejilerine önemli bir alternatif olarak güncelliğini koruyan performansa dayalı bütçe yaklaşımı yaygınlık kazanmıştır. Son 20 yılda, Soğuk Savaşa dayalı yapılanmaların yerini küresel ve bölgesel düzeyde ekonomik işbirliğine bıraktığı görülmektedir. Bu gelişme ülkeleri ve firmaları küresel ve bölgesel düzeyde rekabetçi olmaya zorlamaktadır. Bu çerçevede, kamu kesiminde mali yönetim reformu ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Kamu mali yönetimi reformunda; şeffaflık, yerinden yönetim, bilgi ve iletişimin geliştirilmesi, kamu kesiminin küçültülmesi, piyasaların serbestleştirilmesi, parasal kontrol ve mali disiplinin sağlanması, tarımsal desteklemenin sınırlandırılması, sosyal güvenlik reformu, kamu kesimi finansman açıklarının azaltılması, personel harcamalarının kısılması, kamu hesaplarının bir bütünlük içinde doğru ölçülmesi ve denetimi, kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması, kamuda stratejik planlama ve performans planlamasının yapılması, kamuda hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi ve harcamaların amaçlara doğru yönlendirilerek etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması en önemli araçlar haline gelmiştir. Diğer bir ifadeyle, küreselleşmenin etkisiyle kamu kesiminde performansa dayalı bir yönetim, planlama ve denetim sisteminin kurulması ihtiyacı ortaya çıkmıştır (Köseoğlu, 2005: 92).

Dünyadaki eğilimlerle uyumlu olarak kamu yönetimimizde stratejik düşünce, stratejik yönetim ve performans yönetimi yaklaşımına doğru önemli adımlar atılmaya başlanmış, sorunlara cevap veren etkili bir araç olarak stratejik planlama ve performans planlama yaklaşımı gündeme gelmiştir. Ancak ülkemizde bu değişim halkın isteği

doğrultusunda değil daha çok OECD ve AB'nin ve IMF, DB, DTÖ gibi uluslararası kuruluşlarla yapılan kredi karşılıklı anlaşmaların ve projelerin sonucudur. Yani bu yeni kavramlar doğrultusunda Türk Kamu Yönetimi'ni "kamu işletmeciliği" anlayışı çerçevesinde değişime zorlayan unsurlar iç unsurlar değil dış kaynaklı unsurlardır. Uluslararası alanda yapılan anlaşmaların sonucu ve uluslar arası çevrenin baskısı sonucu olarak küreselleşmeye hizmet edecek bu işletme yönelimli kavramlar Türk Kamu Yönetimi'ne girmiş ve uygulanmaya çalışılmaktadır. Oysa stratejik planlama, performans yönetimi, performans ölçümü gibi işletme yönetimine özgü kavramların kullanılması, ulusal sermaye ile uluslararası sermayenin isteği olarak yansıtılmamakta daha çok Türk halkının isteği olarak ülkemizde öne sürülmekte ve Türk halkı bu yeni kavramlar doğrultusunda Türk Kamu Yönetiminin varolan sorunlarının çözüme kavuşturulacağına inandırılmaktadır.

Kısaca, Türkiye'de stratejik planlama ve performans planlama özel sektörde daha eski olmakla birlikte, kamu alanında konunun gündeme gelmesi, Türkiye'nin uluslararası ilişkilerinin yansınmasıyla başlamıştır. 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PEPSAL-1) ile Türkiye, gelecek dönemde mali sektör ile kamu sektörü alanında uygulayacağı politikalara ilişkin taahhütlere girmiştir. Bu taahhütlerden üçüncüsü olan kamu sektörü reformu kapsamında "Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu" öngörülmekteydi ki bunun da bir ayağını, "performans esaslı bütçelemeye dayalı performans yönetimi, performans planlama ve performans denetiminin uygulamaya sokulması" oluşturuyordu. Kısaca kamu yönetiminde yaşanan sorunlar için gelişmiş ülkelerde uygulanan performans esaslı bütçeleme sistemine geçmek bir çözüm olarak görülmüş ancak özellikle IMF, DB gibi uluslararası kuruluşlarla kredi vermesi karşılığında

yapılan anlaşmaların bir gereği olarak bu bütçeleme sistemi ülkemizde zorunlu olarak öngörülmüş ve 5018 sayılı Kanun ile bu sistemin hukuki alt yapısı oluşturulmuştur. Bu bütçeleme sistemine göre; stratejik plana uygun olarak yıllık performans planlarının hazırlanması ve her iki plana uygun bütçenin de hazırlanıp uygulanması sayesinde kıt olan kamusal kaynakların daha etkin, verimli ve vatandaşın (müşterinin) ihtiyacına uygun olarak kullanılması sağlanabileceğine inanılmış ve 5018 sayılı KMYKK çerçevesinde 8 pilot kuruluşta, ardından tüm kamu kuruluşlarında stratejik planlama, performans planlama, performans denetimi, performans dayalı bütçeleme yaygınlaştırılması hedeflenmiştir.

5018 sayılı Kanunun 9. maddesinde kamu idareleri bütçelerinin, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlanacağı belirtilmektedir (5018 Sayılı Kanun, 2003: 5). Anılan maddeye bakıldığında performans esaslı bütçeleme tanımının yer almadığı ve diğer unsurlarının yani performans planı (programı) ile faaliyet raporlarının zikredilmediği görülmektedir. Ancak Kanunun 41. maddesi incelendiğinde, kamu idarelerinin harcama birimi düzeyinden başlayarak performans planı (programı) hazırlayacakları ve program sonuçlarını performans dayalı olarak faaliyet raporları ile raporlayacaklarını görmekteyiz. Bu hükümler ile belgelerin birbiri ile ilişkisi dikkate alındığında kanunda öngörülen modelin stratejik plan, performans planı (programı) ve faaliyet raporu üçlüsünden oluştuğunu söyleyebiliriz.

Bu kanun çerçevesinde, kamu kuruluşlarının, stratejik önemi olan konularda oluşturdukları düşünce ve kararlar, “stratejik plan” denilen raporda toplanmaktadır (Öztemel, 2001: 142). Bu planlar hazırlanırken kamu kuruluşları, ilk olarak kuruluşun,

örgütün mevcut durumunu değerlendirmelidirler. Mevcut performans düzeyini belirlemek için, genel bir araştırma yapmak gerekmektedir. Bu amaçla, öncelikle çeşitli veri toplama yöntemleri kullanılarak, performans kriterlerini oluşturmak için gerekli bilgiler toplanır. Plan ve programlar, faaliyet raporları, istatistik veriler, iç kayıtlar, konu ile ilgili literatür, basın, örgütün mali bilgileri, personelin, uzmanların ve hizmetten yararlananların görüşleri başlıca kullanılacak veri kaynaklarıdır (Kubalı, 1999: 48). Burada dikkat edilmesi gereken husus, veri toplamak için harcanan maliyetin (formlar, zaman vs.), toplanan bilgidan elde edilecek faydayı karşılamaıdır. Bunun için de fayda-maliyet analizi gibi tekniklerin kullanılması öngörülmektedir.

Stratejik plan çerçevesinde her kuruluş, öncelikle kendine ait misyon ve vizyonunu ortaya koymalıdır. Ardından kamu kuruluşu, hizmet kullanıcılarının istek ve ihtiyaçlarına uygun hizmetler için üstün ve zayıf yönlerini belirlemeli ve stratejik planlama içinde temel hedefleri ve standartlarını da ortaya koymaları gerekmektedir. Daha sonra ise stratejik plana dayalı olarak performans planlarının yapılması ve hazırlanan performans planlara dayalı olarak da bütçeler oluşturularak faaliyet raporlarının hazırlanması gerekmektedir. Performans planları, kamu kuruluşundaki her birimi ve her çalışanı kapsayan uygulamaya yönelik planlardır. Çalışanların da performans yönetim sürecine dahil edilmesi, hedeflerin kabul edilebilirlik ve uygulanabilirlik düzeyini arttıracığına inanılmaktadır (Ateş; Çetin, 2004: 258). Performans planı (programı), bir mali yılda kamu idaresinin stratejik plan doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, idare bütçesinin ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına esas teşkil eden plandır (programdır) (Maliye Bakanlığı, 2004: 16). Kısaca performans planları performans yönetiminin temel bilgi kaynağıdır. Performans yönetimi planlardan çıkarak kurumun amaç ve hedeflerine uygun bir şekilde,

örgütün performans seviyesinin sürekli iyileştirmek için planlanan faaliyetleri izler, kontrol altında tutar ve sistem içinde veya dış çevrede meydana gelen değişimler nedeniyle planlarda yapılması gereken değişiklikler konusunda yönetimi erken uyarıcı bir rol üstlenir (Halis; Tekinkuş, 2003: 179).

II. 3.3. Performans Planlamasını Zorunlu Kılan Yasal Düzenlemeler

Türk kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik eksikliği, Türk kamu yönetimini arayışlara itmiş ve performans yönetimi, etkinliği ve verimliliği artırıcı bir araç olarak görülmüştür (Ateş; Çetin, 2004: 260). Bu çerçevede, içinde performans yönetimi, açıklık, stratejik yönetim, stratejik planlama, performans planlama gibi kavramların geçtiği, kamu yönetimini ilgilendiren kanunların sayısı da giderek artmıştır. Kamuda performans planlamanın hukuki çerçevesini oluşturan ve performans yönetimi ile performans planlamayı zorunlu kılan yasal düzenlemeler aşağıda ayrıntılı bir biçimde ve ayrı başlıklar altında ele alınmıştır.

II.3.3.1. 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun

Kamu yönetiminde zamanla birikerek gelen aksaklıklar ve bozulmalar neticesinde bir yenilenme ve düzeltim ihtiyacı baş göstermiştir. Özellikle uluslararası mali- teknik kurumlarla yapılan çalışmalar, kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecinin itici unsuru olmuştur. Bu yeniden yapılanma sürecinde sadece dar anlamda kamu yönetimi (bürokratik yapı) bu çalışmalardan etkilenmekle kalmamış, geniş anlamda kamu ekonomisi bundan etkilenmektedir. Bu doğrultuda devletin görevleri yeniden tanımlanmakta ve bazı yetki ve görevleri daraltılmaktadır. Sık kullanılan deyim ile “üretici devlet”ten

“düzenleyici devlet”e geçiş süreci yaşanmaktadır. 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun amacı olarak kamu yönetimini katılımcı, saydam, hesap verebilir ve insan haklarını esas alan bir anlayış çerçevesinde yeniden yapılandırmak olduğu belirtilmiştir (Öz; Kaplan, 2005: 244).

5227 sayılı Kanun mevcut yönetim anlayışını değiştirmektedir. Kanunun genel gerekçesinde de belirtildiği gibi bu kanun ve yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında hazırlanan diğer kanunlar ve kanun tasarıları “yönetişim” anlayışı çerçevesinde düzenlenmiştir. Bu değişimin temelinde “dünyada yaşanan gelişmeler”, yani küreselleşme olgusu yatmaktadır. Bu çerçevede, kanunun içinde *özelleştirme*, *sivilleşme* ve *yerelleşme* gibi olgular vurgulanmış, piyasa süreci ön plana çıkarılmıştır. Bu düzenlemeleri öngören ve genel kanun olarak nitelendirilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun henüz yasalaşmadı, ancak bu kanun çerçevesinde hazırlanan diğer kanunlar dediğimiz 5018 sayılı KMYKK, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yasalaşmış ve uygulanmaya başlanmıştır.

Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere Meclise geri gönderilen 5227 sayılı Kanun’da kamu kurum ve kuruluşların, insan gücü, bilgi birikimi ve maddi kaynakların etkili ve verimli şekilde kullanılması (m.5); mahalli idarelerin, görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren hizmetlerin kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçütlerine uygun olarak yürütülmesi (m.8) ve genel olarak kamu yönetiminde performans yönetimi kabul edilmiş; kamu kurum ve kuruluşlarının belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre denetimi benimsenmiştir (m.38). Bu kanunda performans denetimi, yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen

faaliyet ve programların planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkililiğin denetlenmesi (m.39) olarak tanımlanmıştır (Şentürk, 2006: 5). Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin, performans ölçütlerine göre değerlendirileceği (m.46) de ifade edilmiştir.

II. 3.3.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, mali sistemi köklü bir şekilde değiştirmiştir. Getirilen en önemli değişiklik “performansa dayalı mali yapıdır”. Birkaç yıldır alt yapısı hazırlanan performansa dayalı mali yapı çalışmaları bu kanun ile somutlaştırılmıştır. Bu kanun ile getirilen düzenlemeler kamu mali yönetiminde “disiplini ve etkinliği” sağlamaya yöneliktir. Kanunun amacı; kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak (m.1) olduğu belirtilmiştir. Dikkat edilirse aynı amaç, genel olarak, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında da kanunun amacı olarak yer almaktadır. Her iki düzenlemede de bir bütünlük söz konusudur. Kanunda kamu mali yönetimi, kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçleri olarak tanımlanmıştır (m.3/1). Burada, ifade edilen etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik terimleri performans yönetiminin alt açılımlarıdır bu nedenle performans yönetimi şeffaflık ve hesap verebilirliğin geniş anlamda uygulanması için ihtiyaç duyulan bir yönetim aracı olarak görülmektedir. Dolayısıyla mali yönetimin performansa dayalı olacağı yasal hüküm altına alınmıştır. Zaten, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında genel olarak performansa dayalı bir kamu yönetimi öngörülmektedir. Tasarının 30. maddesinde bakanlıklara performans ve kalite ölçütleri geliştirme görevi verilmiştir. Kamu Mali Yönetimi ve

Kontrol Kanununda ise bu durum açıkça ortaya konmuştur (Öz; Kaplan, 2005: 246).

KMYKK'nun 9. maddesine göre; “Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir. Maliye Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir” (5018 Sayılı Kanun, 2003: 5) denilmiştir. Kanunun bu hükmü 01/01/2005 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile de her bakanlığa kendi görev alanına giren hizmetler için performans ölçütleri geliştirmesi görevi verilmiştir (m.30). Dolayısıyla KMYKK ile kurumların “performans esaslı yönetimi” gerçekleştirmek amacıyla “katılımcılık ilkesi” dahilinde stratejik planlama yapacakları hükme bağlanmıştır (m.9). Bu durum kamu hizmetlerinin istenilen kalitede olması için gerekli görülmüştür. Stratejik planlamanın Kanun'daki tanımına baktığımızda; “kamu kurum ve kuruluşlarının orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planlamaya (m.3/c) stratejik planlama” denilmektedir. Dolayısıyla kamu kurumlarının bütçelerini stratejik amaçlara uyumlu ve performans esaslı olarak hazırlamaları hükme bağlanmıştır.

Kanunda kamu maliyesinin temel ilkeleri sayılmıştır. Bunlardan önemli olanları şöyle sıralayabiliriz. Kamu maliyesi kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanır. Kamu mali yönetimi ekonomik, mali ve sosyal etkinliği birlikte sağlayacak şekilde yürütülür. Kamu maliyesinde etkin gelir elde edilmesi ve harcama yapılması için gerekli analiz yöntemleri (fayda- maliyet, fayda- etkinlik, vs) kullanılır (m.5). Burada dikkat çeken bir husus ekonomik etkinliğin yanı sıra “sosyal etkinliğin” de vurgulandığıdır. Ancak, burada sosyal etkinlik vurgusunda dikkat edilmesi gereken durum devletin “sosyal devlet” olarak değil “düzenleyici devlet” olarak sosyal refahı etkinleştireceğidir. KMYKK’da mali şeffaflığa ilişkin hükümler önemlidir. Buna göre her türlü kaynağın elde edilmesi ve kullanılmasında denetim sağlamak amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirileceği hükme bağlanmıştır (m.7). Bu hüküm, 9 Ekim 2003 tarihinde kabul edilip 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkında Kanun ile hayata geçirilmek istenen “kamudan bilgi alma hakkı” ile doğru orantılıdır. Dolayısıyla ilgili düzenlemeye göre mali şeffaflığın bir gereği olarak halk her konuda bilgilendirilecek deniyor ancak burada söz edilen bilgilerin halkın anlayacağı şekilde yorumlanıp halka iletilmesi önem taşımaktadır. İşte burada basın, medya ve özellikle sivil toplum kuruluşlarına büyük görevler düşmektedir. Yalnız ülkemizde sivil toplum kuruluşlarından sermaye tabanlı olan örgütlerin daha etkin ve baskın olduğunu düşündüğümüz taktirde halk için yorumlanan bilgilerin sermaye çıkarı ya da neo-liberal politikaların çıkarı doğrultusunda yanlış bilgilendirme ve yönlendirmenin yapılacağını da göz önünde bulundurmak gerekmektedir.

Mali yapıda şeffaflık ile bağlantılı olarak memurların her konuda hesap verebilmeleri hüküm altına alınmıştır. Buna göre, her türlü kaynağın elde edilmesi ve kullanılmasında sorumlu olanlar yetkili mercilere hesap vermek zorundadırlar (m.8). Mali

şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkesini hayata geçirmek amacıyla üst yöneticilerin ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerinin, idari sorumlulukları çerçevesinde her yıl faaliyet raporları düzenlemeleri ve bu raporların, stratejik planlama ve performans planları (programları) uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanması (m.41) hüküm altına alınmıştır. Böylelikle üst yöneticiler kendi faaliyetlerini düzenli olarak raporlayıp kamuoyuna duyuracaklardır (Öz; Kaplan, 2005: 247). Kanun'un 10. ve 11. maddesinde bakanların ve üst yöneticilerinin hesap verme sorumluluğundan bahsedilmektedir. Kanunu'nun 10. maddesinde "Bakanlar"ın siyasal hesap verme sorumluluğunun 11. maddesinde ise "üst yöneticiler"ın hesap verme sorumluluğunun düzenlenmesi hedeflenmekte ise de, maddelerin formülasyonlarında hesap verme sorumluluğu terimi hiç kullanılmamaktadır. Hedeflenenin doğru terimlerle ifade edilmesi sağlanmalı ve "hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8. madde ile de terminoloji tutarlılığı gerçekleştirilmelidir. Üst yöneticiler, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakan'a karşı sorumludurlar. Öte yandan, Kanunu'nun "üst yöneticiler" başlıklı 11. maddesinde şu hükümler yer almaktadır:

Madde 11- Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali, ilçelerde kaymakam ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımın önlenmesinden mahalli idareler dışında Bakan'a; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludur. Üst yöneticiler bu sorumluluğun gereklerini, harcama yetkileri, mali hizmetler birimi, mali kontrol yetkilisi ve iç denetçiler ile muhasebe yetkilisi aracılığıyla gerçekleştirir (5018 Sayılı Kanun, 2003: 6-7) denilmektedir.

KMYKK ile zarardan sorumluluk konusunda zararın, sorumlularına ödetilmesi hükmü de getirilmiştir (m.48). Böylelikle kamuyu zarara uğratanlar (personel) bu zararın bedelini ödeyecektir. Bu hüküm performansa dayalı yönetim anlayışı çerçevesinde getirilmiştir. Zira kamuda etkinlik ön plandadır. Kaynakların, zarara uğratmak suretiyle kaybı etkinsizliğe neden olacağı için bunun zarar verene ödetilerek telafi edilmesi öngörülmektedir. Kamu zararının tespitinde nelerin göz önüne alınacağı kanunun 71. maddesinde maddeler halinde sayılmıştır. Eski düzenleme olan MUK’nda ise zarardan sorumluluk hususu sadece usulsüzlük yapılarak devletin zarara uğratılması hali için (m.22/b) düzenlenmiştir. Ancak yeni kanunda buna ilave olarak “gerekli özenin gösterilmeyerek” devletin zarara uğratılması gibi daha özel (ve performans esaslı) düzenlemeler yapılmıştır (Öz; Kaplan, 2005: 247). Kısaca, 10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı KMYKK, kamu idarelerini performansa dayalı bütçe hazırlamakla sorumlu kılmakta (m.9); kamu kaynaklarını kullanan kişilerin hesap verme sorumluluğunu ortaya koymakta (m.8); kamu idareleri için, misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamakla görevlendirmektedir (m.9). Yine bu kanun kurum yöneticilerini, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedeflerine uygun bir biçimde yönetmek konusunda görevlendirmekte (m.11); Sayıştay’ı da kamu kurum ve kuruluşlarında performans denetimi yapmak üzere sorumlu kılmaktadır (m.68).

II. 3.3.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

10.07.2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi

Kanunu”na⁸ göre; büyükşehir belediye başkanı, belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla görevlendirilmiştir (m.18). Gerek 5018 sayılı KMYKK’da ve gerekse 5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunlarında belediye başkanlarının üst yönetici olduğu ve belediyelerin stratejik planlarını ve bütçelerini kalkınma planına, yıllık programlara, belediyenin stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanmasından ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesinden sorumlu oldukları belirtilmiştir. 5018 sayılı Kanunla belediye başkanları bu görev ve sorumlulukları yerine getirme yönünden belediye meclislerine karşı sorumlu tutulmuştur.

Kanunun 41. maddesinden çıkışla, üst yönetici durumunda olan belediye başkanı birim faaliyet raporlarını esas alarak, belediyenin faaliyet rapor sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu hazırlar ve Mart ayı toplantısında belediye meclisine sunar. Ayrıca, raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır. İçişleri Bakanlığı, mahalli idare faaliyet raporları üzerine değerlendirme raporu hazırlar, Sayıştay’a gönderir ve kamuoyuna açıklar. Bu raporun bir örneği de Maliye Bakanlığı’na gönderilir. Sayıştay, mahalli idareler değerlendirme raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle TBMM’ne sunmak durumundadır. TBMM bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde,

⁸ 23.7.2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmi Gazete.

kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla (İçişleri Bakanı ile) birlikte katılması zorunludur (Yılmaz, 2006: 4).

II. 3.3.4. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı “Belediye Kanunu”nda⁹ ise belediyelerde performans yönetimine geçilmesi kabul edilmiş ve belediye organlarına bu bağlamda bazı görevler verilmiştir. Buna göre; belediye meclisi, stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmekle görevlendirilirken (m.18); belediye başkanı, belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla görevli (m.38) kılınmıştır. Ayrıca Kanunu’nun 41. maddesinde “Belediye başkanının, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans planı (programı) hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plan ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir” hükmü yer almıştır. Belediye Kanunu ile belediyelerde denetim; iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsayacak (m.55) biçimde genişletilmiştir.

⁹ 03.07.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete.

II. 3.3.5. 5302 İl Özel İdaresi Kanunu

04.03.2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”nda, il genel meclisi, stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamakla görevlendirilmiş (m.10); vali, il özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla görevli (m.30) kılınmıştır. Ayrıca Kanunu’nun 31. maddesi valiyi, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans planı hazırlayıp il genel meclisine sunmakla görevlendirmiş ve aynı maddede, “stratejik plan ve performans planı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir” denmiştir (m.31). Öte yandan Kanunu’nun 38. ve 39. maddesinde denetim ve faaliyet raporlarından bahsedilmiştir. Buna göre; Kanunu’nun 38. maddesinde yer alan, “İl özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı KMYKK hükümlerine göre yapılır,” şeklindeki hüküm 5018 sayılı Kanuna uygun hale getirilmiştir. Kanunu’nun 39. maddesinde ise şu hüküm yer almaktadır;

Vali, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporu mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.

Sonuç olarak, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çerçevesinde kabul edilen kanunlar ile, performansa yönelmiş bir kamu yönetimi sisteminin kurulmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu sistem içinde, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının verimli, etkin ve kaliteli hizmet sunan, hesap verebilir ve stratejik hedeflere ve performans kriterlerine göre yönetilen birimler olmaları öngörülmektedir.

II. 3.4. Performans Planı (Programı) Hazırlama Süreci

Performans planları (programları), bir mali yılda yürütülecek faaliyetleri belirlediğinden detaylı bir ön çalışma ve değerlendirme gerektirir. Hedef ve göstergelerin doğru ve tam olarak oluşturulması, mali yıl sonunda hazırlanacak faaliyet raporu ile performans değerlendirmesine temel oluşturduğundan önemli bir aşamadır. Bu aşamada gösterilecek dikkat ve özen, performans esaslı bütçeleme sisteminin sağlıklı işleyişini ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımını sağlar. Bu nedenle, faaliyet sonuçları üzerine yapılacak performans değerlendirmesi kadar, plan (program) hazırlığında yapılacak ön değerlendirmeler de büyük önem arz eder. Performans planının (programının) hazırlığı aşamasında kamu idareleri tarafından stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerden mali yıl için öncelikli olanlar belirlenir. Daha sonra bu amaç ve hedefleri gerçekleştirmek üzere yürütülmesi gereken faaliyet ve proje alternatifleri ön değerlendirme yapılarak tespit edilir. Ön değerlendirmede çeşitli alternatiflere ilişkin maliyetler, çıktılar, risk ve belirsizlikler değerlendirilir ve alternatif faaliyet ve projeler arasından yürütülmesi gerekenlere karar verilir.

Performans planları (programları), harcama birimleri ve idare düzeyinde hazırlanır. İdare performans programı, birim performans programlarında yer alan bilgiler de dikkate alınarak oluşturulur. İdare performans programında, birim performans

programlarında yer alan bilgilerden idare düzeyinde gerekli görülen bilgilere ve diğer hususlara yer verilir. Maliye Bakanlığı tarafından kamu kurum ve kuruluşları için hazırlanan “Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi“ne göre; performans planının (programının) hazırlanmasında şu aşamalar takip edilir (Maliye Bakanlığı, 2004: 17):

- 1- Öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi;
- 2- Performans hedeflerinin belirlenmesi;
- 3- Faaliyet ve projelerin belirlenmesi;
- 4- Kaynak ihtiyacının belirlenmesi;
- 5- Performans göstergelerinin belirlenmesi;
- 6- Performans planının (programının) hazırlanması.

Şimdi bu aşamaları detaylı anlatmak gerekmektedir.

II. 3.4.1. Öncelikli Stratejik Amaç ve Hedeflerin Belirlenmesi

İdarenin stratejik planında yer alan orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerin plan dönemi içerisindeki yıllarda, hangi sırayla, hangi öncelikte, hangi düzeyde gerçekleştirileceği ilgili mali yıllardaki ekonomik ve diğer koşullara bağlı olarak değişir. Bu çerçevede, kamu idareleri, hükümet politikalarını, orta vadeli program ve orta vadeli mali planı, bütçe imkanlarını, ödenek teklif tavanlarını, teknolojik gelişmeleri, günün ekonomik koşullarını ve benzeri hususları dikkate almak suretiyle stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerinden mali yılda hangilerine öncelik vereceklerini belirler (Maliye Bakanlığı, 2004: 17-18). Ayrıca performans planlamasında belirlenen amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi, örgütün etkin bir şekilde yönetilmesi için Yörüker ve Nogay’a göre yönetici şöyle bir yol izlemelidir; “Herkesin neyin yapılacağını net bir biçimde bilmesini sağlamalı. Hedefleri iş, görev bağlamında ve bireysel düzeyde personelle görüşerek herhangi bir yanlış anlamının olmadığından emin olmalı ve bu hedefleri yazıya dökmeli. Açık hedefler personelin dikkatini neyin yapılması gerektiği konusuna çevirecek ve böylelikle gereksiz ve zaman kaybına yol açan işlerden kaçınılmış olacaktır. Hedeflerin

belirli, ulaşılabilir, ölçülebilir ve önceliklendirilebilir olması gerektiğini akıldan çıkarmamalıdır ve önceliklerin ne olduğunu açıkça belirtmelidir” (Yörüker; Nogay, 2000: 47). Belirlenmiş olan amaç ve hedefleri astlarına, çalışanlarına da benimsetmelidir. Etkin bir planlamadan bahsedebilmemiz için ise öncelikle gerçekçi amaç ve hedeflerin açıkça belirlenmesi bu amaç ve hedeflerden hangilerinin öncelikli olduğunun çalışanlara açıkça bildirilmesi ve tüm çalışanlara benimsetilmesi önemlidir.

II. 3.4.2. Performans Hedeflerinin Belirlenmesi

Performans hedefleri; idarelerin stratejik amaçları çerçevesinde, stratejik hedeflerine ulaşmak için bir mali yılda gerçekleştirmeyi amaçladıkları performans seviyelerini gösteren çıktı-sonuç odaklı hedefler olarak tanımlanabilir. Kısaca performans hedefleri, stratejik hedeflere ilişkin olarak bir mali yılda ulaşılması gereken performans seviyelerini gösterir. Performans hedefleri, performans yönetiminin bir unsuru olarak ele alınır ve kurumların stratejik planla belirlenen amaç ve hedeflere ulaşılabilmesi için gelecek birkaç yıl için hangi alanlarda ve hangi düzeyde bir performans göstermesi gerektiğine yönelik bir beklentiyi ortaya koyar. Her bir yıl için ayrı ayrı belirlenen performans hedeflerinin stratejik planda belirlenen stratejilerle uyumlu olması gerekir. Stratejik planlarla belirlenen orta ve uzun vadeli amaç ve hedefler performans hedefleri ile yıllık olarak uygulanabilir düzeye taşınmaktadır. Stratejik amaçlar beş yıldan on yıla kadar süreleri kapsarken, stratejik hedeflerin en fazla beş yıllık bir sürede gerçekleştirilebilir nitelikte olması gerekir. Performans hedeflerinin, performansın kolaylıkla izlenebilmesi ve değerlendirilebilmesinin yanı sıra hedefleri karşılayacak kaynak ihtiyacının bütçelerle temin edilebilmesi için yıl bazında belirlenmesi gerekmektedir (Işık, 2004: 23). Bunun yanı sıra performans hedeflerinin kolay anlaşılır ve ölçülebilir olması tercih edilmelidir.

Hedefler belirlenirken de ülkenin ekonomik gerçeklerinin öne çıkması, tartışılması gereksiz bir gerçektir. Ayrıca performans hedefleri performans esaslı bütçeleme sisteminin bir gereği olarak çıktı-sonuç odaklı olmak zorundadır. Esas olarak öncelikli her stratejik hedefin altında bir tane performans hedefi bulunur. Kamu idareleri, yukarıda belirtilen özelliklere uygun olarak, öncelikli stratejik amaç ve hedefleri ile uyumlu performans hedeflerini oluşturur. Bu hedefler belirlenirken bütçe imkanları göz önünde bulundurulur.

II. 3.4.3. Faaliyet ve Projelerin Belirlenmesi

Kamu idareleri, bu aşamada, önceki aşamada belirlenen performans hedeflerini gerçekleştirmek üzere hangi tür faaliyet ve projeleri yerine getireceklerine karar verirler. Stratejik amaç ve hedefler ile performans hedefleri, idarenin neyi başaracağını, faaliyet ve projeler ise bunun nasıl başarılacağını ifade eder. Faaliyet ve proje, belirli bir amaca ve hedefe yönelik ve başlı başına bir bütünlük oluşturan yönetilebilir ve maliyetlendirilebilir üretim veya hizmet birimidir. Faaliyetler idarenin cari ve sürekli nitelikteki hizmetlerin karşılanmasına dönük olarak oluşturulurken, projeler genellikle yatırım hizmetleri ile ilgilidirler ve süreklilik arz etmezler. Faaliyet ve projelerin belirlenmesi, harcama birimlerinin etkin olarak içinde bulunduğu bir süreçtir. Harcama birimleri stratejik amaç ve hedefleri gerçekleştirmek üzere yürütülmesi gereken faaliyet ve proje alternatiflerini tespit ederek ön değerlendirmeye tabi tutarlar (Maliye Bakanlığı, 2004: 18).

Ön değerlendirmenin amacı, performans hedeflerine ulaşabilmek amacıyla izlenecek yola ve yürütülecek olan faaliyet ve projelere karar verme sürecine sağlıklı bilgiler sağlayarak katkıda bulunmaktır. Ön değerlendirmede çeşitli alternatiflere ilişkin maliyetler, çıktılar, risk ve belirsizlikler Performans Esaslı Bütçeleme Rehberin “Performans Değerlendirmesi” bölümünde yer alan analiz yöntemleri (idarenin özelliğine,

yürütülen faaliyetlerin niteliğine göre belirlenip uygulanması öngörülen yöntemlerden anketler, görüşmeler, grup tartışmaları, gözlem yapmak, belgeye dayalı değerlendirme, durum analizi, paydaş analizi, fayda-maliyet ve maliyet-etkinlik analizleri, etki değerlendirmesi yöntemlerinden birkaçı) kullanılarak değerlendirilir ve alternatif faaliyet ve projeler arasından yürütülmesi gerekenlere karar verilir. İyi bir ön değerlendirme, hedefler konusunda açık olmayı, bunlara ulaşmak için alternatif yollar düşünmeyi, dikkate değer olduğu düşünülen her seçeneğin maliyet ve getirisinin tahminini ve ilgili risk ve belirsizliklerin tamamıyla hesaba katılmasını gerektirir. Ön değerlendirme neticesinde, alternatif faaliyet ve projeler arasından yürütülmesi gerekenlere harcama birimlerinin yöneticileri ile üst yönetici birlikte karar verir. Faaliyet veya projeler oluşturulurken başka faaliyet ve projelerle çakışmamasına, yetki ve sorumlulukların açık olarak belirlenmesine dikkat edilmelidir. Bu kapsamda performans yönetimi ve hesap verebilirlik açısından faaliyet ve proje sorumlularının belirlenmesi gereklidir (Maliye Bakanlığı, 2004: 18-19).

II. 3.4.4. Kaynak İhtiyacının Belirlenmesi

Kamu idareleri, kendilerinden beklenen ürün ve hizmetleri sunabilmek üzere faaliyet ve projeler yürütürler, bunun için de çeşitli kamu kaynaklarını kullanırlar. Dolayısıyla kamu idarelerinin faaliyet ve projeleri belli bir maliyetle gerçekleştirilir. İdarenin kaynak ihtiyacının belirlenmesi faaliyet ve proje maliyetlerinin tespiti ile başlar. Bir performans hedefine ilişkin faaliyet ve proje maliyetlerinin toplamı performans hedefinin maliyetini, bir stratejik amaç ve hedefe ilişkin performans hedeflerinin maliyetlerinin toplamı ise ilgili amaç ve hedefe ulaşmanın maliyetini gösterir. Faaliyet/proje maliyetlerinin tespiti şu açılardan önem arz eder (Maliye Bakanlığı, 2004: 19-20): Bütçenin hazırlanmasına yardımcı olmak; politika seçeneklerinin maliyetini

hesaplamak ve değerlendirmek; hesap verebilirliğin sağlanmasına yönelik maliyet bilgilerini üretmek; kamu ürün ve hizmetlerinin birim maliyetlerini ortaya koymak. Faaliyetlerin maliyet yapısının analizi, planların oluşturulmasına, süreçlerin kontrolüne ve stratejik kararların alınmasına yardımcı olur. Bu analizin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için, faaliyetlerin hangi tür maliyetleri ortaya çıkardığı, bu maliyetlerin özellikleri, faaliyet düzeyiyle ilişkileri, iş süreçleriyle etkileşimi, girdi fiyatlarının yapısı, alternatif girdilerin varlığı gibi hususların değerlendirilmesi gerekir (Maliye Bakanlığı, 2004: 20). Ayrıca, performans esaslı bütçeleme modeline göre, maliyet yapısının analizinde, iş süreç analizleri yapılarak faaliyetlerin, en hızlı şekilde ve en düşük maliyetle yapılması gerekmektedir.

Kurumlar performans hedeflerini ve bu hedeflerini gerçekleştirilme düzeyini ölçmek üzere performans göstergelerini belirlerken kaynak ihtiyaç planlarını hazırlamak durumundadırlar. Kaynak ihtiyaç planları, her bir performans hedefi için gerekli olan personel ve araç-gereç miktarı ve bunların birim maliyetlerini içerir. Bu planlar konsolide edilerek kurumun gelecek yıl için ihtiyaç duyduğu toplam rakam elde edilir. Kaynak ihtiyaç planları, mevcut mevzuat hükümleri çerçevesinde sınıflandırılarak bütçe teklifine dönüştürülür. Performans hedefleri, performans göstergeleri ile kaynak ihtiyaç planından oluşan performans planı, kurumların bütçe tekliflerinin en önemli gerekçesini oluşturur (Işık, 2004: 24). Kamu idarelerinin stratejik amaç ve hedefleri, faaliyetlerini, belli bir yıldaki performans hedefleri ise faaliyet düzeylerini belirler. Başka bir anlatımla, faaliyetler çıktı/sonuç odaklı olan performans hedeflerinin gerçekleştirilmesinin aracıdır. Belirlenen performans hedefinin çıktı esaslı olması halinde doğrudan bu hedef faaliyet seviyelerinin hesaplanmasında kullanılırken, sonuç esaslı olması halinde ise kuruluşun bu sonuçlara ulaşmak için hangi faaliyet alanında ne kadar çıktı üreteceğinin belirlenmesi ve

kaynak ihtiyacının buna göre tespit edilmesi gerekir. Örneğin, üniversite kütüphane yönetimi, performans hedefini sonuç esaslı olarak “öğrenci tatmininin % 75’e çıkarılması” şeklinde öngörmüş olsun. Yönetim bu hedefe ulaşabilmek için öğrenci başına kitap ödünç verme sayısının yıllık olarak 12’ye çıkması gerektiğini tahmin ediyorsa ve gelecek mali yıl üniversitede 18.000 öğrencinin öğrenim göreceği planlanıyorsa, çıktı hedefi ödünç verme faaliyeti için 216.000 ödünç verme hizmeti olacaktır. Kamu idareleri, faaliyet düzeylerinin belirlenmesinden sonra da, belirlenen faaliyet düzeyindeki ürün ve hizmetleri üretebilmek için hangi tür girdileri kullanacaklarını belirler (Maliye Bakanlığı, 2004: 20). Kısaca, kamu idareleri, belirlemiş oldukları faaliyet ve projeleri yürütebilmeleri ve vatandaşa ürün ve hizmet sunabilmeleri için faaliyet ve projelerini bütçe ile ilişkilendirmeleri gerekir bunun için de faaliyetlerin kaynak ve maliyet yapısının analizini çok iyi yaparak ortaya koymalıdır. Ayrıca performans planlamada kaynakların temin edilerek uygulayıcılara verilmesi kadar, bu kaynakların uygun zamanda, uygun miktarda sağlanması, fazla veya yetersiz olmaması; kaynakların harcanmasıyla faaliyetin tamamen gerçekleştirilebilmesi, mevcut kaynakların verimliliğinin arttırılacak bütçe ödeneklerinin etkililiğinin arttırılması bütçe uygulamasına yönelik önemli ilkelerdir.

II. 3.4.5. Performans Göstergelerinin Belirlenmesi

Performans göstergeleri, kamu idarelerince stratejik amaç ve hedefler ile performans hedeflerine ulaşmak amacıyla yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçlardır. Performans göstergeleri dolaylı ölçülerdir. Bir çıktının üretimindeki bir aşamada gerçekleştirilen işlerin performansın bir diğer aşamadaki veya düzeydeki sonucunu nasıl daha iyi bir hale getirildiğine dair kanıt sağlar. Performans ölçümü, performans göstergeleri aracılığıyla gerçekleştirilir (Özeren;

Aral, 2002: 13). Performans göstergeleri, kurumun ölçülen ve diğer boyutları arasında anlamlı olabilecek bir ilişki kurmaya yarayan, önceden belirlenmiş somut hedeflere göre performansı değerlendirmek amacıyla toplanan ve performansın belirli bir boyutu hakkında bilgidir. Göstergeler kurum performansı hakkında genel sonuçlar çıkarılabilmesine imkan verir. Performans göstergeleri neden-sonuç bağlantılarının açıkça görülemediği ve performanstaki değişimlerin doğrudan ölçülmesinin güç olduğu durumlarda bir performans rehberi işlevi görür (Özeren; Aral, 2002: 85-86).

Kamu idareleri amaç ve hedeflerini yerine getirmek üzere yürüttükleri faaliyetlerin her boyutunu (girdi, süreç, çıktı, sonuç) ölçmek ve değerlendirmek için performans göstergeleri kullanırlar. Performans göstergeleri, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığını ölçmeye ve değerlendirmeye yardımcı olur. Performans göstergeleri, idarelerin faaliyet ve projelerinin nitelikleri dikkate alınarak faaliyet ve projeleri yürüten birimlerce belirlenir. Bu göstergeler birim performans planlarında (programlarında) yer alır. İdare performans programlarında birim performans programında yer alan göstergelerden idarenin temel faaliyetlerini açıklayıcı nitelikte olanlara yer verilir. Performans göstergeleri, performansın farklı yönleri üzerinde durduklarından gösterge hedefleri belirlenirken birbirleriyle olan etkileşimlerine dikkat edilmesi gerekir. Örneğin, verimlilik artışı kalitedeki düşüğe rağmen sağlanabilir. Bu nedenle kalite ile verimlilik arasındaki dengeyi sağlayacak şekilde gösterge hedeflerinin belirlenmesi gerekir (Maliye Bakanlığı, 2004: 24). İdarelerin stratejik plan ve performans planlarında yer alan performans göstergelerinden hangilerinin idare bütçesinde yer alacağı, Maliye Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilir. Tespit edilen performans göstergeleri, performans denetimine temel oluşturan araçlardır. Kamu idarelerinin yürüttükleri faaliyetlerin her boyutunu (girdi, süreç, çıktı, sonuç)

ölçmek ve değerlendirmek için oluşturulan performans göstergeleri kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığını ölçmeye yardımcı olur. Dolayısıyla kamu idareleri, performans göstergelerini belirlerken şu özelliklere dikkat etmek zorundadırlar (Gören, 2000: 240; Maliye Bakanlığı, 2004: 50-51-51):

1) İlgili olmalıdır: Performans göstergeleri, idarenin misyon, vizyon, amaçları ve hedefleri ile yürüteceği faaliyetlerle doğrudan ilgili olmalı, idarenin neyi başarmaya çalıştığını ölçmelidir. İdarenin, faaliyetleri ve hedefleri ile ilgisi olmayan göstergeler oluşturulmamalıdır

2) Hesap verme sorumluluğu ile bağlantılı olmalıdır: Belirlenecek performans göstergeleri, faaliyetlerin yürütülmesinden sorumlu olanların performansını ölçebilecek ve kısmen dahi olsa idare yönetimince etkilenebilecek nitelikte olmalıdır. Performans göstergelerinin yararlı olabilmesi kullanılan göstergelerin kendi aralarında koordineli ve uyumlu bir bütün oluşturabilmesiyle mümkündür. Performans göstergelerinin en temel işlevlerinden birisi de yasama organına ve hatta kamuya karşı olan dış hesap verme yükümlülüğünün bir aracı olmaktır.

3) Dengeli olmalıdır: Performans göstergelerinin sayısı ve nitelikleri idare faaliyetlerinin tüm yönlerini kapsayacak şekilde belirlenmelidir. Göstergelerin dengeli belirlenmemesi halinde, yöneticiler faaliyetlerin sadece belli bir yönüne yoğunlaşır. Bu durum faaliyetlerde sapmalara ya da ters teşviklere neden olur ve faaliyetlerden beklenmeyen sonuçlar elde edilir. Örneğin, sadece ruhsat ve izinlerin verilme hızı ölçülüyor ve bunlara ilişkin hata oranı ölçülüyor ise, bu durum çok sayıda ancak kalitesi düşük hizmet verilmesine yol açabilir. Bu sakıncalar özellikle kalite yerine nicel göstergelerin seçilmesi durumunda ortaya çıkar.

4) Fayda-maliyet analizi yapılmalıdır: Performans göstergelerine ilişkin verilerin toplanma ve değerlendirme maliyetlerinin makul ve kabul edilebilir bir seviyede olması gerekir. Performans bilgilerini toplama maliyeti, bilgilerden elde edilecek olan faydadan çok olmamalıdır. Performans göstergeleri belirlenirken mevcut veriler ve ulusal istatistiklerden öncelikle yararlanılmalı, elde mevcut veri olmadığı takdirde, veri üretme yoluna gidilmelidir. Farklı kamu idarelerinin müştereken kullanacağı veriler söz konusu olduğunda, veri toplamada ortak bir sistem oluşturulmalıdır.

5) Güvenilir olmalıdır: Performans göstergeleri, doğru ve güvenilir verilere dayanmalıdır. Bu nedenle sağlıklı bir performans bilgi sisteminin oluşturulması önemlidir. Performans verilerinin hizmeti sunanların istekleri doğrultusunda yönlendirilmesini engellemek için bu verilerin toplanması ve işlenmesi süreçlerinin düzenli olarak denetlenmesi gerekir.

II. 3.4.6. Performans Planının (Programının) Hazırlanması

Yukarıdaki aşamalardan geçerek her bir faaliyet ve proje için oluşturulan maliyet ve performans bilgileri kullanılarak, performans planı (programı) hazırlanır. Dolayısıyla kamu idarelerince belirlenen faaliyet ve projeler, bunların maliyetleri ve performans göstergeleri idarenin birim ve idare performans planlarında (programlarında) gösterilir (Maliye Bakanlığı, 2004: 25-26). Performans planı (programı), bir mali yılda yürütülecek faaliyet ve projeleri belirlediğinden detaylı bir ön çalışma ve değerlendirme gerektirir. Bu nedenle, hedef ve göstergelerin doğru ve tam olarak oluşturulması önemlidir. Plan (program), yıl sonunda hazırlanacak faaliyet raporu ve performans değerlendirmesine temel oluşturur. Performans planları bir mali yıl için hazırlanır. Performans planları hazırlanırken, stratejik planla uyumlu olmasına, geçmiş yıllar performans programları ile

karşılaştırılabilir olmasına, sade ve anlaşılır bir dille yazılmasına dikkat edilmesi gerekir.

Performans planının hazırlanma aşamasında, stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerden mali yıl için en öncelikli olanlar ilgili kamu idaresi tarafından belirlenir. Bu amaç ve hedefleri gerçekleştirmek üzere yürütülmesi gereken alternatif faaliyet ve projeler, değerlendirme süreci sonrasında tespit edilir. Maliyetler, çıktılar, riskler ve belirsizlikler; analiz yöntemleri kullanılarak değerlendirmeye tabi tutulmak suretiyle alternatif faaliyet ve projeler arasından yürütülmesi gerekli olanlar seçilir. Kuşkusuz bu söylenenlerin gerçek hayatta yapılması o kadar kolay değildir. Çünkü, ilgili idarelerde sahiplenme, katılımcılık, idari kapasitenin geliştirilmesi, yeterli personelin sağlanması kadar uygulanması gereken teknik ve yöntemler üzerinde sektörel bazda enine boyuna bilimsel anlamda çalışma yapılmasını da gerektirir. Örneğin, eğitimde uygulanacak faaliyet ve projelerin seçiminde kullanılacak analizler ile sağlık sektörü için kullanılacak analiz yöntemleri birbirinden farklı olabilecektir. Daha da önemlisi, birçok sektörde sadece matematiksel analiz yöntemleriyle faaliyet ve proje alternatiflerinin analiz edilmesi mümkün olamamaktadır. Bu nedenle kamu idarelerini, bu yeni sistemin uygulaması konusunda çok yüksek bir beklenti içine sokmak, bazı hayal kırıklıklarını da beraberinde getirebilecektir. Bu nedenle, performans planlarını oldukça basitleştirip sadeleştirmek suretiyle uygulamaya çalışmak ve aceleci olmamak bu sistemin gelecekteki başarısı bakımından son derece önemlidir (Mutluer; Öner; Kesik, 2006: 148-149).

Bir kamu idaresinin bünyesinde bulunan her harcama birimi birim performans planı (programı) hazırlar. Birim performans planları (programları), ilgili harcama yetkilileri tarafından üst yöneticiye verilir. Üst yönetici, birim performans planlarını (programlarını) da dikkate alarak idare performans planını (programını) oluşturur (Maliye

Bakanlığı, 2004: 26). Yani performans planları 5018 sayılı Kanunun öngördüğü çerçeve içinde hem idare düzeyinde ve hem de idarenin alt birimleri düzeyinde hazırlanır. İdare performans planı (programı), birim performans planlarında (programlarında) yer alan bilgilerden gerekli görülenlerin bir araya getirilmesi ile oluşturulur. Zaten karmaşık olan böyle bir sürecin bir idarenin irili ufaklı bütün birimleri için hazırlanmasını beklemek yerinde bir yaklaşım olmayacaktır. Bunun yerine ilgili idarenin faaliyetlerini önemli ölçüde temsil edecek birimlerin performans planı hazırlaması, bu yeni yaklaşımın başarısı bakımından önemlidir.

II.3.5. Bütçe Sürecinde Performans Planı (Programı):

Bütçe, siyasal iktidarın belirlendiği toplumsal öncelikler doğrultusunda, kamu kaynaklarının yıllık olarak planlama ve uygulanmasına aracılık eder. İyi tasarlanmış bir bütçenin kamu sektörü faaliyetlerinin sonuçları üzerinde üç önemli işlev görmesi beklenir; Toplam mali disiplin; stratejik önceliklere göre kaynakların dağılımı ve kullanımı; programların gerçekleştirilmesinde ve hizmetlerin sağlanmasında verimlilik ve etkinlik. Kamu bütçelerinin getireceği belirli esas ve usullerle kamu kesiminde kaynakların gereksiz ve usulsüz kullanımları engellemesi gerekir. İhtiyaçların çeşitliliği ve şiddeti ile toplumsal beklentiler ve siyasi tercihler karşısında kaynakların sınırlı olması, planlamanın belirli öncelikler dikkate alınarak yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Bütçenin kaynak kullanımını hangi kalitede belirli esaslara bağladığı, kaynakların planlanmasında stratejik öncelikleri ne kadar dikkate aldığı, bütçenin uygulanması ile anlaşılacaktır. Bu nedenle iyi bir bütçenin, stratejik önceliklere göre kaynakları tahsis ederek bu kaynakların verimli, etkin ve tutumlu kullanımını temin etmesi gerekir.

Kamu kurumları, hedeflerine ulaşmalarını sağlayacak faaliyet ve projelerini belirledikten sonra bu faaliyet ve projelerle gelecek iki-üç yıl içinde ve her bir yıl için hangi düzeyde performans göstermeleri gerektiğini planlayacaklardır. Stratejik hedeflerin her bir yıl içinde ne kadarının gerçekleştirileceğini gösteren performans hedefleri ve performans planları, yıllık bütçesiyle birebir örtüşmek durumundadır. Zira kurumsal amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere teklif edilecek bütçeler, performans hedefleri ve performans planları baz alınarak hazırlanacaktır (Işık, 2004: 24). Öncelikle 5018 sayılı KMYKK'nu ile planlı bütçeleme süreci çerçevesinde kalkınma planı ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulmuştur. Kamu idarelerinin kalkınma planı, yıllık programlar ve ekonomik imkanlar çerçevesinde stratejik plan ve performans planı hazırlamaları ve bütçelerini stratejik planlarına ve performans planlarına dayandırmaları öngörülmüştür. Diğer yandan orta vadeli program ve buna uyumlu orta vadeli mali plan yapılacaktır. Bunlara dayalı olarak hazırlanacak bütçelerde izleyen iki yılın bütçe tahminlerine de yer verilmek suretiyle çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmektedir. Dolayısıyla performans esaslı bütçe uygulamasında uzun dönemler esas alınmaktadır. Ancak bu yaklaşım yıllık performans planlara uygun olarak hazırlanması düşünülen yıllık bütçelerin önemini azaltmamaktadır. Stratejik plana ve performans plana dayalı yıllık bütçeler, genel hedeflere ulaşmada ara aşamaları içermektedir (Özyıldız, 2000: 82).

5018 sayılı Kanun ile bütçe hazırlama süreci yeniden düzenlenmiştir. Merkezi yönetim bütçe kanununun hazırlanmasından Maliye Bakanlığı sorumlu olup, bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonu sağlayacaktır. Merkezi yönetim bütçe kanunu hazırlama süreci Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak DPT Müsteşarlığınca hazırlanacak 'orta vadeli programı' kabul etmesiyle başlayacaktır. Orta vadeli programda kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların

gerekleri doğrultusunda makro politikalar, ilkeler, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükler yer alır (Arcagök; Yörük; Oral; Korkmaz, 2004: 6). Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmi Gazetede yayımlanır. Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ‘orta vadeli mali plan’, Haziran ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından karara bağlanır ve Resmi Gazetede yayımlanır (Arslan, 2004: 29). Orta vadeli program ve orta vadeli mali plan doğrultusunda Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığınca, yatırım genelgesi ve eki yatırım programı hazırlama rehberi DPT Müsteşarlığınca hazırlanacak ve Haziran ayının sonuna kadar Resmi Gazetede yayımlanacaktır. Kamu idareleri stratejik planları ve Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlayacak ve Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderecektir (Arcagök; Yörük; Oral; Korkmaz, 2004: 7). Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında; Orta vadeli program ve mali planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar; kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı; idarenin performans hedefleri ve performans planları dikkate alınacaktır. Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığı’na verildikten sonra, kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılabilir. Burada olumlu bir unsur olarak, kamu idarelerine kendi bütçeleri hakkında gereken inisiyatifin verildiğini belirtmek gerekir (Saraç, 2005b: 132). Düzenleyici ve denetleyici kurumlar ise, bütçelerini üç yıllık bütçeleme anlayışı, stratejik planları ve performans hedefleri ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlayacak, 16’ncı maddede belirtilen orta vadeli plan ve programlara, bütçe rehberlerine bağlı kalmayacaklardır. Ancak, teklifleri DPT ve

Maliye Bakanlığı'na iletilecektir. Makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç Ekim ayının ilk haftası içinde YPK'nda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ile milli bütçe tahmin raporu, mali yıl başından en az yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ne sunulacaktır. TBMM, merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşür ve bölümler halinde oylar. TBMM'nde görüşülüp kabul edilen merkezi yönetim bütçe kanunu mali yıl başından önce Resmi Gazetede yayımlanır. 1050 sayılı Kanunun 35'inci maddesi ile bu düzenlemenin paralellik arz ettiği görülmektedir (Saraç, 2005b: 132-133).

Bütçe sürecinde idare performans planını (programını) özet halinde tabloladıysak aşağıdaki gibi bir tablo ortaya çıkmaktadır. Bu tablonun açılımı şöyledir: Kamu idareleri hazırladıkları performans planı (programı) tekliflerini bütçe teklifleri ile birlikte, Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na ve DPT Müsteşarlığı'na gönderirler. Adı geçen her iki Kurum ile yapılan bütçe görüşmeleri (DPT Müsteşarlığı ile sadece yatırım ödenek teklifleri görüşülür) neticesinde, bütçe tekliflerinde meydana gelen değişikliklere göre idare tarafından düzenlenen performans planı (programı) revize edilir (Mutluer; Öner; Kesik, 2006: 152). Bunu daha da açacak olursak; Maliye Bakanlığında yapılan bütçe görüşmeleri ile makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin belirleneceği en geç Ekim ayının ilk haftası içinde toplanan YPK görüşmeleri sonucunda belirlenecek büyüklüklere göre, teklif performans planı idare tarafından düzeltilir. Düzeltilen teklif performans planı, tasarı performans planı olarak idare tarafından TBMM'ne sunulur. TBMM'de kabul edilen bütçe büyüklüklerine göre hazırlanacak nihai performans planı (programı) ise Bakanlar tarafından her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyuna açıklanır (Maliye Bakanlığı, 2004: 32-33).

Çizelge 1: Merkezi Yönetimde Performans Programı Süreci

Teklif Performans Planı (Programı)	Tasarı Performans Planı (Programı)	Nihai Performans Planı (Programı)
Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderilir.	17 Ekime kadar T.B.M.M.'ne sunulur.	Ocak ayı başında hazırlanır ve Bakan tarafından aynı ay içerisinde kamuoyuna açıklanır.
Stratejik Plan, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi	Bütçe görüşmeleri ve Yüksek Planlama Kurulu Kararı	T.B.M.M.'nde kabul edilen bütçe büyüklükleri

Kaynak: Maliye Bakanlığı'nın 2004 yılında yayımladığı "Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi" örnek alınarak bu çalışmanın sahibi tarafından "merkezi yönetimde performans programı süreci" tablolaştırılmıştır.

Belediyelerde, teklif performans planı (programı) belediye başkanınca hazırlanarak belediye encümenine sunulur. Teklif performans programı, belediye encümeni tarafından belirlenen bütçe teklifine göre düzeltilerek tasarı performans programı haline getirilir. Başkan tarafından bütçe teklifi ile birlikte belediye meclisine sunulur. Belediye meclisi tarafından belirlenen bütçe büyüklüklerine göre hazırlanan nihai performans programı ise belediye başkanı tarafından mali yılın ilk ayı içerisinde kamuoyuna açıklanır. İl özel idarelerinde ise, teklif performans programı vali tarafından il daimi encümenine sunulur. Teklif performans programı, encümen tarafından belirlenen bütçe büyüklüklerine göre düzeltilerek tasarı performans programı haline getirilir. Tasarı performans programı, vali tarafından bütçe ile birlikte il genel meclisine sunulur. İl genel meclisinde belirlenen bütçeye göre, nihai performans programı hazırlanarak vali tarafından Ocak ayı içerisinde

kamuoyuna açıklanır ve İçişleri Bakanlığına gönderilir (Maliye Bakanlığı, 2004: 33). Sosyal güvenlik kurumlarında ise, üst yönetici tarafından teklif performans programı, bütçe ile birlikte yönetim kuruluna sunulur. Yönetim kurulunda karara bağlanan bütçe büyüklüklerine göre, tasarı performans programı hazırlanır ve bütçe ile birlikte ilgili bakana sunulur. İlgili bakan tarafından onaylanan bütçe büyüklüklerine göre düzeltilen tasarı performans programı nihai performans programı halini alır ve ilgili Bakan tarafından Ocak ayının sonuna kadar kamuoyuna açıklanır.

II.3.6. Faaliyet Raporları

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41. maddesinde kamu idarelerinin stratejik planlar ve performans planları (programları) uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre, hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak, idare hakkında genel ve mali bilgileri içerecek ve idarenin faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde faaliyet raporu hazırlamaları hükme bağlanmıştır. Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun en önemli unsurlarından olan faaliyet raporları bir yıllık bütçe uygulamasının sonrasında üst yöneticiler ve kendilerine bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanır. Faaliyet raporları aynı zamanda performans esaslı bütçeleme sisteminin de temel taşlarından biridir. 5018 sayılı Kanun çerçevesinde kamu idareleri, genel bilgiler, performans bilgileri, mali bilgiler ve öneri ve tedbirler bölümlerinden oluşan faaliyet raporlarını hazırlarlar (Maliye Bakanlığı, 2004: 35). 5018 sayılı Kanunun 41. maddesinde belirtildiği üzere idare düzeyinde iki tür faaliyet raporu hazırlanır. Bunlar; birim faaliyet raporu ve idare faaliyet raporudur. Bu konuları ayrı başlık altında ele aldığımızda şu şekilde açıklamak mümkündür.

II. 3.6.1. Birim Faaliyet Raporunun Hazırlanması ve Sunulması

Birim faaliyet raporu, idarenin bünyesinde bulunan ve kendisine bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimi yetkilileri tarafından hazırlanarak üst yöneticiye verilir. Birim faaliyet raporlarının hazırlanması ve üst yöneticiye sunulması işleminin izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar tamamlanması gerekir. Bunu temin edebilmek ve aynı zamanda harcama birimlerinin faaliyetlerini ve performansını izleyebilmek amacıyla üst yönetici tarafından ilgili yıl içinde harcama yetkililerinden üç veya altı aylık birim faaliyet raporları istenebilir. Birim faaliyet raporu hazırlayan harcama yetkilileri, raporun içeriğinden ve raporda yer alan bilgilerin doğruluğundan üst yöneticiye karşı sorumludur (Maliye Bakanlığı, 2004: 42).

II. 3.6.2. İdare Faaliyet Raporunun Hazırlanması ve Sunulması

Üst yönetici, birim faaliyet raporlarını esas alarak idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu hazırlar. Üst yönetici tarafından hazırlanan idare faaliyet raporları Nisan ayı sonuna kadar Sayıştay Başkanlığı'na gönderilir ve üst yönetici tarafından kamuoyuna açıklanır. 5018 sayılı Kanuna göre merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini aynı süre içerisinde Sayıştay Başkanlığı'na ve Maliye Bakanlığı'na gönderir. Mahalli idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay Başkanlığı ve İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. İçişleri Bakanlığı, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahalli idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve Haziran ayının on beşine kadar kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği aynı süre içerisinde Sayıştay Başkanlığı'na ve Maliye Bakanlığı'na gönderilir.

Çizelge 2: İdare Faaliyet Raporu Hazırlama Süreci

3-6 Aylık Birim Faaliyet Raporu	3-6 Aylık Birim Faaliyet Raporu	3-6 Aylık Birim Faaliyet Raporu
A Harcama Birimi Faaliyet Raporu	B Harcama Birimi Faaliyet Raporu	C Harcama Birimi Faaliyet Raporu
Üst Yönetici Birim Faaliyet Raporlarını Esas Alarak İdare Faaliyet Raporunu Hazırlar		

Merkezi yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığı'nca hazırlanacak genel faaliyet raporunda gösterilir. Bu raporda, mahalli idarelerin mali yapılarına ilişkin genel değerlendirmelere de yer verilir. Maliye Bakanlığı, genel faaliyet raporunu Haziran ayının sonuna kadar kamuoyuna açıklar ve bir örneğini aynı süre içerisinde Sayıştay Başkanlığı'na gönderir. Sayıştay Başkanlığı; Mahalli idareler dışındaki idarelerin faaliyet raporlarını; mahalli idareler genel faaliyet raporunu; Maliye Bakanlığı genel faaliyet raporunu; dış denetim sonuçlarını, dikkate alarak görüşünü (dış denetim genel değerlendirme raporu) genel uygunluk bildirimini ile birlikte TBMM'ye sunar.

TBMM bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur. İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve

performans planı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir. Ayrıca bu arada; kamu idarelerince faaliyet raporları idarenin yürüttüğü faaliyetleri, belirlenen performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanır. Bu nedenle, performans değerlendirmesine ilişkin sonuçlara özet olarak birim ve idare faaliyet raporlarının ilgili bölümlerinde yer verilir (Maliye Bakanlığı, 2004: 60). Bunun yanı sıra, faaliyet raporlarında iç ve dış denetim organlarınca yürütülen performans denetimi sonuçlarına da yer verilir.

KMYKK, Türkiye’de kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminde ortak terminoloji oluşturulması, birliğin sağlanması, saydamlık ve hesap verebilirlik konularında hükümler içeriyor. Ancak getirilen düzenlemelerin uygulamada bir takım sıkıntılarla karşılaşılacağını söylemek yanlış olmaz. Uygulamada karşılaşılacak sorunlardan bir tanesi faaliyet raporlarıdır. Bu faaliyet raporları, kendisine bütçe tahsis edilen her birimin başında bulunan üst yöneticiler tarafından hazırlanacaktır. Bu şu demek, mesela bir bakanlık içinde 4 tane genel müdürlük varsa, her genel müdür kendi faaliyet raporunu hazırlayacak, Bakanlık Müsteşarına verecekler, üst yönetici olarak Bakanlık Müsteşarı bu Raporları konsolide ederek bakanlığının faaliyet raporunu hazırlayacak, rapor üst yönetici tarafından kamuoyuna açıklanacak, bir örneği Sayıştay Başkanlığı’na ve Maliye Bakanlığı’na gönderilecektir. Bütün bakanlıklar ve kurumlardan faaliyet raporları Maliye Bakanlığı’na gelecek, ayrıca İçişleri Bakanlığı yerel yönetimlerin faaliyet raporlarını derleyecek, konsolide raporun bir örneği Sayıştay Başkanlığı’na ve bir örneği de Maliye Bakanlığı’na gönderilecek ve İçişleri Bakanlığı’nın değerlendirme sonucu kamuoyuna açıklanacaktır. Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı’ndan gelen değerlendirme raporları Sayıştay tarafından bir değerlendirmeye tabi tutulacak, Sayıştay yaptığı denetimler sonucunda

ortaya çıkan sonuçları da analiz ederek genel bir değerlendirmeye tabi tutacak ve kendi görüşüyle birlikte TBMM'ne sunacaktır. Yani bütün genel müdürlükler kendi faaliyet raporlarını 1 yıl için hazırlayacaklardır. Ve bunu Maliye Bakanlığı'na sunacak, Maliye Bakanlığı konsolide ederek genel faaliyet raporunu hazırlayacak ve Sayıştay'a gönderecektir. Peki Sayıştay ne yapacak; üst yöneticilerin yolladığı idari faaliyet raporları, genel faaliyet raporları, mahalli idarelerden gelen değerlendirme raporu ve dış denetim raporlarını birleştirip meclise yollayacaktır. Ancak bu, denetim yapmamak için tasarlanmıştır, çünkü bir kurumun idari denetim yapmamasını istiyorsanız onu işe boğmak yeterlidir.

Kanunun ilgili maddesinde bu raporların stratejik plan ve performans planları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaları içereceği ifade ediliyor (m. 41). Yani hem yönetsel hem de mali konuları içereceklerdir. Kanun, Maliye Bakanlığı'na, bu raporların hangi sürelerle ve nasıl hazırlanacağını düzenlenmesi konusunda yönetmelik hazırlama yetkisi veriyor. Burada problem, bunların nasıl ve hangi esaslara göre düzenlenmesi değil, problem fiilen, bu raporların hazırlanıp hazırlanamayacağıdır. Problem bu raporların kamu mali yönetiminde saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanmasına katkı sağlayıp sağlamayacaklarıdır. Gelecek yılın bütçesinin görüşülmeye başlandığında Parlamento'nun elinde somut bir takım verilerin olup olmayacağıdır. Bence bu raporların ilgili birimlerde hazırlanıp Maliye Bakanlığı'na ulaştırılması oradan Sayıştay'a ulaşması, Sayıştay'da konsolide raporların hazırlanması, bunların hükümetin görüşüne sunulması, bu raporların ilgili kurumların bütçeleri hazırlanırken oralarda değerlendirilip, o kurumun ve yöneticisinin performansı nedir, taahhüt ettiği faaliyetleri yerine getirmiş midir, getirmemiş midir, tahsis edilen kaynakları etkin ve verimli kullanmış

mıdır, önümüzdeki yıl o kuruma ne kadar para verelim sorularına cevap verebilmesi önemlidir. Ve asıl problem bu raporların fiilen hazırlanıp sonraki yıl bütçesi hazırlanırken değerlendirilip değerlendirilemeyeceğidir.

Örneğin, İçişleri Bakanlığı'nın sayıları 3200'ün üzerinde olan yerel yönetimlerin faaliyet raporlarını birleştirip, bir araya getirip konsolide bir rapor haline getirmesi zor ve zaman alıcı gibi görünüyor. Merkezi yönetim bütçesi açısından da bir döneme ilişkin faaliyet raporlarının, en kötü ihtimalle ertesi yıl bütçesi TBMM'de görüşülmeye başladığında o raporların yetişmesi lazım. O raporlar oraya yetişmezse, ilgili kurumların üzerinde yük olmanın dışında, bir işlevi kalmaz. Yani 2005 yılı bütçe hazırlıkları başlarken 2003 yılı raporlarının hazır olması lazım, oysa bu konuda pratikten kaynaklanan sorunlar bulunmaktadır. Bu raporlarla o kuruma gelecek dönem bütçeleri ile tahsis edilecek kaynak arasında bir bağ kurulamazsa bir anlamı kalmaz. Bu raporların kendilerine bütçe tahsis edilen bütün kurumlarca objektif ve doğru bir şekilde hazırlanması gerekiyor. Bu raporların ilgili bakanlık veya kurum, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay aşamaları tamamlanıp ilgili kurumların gelecek yıl bütçeleri TBMM'de görüşülürken parlamento üyelerinin elinde olması gerekir ki, bir işe yarasınlar, değerlendirilebilsinler. Parlamento, kesin hesap kanunuyla¹⁰ kamu idarelerine tahsis edilen bütçelerin kanunlara uygun, etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığını denetleyebilir. Sayıştay kesin hesap kanununun hazırlanmasında rol alıyor. TBMM'ne genel uygunluk bildirimini¹¹ veriyor. Dolayısıyla faaliyet raporlarının bu haliyle TBMM'ye götürülmesi sadece yük gibi

¹⁰ Kesin hesap kanunu tasarısı, muhasebe kayıtları dikkate alınarak, merkezi yönetim bütçe kanununun şekline uygun olarak Maliye Bakanlığınca hazırlanır. Ve TBMM, merkezi yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanır (m. 42).

¹¹ Sayıştay, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde TBMM'ne sunar. Genel uygunluk bildirimini; dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikte alınarak hazırlanır (m. 43).

görünüyor. Kesin hesap kanununa bile zaman ayıramayan Plan ve Bütçe Komisyonu faaliyet raporlarına nasıl zaman ayıracak bunun sorgulanması da gerekir.

II.3.7. Performans Ölçümü

Mali yönetim ve kontrol sistemini yeniden düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, çıktı/sonuç odaklı bir yönetim anlayışı getirerek, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımının sağlanmasını amaçlamaktadır. Bu amacın gerçekleştirilebilmesinin temel şartı kamu kurumlarında performans ölçüm sisteminin tam olarak yerleştirilmesidir. Çıktı/sonuç odaklı bir yönetim sisteminin, bir başka deyişle performans yönetim sisteminin iyi bir şekilde uygulanabilmesi için öncelikle performans ölçüm sonuçları ile bütçe arasında ilişki kurulması gerekmektedir. Performans ölçüm sonuçları ile bütçe arasındaki bağlantı ise performans esaslı bütçeleme aracılığıyla kurulmaktadır. Bu bağlantı kurulurken de performans göstergelerinin hedeflenen ve gerçekleşen düzeyleri arasındaki ilişki önem kazanmaktadır. Performans yönetiminde hep geçerli kalacak deyim “şayet performans ölçemiyorsan, yönetemezsin”dir. Performans yönetiminin başlangıcında, ne beklediğinizi, beklentilerin gerçekleşmesini nasıl ölçeceğinizi, standartlarınızı ve bunları gerçekleştirmek için yeterliliklerinizin ne olduğunu belirlemek gerekmektedir. Performans ölçümü, kuruluşun performans düzeyinin belirlenmesi yani örgütün faaliyetlerinde ve kaynak kullanımında ekonomiklik, etkenlik, verimlilik vb ilkelere ne düzeyde ulaşılabildiğinin ölçülmesi, sorunların tespiti ve iyileştirme için gerekli önlemlerin alınmasına temel oluşturan bir yaklaşımdır.

Performans ölçümü bir kurumun kullandığı kaynakları, ürettiği ürünleri ve hizmetleri, elde ettiği sonuçları takip etmesi için düzenli ve sistematik biçimde veri

toplama, bunları analiz etmesi ve raporlaması süreci olarak tanımlanabilir. Uygulayıcılar açısından ise bir kurum tarafından veya bir program içinde yürütülen faaliyetlerin rakamsal olarak ifade edilmesi anlamına gelmektedir (Sayıştay, 2002: 6). Performans ölçümü, işlemlerin ve çıktılarının kontrolünü, değerlendirilmesini ve gelişimini sağlar ve önceden belirlenmiş hedefler ile gerçekleşen sonuçları karşılaştırarak hedeflerden sapmaların boyutunun belirlenmesine yardımcı olur (Coşkun, 2005: 5). Performans ölçümü, kurumun önceden belirlenen stratejik amaçları ve hedefleri doğrultusunda ne kadar ilerleme gösterdiğinin, kurumun güçlü ve zayıf yönlerinin ve kurumun gelecekteki önceliklerinin belirlenmesine yardımcı olur. Performans ölçümü, sonuçların ne olduğunu gösterir; ancak sonuçların neden bu şekilde gerçekleştiğini açıklamaz. Aynı şekilde performans ölçümü sonucunda elde edilen bilgilere bakarak doğrudan bir kurumun başarılı veya başarısız olduğu yargısına varmak mümkün değildir. Bu şekilde bir yargıya varılabilmesi için performans değerlendirmesi yapılması gerekir. Performans değerlendirmesi performans ölçümünden farklı olarak uygulanan politikalarla meydana gelen sonuçlar arasındaki nedensellik ilişkilerini ortaya çıkarır ve performans ölçümüne göre daha fazla uğraşı gerektirir (Yenice, 2006a: 58).

Performans ölçümü, kendi başına bir amaç olmayıp yönetimin karar alma süreçlerinde yararlanmasına elverişli bilgiler üretmesine yönelik bir faaliyettir. Performans ölçümü sonucunda elde edilen bilgi kurumun daha etkin biçimde yönetilmesine ve kurum dışına hesap verme sorumluluğu çerçevesinde gerçekleştirilen raporlamaya yardımcı olur (Sayıştay, 2002: 1). Bu tanımdan hareketle, performans ölçümünün yararlarını şöyle sıralayabiliriz (Sayıştay, 2002: 7; Akal, 2003: 13; Ateş; Çetin, 2004: 259): Kurumun yönetsel uygulamalarını geliştirir ve daha düzenli yönetilmesini sağlar. Yöneticilere kurumlarını daha iyi yönetmeleri için elverişli bilgiler sağlar; planlar, programlar ve

süreçlerde ortaya çıkan problemlere işaret etmek suretiyle çözümler geliştirilmesine yani süreklilik temelinde bir gelişme sağlanmasına yardımcı olur. Sürekli bir faaliyet olduğundan kuruma eksikliklerini görme ve bunu tamamlama imkanı verir; politikaların, planların ve programların değerlendirilmesi bakımından politika belirleyenlere ve karar verenlere yardımcı olur; değerlendirme ve denetimi kolaylaştırıcı olarak kullanılabilir.

Kamu kuruluşlarında hizmetlerin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri doğrultusunda sunulup sunulmadığının ya da ne ölçüde sunulduğunun belirlenebilmesi için kuruluşların amaç, program ya da faaliyetlerinin önceden belirlenmiş kriterlere, göstergelere dayanılarak ölçülmesi gerekmektedir. Belirtmek gerekir ki adalet, ulusal savunma, dış politika gibi hizmetler için sayısal performans kriterleri, göstergeleri belirlemek zordur. Bu nedenle performans yönetiminin zorluklarından biri de performans kriterlerinin, göstergelerinin belirlenmesidir. Performans ölçümü düşüncesi özel ve kamu bütün organizasyonlarda önemlidir. Performans ölçümünde, her türlü faaliyet veya hizmeti sayısal veriler olarak ölçmek imkansızdır. Özel sektör örgütlerinin kâr amacıyla hareket etmesi, amaçlarının nicel verilerle ölçülmesini kolaylaştırır. Ancak kamu hizmetlerinin niteliği nedeniyle, kamu örgütlerinde yapılacak etkinlik ölçümlerinde nicel ve nitel ölçütlerin bir arada kullanılması gerekecektir (Köseoğlu, 2004: 640; Ateş; Çetin, 2004: 260). Kısaca özel sektörde performans ölçümü genellikle daha az komplekstir. Çünkü kârlılık ölçülebilir; kâr etmek veya en azından kayba engel olmak uygun bir performans kriteridir.

Ancak, performans yönetiminin ölçme ve değerlendirme merkezli anlayışı, kamu yönetimi açısından önemli zorluklara yol açmaktadır. Her şeyden önce, kamusal hizmetlerin pek çoğu ölçülebilir verilere dayandırılmamaktadır. Nicel ölçütler

koyamamak kamuda nitel ölçütlere kayılmasına yol açmaktadır. Ancak, böylesine bir kayış objektiflikten uzaklaşma tehlikesini de beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla, objektifliği sağlamanın en önemli yolunun ölçülebilir performans kriterleri, performans göstergeleri ortaya koyabilmek olduğu söylenebilir. Bir başka deyişle, performans ölçmede ana malzememiz performans kriterleri ve performans göstergeleridir. Bu ölçütler ne kadar açık, anlaşılır, kabul edilebilir, birbirleriyle ve yapılan işle uyumlu olursa, başarı oranı o kadar artar. (Ateş; Çetin, 2004: 260). Elbette, yalnızca ölçümün kısaca özetlenen bilimsel dayanak noktalarına uyularak yapılması sorunlarının otomatik bir çözümü olmayacaktır. Ölçümün halkın ve değişik sivil toplum kuruluşlarının etkin kullanımına olanak verecek bir şekilde yapılıp açık tutulması da önemlidir (Tesev, 2006b: 6). Yanlış performans kriterleri ve performans göstergeleri ise stratejik amaca ulaşmayı engeller, örgüt birimleri arasında çatışmalara yol açarlar. Diğer yönden de, işgörenlerin (çalışanların) hizmet kullanıcısı ve kurum için yararlı olmayan faaliyetlere yönelik zaman ve çaba harcamalarına sebep olurlar. Ayrıca, geliştirilen performans göstergelerinin kuruluşun stratejik plan ve performans planı ile sıkı ilişki içinde olmaması durumunda performans ölçümünden çıkacak sonuçlar kullanışlı birer araç olmaktan çok masraf üreten birer genel idare gideri haline dönüşür. Performans ölçümlerinin yapılamaması da, elde edilecek sonuçların güvenilirliğini etkilemekte ve geri bildirim sağlanamaması sonucunu doğurmaktadır. Oysa kamu sektörü kurumlarında performans ölçümünün değeri yönetimde ve siyasa tespitindeki yararlılığına ve hesap verme sorumluluğunun bir aracı olmasının önemine dayanır (Özbaran, 2001b: 2).

Kısaca performans ölçümü, performans göstergelerini kullanarak uygulama sonuçlarının ölçülmesidir. Gerçekleşen sonuçların önceden belirlenmiş stratejik amaç, stratejik hedeflerle ve performans hedeflerle ne ölçüde örtüştüğünün ortaya konulmasıdır.

Performans ölçümü, performans göstergelerinin oluşturulması ve gerekli verilerin toplanması ile mümkündür. Performans göstergeleri, stratejik planın ve performans planının başarısının ve özellikle uygulama sonuçlarının ölçülmesini sağlayan araçlardır. Performans göstergeleri, kuruluşların stratejik amaç, stratejik hedeflerin ve performans hedeflerin yerine getirilmesinde elde edilen sonuçları ölçmek ve değerlendirmek için kullanılır ve performans denetimine esas oluşturur. Kamu sektörü örgütlerinden gerek merkezi gerekse yerel yönetim örgütlerinde performansın ölçülmesi özellikle idarecilerin yerinde karar almaları için önemlidir (Erdumlu, 1996: 3). Kamu yöneticileri ve görevlileri elde edilen performans ölçüm sonuçlarını, kaynak tahsisi yöntemini geliştirmek, plan ve program geliştirmek, kamu hizmetlerinin verimliliğini yükseltmek için kullanabilirler (Songur, 1995: 13). Stratejik yönetim ve performans yönetim anlayışının ülkemizde özel sektör ve kamu kuruluşlarında yaygınlaştığı günümüz şartlarında performans ölçümünün önem kazanması kaçınılmazdır. Karar verme sürecinin şekillenmesinde sezgilerin yerini elde edilen sağlıklı veri tabanlarının alması alınan kararlara güçlü dayanaklar oluşturmaktadır (Köseoğlu, 2005: 13). Öyleyse performans ölçümündeki temel maksat performans hakkında güvenilir ve sağlam bilgi edilmesi ve performans ölçüm sisteminin doğru bilgiyi, doğru kişilere, doğru zamanda sağlaması olduğunu söyleyebiliriz (Özbaran, 2001b: 6). Ancak performans ölçümünün bu amaçları gerçekleştirebilmesi için performans kriterlerinin, göstergelerinin belirli özellikleri taşıması gerekir. Daha açık bir ifadeyle, performans göstergeleri; hedeflerle ilgili ve anlamlı, sorumluluklarla bağlantılı, kurumca kabul edilmiş, dengeli, açık, iyi tanımlanmış ve basit, güvenilir, doğrulanabilir ve mukayese yapmaya elverişli olmalı; ters etkiler yaratmamalıdır (Sayıştay, 2002: 1).

Performans ölçümü genel anlamda bir kuruluşun (bir programın, bir hizmetin ve bir bölümün) yaptığı işleri daha iyi anlamasına ve performansını geliştirmesine

yardımcı olur. Dolayısıyla performans ölçümlerinin temel amacı denetim ile yönetimi geliştirme ve değişen koşullara uyarlamaktır. Performans ölçümlerinin amacı suçu, suçluyu bulmak değil performansı artıracak ve geliştirecek yöntemler ile eylemlerin ortaya konulmasıdır (Kenger, 2001: 41). Performans ölçüm sistemlerinin başarı ile uygulanabilmesi için ise, yöneticilerin performans ölçümünü görevlerinin doğal ve gerekli bir parçası olarak görmesi gerekmektedir. Performans ölçümü yapmanın esas amacının performansı geliştirmek olduğu hiçbir zaman unutulmamalıdır (Coskun, 2005: 8). Performans ölçümünde işbirliğinin sağlanması, izleme ve değerlendirme sürecine olumlu etkide bulunarak geri beslemenin düzenli işlenmesini sağlamaktadır. Şayet geri besleme ve haberleşme süreci düzenli olarak işlevsellik kazanır ise, ölçüm süreci yapıcı ve performans artırıcı işlev görür. Aksi takdirde performans ölçümü şikayet ve cezalandırma rejimine kolayca dönüşebilir. Performans ölçümü saygı ve özen gösterilmesi gereken bir faaliyettir ve sadece hesap verebilirliği sağlayan ve yapılan işleri haklı gösterecek bir araç olarak algılanmamalıdır. Ölçümler, yapılan işin önemli olduğunu ve nasıl geliştirilebileceğini bize söylerler. Bundan dolayı ölçümlerden bunun dışında çok fazla veya her şeyi beklememek gerekir. Hatta ölçümler kötü veya iyi performansın nedenleri hakkında da zorunlu olarak bir şeyler söylemeyebilirler (Öztürk, 2005: 88-89).

Sayılan tüm faydalarına karşın performans ölçümü “her kapıyı açan bir anahtar” değildir. Performans ölçümünün bazı beklenmeyen etkiler meydana getirme olasılığı da her zaman vardır (Kubalı, 1998: 126). Öncelikle: performans göstergelerinin bulunmaması veya tarafsız, objektif, adil olarak performans göstergelerinin belirlenmemesi veya belirlenen performans göstergelerinin objektif, adil olarak uygulanmaması performans ölçümlerini zorlaştırmaktadır, bu da performansın izlenmesini sağlayacak doğru, güvenilir verilerin olmaması, yani ilgili yönetimlerin istenen çıktıları alabilme yeteneğinin

zayıflaması demektir. Buna yol açacak nedenlerden biri, kamusal niteliği ağır basan programların yararlarını ve sonuçlarını ölçmekte neden-sonuç bağının kurulamamasıdır. Kısaca performans göstergelerinin performansın tüm yönlerini doğru olarak ölçebilmesi her zaman mümkün olmamaktadır. Performans sonuçlarının kurum tarafından etkilenmesi veya performans göstergelerinin seçiminde yeterince tarafsız davranılmaması olasıdır. Ayrıca, yöneticilerin ve çalışanların iyi ya da kötü performanslarının gözler önüne serilmesine karşı korku ve çekingenlikleri, ölçüm sistemlerinin belli amaçlara yönelik olarak hazırlanmaması, yöneticiler ve ölçüm sistemini tasarlayanlar arasında amaçlar ve araçlar konusunda ortak bir anlayışın sağlanamaması vb. bir dizi sınırlama da performans ölçümünde güçlükler ve direnç noktaları yaratmaktadır (Songur, 1995: 46-47).

II.3.8. Performans Bilgi Sistemi

Performans esaslı bütçeleme, performans bilgisine dayanan bir bütçeleme sistemidir. Bu nedenle, performans esaslı bütçeleme yapacak olan kamu idarelerinin, performans bilgisini üretecek bir performans bilgi sistemi oluşturmaları gerekir. Performans bilgisi, performansa dayalı karar alma süreçlerinde kullanılmak üzere toplanan nitel ve nicel her türlü bilgidir. Performans bilgi sistemi ise idarelerin performansını ölçmek üzere bilginin düzenli olarak toplanması, analiz edilmesi, değerlendirilmesi ve raporlanmasına yönelik kurulan sistemdir (Maliye Bakanlığı, 2004: 54). Performans bilgisi, performans hakkında sistematik olarak toplanan ve kullanılan performans hakkındaki kanıtlardır. Performans bilgisi, nereye yöneldiğimizi, oraya nasıl ulaşacağımızı, doğru yönde ilerleyip ilerlemediğimizi ve kaynakları en etkin maliyetle kullanıp kullanmadığımızı belirler. Performans bilgisi, bilgiye dayalı karar alma için bir temel oluşturmanın yanı sıra yöneticilere önleyici tedbir alma imkanını sağlayan bir erken uyarı

sistemidir (Kaya; Aral, 2000: 1-5).

Performans bilgisi bir kuruluşun amaçlarını ve hedeflerini ne kadar iyi yerine getirdiğini gösterir. İyi performans bilgisi hangi politikaların ve süreçlerin çalıştığını ve neden çalıştığını tanımlamaya yardımcı olur. Kamu kurum ve kuruluşların performansını bir bütün olarak geliştirmenin can damarı eldeki mevcut verilerin ve bilginin en iyi şekilde kullanılmasını sağlamaktır. Dolayısıyla performans bilgileri iş planlamasının, izlemenin ve değerlendirmenin de dahil olduğu etkin yönetimin en önemli unsurudur (Özbaran, 2002: 5-7). Performans bilgisinden, programların nasıl uygulandıkları hakkında kısa vadede değerlendirmelere imkan veren bilgiler sağlamak üzere, programların ve organizasyonların devam eden performanslarını izlemekte yararlanılabilir. Performans bilgisi ayrıca, orta vadeden uzun vadeye uzanan zaman dilimleri içerisinde daha derinlemesine ve periyodik performans değerlendirmeleri yapmak üzere kullanılabilir. Hem performans izlemesi hem de performans değerlendirmesi performans bilgisine ihtiyaç gösterir ve performansa değer biçilmesine yönelik tamamlayıcı yaklaşımlardır (Kaya; Aral, 2000: 6). Ayrıca geçmiş performansın daha iyi anlaşılmasını sağlamak ve geleceğin planlanmasını buna dayandırabilmek için bilgi ve veri toplamaya, bunları analiz edip yorumlayarak entegre etmeye ihtiyaç vardır. Performans bilgi sistemi birincil olarak işte bu ihtiyacı karşılar (Gören, 2000: 238). Ancak kurum içinde performans bilgisinden etkin biçimde yararlanma bakımından kurum yönetim ekibinin ve üst düzey yöneticilerinin performansı ölçmenin gerçek bir ihtiyaç olduğunu ve performans bilgisinden yararlanmanın katkı sağladığını aktif biçimde görmeleri ve bunu göstermeleri zorunludur (Özeren; Aral, 2002: 57-58).

Performans yönetimi bir organizasyonun veya bir bireyin performansını yönetme anlamına gelmektedir. Performans bilgisi de, bir organizasyonun, organizasyonun

bir bölümünün ve bireylerin ne kadar iyi yönetildiğini anlamak için yöneticilere yardımcı olmaktadır. Ayrıca performans bilgisi gereken düzeyde performansa ulaşıp ulaşılmadığını tanımlamanın yanı sıra kaynakların nasıl dağıtılacağına karar vermeye de yardımcı olmakta ve kamu hizmetlerinin kamuoyu ve Parlamento da dahil olmak üzere paydaşlara hesap verebilir duruma gelmesine yardımcı olmaktadır (Özbaran, 2002: 8-9). Performans bilgi sistemi, bir idari yapı olmayıp, idarenin tüm birimlerince üretilen bilgilerin sistematik bir şekilde bir araya getirilmesi ve ilgili taraflara sunulmasıdır. Öte yandan performans ölçüm sonuçlarının doğru ve güvenilir olması ancak iyi bir performans bilgi sisteminin kurulması ve geliştirilmesi ile sağlanabilir. Türkiye açısından değerlendirecek olursak, 5018 sayılı KMYKK'yla getirilen yeni mali yapılanma ile kamu idarelerine daha fazla yetki ve sorumluluk verilmektedir. Harcama süreci içerisinde kamu idarelerinin rolünün artması ile kamu idareleri tarafından hazırlanarak kamuoyuna sunulan bilgilerin önemi daha çok artmıştır. Bu kapsamda her kamu idaresinde performans bilgisinin toplanması, analiz edilmesi, değerlendirilmesi ve yorumlanmasına yönelik performans bilgi sisteminin oluşturulması hayati bir öneme sahiptir.

II.3.9. Performans Değerlendirmesi

Performans ölçüm sürecini takiben performans değerlendirme ve denetim süreci başlatılır. Performans ölçüm sonuçları hedeflerle karşılaştırılır ve yorumlanır. Sonuç ve analizlerden ders çıkarılmadığı sürece, ölçümler sadece kontrol ve hesap verme mekanizmaları olarak kalacaktır (Akal, 2003: 15). Performans yönetimi sisteminde performansın değerlendirmesine, planlamadan/hedef belirlemeden ve ölçüm yapılmadan sonra geçilmemesi gerekir (Uyargil, 1994: 65). Bütün performans ölçümlerinin temel gerekçelerinden birisi değerlendirmedir. Performans ölçümünün yapıldığı her yerde

mutlaka değerlendirme yapılır. Dolayısıyla performans ölçümü ile değerlendirme birliktelik arz eder (Öztürk, 2005: 82). Unutmamak gerekir ki; performansı ne kadar iyi ölçerseniz ölçün, bu bilgiyi yönetim sürecine sokmadığımız takdirde o ana kadar yapılanlar boşa gidecektir. Ancak performans değerlendirmesi ile performans ölçümü farklı araçlardır. Performans ölçümü performans göstergelerinin elde edilmesi üzerinde çalışırken; değerlendirme ele aldığı konuların özelliklerini ve neden sonuç ilişkilerini daha detaylı bir şekilde inceler. Performans ölçümü kurumun mevcut durumunun fotoğrafını çekerek hedeflerine ulaşmış ulaşmadığı ile ilgili bilgi verir. Yani, ölçüm sonuçlarına bakarak çoğu kez bir kurumun başarılı veya başarısız olduğu sonucuna varılamaz. Ancak, ayrıntılı bir performans değerlendirmesi sonunda kurumun başarılı veya başarısız olup olmadığı ve bu sonucun neden kaynaklandığı hakkında yargıya varılabilmek mümkündür (Yenice, 2006b: 124).

Performans değerlendirmesi, kamu idarelerinin belirledikleri stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için izledikleri yolun, performans planları ile belirlenen performans hedeflerine ulaşmak üzere kullanılan yöntemler ile yürütülen faaliyet ve projelerin ve bunların sonucunda elde edilen çıktı ve sonuçların değerlendirilmesidir (Maliye Bakanlığı, 2004: 56). Dolayısıyla bir kamu kurumunun hizmet sunumunda ne kadar başarılı olduğu performans değerlendirmesi ile değerlendirilir (Kirmanoğlu; Çak, 2000: 322). Performans değerlendirmesi yapılarak bir kurumun stratejik amaç ve hedeflerinin ve performans hedeflerinin doğru tespit edilip edilmediği, stratejik planlama ile performans planlamasına ne kadar uyulduğu ile bu amaç ve hedeflerin gerçekleşmesinde kullanılan faaliyet ve projelerin uygulama sonuçları incelenmektedir. Performans değerlendirmesi sonucunda bazı faaliyet ve projelere daha fazla önem verilebileceği gibi bazı faaliyet ve projelere devam edilmemesi gerektiğine de karar verilebilir. Böylece kamu kurumlarında uzun

süreden beri devam eden ancak yapılması gerekli olmayan veya etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmeyen bazı faaliyet ve projelerin tespit edilmesi ve gerekiyorsa bu faaliyet ve projelerin uygulanmasına son verilmesi mümkün olmaktadır. Performans değerlendirmesi kurum tarafından mali yıl içinde, mali yıl sonunda veya birkaç yılın uygulama sonuçlarını değerlendirme şeklinde orta ve uzun vadede yapılabilir. Ayrıca performans değerlendirmesi durum ve konusuna göre kurum yöneticileri ve çalışanlar, uzmanlaşmış araştırma ve danışma kurumları, Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı veya Sayıştay tarafından yerine getirilmektedir¹².

Performans değerlendirmesinin amacı karar alma süreçlerini güçlendirmek, kurumsal öğrenmeyi sağlamak, etkin kaynak dağılımını sağlamak ve hesap verebilirlik için zemin oluşturmaktır. Performans değerlendirmesi analitik bir değerlendirme süreci olup temel amacı bilgiyi artırarak geleceğe ilişkin belirsizlikleri azaltmaktır (Maliye Bakanlığı, 2004: 56). Performans değerlendirmesi, yorucu ve yoğun çaba gerektirmektedir. Böylesi büyük bir çalışmanın yapılmasından amaç, sadece kurumun başarı karnesini görmek değil, karneyi görerek, bundan sonra daha iyiye ulaşmak için neler yapılması gerektiğini, aksamaların nereden kaynaklandığını görmek ve bu bilgilerden hareketle başarı derecesinin artırılması için gereken iyileştirmeleri yapacak verilere ulaşmaktır (Şentürk, 2006: 12).

¹² Performans değerlendirmesinin yapıldığı durum ve konusuna göre; kurum yöneticileri ve çalışanlar tarafından faaliyet raporlarında yer almak üzere performans değerlendirmesi yapılmakta kurum içinde yeterli nitelikte eleman bulunmadığı durumlarda performans değerlendirmesi araştırma ve danışma kurumlarına yaptırılmaktadır. Bunun dışında performans değerlendirmesi bütçe müzakerelerine temel oluşturmak amacıyla Maliye Bakanlığı tarafından yapılırken yatırım projelerinin performansının izlenmesi amacıyla da DPT tarafından yapılmaktadır. Ayrıca, dış denetim amacıyla Sayıştay tarafından da değerlendirme yapılmaktadır.

II. 3.9.1. Performansa Dayalı Ücret Sistemi

Performans değerlendirmesi, organizasyon açısından önem taşıdığı kadar çalışan açısından da değer taşır. Performans değerlendirmenin günümüzde en yaygın kullanımı; çalışanların yükseltilmesi, görevlerinin yeniden tanımlanması, ücretlendirilmesi ve işten çıkarılması gibi yönetsel kararların alınması ile ilgili olmaktadır. Performans değerlendirme sonuçları, ücretlendirme açısından oldukça önemli bir yere sahiptir. Performans değerlendirmenin sonuçlarından ücret-maaş yönetiminde yararlanılması, performans yönetimi sisteminin en kritik ve sorun yaratan konusunu oluşturur (Uyargil, 1994: 124). Performans değerlendirme sistemlerinin bir parçası olarak görülen performansa dayalı ücretlendirme sistemi, çalışanların ücret, prim ve ikramiyelerinin önceden koydukları ya da konulan hedeflere ne derece yaklaştıkları ya da ulaşıp ulaşmadıklarına göre belirlenmesine denmektedir (Kobifinans, 2006: 1). ‘Performansa dayalı ücret sistemleri’, kuruluşun amaçlarının ya da bireysel performans hedeflerinin gerçekleştirilmesi durumunda çalışanların ödüllendirilmesi ve takdir edilmesi amacıyla kullanılan ücretlendirme sistemleridir. Bu sistemlerin temel hareket noktası, ücret artışlarının belli bir bölümünün çalışanın performansına göre belirlenmesidir (Akal, 2003: 20). En genel tanımıyla performansa dayalı ücret sistemi, ücret ile performans arasında ilişki kurarak oluşturulan ücret sistemlerini içerir. Genellikle performans yönetim sisteminin bir parçası olan “performansa dayalı ücretlendirmede”, ikramiyeler ve ücret seviyeleri, çalışan performansının daha önce konulmuş olan hedeflere göre değerlendirilmesiyle belirlenir. İşle ilgili hedeflere bağlı olan performanslar doğrultusunda ücreti farklılaştırmak, performansa göre ücretlendirmenin mantığını oluşturur (Kestane, 2004: 24).

Performans değerlendirme sonuçlarının ücrete yansıtılması performans değerlendirme sisteminin en kritik noktalarından birisi olarak görülür. Bireysel performanstaki farklılıkların ücret sistemine yansıtılması, örgütlerin temel amaçlarından biri haline gelmiş olmakla birlikte uygulamada sorunlar ile karşılaşılması da kaçınılmazdır. Performansın objektif değerlendirilmesi, performansa dayalı ücretin uygulanmasında önemli bir unsurdur. Performans değerlendirmesi sağlıklı bir şekilde yapılmamışsa, bu durum performansa dayalı ücret sistemini olumsuz yönde etkiler. Ayrımcılık yapıldığına dair hoşnutsuzlukların oluşmasına, güvensizlik ortamının doğmasına, saygınlığın azalmasına ve yönetimin zayıflamasına neden olabilir (Kestane, 2003: 131). Öte yandan, doğru yapılan değerlendirme sonucu ile çalışanın eksiklerini görme fırsatı bulacağına inanılmakta, bu açıdan bakıldığında, performans değerlendirmesi bir bakıma, çalışanı işe yöneltme ve özendirme aracı olarak da nitelendirilebilmektedir (Barutçugil, 2002: 179).

Birçok ülke en üst düzeydeki yöneticiler dışında personelin motivasyonu için performansa dayalı ücret sistemini kamu hizmetlerinde uygulamaktadır. Bütünüyle değerlendirildiğinde iyi performansın ödüllendirilmesi prensibinin çekiciliğine rağmen başarının sınırlı olduğu ileri sürülmektedir. İngiltere’de yapılan bir araştırmada personelin % 60’ı performansa dayalı ücret sisteminin ilkelerini olumlu bulurken, büyük bir çoğunluk kendi kurumlarındaki uygulamalardan hayal kırıklığı yaşadıklarını belirtmişlerdir. Uygulamanın adaletsiz yapıldığı, personeli yeterince motive etmediği ve kıskançlıklara neden olduğu belirtilmiştir. Kamu hizmetlerinde yönetimin performansını tespit edebilmek oldukça zor olmakla birlikte birimlerin kazançlarını personele ücret olarak yansıtmak da hem kolay değildir hem de adil olamayabilir. Performansa dayalı ücretin kendisini finanse edebildiği durumlarda da söz konusu olabilir. Örneğin Türkiye’de bazı kamu kurum ve kuruluşlarında ve devlet hastanelerinde döner sermaye ve benzeri uygulamalara gidilerek

personeler ek ödemeler yapılmaktadır. Bu uygulamaların performansı artırdığına dair bir delil olmadığı gibi ücretlerin yetersiz olduğu kamu kesiminde bu türden parça parça uygulamalar adaletsizliklere de yol açabilmektedir (Öztürk, 2000: 76). Performansa dayalı ücret uygulayan organizasyonlarda artış, herkese eşit dağıtılan bir hak değil, çalışanların kazanmak için çaba harcamaları gereken bir ödül olmaktadır (Barutçugil, 2002: 243). Ancak performans değerlendirmelerinde öznellik sorunu vardır. Bu sorun azaltılmadığı takdirde, çalışanların, sistemi bir iltimas ve kayırcılık aracı olarak görmeleri ve göstermeleri, kuruluşlarda önemli bir huzursuzluk ve hoşnutsuzluk kaynağı yaratmaktadır. Ayrıca, performansa dayalı ücret sistemlerinin uygulandığı gruplarda farklı ücret alan kişiler arasında doğan aşırı rekabet, zaman zaman iş bölümü ve yardımlaşmaya da engel olmaktadır (Ünal, 2000: 16). Birbirleriyle rekabet eden çalışanlar arasında anlaşmazlıklar çıkabilmekte dolayısıyla, bu durum özellikle ekip çalışmasını gerektiren işlerde uyum, hız ve verimliliği olumsuz etkileyebilmektedir (Kestane, 2003: 136).

Bireysel performansa dayalı ücret sisteminde, performansla ücret arasında bir ilişki kurulmakta ve tek tek bireylerin performanslarının artmasının toplam performansı artıracacağı düşünülmektedir. Bu sistemde aynı işi yapan iki kişinin kişisel performanslarının farklı olması gerekçesi ile farklı ücret alması söz konusu olabilecektir. Sistem, yine aynı kişinin de aydan aya, ya da yıldan yıla performansına bağlı olarak değişik ücret almasını sağlar. Ücretteki farklılık kişisel performansa bağlı olmakla birlikte, işyeri performansına da bağlı olabilir. İşyerinin kârlılığı düşerse kişisel performans iyi bile olsa, ücret düşük olabilir. Aynı şekilde düşük puan alan işten çıkarılır yada düşük bir pozisyona getirilir. Çalışanın performansının değerlendirilmesinde öznel kriterler, ücret artışlarını veya yükselmeyi belirlediğinden, yönetim işten ayrılmasını istediği kişiye düşük prim vererek onu bezdirme, yola getirme veya ayrılmaya zorlama şansına sahiptir. Performansa dayalı

ücret sistemi esas olarak toplu sözleşme sistemini ortadan kaldırmakta ve örgütsüzlüğü, bireyciliği teşvik etmektedir. Aynı zamanda bu uygulama ile yöneticilerin çalışanlar üzerindeki kontrollerini artırma olanağı artar. Diğer yandan sistem çalışanların kendi içinde de ciddi ayrımcılığa yol açmaktadır. Gerçekte işverenler iş sözleşmelerini bireyselleştirme süreci ile sendikaları devreden çıkarma, işçi-işveren ilişkilerini kolektif boyuttan uzaklaştırıp bireysel ilişkilere yöneltmektedir. Bu da toplu sözleşme sistemini ve sendikal örgütlenmeyi tehdit etmektedir. Bu sebeplerden dolayı, performans değerlendirmesi yapılırken tarafsız ve adil olmasına özen gösterilmeli, çalışanlar arasında rekabete, anlaşmazlığa ve adaletsizliğe neden olacak performansa dayalı ücret sistemine geçilmesi yerine kamu çalışanları arasında eşit işe eşit ve adil ücret politikasına dayalı kadro sistemi oluşturulup yaygınlaştırılmasına önem verilmelidir.

II. 3.9.2. Kamu Personel Rejimi

Ülkemizde kamu kurum ve kuruluşlarında performans değerlendirmesi ile performansa dayalı ücret sistemini yaygınlaştırmak amacıyla AKP iktidarı tarafından Kamu Personel Rejimi Tasarısı hazırlanmıştır. Hatta AKP'nin seçim beyannamesinde de yer alan tasarıya göre Kamu Personel Rejiminin temel ilkeleri şöyle konulmaktadır (Alp, 2006: 2-3; Birleşik Sendikal Hareket, 2004: 5):

Kamu hizmetlerinin gerektirdiği nitelik ve sayıda istihdamı esas alan, değişen şartlara uyarlanabilir, esnek, eşit işe eşit ücreti eşit statüye tâbi tutmak suretiyle ödemeyi öngören, sade, basit, taraflarınca anlaşılabilir, **performans değerlendirmesine müsait**, şeffaf, etkinlik ve verimlilik ölçütleriyle işletilebilen, halka güveni esas alan, hizmetin yürütülmesini yetkili ve sorumlularıyla birlikte vatandaşlara en uygun ve mümkün olduğunca sunan bir personel sistemi...(Alp, 2006: 3). Kamuda yöneticiler ile çalışanlar arasında yapılacak sözleşmelerle performans yönetimi geliştirilecek, uzun vadede performansa dayalı ücret sistemine geçilecektir (Birleşik Sendikal Hareket, 2004: 5).

Tasarıya göre "*kamuda genel idare esaslarına göre yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri kamu erkini kullanarak yerine getirenler veya kamuda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim işlerinde görevli ve yetkili olanlar*" memur sayılabileceklerdir. Halen 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre istihdam edilenlerin çoğu, yeni düzenlemeye göre memur olmaktan çıkarak sözleşmeli işçi statüsüne geçeceklerdir. Ve öngörülen sözleşme süresi 1 yıldır. Sadece devletin "bekası" ve asli işleri açısından kilit konumda olanlar kadrolu memurlar olarak kalacaklardır. Böylelikle memur statüsünden çıkarılanlar, bir bütün olarak, yasalarda işçi olarak adlandırılanlarla aynı yasalara ve aynı haklara sahip olacaklardır. Burada asıl hedef kuşkusuz, 657'ye tâbi kamu işçilerinin ve sözleşmelilerin iş güvencesinin ortadan kaldırılması ve böylelikle işten atmaların kolaylaştırılmasıdır. Kısaca AKP'nin hazırladığı kamu personeli reformu ile memur statüsü büyük ölçüde tasfiye edilirken sözleşmelilik ana istihdam biçimi haline getiriliyor ve performansa dayalı ücret uygulamasına geçiliyor. Bir yıllık sözleşmelilik süresinin sona ermesi halinde sözleşmeli personelin görevi sona erecek. İdare, bir yıl sonunda sözleşmeyi uzatıp uzatmamakta serbest olacak. Aralıksız olarak on beş yıl üst üste sözleşmesi yenilenenler ancak bir güvenceye sahip olabilecekler. Bu kişilere on beş yıllık aralıksız sözleşmelilik sonunda, sözleşmelerinin yenileneceği garantisinin verilmesinin, geçerli bir nedene dayalı feshi ortadan kaldırıp kaldırmayacağı, yani norm pozisyon sayısında değişiklik olması, sözleşmeli personel pozisyonlarının ait olduğu birimlerin kapatılması veya bu birimlerde sözleşmeli personel istihdam edilmesinden vazgeçilmesi hallerinde sözleşmeliliğin devam edip etmeyeceği ise tartışmalıdır.

Tasarı, bu şekliyle kamuda kadrolu çalışmayı istisna, sözleşmeli istihdamı genel kural haline getirmektedir. Böylece mevcut kamu personelinin 2/3'ünü sözleşmeli hale

getirilerek personel giderlerinin önemli ölçüde azaltılmasını hedeflemektedir. Bilindiği üzere kamu emekçilerinin tasfiyesine yönelik düzenlemeler yapılırken kullanılan temel demagoji kamu emekçilerinin sayısının fazla olduğudur. IMF ile yapılan anlaşmaların odağına kamunun küçültülmesi ve özellikle de kamu çalışanlarının tasfiyesi oturtulmaktadır. Oysa OECD verileri, kamu emekçilerinin sayısının iddia edildiği gibi fazla olmadığını göstermektedir. Nüfusa göre kamu emekçisi sayısının en düşük olduğu ülkelerden biri Türkiye'dir: Fransa yüzde 8,2, Almanya yüzde 5,3, ABD yüzde 7,5, Kanada yüzde 8,1, Türkiye yüzde 3,2 (Kansu, 2005b: 1-2). Dolayısıyla devletin aşırı büyüklüğü, Türkiye gerçeklerinden biri değildir; tersine az gelişmişlik koşullarında yaşayan ülkemizde pek çok kamu hizmeti eksik, halkın gereksinmelerinin çok gerisinde görülmektedir. Türkiye'nin gerçekleri, kamu istihdamının ivedilikle genişletilmesi gerektiğini göstermektedir (Güler, 2003a: 3). Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK), AKP iktidarının kamu personeli rejiminde yapmaya çalıştığı değişiklikler ile *"Anayasal ve yasal iş güvencesinin ortadan kalkacağını, kamunun hemen her biriminde esnek çalışma ilişkilerinin esas olacağını, toplam kalite yönetimi ve performans denetiminin tüm kamuda işler hale getirileceğini, birlik ve dayanışmanın sembolü olan sendikalaşmanın fiilen engelleneceğini"* savunuyor. KESK'in konuya ilişkin değerlendirmesini incelemeye devam ettiğimizde şu görüşlere yer veriliyor (Kansu, 2005b: 1):

Avrupa'da ya da Türkiye'de, kamu emekçilerini yakından ilgilendiren yasal düzenlemelere genel olarak bakıldığında, hemen hepsinde 'esneklik', 'esnek çalışma' gibi ifadeleri ya da esnek çalışmayı çağrıştıran 'performans denetimi', 'kısmi süreli çalışma' gibi kavramları görmek mümkündür. Personel sisteminde yapılmak istenen değişikliklerin temel dayanağı kamuda 'esnek çalışma'nın yaygınlaştırılması olarak belirlenmiştir. Bugüne kadar eğitim ve sağlık alanında başlatılan 'sözleşmeli istihdam', 'taşerona iş verme', 'dışarıdan hizmet satın alma' gibi uygulamaların yaygınlaştırılarak tüm kamu alanını kapsaması için gerekli hukuksal düzenlemeler yapılmış ve bu temelde yeni bir Kamu Personel Yasa Tasarısı (KPYT) hazırlanmıştır. Tasarı ile kamu istihdamının 'serbest piyasa mekanizması'na uyumu

hedeflenmekte, bunun için kamu emekçilerine iş güvencesi sağlayan 'katı kuralların' esnekleştirilmesi gerektiği iddia edilmektedir. Kamu personel sistemi açısından AB ülkelerinin önceliğinin "**performansa dayalı ücret**", kamu hizmet sunumunun "**müşteri odaklı**" olarak gerçekleştirilmesi, çalışanlar arasında rekabet yaratılması gibi "**serbest piyasa ekonomisi**" ilkelerinin hayata geçirilmesi olduğu belirtilerek çok doğru görüşler dile getirilmiştir.

Kamu görevliliğinde sözleşmeliliğin esas olması ve performans değerlendirilmesi sistemine geçiş ise, kamuda siyasi kadrolaşmanın hiç görülmemiş düzeylere çıkmasına yol açacaktır. İstemediği personelin performansını yetersiz bularak keyfi olarak işten çıkartılmasının ve yerine kendi partisinden birisinin geçirilmesinin kapılarını açmaktadır. Bir çalışanın yeterli performansı tutturup tutturmadığının bizzat amirlerce belirlenecek olması, işyerinde öncü durumundaki kişilerin sendikal ya da siyasal faaliyetleri dolayısıyla kolayca işten atılabilmelerini de beraberinde getirmektedir (Alp, 2006: 3). Kamuda her ne kadar siyasi bir kadrolaşma söz konusu olsa bile, memuriyet göreceli güvenceli bir konumdur. Memurun siyasi gerekçelerle işten çıkartılması çok kolay değildir. Kamu görevliliğinde sözleşmeliliğin esas hale getirilmesine gerekçe olarak ise, sözleşmeli personelin daha verimli çalışacağı gösterilmektedir. Ancak sözleşmeli personelin daha verimli bir biçimde çalıştığı doğrultusunda elimizde ispatlanmış her hangi bir veri ve bilgi bulunmamaktadır. Bu tasarı ile bir milyondan fazla memur, kadro şartı aranmaksızın sözleşmeli personel olarak atanacaktır. Bunların ücretleri subjektif değerlendirmelere açık performansa dayalı olarak belirlenecektir. Sicil amirine göre , iki yıl performansı düşük olan işten atılabilecektir. Böylesi bir sistemin ilk sonucunun, düşen ücretler, artan çalışma süreleri ve artan emek yoğunluğu olacağı çok açıktır (Yıkılmaz, 2006: 6).

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında önerilen yeni kamu personel rejimi, kamu istihdamı sorunlarının çözümüne yönelik bütüncül bir yaklaşım

geliştirmemekte, kamu personel sayısının azaltılması, sözleşme rejimine geçiş ve esnekleşmeyi yeni personel politikasının temeli yapmaktadır. Yani bir bütün olarak kamu hizmetlerinde çalışma biçimlerinin yeni adı 'esnekleşme' olarak konmakta ve buna göre, performansa dayalı çalışma ve işe göre ücretlendirme sıranın başını almaktadır. Ücretlendirmeye sadelik getireceği gerekçesiyle, işe dayalı ücret politikası hedeflenmektedir. Kamuda ücretlendirmede temel belirleyen hizmetin gerekleri olmaktan çıkarılıp, özel sektör benzeri rekabet ve performans esaslarına dayandırılmaktadır (Özoğlu, 2003: 29). Halen kamu kesiminde performansa dayalı ücret uygulaması 399 sayılı KHK'ye tabi olarak çalışan sözleşmeli personele uygulanmaktadır. Yöneticiler tarafından yapılan performans değerlendirmesi sonucunda alınan puanlara göre kişilerin ücretleri %2-8 civarında artabilmektedir. Yeterli puanları alamayanlara bu artış verilmemektedir. Temel ücret ve kıdem ücretine ilaveten alınan başarı ücreti, temel ücrete ilişkin sorunları çözmenin bir aracı olmadığı gibi eşit değerdeki işe eşit ücret sağlamak için de çözüm yolu değildir. Kamu kuruluşlarında çalışan kesimler için başarı değerlendirmesinin yapılmasında subjektif unsurların ve kayırmacılığın ön plana geçmesi beklenen bir gelişmedir (Erdoğdu, 2003: 22). Müşterilere ve piyasada rekabete odaklanmış bir kamu hizmet alanının çalışanlarının ciddi ölçüde bölünmüş, kendi aralarında rekabet eden, var olan dayanışma ve kolektif çalışma kanallarını yitirmiş kişiler olacaklarını görmek zor değildir. Kamu emekçilerinden, 'müşterilerine' güleryüzlü hizmet beklenecek, 'rekabete uygun' performans kriterleri tutturulana kadar çalışmaları istenecek, kendi konumlarını sağlamlaştırmaları için 'kaliteyi' tutturamayan iş arkadaşlarını rapor etmeleri gerekecektir (Özoğlu, 2003: 30). Oysa kamu hizmetlerinde hizmet kalitesini ve verimliliği artırmada, ücret ve maaşlara ilişkin sorunların çözümünü sağlamada temel yaklaşım, performansa dayalı ücret değil, kamu çalışanlarının vasıflarının yükseltilmesi, sendikal haklarının

tanınması ve tüm kamu çalışanlarının vasıf ve kıdemlerine uygun, eşit değerdeki işe eşit ücreti temel alan, aileleri ile birlikte insanca yaşamalarına imkan verecek düzeyde ücret almalarının sağlanması olmalıdır (Erdoğan, 2003: 22).

Devlet hizmetleri, uzmanlık ve süreklilik gerektirir. Şu ya da bu kesimin çıkarları üzerinde etkiler yaratan bu hizmetler, anayasal ve yasal güvencelerden yoksun, esnek, çalışanın kişiliğine ve işverenin saf takdirine bağlanmış, kendi içinde rekabetçi, piyasa esaslarına dayalı bir personel sistemiyle yürütülemez (Güler, 2003b: 23). Kamu görevlisi olmak, süreklilik, kamu yararının gözetilmesi, uzmanlık, üst amirlere ve çıkar gruplarına karşı korunmayı gerektirir. Sözleşmelilik ise sürekliliği ve uzmanlaşmayı engelleyecek; performans ölçütleri gibi teknik gözükken bir uygulama, yine varolan güç ilişkileri dikkate alındığında keyfiyeti ve kadrolaşmayı getirecektir. Ödüllendirme ve performansa dayalı ölçütler çalışanlar arası dayanışmayı azaltıcı, rekabeti artırıcı bir etki yaratacaktır (Sönmez; Dinler, 2003: 38). Oysa kamu kurumlarının birbirleriyle rekabetinin, performans değerlendirme nedeniyle çalışanların birbirleriyle rekabetinin yıkıcılığını reddetmek gerekir. Bunların yerine toplumsal sorumluluk ve dayanışma terimini yükseltmek gerekir. Özellikle “insana göre iş değil, işe göre insan” ve “eşit işe eşit ücret” ilkeleri benimsenmeli ve uygulanmalıdır. Bunun için mali haklar bütün kamu personeli için tek ve ortak bir yasayla düzenlenmeli, kurumlar arası farklı istihdam biçimleri kaldırılmalı, görev tanımlarına göre eşit işe eşit ücret ilkesi gerçekleştirilmeli, sınıfsal ve kuramsal ücret ayrıcalıkları kaldırılmalıdır.

Cumhurbaşkanınca iade edilen Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın 46. maddesindeki, "Hükümetin görevi sona erdiğinde müsteşarlar ile başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı ve ilgili kuruluşlarda başkan veya genel müdürlerin

görevi kendiliğinden sona ermiş sayılır" hükmü, üst düzey yöneticiler için liyakat ilkesini tümüyle ortadan kaldıran ve siyasallaşmayı yasallaştıran bir özellik arz etmektedir (Kansu, 2003: 5). Özellikle Türkiye'de son on yılda hükümetlerin iktidarda kalma sürelerinin ne kadar kısa olduğu göz önüne alındığında bu siyasallaşmanın yaratacağı kaosun boyutları daha da iyi anlaşılacaktır. Aynı siyasal kayırmacılığın, birer yıllık sözleşmelerle istihdam edilecek sözleşmeli personel için de geçerli olacağına altının özellikle çizilmesi gerekir. Özgürce seçtiği siyasi örgütlerde siyaset yapması yasaklanan yüz binlerce sözleşmeli, sözleşmesinin yenilenmemesi korkusu ile siyasi iktidar yandaşlığına itilecektir. İşsizlik oranının yüksek ve işsizlik korkusunun son derece kuvvetli olduğu Türkiye'de, sözleşmeliliğin getireceği siyasal kayırmacılık ve siyasi iktidar yandaşlığı özellikle de yerel yönetimlerde, cumhuriyetin temel ilkelerine karşı sürdürülen saldırıları hızlandıracaktır. Dolayısıyla bürokrasideki üst görevler siyasallaştırılıyor ve bugüne değin sürdürülen norm kadro çalışmaları anlamsızlaştırılıyor denilebilir.

Öngörülen norm kadro çalışmaları ise, kamu hizmetleri açısından ülkenin gereksinim duyduğu hizmetler ve hizmetin gerektirdiği personelin nitelik ve sayısal tespiti anlayışına göre yapılamamaktadır. Örneğin 1995 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nde yapılan bir norm kadro çalışması mevcut personelin sayısal yetersizliğini ortaya koymuş, ancak bütçe kısıtı nedeniyle rafa kaldırılmıştır. Kamu gelirlerinin borç ödemeleri için ipotek altına alındığı Türkiye koşullarında norm kadro, istihdamın azaltılması ve işlevsel esnekliğin artırılması sonucunu verecektir (Kansu, 2003: 4). Kısaca, halkın hizmet gereksiniminin belirlediği sayı ve nitelikte personel istihdamının değil, bütçe kısıntısının belirlediği bir norm kadrosu esas olacağından norm kadro çalışmaları anlamsızlaştırılıyor.

Kamu yönetimi reformu kapsamında öngörülen yeni kamu personel rejimi, çalışanların hak ve özgürlükler açısından en yüksek ortak paydada eşitlenmesini değil, tam tersine memurların istihdam güvencesinin ve sosyal kazanımlarının zayıflatıldığı, işçilerin ise esnek çalışma biçimleri içinde sendikasızlaştığı en düşük ortak paydada eşitlenmesini öngörmektedir (Erdoğan, 2004b: 36). Memuriyet rejiminin sözleşmeliliğe dönüştürülmesinin liyakat ilkesini zayıflattığı, siyasi kayırmacılık ve patronaja dönüşe yol açtığı kamu görevlisi olmayı tüm vatandaşların eşit hakkı olmaktan çıkardığı artık bilinen bir gerçektir. Getirmek istenen yeni personel sisteminin, iç örgütlenmesini örgütlü, nitelikli çalışanlar ile değil; esnek, savunmasız, iş güvencesi gösterdiği performansa bağlı olan bir yapıda yeniden kurmayı amaçladığını söylemek yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla, Kamu Personel Kanunu Tasarısında öngörülen sözleşmeliliğin kaçınılmaz bütünleyicilerinin, işsizlik, gelir azalması, güvensizlik, kayırmacılık ve sendikasızlaşma olacağı açıkça söylenebilir. Oysa bunun yerine kamu personel sistemi mutlak olarak liyakat ilkesini maksimum ölçüde işlerlik sağlayacak şekilde tasarlanmalıdır. Bir başka deyişle siyasal yaşamda ve kamu yönetiminde patronajı tasfiye etmek için her türlü yapısal önleme başvurulmalıdır (Güler; Öztürk; Aslan, 1999: 20). Liyakat ilkesinin işlerliğine dayalı bir atama, yükseltme ve maaş düzenlemesi oluşturmak, benzer işe eşit ücret ödeme gibi çalışma adaleti sağlamak ve bu yolla çalışanları olumlu anlamda güdülemek kamu bürokrasisinin performansını olumlu yönde etkileyecektir. İşte bu doğrultuda kamu personel yönetim sistemi yeniden düzenlenmeli ve bu sistem kamu çalışanlarının örgütleri yani memur ve kamu görevlileri sendikalarının etkin bir katılımıyla rasyonel bir temele oturtulmalıdır. Bununla beraber yapılacak reform, katılımın kurumsal çerçevesini ortaya çıkarmalıdır. Böyle bir kurumsal çerçeve, kamu çalışanlarının örgütleri aracılığıyla kamu personel yönetimi (atama, yükselme, yer değiştirme, sınıflandıma, maaş vb.) içinde söz

sahibi olabilmeleri anlamına gelecektir. Kısaca Türk Kamu Yönetiminin kamu yararını ve çalışan sınıfların ihtiyaçlarını dikkate alan bir yeniden yapılanmaya ihtiyacı vardır.

II.3.10. Performans Denetimi

Denetim; Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında “kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır” (m.38) şeklinde tanımlanmıştır. Denetim konusunda getirilen en büyük yenilik performans denetimidir. Tanımdan da görüleceği üzere klasik denetimin yanında performans denetimi, yani amaca yönelik denetim de yapılması gerekmektedir. Sayıştay Kanun Tasarısı Taslağında kanunun amacı açıklanırken performans esaslılık hususu üzerinde yoğunlaşmıştır. Dolayısıyla Sayıştay Kanun Tasarısı Taslağı, bu yeniden yapılanma çalışmalarının denetim ayağını bütünlemektedir.

Performans denetimi, ABD, Kanada, İngiltere, İsveç ve diğer bazı ülkelerde 1960’lı yılların sonunda uygulama alanı bulmuştur. Performans denetimi, kamu kaynağı kullanan idarenin etkinliğinin, ekonomikliğinin ve verimliliğinin ölçülmesidir. Diğer bir deyişle, kamu idarelerinin doğru şeyleri en az maliyetle yapıp yapmadıklarının incelenmesidir (Kesik, 2005b: 103). Kamu kurumlarının performans hesap verme sorumluluğunu yerine getirmelerinde ve şeffaflığın sağlanmasında, Sayıştayların önemli rolü vardır. Sayıştaylar performans denetimi ile kamu kurumlarının faaliyetlerinde ne

ölçüde başarılı olduğunu ve performansın nasıl geliştirilebileceğini ortaya koyarak: kurumların performanslarını geliştirmelerine, hesap verme sorumluluğuna ve şeffaflığa katkıda bulunur. Bu anlamda, performans denetimi, kamu kesiminde özel sektördeki piyasa mekanizmasının yerine geçen ve verimlilik, etkinlik ve tutumluluğu değerlendiren bir mekanizma olmuştur. Çünkü özel sektörde verimsizliğe karşı önlem olarak piyasa mekanizması gösterilmektedir. Bu mekanizma verimli, etkin ve tutumlu çalışmayan ya da en azından gelirleri giderlerini karşılamayan bir firmanın, iflas ederek piyasadan çekilmesine yol açmaktadır. Böyle bir mekanizma kamu sektörü için mevcut değildir. Başarısız olan bir bakanlık iflas etmeyecektir. Bu bakımdan kamu sektöründeki performans denetimi, özel sektördeki piyasa mekanizmasını ikame edecektir. Ancak performans denetiminin uygulanmasında karşılaşılan güçlüklerden en önemlisi kamu kesimi faaliyetlerinde uygulanacak performans ölçüm kriterlerinin somut ve standart bir şekilde belirlenememesidir.

Performans denetimi bir tür geri bildirim yolu olarak görülebilir. Buna göre performans yönetiminin bir alt alanı olan performans denetiminin temel fonksiyonu performansın ölçülmesi, değerlendirmeler yapılması ve performans konusunda gerekli ayarlama ve düzenlemelerin yapılabilmesi için geri bildirim sağlanmasıdır (Songur, 1995: 31). Performans yönetiminde denetim görevi farklı bir anlayışa sahiptir. Burada kontrol “ne yapıldı, ne yapılmadı” yerine “ne yapılmaya çalışılıyor, niçin yapılıyor, ne kadar iyi yapılıyor” ve bir adım daha atılarak “başka ne yapılmalı ve ne kadar daha iyi yapılmalı” soruları esas alınarak gerçekleştirilmektedir (Halis; Tekinkuş, 2003: 192). Performans denetiminin yapılabilmesi, performans esaslı bütçeleme uygulamasına geçilmesine bağlıdır. Bu durumda idareler, birinci aşamada, stratejik planlarını hazırlayacaklar, bu kapsamda stratejik amaç ve hedeflerini belirleyecekler; ikinci aşamada,

stratejik plan çerçevesinde yürütmek istedikleri faaliyetlerin kaynak ihtiyacı ile performans hedef ve göstergelerini içeren performans planını (programını) hazırlayacaklar ve üçüncü aşamada ise, amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını ve gerekçelerini ortaya koyan faaliyet raporunu hazırlayacaklardır. Böylece, performans denetimi, kamu idarelerinin sorumlulukları çerçevesinde faaliyetlerini yürütürken kamu kaynaklarını etkin, iktisadi ve verimli bir şekilde kullanıp kullanmadıklarını kontrol etmenin önemli bir aracı haline gelmektedir.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında iç ve dış denetim olmak üzere iki denetim öngörülmüştür. İç denetimin amacı hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesidir (m.39). Dış denetim ise kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve planlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesidir (m.39). Bu ayırmadan görüleceği gibi iç denetim amacı uygulamadaki aksaklıkların giderilmesi ve sürecin daha iyi bir şekilde işletilmesidir. Dış denetim ise kurumların hesap vermelerine yöneliktir. Tasarıda mali denetim, hukuka uygunluk denetimi ve performans denetimi yapılması hükmüne bağlanmıştır. 5018 sayılı Kanun'da da denetim konusunda “*iç kontrol*”, “*iç denetim*” ve “*dış denetim*” şeklinde ayırım yapılmıştır. KMYKK'nda *iç kontrol* “kamu idarelerinin mali işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan mali yönetim, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyetleridir” şeklinde tanımlanmıştır (m.55). *İç denetim*, “kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve

rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir” (m.63) şeklinde tanımlanmıştır (Öz; Kaplan, 2005: 255). İç denetim tanımından da anlaşılacağı üzere bir etkinlik denetimidir. İç kontrol ise bir hukuka uygunluk denetimidir. Bu kanunla iç denetim, mali yönetim ve harcama öncesi kontrol ile birlikte iç kontrolün bir parçası olarak kurgulanmıştır.

KMYKK ile *İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK)* oluşturulması hükme bağlanmıştır (m. 66). Görev ve yetkileri çerçevesinde, mali yönetim ve harcama öncesi kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İDKK tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır (Keleş, 2006: 5) İç denetim, *iç denetçiler* tarafından yapılır. İç denetçi iç denetimle ilgili görevini, İDKK tarafından belirlenen ve uluslar arası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirir. İç denetçiler, üst yöneticiler tarafından, sertifikalı adaylar tarafından atanır. Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır (Arslan, 2004: 179-180). İç denetçilerin kamu idareleri itibarıyla sayıları, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar İDKK’ca hazırlanarak, Maliye Bakanlığı’nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. 5018 sayılı Kanun’un 66’ncı maddesine göre; “Maliye Bakanlığı’na bağlı İDKK, yedi üyeden oluşur. Üyelerden biri Başbakanın, biri DPT Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın, biri Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın, biri İçişleri Bakanının, başkanı dahil üçü Maliye Bakanının önerisi üzerine beş yıl süre ile Bakanlar Kurulu tarafından atanır”. İç denetçi olarak atanacak kişiler de, bu kurulun koordinatörlüğünde Maliye Bakanlığı’nca eğitimden geçirilerek sertifika almış kişiler arasından müsteşarlar veya genel müdürler tarafından atanacaktır.

Ancak, İDKK mevcut uygulamada ve kanunun yerine getirmesini istediği görevleri yapma noktasında çok etkin olarak işleyemeyecek bir yapı ile teşekkül ettirilmiştir. Çünkü, işin niteliği itibariyle, bu tür kurullarda zamanını bütünüyle bu kurullara ayıracak kişilerin görev yapması gerekiyor. Şimdi bu Kurulda, Kanundaki temel haliyle üst yöneticiler veya genel müdürler görev alacaklar. Dolayısıyla bu kişilerin, oturup dünyada neler oluyor, Türkiye'nin yapısı nedir, bunları araştırıp inceleyip ülkemiz için denetim standartları oluşturmaya imkanları da zamanları da yoktur. Öyleyse bunu kim yapacak? Daha alt düzeydeki memurlar yapacak yani Maliye Bakanlığı'nın içerisinde bir birim bu işle görevlendirilecek, bu konularda çalışacak, standartları olgunlaştıracak, Kurulun önüne getirecektir. Kurul da kabul edecek veya değiştirerek kabul edecek veya kabul etmeyecektir. Yani kurul üyeleri önlerine getirilen konularda bizzat çalışmadıkları için evet veya hayır diyecek ve bir karara varacaklardır. Ancak İDKK'nun iskeletinin bu şekilde oluşturulması onu zayıflatacak, etkisizleştirecektir. Bunun yanı sıra Kurul üyelerinin sadece ayda dört kez toplanarak ve yarı zamanlı çalışarak iç denetim mesleğine yön veren bir anlayışla görevlerini yerine getirmesi de oldukça zordur. Bu yüzden Kurulun daha aktif bir şekilde ve mesleki gereklilikleri göz önüne alarak yeniden örgütlenmesi gerekmektedir.

İç denetçilerin atanması, görevden alınması, terfi ve tezkiyelerinin doldurulması, idarenin risklerinin değerlendirilmesi, denetim plan ve programlarının hazırlanması ve onaylanması, denetim veya danışmanlık görevlerinin belirlenmesi gibi kritik konularda önemli yetkilere sahip bir üst yönetici karşısında iç denetçiye güvence verecek herhangi bir mekanizma öngörülmemiştir. Üst yöneticilerin yetki ve sorumluluklarını gereği gibi yerine getirmemeleri durumunda, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin üst yöneticileri ilgili bakana, mahalli idarelerin üst

yöneticileri ise ilgili meclislerine karşı sorumlu olacaklardır. Bu kapsamda İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK)'na verilen görev ise iç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması durumunda anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmaktan öteye gitmemektedir. Üst yönetici ile iç denetçi arasında ortaya çıkabilecek muhtemel bir görüş ayrılığında İDKK'na verilen “anlaşmazlığın çözümünde yardımcı olunması” görevi gerçekten de iç denetçiye yeterli bir güvence vermekte midir? İç denetçiye güvence vermek bakımından bu maddenin işletilmesi mümkün müdür? Yoksa iç denetçi, üst yönetici karşısında korunmasız bir konumda mıdır? Eğer iç denetçiye güvence veren bir tedbir yok ise, iç denetim faaliyetinin bağımsızlığından ve iç denetçinin tarafsızlığından nasıl söz edilecektir? Ayrıca Kanun bir bütün olarak yürürlüğe girdiğinde İDKK mevcut haliyle bırakalım üst yönetici ve iç denetici arasındaki anlaşmazlıkların çözümündeki rolünü, merkezi yönetim daireleri kapsamındaki 135, sosyal güvenlik kurumları kapsamındaki 4, belediyeler kapsamındaki 3225 ve il özel idareleri kapsamındaki 81 olmak üzere toplam 3368 kamu idaresinden gelecek iç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılması gereken işlemler hakkında nasıl bir görev ifa edecektir? Kaldı ki Kurul üyelerinin asli görevlerinin devam ettiği göz önünde tutulduğunda durum daha da karmaşık bir hale dönüşmektedir (Keleş, 2006: 10).

Etkin bir kurumsal yönetim, etkin bir iç denetimi gerektirir. Etkin bir iç denetim ise, iç denetimin bağımsız bir faaliyet olarak yapılandırılması ve iç denetçilerin tarafsız görev yapmalarıyla mümkündür. Etkin bir iç denetim faaliyeti için 5018 sayılı Kanunda öngörülen tedbirler yeterli değildir. Söz konusu Kanunda öngörülen iç denetim faaliyeti, bağımsız nesnel bir güvence sağlama faaliyetinden ziyade bir danışmanlık faaliyetidir. İDKK'nun iç denetim faaliyetinin bağımsızlığını ve iç denetçilerin tarafsızlığını sağlama konusunda uygulanabilir bir rolü yoktur. İDKK; standartlar belirleyen, rehberler

hazırlayan, dokümantasyon sağlayan, eğitimler planlayan, arşivleme yapan ve istatistikler tutan bir konumdadır. Kanunda, idarelerce yürütülen iç denetim faaliyetlerinin standartlar ve rehberlere uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin değerlendirilmesi konusunda öngörülen uygulanabilir bir tedbir mevcut değildir. Kanunda, iç denetim faaliyetinin bağımsızlığını ve iç denetçilerin tarafsızlığını güvence altına alan hükümlere yer verilmemesi halinde kamu denetim sistemimiz etkin bir fonksiyon ifa etmeyen yeni bir denetim birimini daha bünyesinde barındırmış olacaktır.

Dış denetim ise faaliyet sonuçlarının dışarıdan bir kurum tarafından değerlendirilmesidir. Dış denetim kurumu Sayıştay'dır. Sayıştay Kanun Tasarısı Taslağında Sayıştay'ın "*düzenlilik*" ve "*performans*"¹³ denetimi yapması öngörülmektedir. Düzenlilik denetimi, "mali denetim" ve "uygunluk denetimini" kapsamaktadır. Mali denetim, mali tablo ve raporların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetimdir. Uygunluk denetimi ise, mali işlemlerin mevzuata uygunluğunun denetimidir (m.2). Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında merkezi idareye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birliklerinin dış denetiminin Sayıştay tarafından (bu hüküm, Sayıştay Kanun Tasarısı Taslağında da düzenlenmiştir), Sayıştay'ca belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak yapılacağı öngörülmüştür (Öz; Kaplan, 2005: 258). KMYKK'nda Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, "genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve

¹³ Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ve 5018 sayılı Kanun ile getirilen 'performans denetimi' ile artık kamu hizmetlerinin değeri ölçülürken kamu yararı ya da meşruluğu değil, maliyetinin düşük olup olmadığı (ekonomiklik), kaynak girdisi ve alınan sonuçların etkinliği (verimlilik) önemlidir. Hizmetin içeriği, kaynakların nasıl paylaştırılıp sunulduğu, halkın taleplerine ne ölçüde karşılık verildiği ve kamu yararı gibi ölçütler değerlendirme dışı kalmaktadır.

sonuçlarının TBMM'ne raporlanması" (m. 68) olarak belirtilmiştir. Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası standartlar dikkate alınarak mali denetim, hukuki denetim ve performans denetimi şeklinde gerçekleştirilecektir. Dış denetimin asıl amacı performans denetimidir. Zira, Sayıştay 1996 yılından itibaren performans denetimi gerçekleştirmek için yetkilendirilmiş ve görevlendirilmiştir. Sayıştay, hazırlayacağı "dış denetim genel değerlendirme raporunu" TBMM'ye sunar (Öz; Kaplan, 2005: 258).

Sayıştay Kanun Tasarısı Taslağı ile Sayıştay'ın görev alanı genişletilmektedir. Sayıştay, genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri, özel kanunlarla anonim ortaklık şeklinde kurulmuş olanlar da dahil olmak üzere diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç), bunlarla ilgili kuruluşları ve kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın tüm kamu hesaplarını (özel hesaplar dahil), fonlarını, kaynaklarını ve faaliyetlerini denetleyecektir (m.4). Sayıştay'ın görev alanını genişleten bu düzenleme ile getirilen en önemli yenilik KİT'lerin Sayıştay denetimi kapsamına alınmış olmasıdır. Böylelikle hem tüm kamu kurumları Sayıştay denetimine tabi tutulmuş olmakta ve hem de tüm kurumların (dış) denetimi tek bir kurum (Sayıştay) tarafından gerçekleştirilmektedir. Sayıştay Kanun Tasarı Teklifinin "Denetimlerde bağımsız dış denetçilerden yararlanma" başlıklı 47. maddesinde; "Kamu idarelerinin hesap ve işlemleri, Sayıştayca hazırlanacak raporlarda değerlendirilmek üzere bağımsız dış denetçi, yeminli mali müşavirler veya en az on yıl süreyle kamuda denetim elemanı olarak görev yapmış kişilere denetlettirilebilir. Bu denetimler Sayıştay denetçilerinin gözetimi altında Sayıştay denetim esas ve usullerine uygun olarak yürütülür," denilmektedir. "Uzman çalıştırılması" başlıklı 49. maddede ise "Sayıştay Başkanı, denetimler sırasında gerekli görmesi halinde, meslek mensuplarıyla birlikte *Sayıştay dışından uzman çalıştırmaya yetkilidir*. Sayıştay

dışından uzman görevlendirilme esas ve usulleri yönetmelikle düzenlenir,” denilmiştir. Ayrıca, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un 40’inci maddesinde, Sayıştay dış denetim görev ve yetkisiyle donatılırken, “... dış denetimi ... Sayıştay tarafından yapılır veya yaptırılır” kuralına yer verilerek, Sayıştay’ın dış denetim yetkisini devretmesine olanak sağlanmıştır. Bu düzenleme uyarınca Sayıştay, kapsama giren kurum ve kuruluşların denetimlerini özel ve bağımsız denetim şirketlerine yaptırabilecektir.

Günümüzde Sayıştay, halen denetlemekle görevli olduğu birimlerin % 13’ünü denetleyebilmekte, kalan % 87’si denetim dışı kalmaktadır. Sayıştay’ın denetim yapacağı alanın genişlemesiyle denetimsizlik oranı daha da yükselecek, Sayıştay bu görevi yabancı denetim şirketlerine yaptırmak durumunda kalacaktır. Denetimi özel sektöre yaptırabilme yetkisinin Sayıştay’a tanınması, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi sürecinin bir parçasıdır. Bu, dünya Sayıştaylarının sadece bazılarında ve son derece istisnai ve kısmi bir uygulamadır. Dolayısıyla Türkiye’de kamu kuruluşlarının, yerel yönetimlerin özel denetim firmalarının denetlenmesinin kaçınılmaz sonucunun denetimsizlik olacağı açıktır. Oysa Anayasa’nın 6’ncı maddesinde, hiçbir kimse ya da organın kaynağını Anayasa’dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı; 128’inci maddesinde, Devlet’in genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlilerince yerine getirileceği kurala bağlanmıştır. Bu kural uyarınca, Sayıştay’ın genel yönetim ilkelerine göre yürütülen asli ve sürekli görev olduğunda kuşku bulunmayan denetim görevini kamu görevlileri eliyle yerine getirmesi zorunludur. Bu da, denetim görevinin doğrudan Sayıştay’ca yapılması gerektiği anlamına gelmektedir. Ayrıca, Anayasa’nın 160’inci maddesinde de, Sayıştay’ın öngörülen hizmetleri “yapmakla” görevli olduğu belirtilmiş; Sayıştay’a bu görevleri kendi dışında bir

kurum ya da kuruluşa “yaptırma” yetkisi verilmemiştir. Bu nedenle, Sayıştay Kanun Tasarı Teklifi'nin 47. madde ve 5227 sayılı Kanun'un, dış denetim görevini özel ve bağımsız denetim kuruluşlarına yaptırılmasına olanak sağlayan 40'ncı madde düzenlemesi, Anayasa'nın 128 ve 160'ncü maddeleriyle bağdaşmamaktadır.

Bu hükümlerle ülkemizde yaşanan son gelişmelere paralel olarak taşeron bir denetim anlayışının benimsendiği anlaşılmaktadır. Bu Anayasaya aykırılık içermektedir ve böyle bir düzenleme kesinlikle mantıklı değildir. Yaşanılan yeni süreçte Sayıştay'ın etkinliğinin ve yetkilerinin artacağı ve mevcut yapının bu yetkileri kaldırmakta ve iş süreçlerine yetişmekte zorlanacağı muhakkaktır. Ancak bu zorluğun, yukarıda anılan maddelerde formüle edilmeye çalışıldığı gibi, taşeron bir denetim anlayışıyla aşılma istenmesi kesinlikle doğru değildir. Gereğince böyle bir düzenlemeye gidilmesinin nedeni, görev alanı genişletilen Sayıştay'ın iş yükünün hafifletilmesi olarak açıklanmaktadır. Oysa iş yükü artan Sayıştay'ın bu yükünü bu şekilde hafifletmektense personel imkanları artırılarak genişletilmesi, mali denetim yapan mevcut denetim elemanlarından (müfettiş, kontrolör, denetçi) nitelikli ve tecrübeli olanların Sayıştay'a katılması daha uygun olacaktır. Zira, kamu kurumlarının kısmen de olsa bağımsız dış denetçiler tarafından denetlenmesi kamu yararını zedeleyebilecektir.

Aslında hem 5018 sayılı Kanun hem de Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) ile Sayıştay'ın görev alanı genişletilmiştir. Ancak Sayıştay'ı her şeyden sorumlu kılmak, hiç bir şeyden sorumlu kılmamakla eşdeğerdir. Bu görev yükünü kaldıramayacak şekilde Sayıştay'a yüklemek, kamu örgütlerinin denetimini özel denetim şirketlerine yaptırmanın önünü açmanın bir hazırlığı olarak görülmelidir. Kamu hizmetlerini özel şirketlere gördürmenin önünü açan KYTK'nun onların denetimini de yine kâr amaçlı

çalışan özel denetim şirketlerine yaptırarak olması, halkın kamu yönetimini denetleme hakkının gasp edilmesiyle eş anlamlıdır. Zaten iç denetimi yapacak olanlar da siyasi memur gibi çalışacaktır. Üst düzey yöneticinin emir ve talimatlarına bağlı, onun değerlendirmesine bırakılmış bir iç denetim sistemi kurulması, iç denetimi yapacak olan amirlerin, iktidardaki siyasi kadro ile gelip gidecek olan bürokratlara bağlanması, denetimin içeriğinin de eğitim, rehberlik ve danışmanlık öncelikli olarak düzenlenmesi, kamu örgütlerinin denetimsiz kalması, siyasallaşması, kişiselleşmesi ve keyfileşmesine neden olacaktır. Şeffaf, saydam ve hesap verebilir olacağı söylenen kamu yönetimi bir sır perdesine bürünecek, halkın denetiminden çıkıp kâr garantili kamu hizmet alanlarını istila eden özel şirketlerin denetimine girecektir.

Bir diğer önemli konu ise, ilgili yasalarla Teftiş Kurulları'nın tasfiye edilmesidir. Aralık 2003'te kabul edilen 5018 sayılı Kanun ile Temmuz 2004'te kabul edilen 5227 sayılı Kanun, Teftiş Kurullarını kaldırmış onların yerine iç denetçiler tarafından yapılacağı belirtilen iç denetimi getirmiştir. "Teftişte esas amaç, denetlenen kurumun gelecekte daha mükemmel sonuçlar elde etmesine ve yolsuzlukların ve usulsüzlüklerin en aza indirilmesine yönelik çözüm önerileri getirmektir". Oluşturulmak istenen sistemde, iç denetim fonksiyonunun sahip olması gereken unsurlarından sadece "denetim" yetkisine yer verilmekte, iç denetim fonksiyonunun olmazsa olmaz unsurları olan "teftiş" ve "soruşturma" yetkisine yer verilmemektedir. Görüldüğü gibi getirilmesi öngörülen denetim sistemi ile taşra teşkilatları bulunan bakanlıklar da dahil olmak üzere bütün teftiş kurulları ortadan kaldırılmakta ve denetim işlevi bağımsız olarak çalışan profesyonel müfettişler yerine amir-memur ilişkisi içinde bulunan yöneticiler ile yöneticilere bağlı ve bağımlı iç denetçiler tarafından icra edilmeye çalışılacaktır! Keza tasarıya göre iç denetçilerin bağlı olduğu müsteşarlar hükümet ile gelip hükümet ile giden

yarı siyasi memur durumuna gelmektedirler (KYTK m.46). Diğer bir ifade ile iç denetçiler siyasi bir memur haline gelen kişilere bağlı ve sorumlu olarak çalışacaklardır.

Üçlü kararname ile atanan müfettişler yerine getirilmesi düşünülen iç denetçiler, üst yöneticiler tarafından atanacak ve doğal olarak onlar tarafından görevden alınabileceklerdir. Mevcut durumda her hangi bir kişi veya kuruluşun müfettişlerin işlerine müdahale etmesi, emir ve talimat vermesi veya telkinde bulunması mümkün değildir. Müfettişlik kurumunun kaldırılması ve yerine üst yöneticinin emir ve talimatına bağlı iç denetçilik sisteminin kurulması, ülkemizin öncelikli ihtiyacı durumunda bulunan ve üzerinde geniş bir toplumsal mutabakat sağlanan “yolsuzlukla mücadele” büyük bir darbe indirecektir. Atanmalarındaki sürecin doğal bir sonucu olarak iç denetçilerin siyasal iktidarların etkisinden uzak, bağımsız ve yansız denetim yapmaları mümkün değildir. Başka bir ifadeyle, böyle bir denetçinin talimatı altında çalıştığı üst yöneticinin kanunlara aykırı bir tasarrufunu rapor etmesi söz konusu olamaz. Bu nedenle iç denetçilerin yapacakları iş, tasarıda da yer aldığı gibi, “danışmanlık” faaliyetini aşamayacaktır. Bir başka sorun ise; belediyeler ve il özel idareleri ile ilgilidir. İç denetim, Belediye Kanununda belediye başkanı veya atayacağı iç denetçi tarafından yapılır diyor. İl Özel İdareler yasasında vali veya atayacağı iç denetçi tarafından yapılabilir deniyor. Bu çok sakıncalı bir durum, bu iç denetimin üst yöneticiye bilgi verme, yönlendirme bir takım aksaklıkları tespit edip yol gösterme imkanını ortadan kaldırıyor. Vali, il özel idareleri için, belediye başkanı belediye için iç denetçilik görevini yapamaz. Bu üst yöneticilerin kendi işlemlerinin hukuka uygun mu değil mi, yapılan işlemlerde bir takım aksaklıklar var mı, yok mu diye tespit edilmesini amaçlayan iç denetçinin yapacağı fonksiyonun yerine geçebilecek bir yaklaşım değildir. Aynı şekilde iç denetçinin üst yönetici tarafından atanması da siyasal iktidardan bağımsız, tarafsız bir iç denetim mekanizmasının oluşmasını

engellemektedir. Sözü edilen yasalar, denetim faaliyetinin uluslararası standartlara göre yürütülmesinin en temel koşulu olan bağımsızlık sorununa çözüm getirmemektedir. Denetim birimlerinin Teftiş Kurulları şeklinde örgütlenmesi bu kurulları bir ölçüde bağımsız kılıyordu. Bu kurulların bağımsızlığını artıracak düzenlemeler getirilmesi gerekirken, denetim birimlerinin Teftiş Kurulları biçiminde örgütlenmesine dahi son verilmiştir. Görevlendirilecek iç denetçilerin hiçbir birime bağlı olmadan, doğrudan kurum yöneticisine bağlı olarak görev yapacak olması ise, bağımsızlık kavramı ile hiçbir şekilde bağdaşmamaktadır.

Getirilen iç denetim ve iç denetçilik sisteminin en büyük sıkıntularından birisi de, farklı bakanlık memurlarınca müştereken işlenen suçların yöneticiler ve iç denetçiler tarafından soruşturulmasının çok zor olmasıdır. Öte yandan, üst yöneticiler tarafından işlenen suçların nasıl soruşturulacağı da belirsizdir. Söz konusu kanun tasarıları ile müfettişlik kurumu kaldırılacağına göre üst yöneticiye isnat edilen suçlarla ilgili soruşturmanın başka bir üst yönetici tarafından mı yapılacağı yoksa kendisine bağlı iç denetçilerce mi yapılacağı tartışmaya açık durumdadır! Örneğin bir müsteşara isnat edilen suçlarla ilgili idari soruşturmayı kim yapacaktır? İdari soruşturma yapılmayacaksa bu kişi doğrudan savcılığa mı bildirilecektir? Eğer öyleyse bu bildiri kim yapacaktır? Burada şöyle bir soru da akla geliyor: Suç işleyen bir memur hakkındaki soruşturmayı kim yapacaktır? Bu esnada KYTK şunu söylüyor; yönetici bu soruşturmayı başka yöneticilerden birine yaptırabilir. Yani idari denetim, soruşturma, inceleme görevlerini kendi dalında ihtisaslaşmış, sıfırdan denetim elemanı olarak alınmış, yetiştirilmiş profesyonel kişilerce yapılacak deniyor. Ancak yöneticinin idari denetim ve soruşturma görevini dışardan istediği kişiye devretmesi bu görevin objektif, tarafsız ve hukuk kurallarına uygun yapılmasını zedeleyecektir. Çünkü dışardan görevlendirilen kişi büyük

ihimalle yöneticinin hakimiyeti altında olacaktır. O halde bu şekilde yapılan idari denetim ve soruşturmanın doğruluğundan, gerçeğe uygunluğundan bahsetmemiz mümkün olmayacaktır. Yöneticilerin aynı zamanda denetim işlevinin de olması normaldir. Ancak teftiş kurulları bağımsız nitelikleri ile yöneticilerin denetimini de yapmaktadırlar. Doğaldır ki üst yöneticilerin de içinde olduğu yolsuzluklar ancak üst yöneticilerden belli ölçüde bağımsız denetim elamanları tarafından açığa çıkarılabilir. Sadece iç denetçiler eliyle etkin bir denetimden söz edilemez.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 75 inci maddesinde, “mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğraması, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emareler ortaya çıkması durumunda” ilgili Bakanın talebi veya Başbakanın onayı üzerine Maliye Bakanınca kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemlerinin mali karar ve işlemlerinin mevzuata uygunluğu yönünden “teftiş ettirileceği” belirtilmiştir. Bu maddede konu edilen teftişi, teftiş kurulları kaldırılacağına göre kim yerine getirecektir? Kısaca Kanun'unun 75. ve 77. maddelerine göre teftişe gitmenin zorunlu olabileceği koşullar kamuoyu baskısı üzerine olmuştur. Bu maddelere göre ilgili bakanın talep etmesi veya Başbakanın onayı üzerine Maliye Bakanı yetkili denetim elemanlarına yetki verecek, idarenin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini yani sistemlerini denetleyecek bu şekilde ise yolsuzluğu değil sistemlerin mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirecektir. Yani bu sınırlar altında teftişin hala var olduğunu, bir teftiş kurulunun var olduğunu söylemek mümkün değildir. Dış denetim kurumlarının teftiş ve soruşturma yetkisinin olmamasını anlayabiliriz. Ama iç denetim kurumlarının teftiş yetkisi, soruşturma yetkisi yoksa o zaman yolsuzlukların üzerine gidilemeyecek anlamı çıkar (Oyan, 2005: 461).

KYTK ile Teftiş Kurullarının yerine getirilmeye çalışılan iç denetim faaliyetinin gerekçesi, siyasetten arındırılmış bir denetim sistemi kurmak olmakla birlikte, aksine getirilmek istenen sistem, Teftiş Kurullarında var olan bağımsızlığı ve profesyonelliği ortadan kaldıran, denetimin tamamen siyasallaştırılması amacına hizmet edecek nitelikler taşımaktadır. Oysa iç denetim müessesesi Teftiş Kurullarının alternatifi değil yardımcı ve tamamlayıcı bir unsuru olmalıdır. Yani iç denetçilik müessesesinin getirilmiş olması, Teftiş Kurullarının kaldırılması için bahane kılınmamalıdır. Dünya yolsuzluk sıralamasında Türkiye'nin ön sıralarda yer işgal etmesinin sebebi Teftiş Kurulları olmadığı gibi; meselenin çözümünün Teftiş Kurullarının kaldırılmasında aranması fevkalade yanlıştır. Bu kanun tasarısı ile teftiş kurullarının lağvedilerek yerine getirilmeye çalışılan “iç denetçilik” müessesesi ile yalnızca “bağımsız denetim” ve “profesyonel” müfettişlik mesleği ortadan kaldırılmamakta, denetim konusunda birikime sahip teftiş kurullarının “kurumsal hafızası” da silinmektedir. Yıllar süren deneyimlerle oluşan “kurumsal hafıza”nın silinmesi ise *“suçla mücadele edeceklerine değil; ancak suçlulara yarar sağlayacaktır.”* Ayrıca KYTK'da öngörülen İç Denetçilik modeli Teftiş Kurullarının yerine ikame edilemez. Çünkü sözünü ettiğimiz iç denetçilik kurumu Devletin denetim ihtiyacını karşılamaktan çok uzak, idari hiyerarşiye bağlı bir danışmanlık faaliyeti niteliğindedir. Usulsüzlük ve yolsuzlukların toplumun ahlaki değerlerini ve Devletin devlet olmaktan kaynaklanan denetim fonksiyonu yerine getiren "profesyonel ve bağımsız müfettişlere" bugün her zaman olduğundan daha fazla ihtiyaç vardır.

Teftiş Kurulları, zaman zaman gündeme gelen siyasi tazyik ve yönlendirmelere rağmen “kamunun çıkarlarını” ön planda tutan bir çalışma anlayışını koruyan kamu kurumlarının başında gelmektedir. Teftiş kurulları, yargı kurumları gibi halkın adalet arayışının zeminleridirler ve kamu çıkarı için kamu adına hareket etme geleneğine

sahiptirler. Denetim elemanları yolsuzlukla mücadelenin ana aktörlerinden değildir. Bu nedenle de yolsuzlukları önleme gibi doğrudan bir görevleri yoktur. Teftiş kurulları yolsuzlukların önlenmesinden çok oluşan yolsuzlukların ortaya çıkarılması ve uygulanacak yaptırımlar konusunda idareye yardımcı olabilecek konumdadırlar. Yolsuzluğun önlenmesi sadece teftiş kurullarının üstesinden gelebileceği bir sorun değil; tüm sistemin sorunudur.

Dolayısıyla yolsuzluklar yalnızca Teftiş Kurulları'nın etkisizliğine bağlanamaz. Üstelik son yıllarda Yargıya intikal eden yolsuzluk dosyalarının neredeyse tamamı Teftiş Kurulları'nın çalışmalarıyla ortaya çıkarılmıştır. Ülkemizde “yargının siyasallaşması” veya “hukukun siyasallaşması” sorun olarak kamuoyunda nasıl ortaya konuyorsa ve yargı kurumunun “rehabilitasyonu” için, yargı personelinin özlük haklarından ve yargılama süreçleri ile mekanizmalarının iyileştirilmesi gerekliliğinden söz ediliyor ve lağvedilmeleri haklı olarak akla bile gelmiyorsa, Teftiş Kurullarının da lağvedilmeleri değil, daha etkili çalışmalarını sağlayacak düzenlemeler yapılması gereklidir. Sayıştay, Parlamento adına kamu kurum ve kuruluşlarının gelir ve giderlerini denetleyen bir hesap mahkemesidir. Bu niteliğiyle, idarenin eylem ve işlemlerini değil, bu eylem ve işlem sonuçlarını belgeler üzerinden denetler. Dolayısıyla, diğer ülke örnek ve deneyimleri de dikkate alındığında, hem Kıta Avrupası hem Anglo-Sakson sistemi benimsemiş ülkelerde Sayıştay'ın yanı sıra Teftiş Kurulları da yer almaktadır. Çünkü Teftiş Kurullarının yaptığı denetim, Sayıştay'ın yaptığı yalnızca idari eylem ve işlem sonrası ortaya çıkan belgeleri değil, eylem ve işlemlerin yapılmasının bütün aşamalarını kapsamaktadır. Her ne kadar, Sayıştay'ın soruşturmaları yapması gerektiği konusunda bazı istekler öne sürülmüş olsa da; ayrı bir meslek ve uzmanlık alanının konusu olan teftiş ve soruşturma fonksiyonlarının, görevi mali işlemleri ve tabloları denetlemek olan ve halen görev alanı içindeki denetim görevinin sadece % 13'ünü tamamlayabilen Sayıştay tarafından sağlıklı olarak yürütülmesi pek

mümkün görülmemektedir. Kaldı ki; Sayıştay'a yönetimin bir türevi olan teftiş ve soruşturma görevlerinin verilmesi halinde, bu durumun anayasanın “kuvvetler ayrılığı prensibi”yle de çelişeceği açıktır.

Kısaca 5227 sayılı Kanun’un CB tarafından da kabul edilip mevcut haliyle yasalaşması durumunda, ülkemizdeki yolsuzlukların daha da artması kaçınılmaz olacak ve bu alandaki kurumsal hafızanın yok edilmesi nedeniyle yolsuzlukla mücadele imkansız hale gelecektir. Teftiş ve Denetim Kurullarının kaldırılması ile Yargı tıkanacak, işlenmiş olan suçlar delil toplama aşamasında zamanaşımına uğrayacak, yolsuzluk yapanlar bir anlamda ödüllendirilecek, haksız yere itham edilen kamu görevlilerinin zan altında kalma süreleri uzayacak ve mağduriyetleri giderilemeyecektir. Dolayısıyla Teftiş Kurulları etkinleştirilecek şekilde düzenlenmelidir, varlığı korunmalıdır. Sayıştay’ın onayıyla dış denetime yabancı ve özel denetim kuruluşlarının denetim yolu kapatılmalıdır. Denetim sonuçları idarecilerin takdirine bırakılmayacak şekilde düzenlenmelidir. Ayrıca getirilen denetim ilkelerine hizmetin içeriği, kaynakların tahsisi, halkın taleplerinin karşılanması ve kamu yararı gibi ölçütler mutlaka eklenmelidir.

Ayrıca 5018 sayılı Kanun’un düzenlediği iç denetim ve performans denetimi ile SBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi Yrd. Doç. Dr. Ahmet Alpay Dikmen’in görüşlerine yer vermemizde yarar olacaktır. Dikmen’in görüşüne göre; “Kanun ile, temel denetim işlevini yürüten ve üyelerinin üçlü kararname ile atandığı Hesap Uzmanlığı, Maliye Teftiş Kurulu gibi kurullar tasfiye edilmekte, Mülkiye ve milli eğitim teftiş kurulları gibi geleneksel denetim yapıları ise üçlü kararnameyle atanma ve devleti temsil eden Cumhurbaşkanlığı onayından mahrum bırakılmakta; bu kurullar için siyasi atama gündeme getirilmektedir. Kanun, Maliye Bakanlığı'na bağlı çalışan ve üyelerinden birini

başbakanın, birini DPT Müsteşarı'nın, birini Hazine'nin bağlı olduğu Devlet Bakanı'nın, birini İçişleri Bakanı'nın, başkan dahil üç üyesini ise Maliye Bakanı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'nun atadığı yedi üyeden oluşan "İç Denetim Koordinasyon Kurulu" adında yeni bir kurul oluşturulmaktadır. İç denetçi olarak atanacak kişiler, bu kurulun koordinatörlüğünde Maliye Bakanlığı'nca eğitimden geçirilerek sertifika almış kişiler arasından müsteşarlar veya genel müdürler tarafından atanacaktır. Yasa bu yolla bir yandan Türk kamu yönetimi sistemine renk veren çok önemli bazı teftiş kurullarını ortadan kaldırmakta ya da siyasi atama yoluyla özelliklerini yitirmelerine neden olmakta, diğer yandan da klasik denetim sürecinin kendisini ortadan kaldırarak, danışma kurulları işlevine büründürmektedir. Kanun'un gerçek anlamda önerdiği tek denetim Sayıştay denetimi, yani dış denetimdir. Sayıştay halihazırda görev alanı içerisindeki kurum ve kuruluşların işlemlerinin, ancak yüzde 13'ünün denetimini yapabilmektedir. Dolayısıyla, denetim sürecinin salt Sayıştay denetimi ile sınırlandırılması aslında devletin fiilen denetim ödevinden vazgeçmesinden başka bir şey olarak yorumlanamaz" (Kansu, 2003: 14) şeklinde çok haklı olarak tereddütlerini ortaya koymuştur. Kaldı ki, siyasi etkilerden uzak ve uzmanlık temelinde örgütlenmiş Hesap Uzmanlığı, Maliye Müfettişliği'nin yanı sıra birçok Teftiş Kurulları gibi Türk bürokrasisi ile özdeşleşmiş önemli kurumlarımızın ortadan kaldırılması belki de bu Kanun'un en olumsuz sonuçlarından birisi olacaktır.

5018 sayılı Kanun, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması amacıyla sunulan diğer yasa paketleriyle (5227, 5216, 5302 ve 5393 sayılı yasalarla) uyumludur. Kamu işletmeciliği ve yönetim yaklaşımları çerçevesinde örgütlenmiş bir yasa öngörülmektedir. Kamunun denetlenmesi sürecini performans değerlendirmesi, performans denetimi, verimlilik, etkililik amaçlarına bağlamak, kamu yönetiminin başarı ölçütü olarak işletme yönetimleriyle aynı ölçütleri benimsemek demektir. Oysa kamu yönetimi ve kamu

hizmeti, kamu adına, kamusal süreçlerde kamu için hizmet verme ve bu hizmetleri yönetme anlamını taşımaktadır. Performans kriterleri çerçevesinde değerlendirme sözleşmeliliğe mahsustur, ekonomiktir. Oysa kamusal alan siyasi bir alandır, kamu personeli olma hakkı da Anayasamızda, ekonomik bir hak olarak değil, siyasi bir hak olarak tanımlanmıştır. Kamusal olanın etkinlik bağlamında analiz edilmeye başlanması, 1980 sonrası ortaya çıkan ve devletin küçültülmesi ve kamu kurum/kuruluşları ile kamu hizmetlerinin özelleştirilmesini hedefleyen neo-liberal yaklaşımların bir ürünüdür. Bu yaklaşım, kamu kaynaklarının özel sektöre çok ucuza veya bedelsiz aktarılmasının koşullarını hazırlamıştır.

Sonuç, diğer az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de dar gelirli ve işsiz vatandaşların sahipsiz kalması, kamu harcamalarının daraltılması, eğitim ve sağlık gibi hizmetlerin paralı hale getirilmesi ve gelir dağılımının aşırı oranda bozularak, işsizliğin artmasıdır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu da ne yazık ki bu çerçevede örgütlenmiş bir kanundur. Performans denetimi anlayışı ve bu anlayışın getirdiği “ekonomiklik, etkililik, verimlilik anlayışları” doğrudan kamu giderlerinin daraltılmasına yönelik olarak kurgulanmış gibidir. Kamunun ve kamu harcamalarının daraltılması anlamına gelen bu yaklaşımın, önümüzdeki yıllarda “performans kriterleri çerçevesinde” daha kârlı, ekonomik olarak daha etkili kamu hizmetlerine yönelmesi sonucunu doğuracağını; stratejik yönetim anlayışı, performans yönetim anlayışı, vizyon-misyon tasarımları yardımıyla kamunun kârlılığının artırılmasına, dolayısıyla da devletimizin iç ve dış borçlarının daha kolay ödenmesinin, yerli ve yabancı rantıye kesime kaynak transfer edilebilmesinin olanaklarını yaratılacağını tahmin etmek güç olmasa gerektir. Elbette ki bu yeni bir olgu değildir. Zaten uygulanmaktadır. Örneğin 2004 yılı Bütçe Hazırlama

Rehberi¹⁴, nde Şu tür ifadelere rastlamak günümüzde hiç de ŐaŐırtıcı değildir:

Bilindiği üzere, piyasalara güven verilmesi ve kamunun borçlanma gereğinin azaltılması sonucu reel faizlerin düŐürülmesi suretiyle sürdürülebilir bir borçlanma politikasına sahip olunması büyük önem taşımaktadır. Bu amaçla, kamu kaynaklarının kullanımında verimlilik ve etkinliğin artırılması ve mali disiplinin sağlanması zorunlu bulunmaktadır. Bu çerçevede, 58. ve 59. Cumhuriyet Hkmetleri tarafından kabul edilen Acil Eylem Planı çerçevesinde çok sayıda tedbir alınmış, ayrıca yapısal reformlar da aşamalı olarak uygulanmaya başlanmıştır. 2004 yılı, özelleŐtirmeler ve yeniden yapılandırımlar yoluyla kamu sektörünün ekonomideki payının küçüleceği, finans sektörünün ise 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri sonrası dönemde içinde bulunduğu belirsizlik ortamından tamamen çıkararak ekonomik geliŐmede dinamik bir fonksiyon üstleneceği ve reel sektörün ekonomik etkinliğin artırılmasındaki rolünün güçleneceği bir yıl olacaktır. Dolayısıyla, halihazırda uluslararası mali kuruluşların desteğinde yürütülen ekonomik programın semerelerinin tam anlamıyla yakında ortaya çıkması beklenmektedir.

Yukarıdaki ifadeler toplumsal bir tercihin göstergesi olarak gösterilmektedir. Açıkça kamu yönetimi reformlarının da aynı toplumsal tercihlerin sonucu olduğu belirtilmektedir. Buna göre, AKP Hkmeti borç aldığı kesimlere, rantiyelere ve IMF politikalarına öncelik vermektedir. Devletin nceliği sosyal harcama yapmak, işsizliği azaltmak, eğitimi artırmak gibi yaklaşımlardan kaymıştır. Bu kayma elbette ki yeni değildir. Ancak bu yasa bu öncelikleri “yasal bir çerçeveye” oturtmaya yönelmektedir, bu bakımdan önemlidir. Üstelik performans kriterlerinin, göstergelerinin belirlenmesinde, uygulanmasında ve denetlenmesinde de önemli problemler yaŐanacaęını tahmin etmek g

¹⁴ “2004 Yılı Bütçe ağırısı” 29 Haziran 2003 tarih ve 25153 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıŐtır.

olmasa gerekir. Ayrıca yasanın dili de en yeni yönetim ve Dünya Bankası kavramlarıyla donatılmıştır. Bu kavramlardan bazıları: Toplam kalite, vizyon-misyon, şeffaflık, açıklık, hesap verebilirlik, stratejik planlama, stratejik yönetim, performans yönetim, performans planlama, performansa dayalı ücret vb'dir.

III.BÖLÜM:TÜRK KAMU MALİ YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE BU YAPILANMAYA 5018 SAYILI KANUN'UN GETİRDİKLERİ

III.1.Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasının Sebepleri ve Performans Esaslı Bütçeleme

Ülkemizde bütçe hakkı 1924 Anayasası ile birlikte tanınmış ve kamu mali yönetim sistemine ilişkin Cumhuriyet döneminde ilk düzenleme, 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu (MUK) ile gerçekleştirilmiştir. Ancak, 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Kanunun esasları, Cumhuriyet öncesi dönemde uygulanmaya başlanmıştır. Yani, esasında modern bir bütçeye sahip olma çabası daha önceden başlamış ve 1910 yılından itibaren 1050 sayılı Kanunun temel ilkelerinin uygulanmasına başlanmıştır. Kamu mali yönetim sisteminin anayasası olan 1050 sayılı Kanun, 1927 yılından itibaren çok küçük değişikliklerle ülkemizde yaklaşık seksen yıl süre ile uygulanmıştır. Bu süre içinde, dünyadaki kamu mali yönetimi ve denetimi sistemlerinde önemli değişimler yaşanmış ve uluslar arası uygulama örnekleri ortaya çıkmıştır. Ülkemizde de aynı zaman diliminde, kamu idarelerinin sayıları giderek artmış, nitelik ve teşkilatlanma şekilleri ile kamusal mal üretiminde nitelik ve nicelik yönünden önemli değişiklikler olmuştur. Bunların yanında dünyadaki değişiklikler, Türkiye'deki kamu mali yönetim sistemi alanında büyük anlayış değişikliklerinin ortaya çıkmasını beraberinde getirmiştir (Mutluer; Öner; Kesik, 2006: 123).

Ülkemizde yıllardır devam eden yapısal reform çalışmalarının içinde mali yönetim alanındaki reform veya değişim çalışmaları da yer almıştır. Bu çalışmalar “mali yönetim reformu”, “kamu harcama yönetiminde reform” veya “bütçe reformu” gibi kavramlarla ifade edilmiştir. Bu çerçevede kamu mali yönetimi ve mali kontrol kanununda sürdürülen çalışmalar son yıllarda hızlandırılmış, bir yandan Avrupa Birliğine üyelik sürecinde mevzuat uyumunun sağlanması ve diğer yandan uluslar arası kuruluşlardan Dünya Bankası ve IMF ile yapılan anlaşmalarla birlikte bu çalışmalar önemli ölçüde sonuçlandırılmıştır. Peki bu aşamaya neden gelinmiştir, bu tür çalışmalara neden gerek duyulmuştur, mali yapımızda ne gibi sorunlar yaşandı ki performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmek istendi? Bütün bu sorulara cevap bulmak için Türk kamu mali yönetiminde yaşanan sorunları ele almamızda yarar vardır.

III.1.1. Türk Kamu Mali Yönetiminde Yaşanan Sorunlar

Cumhuriyet dönemi Türk bütçe sistemini üç ana dönem şeklinde incelemek gerekir. Bunlar; program bütçe sisteminin uygulanma girişimlerine başlanılan döneme kadar olan süreç (klasik bütçe sisteminin uygulandığı yıllar), 1973 yılından 2006 bütçesine kadar geçen ve program bütçe diye nitelendirilen, ancak bu sistemin uygulanamadığı dönem ile 2006 bütçesi ile birlikte 5018 sayılı Kanunun uygulanmaya başladığı yeni dönemdir. Şimdi bu dönemlerde yaşanan sorunların tek tek ele alınarak günümüz Türk kamu mali yönetiminin neden yeniden yapılandırılması gerektiği ve bunun için neler yapıldığı konusunun ayrıntılı olarak incelenmesi yararlı olacaktır.

III.1.1.1. Klasik Bütçe Sisteminin Sorunları ve Plan-Program-Bütçe Sistemine Geçiş Nedenleri

Klasik devlet anlayışında meydana gelen değişmeler sonucu devletin görevleri artmış, devletin üstlenmiş olduğu bu görevleri yerine getirebilmesi için de sınırlı kaynakların etkin şekilde kullanılması gereği ortaya çıkmıştır. Klasik bütçe sisteminde kamu hizmetlerinin etkinliğini ölçmek ve değerlendirmek mümkün olmadığından devlet bütçesinde değişim ve gelişme gereksinimi ortaya çıkmıştır. Bütçe, çağdaş anlamı ile hükümet politikaları, kalkınma planı ve programlarının uygulama alanı olup, ekonominin kamu kesimini yönlendirmek amacı için kullanılmaktadır. Klasik Bütçe Sisteminin uygulamadan kaynaklanan sorunları yanında toplumun diğer birimlerindeki aksaklıkların da bütçe sistemine yansımaları olmaktadır. Öte yandan, yeni idari ve teknik yöntemlerin bütçe sistemine aktarılmasındaki yetersizlik sistemin zayıf ve eksik yönlerini daha belirgin hale getirmiştir. Klasik bütçe sisteminin aksaklıkları şu şekilde sıralanabilir (Öztek, 2000: 447,448,449):

1- Plan-program-bütçe ilişkisinin kurulamaması: Bütçe sistemi; plan-program, program-bütçe ve plan-bütçe ilişkisini kuramamıştır. Hazırlanan planlar arkasında gerekli olan siyasi taahhüdün bulunmaması, planların zaman içinde her şeyi kapsayan niyet metinleri haline dönmesi, bütçe hazırlanmasının hazırlanan hizmet programları çerçevesine oturtulmaması bütçelerin daha çok plan ve programlardan kopuk olarak hazırlanmasına neden olmaktadır. Bu da bütçelerin ekonomik kalkınmanın bir aracı olma özelliğini kaybettirmekte, kaynakların belirli bir plan dahilinde tahsisi mekanizmasını da bozmaktadır.

2- Amaç ve hedeflerde belirsizlik: Her bir programın yöneldiği amaçların tam belirlenmemiş olması bütçe uygulamasını aksatmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının yürütecekleri hizmetler mevzuatla belirlenmektedir. Ancak, kurum ve kuruluşların görev tanımlarının açık bir şekilde yapılmamış olması bir çok kurumu aynı türden görevleri yürütmek ile karşı karşıya bırakmış bu da kaynakların etkin dağılımını engellemiş ve program amaçlarının temelsiz kalmasını beraberinde getirmiştir.

3- Kısa vadeli olması: Bütçenin yıllık olması ilkesinin bir sonucu olarak, bütçeler kısa vadeli olarak hazırlanmakta olup, uzun dönemli hizmetler ve özellikle birkaç yılı kapsayan projeler için yetersiz kalmaktadır.

4- Genel bütçe dışına çıkarılan kamu hizmetleri ve kaynakları: Bütçenin birlik ve genellik ilkelerine aykırı olarak bazı kamu hizmetleri genel bütçe dışında yürütülmekte, kamu kaynakları da aynı şekilde genel bütçe dışında idare edilmektedir.

5- Bütçe ve bütçe dışı faaliyetlerin koordinasyonsuzluğu: Bütçe ve bütçe dışı faaliyetlerin birbiriyle koordineli bir şekilde kamusal karar alma sürecinde bütün olarak ele alındığını söylemek mümkün değildir. Muhasebe, kodlama ve raporlama yapısının yetersizliği de bu koordinasyonsuzluğu güçlendirmektedir. Yukarıdaki bütün bu sorunlar nedeniyle ülkemizde kaynakların etkin kullanılabilmesi, kamusal bütçe sistemimizin verimli hale getirilerek kaynak israfının önlenmesi amacıyla yeni bir bütçe sistemine plan-program-bütçe sistemine diğer bir adıyla program bütçe sistemine geçilmiştir.

III.1.1.2. Planlama-Programlama-Bütçeleme Sisteminin Sorunları ve Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Geçiş Nedenleri

Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS), girdilerin kontrolünden çok, çıktılara önem veren, birden çok bütçe yılının esas alındığı ve nedeni harcandığından çok, nelerin yapıldığının ortaya konulduğu, hükümetin saptadığı amaçları gerçekleştirmek için mevcut kaynakların alternatif yollar arasında dağıtımında isabetli kararların alınmasına yardımcı olan bir sistemdir. Bir anlamda, önceliklerin çıktı temelinde tespit edilerek mevcut kaynakların bu öncelikler arasında dağıtımıdır. Sistemin temel niteliği “planlamaya” dayanmasıdır. Planlama orta vadeli bir projeksiyon ile amaçların ve maliyetlerin saptanmasıdır. Önemli olan, gelecek yıllara ait hedefleri sadece belirlemek değil, geçmiş yıllardaki uygulamaların bugüne ve bugünkü kararların da geleceğe ne şekilde yansıdığına ortaya konulmasıdır. Sistemin ikinci niteliği, kamu hizmetlerini “programlama” ile ayrıştırmak ve her programın kapsadığı alt hizmetleri belirlemektir. Programlama daha kısa dönem içinde söz konusu planın daha etkin bir şekilde uygulanması ve kontrol edilmesidir. Böylece, programlama planlamanın “bütçelemeye” dönüşümünü hazırlayan ve kamu idari birimlerinin girişecekleri hizmetleri belirleyen bir süreç olmaktadır. Bütçeleme ilke olarak programın uygulamaya dönüştürülmesi olarak ifade edilebilir (Öztek, 2000: 450-451).

Planlama-programlama-bütçeleme sistemi, kamu hizmetlerinin planlanması, programlanması ve bütçelenmesi arasındaki ilişkiyi kurmayı amaçlamaktadır. Kamu hizmetlerinin önceden belirlenmiş olan plan ve programlara göre yerine getirilmesi, bu çerçevede kamu hizmetlerinin maliyetlendirilmesi, etkinliğin sağlanması bakımından

önceliklerin belirlenmesi için niceliksel analizler kullanılarak kamu idaresinin amacını en iyi şekilde gerçekleştirecek olan programın seçilmesini sağlayan planlama-programlama-bütçeleme sistemi, karar vericiler için önemli bir araç olmuştur. Program bütçe, kamu ekonomisinin özel ekonomi kurallarına göre düzenlenmesini, kamu kaynaklarının en etkin bir şekilde kullanılmasını ve kamu harcamalarının yöneldiği amaçlara göre program maliyetlerinin belirlenmesini esas almaktadır. Dört yıllık program bütçe hazırlık çalışmalarından sonra 1973 mali yılında program bütçe sistemine geçilmesi hükümet tarafından benimsenmiş ve 1973 Mali Yılı Bütçesi bu yeni anlayışa göre hazırlanmıştır (Mutluer; Öner; Kesik, 2006: 127). Sisteme önce program bütçe şeklinde yaklaşılmış ve daha sonra plan-program bütçe sistemi geliştirilmiştir. Bu bakımdan bazı yazarlar, bunları ayrı sistemler olarak kabul ederler. Oysaki, plan-program-bütçe sistemi, esasında program bütçe şeklinin geliştirilmiş şekline başka bir şey değildir (Mutluer; Öner; Kesik, 2006: 107).

Türkiye’de PPBS geliştirilememiş, bu dönem zarfında klasik bütçe sisteminde yaşanan sorunlar devam etmiş, başlangıçta amaçlanan sistem ve yaklaşım değişikliğini gerçekleştirememiştir. PPBS’nin başarılı olamama nedenlerini şöyle özetlemek mümkündür: Türk bütçe sisteminde planlama-programlama-bütçeleme ilişkisinin kurulması yönünde önemli bir çaba sarf edilmemiştir. Özellikle plan ve program arasında sürekli bir ilişki ve geçişmeyi sağlayacak yapı kurulamamıştır; program bütçe ayrıntılı bilgiye ve program analizlerine uygun bilgilere ihtiyaç duyar. Ayrıca bu bilgilerin sürekli izlenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Ancak sistem bilgi toplama ve bu bilgiyi raporlama süreçlerini gerektirdiği halde, bu yönde bir gelişme görülmemiştir. Bunun için muhasebe sistemi yeniden düzenlenmemiştir. Program bütçenin uygulanabilmesi için muhasebe birliği gereklidir; bütçelerin esas başarısı, harcamaların gereği şekilde

denetlenebilmesine bağlıdır. Bu sistemde, özellikle yapılması gereken denetimleri yeterince yapabilmek ve bunların sonuçlarının Parlamentolarda denetimini sağlayabilmek mümkün olamamıştır. Yukarıda sıralanan ve buna benzer nedenlerle plan-program ve bütçe sistemi uygulamada istenileni verememiştir. 1973 mali yılında program bütçenin hayata geçirilememesinin en önemli nedenlerinden biri de hükümetçe benimsenmeden ve ülkedeki siyasi istikrarsızlık döneminde tam bir hazırlık olmaksızın uygulamanın başlatılmasıdır. Uygulamada siyasi kararlılığın yeterince güçlü olmaması, yapılması gerekli olan ve 1973 Bütçe Hazırlama Rehberinde öngörülen mekanizmaların kurulamaması klasik bütçe sistemi uygulamasının devam etmesine neden olmuştur. Program bütçe sisteminde bütçe hazırlığı çok uzun bir süreyi gerektirmektedir. Bilgilerin toplanması, raporlanması ve maliyet fayda analizlerine uygun bilgi sisteminin kurulması, yeni örgütlenme yapısının oluşturulması, Maliye Bakanlığı ve diğer kurumlar arasındaki koordinasyonun sağlanması gerekmektedir. Her ne kadar, bütçe ve plan arasında YPK ve Bakanlar Kurulu düzeyinde başlangıçta bir uyum sağlanmaya çalışıldıysa da alt düzeydeki teknik çalışmalarda koordinasyon yeteri kadar sağlanamamıştır (Öztek, 2000: 459).

Bilindiği üzere ülkemizde vergilerin ve diğer gelir kaynaklarının harcamaları izleyecek şekilde artırılmasında sıkıntı çekilmektedir. Bu nedenle kaynakların etkin kullanımı çok önemlidir. Diğer yandan enflasyon 1974 yılı petrol krizinden sonra ülkemiz ekonomisinin temel sorunlarından birisi haline gelmiştir. Bu nedenle programlar her ne kadar planlara uygun olarak hazırlanırsa da, günün değişen koşulları ve yüksek enflasyon nedeniyle planların hedeflerden saptığı ve özellikle yatırım projelerinin yıllarca tamamlanamadığı görülmektedir. Enflasyon olgusu bizim gibi gelişmekte olan ülkelere program bütçenin uygulanamama nedenleri arasında önemli bir faktör olarak sayılabilir.

Çünkü geleceğe yönelik sağlıklı tahminler yapabilmek zordur. Sosyal ve ekonomik yapı, planlamaya, programlamaya uygun değildir. Ayrıca, bilginin elde edilmesi, arşivlenmesi, paylaşılması konusunda sıkıntılarımız bulunmaktadır. Örneğin, bütçe görüşmeleri esnasında kurumdan alınacak bilgilerle program bütçe esasına göre analiz yapılmak amaçlanmaktadır. Fakat kurumlar klasik anlayışla bilgileri eksik vermekte, saklamakta, bazen de yanlış vermektedir. Bu nedenle kamu yönetimine güven esasının getirilmesi gerekmektedir (Öztek, 2000: 460-461).

III.1.1.3. 1050 Sayılı Kanunun Uygulandığı Dönemde Türk Kamu Mali Yönetiminde Yaşanan Genel Sorunlar ve 5018 Sayılı Kanun'a Geçiş

Bilindiği üzere, kamu mali yönetim sistemimiz 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı MUK ile düzenlenmiştir. Bu Kanun çok az sayıda değişiklikle bugüne kadar yürürlükte kalmış ve kamu mali yönetimini düzenleyen temel kanun olma niteliğini sürdürmüştür. Söz konusu kanun uygulamada “mali mevzuatımızın anayasası” olarak da adlandırılmıştır. Ancak Türkiye’de 1970’li yılların başından itibaren ekonomik yapı hızla bozulmuş, istikrarı yakalamak için yapılan birçok girişim siyasi yapıdaki dalgalanmalarla da birleşince sonuçsuz kalmıştır. Türkiye, yüksek enflasyon, kamu açıkları, istikrarsız büyüme, yüksek faiz ve bozuk gelir dağılımı ile sürekli olarak uğraşmış, bazı kısa dönemli iyileşmeler dışında sorunlarına köklü bir çözüm bulamamış ve aradığı istikrarı sağlayamamıştır. Bu arada, yapısal reformlarla desteklenmeyen istikrar paketlerinin ömrü de kısa süreli olmuştur. Bazı yıllarda ekonomik ve mali durumda iyileşmeler kaydedilse de sistem kolayca bozulabilir niteliğini kaybetmemiştir. Kamu mali yönetimi alanındaki çalışmalarda ortaya konulan mevcut mali yönetim sistemimizin temel eksiklikleri veya bu

sisteme yöneltilen başlıca eleştirileri ana başlıkları ile şu şekilde sıralamak mümkündür (Arcagök; Yörük; Oral; Korkmaz, 2004: 3-4; Mutluer; Öner; Kesik, 2006: 129-130-131; Öztekin, 2000: 461):

Bütçe sistemi; plan-program, program-bütçe ve plan-bütçe ilişkisini kuramamıştır. Hazırlanan planların arkasında gerekli olan siyasi taahhüdün bulunmaması, planların zaman içinde her şeyi kapsayan metinler haline dönüşmesi, bütçelerin plan ve programlardan kopuk hazırlanmasına neden olmuştur. Dolayısıyla bütçeler plan ve programlarda öngörülen hedefleri gerçekleştirmekten uzak kalmıştır. Böylece bütçeler, stratejik karar alma aracı olmaktan çıkmıştır; mali yönetim sistemimizin ve bütçenin kapsamı dar kalmıştır¹⁵. Mevcut bütçe türleri arasından sadece genel ve katma bütçeler kanunla yürürlüğe konulmakta, diğer bütçeler ise yetkili idari merciler tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Bu bütçelerin uygulama usul ve esasları tabi olunan mevzuat hükümlerine göre önemli farklılıklar arz etmektedir. Kısaca kamu gelir ve giderlerinin bu denli birbirinden farklı ve birbirinden ayrı kurumlarda toplanması ile harcanması, çok sayıda kamu tüzel kişiliğinin oluşturulması harcama disiplini bozmuş, devletin inanılabilirliğini ve güvenilirliğini azaltmıştır; kamu kurum ve kuruluşlarının önlerini görebilecekleri stratejik planlar yapılamamıştır; devletin fonksiyonel analizi ve dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşlarının görev tanımları çok açık bir şekilde yapılmamıştır. Bu bakımdan bazen birçok kurumun aynı türden görevi yürüttüğü görülmüş ve kamu idareleri arasında hizmet çakışmaları ortaya çıkmıştır. Bu da, kaynakların etkin dağılımını ve kullanımını güçleştirmiştir; yönetsel sorumluluklar açık bir şekilde tanımlanmadığı ve aralarında önemli çakışmalar olduğu için, harcama sorumlulukları yetkiye göre

¹⁵ Ülkemizde konsolide bütçeyi oluşturan genel bütçeye dahil idareler ve katma bütçeli idarelerin yanı sıra bunlara bağlı döner sermayeli işletmeler ve fonlar ile mahalli idare bütçeleri ve kanunla kurulan kamu tüzel kişiliğine haiz idarelerin bütçeleri olmak üzere değişik bütçe türleri bulunmaktadır.

dağıtılmamıştır. Kamu harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesi iyi kurulmamıştır; borçlanma ile ilgili bazı işlemler, genel ve katma bütçe ile ilgili olmalarına rağmen bütçeleştirilmemiştir. Sözü edilen bu uygulama, net borçlanma hasılatının bütçe açısından fazla olmasına yol açmış, bu durum mali disipline aykırı davranıldığı ve bütçe lemede samimiyet ilkesinden uzaklaşıldığı en önemli göstergesi olmuştur; devletin varlıkları ile ilgili kayıt ve kontrol sistemi, yeterli etkinlik düzeyine ulaşamamıştır. Ayrıca devlet, taahhütleri konusunda tam bir bilgi setine sahip olamamıştır.

Belirtilmiş olan bu eksiklikler, özellikle son yıllarda kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasına hız kazandırmıştır. Bu eksiklikleri veya eleştirileri gidermeye yönelik çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmaların sonuçları da dikkate alınarak mali yönetim sistemimizde değişiklik yapmaya yönelik düzenlemelere gidilmiştir. Sekizinci beş yıllık kalkınma planında; kamusal faaliyet alanı içinde yer alan ve hizmetin niteliği itibarıyla bütçe ile ilgisi kurulması gereken kamusal harcamaların bütçe içine alınması; orta vadeli harcama perspektifine dayanan bütçeler hazırlanması; kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin kullanılmasını sağlayacak düzenlemeler yapılması; mali saydamlığı sağlayacak mekanizmalar geliştirilmesi; muhasebe ve raporlama standartlarının geliştirilmesi; siyasi ve yönetsel yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması, bu tanım üzerine kurulu bir hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi; denetimi sınırlayan düzenlemelerin kaldırılması; performans denetimine geçişin sağlanması gibi önlemlere yer verilmiştir. 2001, 2002 ve 2003 yılları programlarında, Türkiye'de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planına İlişkin Bakanlar Kurulu Prensip Kararında, 59'uncu Hükümet Programında, Acil Eylem Planında da benzeri ifade ve yaklaşımlara yer verilmiştir. Maliye Bakanlığında

oluşturulan bir komisyonun çalışmaları sonucunda Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Taslağı hazırlanmış, komisyon çalışmaları sırasında AB, DB ve IMF uzmanları ile Başbakanlık, Sayıştay, DPT Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığından katılan uzmanlarla görüşmeler yapılmış ve hazırlanan Tasarı 30/07/2002 tarihinde Başbakanlığa sevk edilmiştir. Ancak erken genel seçimler nedeniyle söz konusu tasarı TBMM’de görüşülememiştir (Arcagök; Yörük; Oral; Korkmaz, 2004: 4-5).

Kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi alanındaki çalışmalar 2003 yılı içinde Acil Eylem Planı’na uygun olarak hızlandırılmıştır. Bu çalışmalar sonucunda, ilgili kamu idareleriyle Nisan-Haziran 2003 döneminde çeşitli toplantılar yapılmış ve son şekli verilen tasarı, Temmuz ayında Başbakanlığa gönderilmiş ve Bakanlar Kurulu tarafından TBMM’ne sunulmuştur. Plan ve bütçe komisyonundaki görüşmeler sonucunda komisyon üyelerinin katkılarıyla son şekli verilen tasarı 10.12.2003 tarihinde TBMM’de kabul edilmiş ve Kanun 24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. KMYKK, 1050 sayılı MUK’nun düzenlediği hususları kapsamakta, ayrıca bu alanda dünyadaki gelişmelere uygun yeni düzenlemeler getirmekte ve ülkemizde 1927 yılından bu yana uygulanmakta olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununu yürürlükten kaldırmaktadır. 5018 sayılı KMYKK’yla (Arcagök; Yörük; Oral; Korkmaz, 2004: 5); Bütçe bütünlüğünün sağlanması, kalkınma planı ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulması, sağlıklı bir hesap verme mekanizmasının kurulması, harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç mali kontrol sisteminin oluşturulması, kamu mali yönetiminde verimlilik, etkinlik, tutumluluk, hesap verilebilirlik, şeffaflık, çok yıllık bütçeleme gibi çağdaş mali yönetim anlayışının temel ilkelerinin hakim olması amaçlanmıştır. Yukarıda bahsedilen çalışmalar sonucunda, 1050

sayılı Kanunun yerine geçmek üzere, 5018 sayılı KMYKK çıkarılmış ve 2006 yılı bütçesi bu yeni anlayışa uygun olarak hazırlanmıştır. Bu gelişmelere paralel olarak 5018 sayılı Kanun ile kamu mali yönetiminde mali disiplin, hesap verebilirlik ve mali saydamlık hedeflenerek kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak üzere performans esaslı bütçelemeye geçiş öngörülmüştür. Kanun stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme başlığını taşıyan 9. maddesi ile bütün kamu idarelerinin performans esaslı bütçelemeye geçişini öngörmüştür..

III.1.2. 5018 Sayılı Kanun’un Türk Kamu Mali Yönetim Sisteminde Getirdiği Yenilikler

Kamu yönetimi reformunun mali ayağını oluşturan 5018 sayılı Kanun 10 Aralık 2003 tarihinde TBMM’ce kabul edilmiştir. Yeni çıkarılan Kanun, kamu mali yönetimini, “Kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçleri¹⁶”dir, şeklinde tanımlamıştır. Devlette mali yönetim ve denetim sistemini 2005 başına kadar aşamalı olarak değiştirmeyi öngören KMYKK 76 yıldır uygulanmakta olan Muhasebe-i Umumiye Kanununu ortadan kaldırmaktadır. Bu yeni kanun hesap verme sorumluluğu, mali saydamlık, stratejik planlama, performans planlaması, performans denetimi gibi performansa dayalı bütçenin temelini oluşturan kavramları bünyesinde barındırmaktadır. Kanunun 1. maddesinde, kaynakların kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda etkin, verimli ve ekonomik bir biçimde kullanılması bu yolla hesap verme mekanizmasının gerçekleşmesi ve mali saydamlığın sağlanması için kamu mali yapısının yeniden düzenlenmesinin gereği amaç olarak ifade bulmuştur. Bu amaç

¹⁶ 5018 sayılı KMYKK’nun ‘tanımlar’ başlıklı 3. maddesi, s. 3.

performansa dayalı bütçenin temel ilke ve hedefleri ile birebir örtüşmektedir (Ateş; Çetin, 2004: 279). Yeni bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulmasını hedef alan bu kanunla amaçlanan hususları, yapılan değişiklikleri ve getirilen yenilikleri şu şekilde belirtmek mümkündür (Arcagök; Yörük; Oral; Korkmaz, 2004: 6-7-8-9; Kesik, 2005b: 95-96; Mutluer; Öner; Kesik, 2006: 135-136-137; Tosun, 2003: 19-20-21):

5018 sayılı Kanun, mali yönetim ve kontrol sistemimizin yapısını ve işleyişini yeni bir anlayışla ele alarak bu hususların temel esaslarını düzenlemekte, kamu bütçelerinin hazırlanma, uygulanma ve kontrol işlemlerinin nasıl yapılacağını, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini ve raporlanmasını belirlemektedir. Bu kanun ile kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılması, çok yıllık ve performansa dayalı bütçe sistemine geçilmesi, mali yönetim ve kontrol görev ve yetkisinin ilgili idarelere devredilmesi, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkesinin öngörülmesi, kamu harcamalarında iç ve dış denetimin düzenlenmesi yanında bütçe ve muhasebe uygulamalarında birlik ve bütünlük sağlanması yönünde temel düzenlemeler yapılmıştır. Bütçe türleri, uluslar arası standartlarda benimsenen biçimde yeniden tanımlanmış ve sınıflandırılmıştır. Bu çerçevede katma bütçe¹⁷ kaldırılmış, kamu idareleri, idari ve mali statülerine göre genel bütçeli veya özel bütçeli hale getirilmiştir.

Bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla, bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Böylece, belirlenen harcamaların parlamentonun bilgi ve denetimine tabi olması sağlanmaya çalışılmıştır. Kanunun kapsamı, uluslar arası

¹⁷ 5018 sayılı Kanun ile “genel bütçeli” idareler aynen muhafaza edilirken “katma bütçe” kavramı kaldırılmaktadır. Mevcut durumda katma bütçe olarak bilinen bir kısım idareler (Devlet Su İşleri, Karayolları, Köy Hizmetleri, Tarım Reformu, Petrol İşleri, Orman ve Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlükleri ile Refik Saydam Hıfzısıhha Merkezi Başkanlığı) yeni düzenleme ile Genel Bütçeli İdareler kapsamına alınırken bir kısmı da (Yükseköğretim Kurumları) Özel Bütçeli İdareler kapsamına alınmaktadır.

sınıflandırmalara uygun olarak, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri olarak belirlenmiştir. 1050 sayılı Kanunun en önemli eksikliklerinden biri, tüm kamu kesimini kapsamamasıdır. Yeni Kanunda ise, mali sistem içinde yer alan tüm yapılanmalar belli bir tasnife tabi tutularak bir düzene sokulmuş ve kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu şirketleri dışında bütün kamu idarelerinin kanun kapsamına alınmış olması, mali yönetimde standart ve uygulama birliğinin sağlanmasına katkı sağlamış olacaktır. 1050 sayılı Kanun sadece devlet tüzel kişiliğine dahil idareler ile özel mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak üzere katma bütçeli ve özerk bütçeli idarelerin mali yönetim ve denetimlerini kapsarken, 5018 sayılı Kanun; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri de Kanuna ekli (I), (II), (III) sayılı cetvellerde gösterildiği üzere, genel bütçeli idareler¹⁸ ve özel bütçeli idareler¹⁹ ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçelerinden oluşmaktadır. Bu Kanunla, Kanuna ekli²⁰ (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde gösterilen merkezi yönetim kapsamında yer alan toplam (166) idarenin bütçeleri Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu adı altında TBMM'nin onayına sunulmaktadır. Diğer yandan, Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun ekinde mahalli idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe büyüklükleri de meclisin bilgisine sunulmaktadır. Bu düzenlemelerle bütçe birliği ilkesinin yerine getirilmesi amaçlanmaktadır. Ancak düzenleyici ve denetleyici kurumların mali özerkliklerinin sağlanması amacıyla, bu kurumlar Kanunun bazı maddelerinden istisna edilmişlerdir.

¹⁸ Genel bütçeli idareler, devlet tüzel kişiliğine haiz, aynı nakit yönetimi kapsamında, kendilerine ait mal varlığı ve geliri olmayan, hazine birliği ilkesi kapsamında yer alan idareler olarak tanımlanabilir.

¹⁹ Özel bütçeli idareler, ayrı tüzel kişilikleri olan, belli ölçüde özerkliğe sahip, kendi mal varlıkları ve gelir kaynakları olan, kendi nakit yönetimleri bulunan idareler olarak tanımlanabilir.

²⁰ 5018 sayılı Kanun ile getirilen yeni bütçe sistemi çalışmanın son kısmında Ekler bölümünde bütün kurum isimleri ile birlikte belirtilmiştir.

Çizelge 3: 5018 Sayılı Kanun ile Getirilen Yeni Bütçe Sistemi

BÜTÇELER
<p>1) Merkezi Yönetim Bütçesi:</p> <p>* Kanuna Ekli (I) Sayılı Cetvel: Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri; * Kanuna Ekli (II) Sayılı Cetvel: Özel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri; * Kanuna Ekli (III) Sayılı Cetvel: Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar</p>
<p>2) Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçesi:</p> <p>* Emekli Sandığı; * SSK; * Bağ-Kur; * Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü; * Ereğli Kömür Havzası Amele Birliği Biriktirme ve Yardım Sandığı</p>
<p>3) Mahalli İdareler Bütçesi:</p> <p>* İl Özel İdareleri; * Belediyeler; * Köyler</p>

Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerde yer alması sağlanmak ve bütçe dışında gelir elde edilmesi ile gider yapılması önlenmek istenmektedir. Kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulmaktadır. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme, yeni sistemin temel araçlarından birisi olmuştur. Kamu idarelerinin kalkınma planı, yıllık programlar ve ekonomik imkanlar çerçevesinde stratejik plan ve performans planı hazırlamaları ve bütçelerini stratejik planlarına ve performans planlarına dayandırmaları öngörülmüştür. Diğer yandan orta vadeli program ve buna uyumlu orta vadeli mali plan yapılacaktır. Bunlara dayalı olarak hazırlanacak bütçelerde izleyen iki yılın bütçe tahminlerine de yer verilmek suretiyle çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmektedir. Kamu idarelerinin stratejik plan ve performans planı yapmaları ve

bütçelerini bu planlar çerçevesinde hazırlamaları, aynı zamanda performans göstergeleri belirlemeleri ve performans denetimlerinin yapılması sağlanmaktadır.

Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde kamu idarelerinin inisiyatifi arttırılmakta, kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemi alanındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmektedir. Mali yönetim alanında siyasi, idari ve mali sorumluluk birbirinden ayrılmıştır. Bu çerçevede, kamu idarelerinde mali iş ve hizmetler, kurulacak mali hizmetler birimi tarafından yapılacak, harcamanın yapılmasına harcama yetkilileri karar verecek, harcama kararları harcama öncesinde mali kontrol yetkilileri tarafından kontrol edilecek ve dönem sonunda iç denetçiler tarafından denetlenecektir. Harcama yetkilileri, yaptıkları harcamaların mevzuata uygunluğundan mali yönden; verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri çerçevesinde de yönetsel yönden sorumlu olacaktır.

Buna göre harcama sürecinde görev alan aktörler: 5018 sayılı Kanunla harcama sürecinde görev alan aktörler farklı görev ve fonksiyonlarla yeniden belirlenmiştir. Harcama sürecinde görev yapacak aktörleri görevleri itibariyle aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür.

- **Üst yönetici:** Kamu idaresi bütçesinin sorumlusu üst yöneticidir. Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali, belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, idarenin stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu kanunda belirtilen görev ve

sorumlulukların yerine getirilmesinden bakana karşı, mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.

- **Harcama yetkilisi:** Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin üst yöneticisi harcama yetkilisidir. Mevcut bütçe uygulamasında bu unvan hiyerarşik olarak genel müdür ve eşitine denk gelmektedir. Harcama yetkilisi harcama talimatı verir ve ödeme emrini imzalar. Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumlu olacaklardır.

- **Muhasebe yetkilisi:** Ödeme aşamasında, ödeme emri ve eki belgeler üzerinde; yetkililerin imzasını, belgelerin tamam olmasını, maddi hata bulunup bulunmadığını, hak sahibinin kimliğini kontrol edecektir.

- **Mali hizmetler birimi:** Mali hizmetler birimi, kamu idaresinin bütçesini hazırlamak, izleyen iki yılın bütçe tahminlerini yapmak, bütçe kayıtlarını tutmak, ödenek gönderme belgelerini düzenlemek, bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin verileri derlemek ve raporlamak, harcama yapılması ve gelir toplanmasına ilişkin mali işlemleri yürütmek, kesin hesabı hazırlamak gibi görevleri gerçekleştirecektir.

- **Mali kontrol yetkilisi:** Harcama kararlarını önceden kontrole tabi tutarak vize eder veya uygun görüş verir. Hangi karar ve işlemlerin vize veya uygun görüşe tabi tutulacağı Maliye Bakanlığınca belirlenecektir. Mali kontrol yetkilileri tarafından vize edilen veya uygun görüş verilen mali işlemler gerçekleştirilir. Dolayısıyla yaptıkları vizelerden ve verdikleri uygun görüşlerden dolayı sorumludurlar.

Harcama öncesi kontrol yapma ve harcama sonrası iç denetimi gerçekleştirme görevleri ilgili kamu idarelerine devredilmiş ve bu kapsamda yeni bir yapılanmaya gitmeleri öngörülmüştür. Daha önce harcama öncesinde Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan taahhüt ve sözleşme tasarılarının vize işlemi kaldırılmıştır. Bu kapsamda, Sayıştay tarafından yürütülmekte olan ödenek kullanımına ilişkin vize işlemi ile taahhüt ve sözleşmelerin tescil edilmesi işlemine 2005 yılından itibaren son verilmiştir. Böylece harcama öncesi kontroller azaltılmak suretiyle kamu hizmetlerinin hızlı bir şekilde sunulması için gerekli ortam hazırlanmak istenmiştir. Dolayısıyla kamuda sürekli ve sistematik bir biçimde işleyen bir iç denetim sistemi kurulması amaçlanmıştır. Sürekli ve düzenli bir denetim yapılmasını sağlamak amacıyla, harcama sonrası iç denetimi gerçekleştirmek üzere, iç denetçilerin atanması öngörülmektedir. Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulacak İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından da iç denetim standartları ve yöntemleri belirlenecek, iç denetçilerin koordinasyonu ve eğitimi sağlanacak, rehberlik hizmetleri sunulacaktır. Sayıştay denetiminin de kapsamı genişletilmiştir. Genel yönetim kapsamında yer alan tüm idareler Sayıştay denetimine tabi tutulmuştur. KMYKK'unun mali yönetim ve kontrol alanında köklü değişiklikler getirmesi nedeniyle, diğer mevzuatın buna uyumlaştırılması, ikincil mevzuatın hazırlanması ve kamu idareleri ile diğer gerçek ve tüzel kişilerin uyumunun sağlanması için bir geçiş dönemi öngörülmüştür. Geçiş dönemi 31.12.2007 tarihinde sona erecektir.

III.1.3. 5018 Sayılı Kanun'un Eksiklikleri ve Sakıncaları

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanun'un yerine oluşturulmuş olan ve Türk kamu maliyesini yeniden yapılandırmayı amaçlayan 5018 sayılı KMYKK'un mali sistemimize getirdiği yeniliklerin yanı sıra mali yapımızı olumsuz olarak etkileyeceğini

düşündüğümüz bazı özellikleri de bulunmaktadır. Üzerinde durulması gereken önemli hususlardan biri yeni kanunla merkezi idare kavramı içine giren denetleyici ve düzenleyici kuruluşların bütçeleridir. Yeni Kanunda yukarıda görüldüğü gibi Merkezi İdare kavramının içine Genel Bütçeli İdareler, Özel Bütçeli İdareler ve Düzenleyici Kuruluşlar girmektedir. Bunun anlamı mevcut durumda yükseköğretim kurumları da dahil olmak üzere yaklaşık 97 kurumun bütçesi görüşülüp kanunlaşırken KMYKK ile bu sayı 171'e çıkmaktadır. Bunun yanında yeni düzenleme ile bu kurumlara bağlı döner sermaye ve fonların bütçelerinin de kurum bütçelerine ekleneceği unutulmamalıdır. Yani bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Ancak, düzenleyici ve denetleyici kuruluşların kanun kapsamına alındıktan sonra (ki bu son derece isabetli ve gerekli bir tavidir) bu kanun hükümlerinin dörtte üçünden istisna edilmesi doğru değildir. 1050 sayılı Kanun'un bu tür istisnalar yüzünden umumilik niteliğini kaybettiği ve işe yaramaz hale getirildiği göz önünde bulundurulmalıdır (Bayar, 2006a: 51). Ayrıca, yeni kanunda yer alan "Düzenleyici kuruluş bütçeleri ...Türkiye Büyük Millet Meclisine bu kuruluşlar tarafından sunulur. Bu bütçeler, Bakanlar Kurulunca sunulan tasarı ile birleştirilir" hükümleri yer almaktadır. Bu hükümler Düzenleyici Kuruluşlara Meclise kanun tasarısı sunma yetkisi vermektedir. Böyle bir yetki ise Anayasanın 88'inci maddesinde yer alan "Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir" hükmüne aykırıdır. Veya Bakanlar Kurulunun imzaladığı bir tasarıya Mecliste (milletvekili teklifi veya hükümet tasarısı olmaksızın) ilave yapılmaktadır ki kanaatimizce Meclisin böyle bir yetkisi de bulunmamaktadır. Oysa ki tasarıda Merkezi İdare (Genel Bütçe + Özel Bütçe + Düzenleyici Kuruluşlar) Bütçe Kanun Tasarısının hazırlanması sorumluluğunu Maliye Bakanlığı'na verilmiş olduğundan, Düzenleyici Kuruluşların bütçelerinin de meclise bu tasarı kapsamında verilmesinin daha uygun olacağı düşünülmektedir. Eğer Düzenleyici Kuruluşların özerkliği düşüncesiyle bütçelerini

Meclise kendilerinin sunması düşünöldü ise "Düzenleyici Kuruluşlar tarafından hazırlanan bütçeler Maliye Bakanlığınca tasarıya eklenir" şeklinde bir ifade de yeterli olabilirdi.

Üzerinde durulması gereken bir diğere husus ise, bütçe hazırlama sürecidir. Mevcut durumda bütçe hazırlama süreci: Başbakanlık tarafından Mayıs ayında yayımlanan "Bütçe Çağırısı" ile başlamakta, Haziran ayında Maliye Bakanlığınca çıkarılan "Bütçe Hazırlama Rehberi" doğrultusunda kurumlarca hazırlanan teklifler Temmuz ayı sonuna kadar (1050 sayılı Kanunun 34. maddesi) Maliye Bakanlığınca (Yatırım bütçeleri DPT Müsteşarlığına) iletilmekte ve mali yıl başından en az 75 gün önce tasarı Meclise teslim edilmektedir. 5018 sayılı Kanun ile oluşan bütçe sürecinde hazırlık süreci daha geniş ve ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun'a göre; merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma sürecinde, Bakanlar Kurulu Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak DPT Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul eder. Orta vadeli program Resmi Gazete'de yayımlanır. Maliye Bakanlığının gelecek üç yıla ilişkin olarak hazırladığı orta vadeli program ile uyumlu orta vadeli mali plan, Haziran ayının 15'ine kadar Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından karara bağlanır ve Resmi Gazete'de yayımlanır. Resmi Gazete'de Haziran ayının sonuna kadar yayımlanan diğere belgeler ise Maliye Bakanlığınca hazırlanan Bütçe Çağırısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile DPT Müsteşarlığınca hazırlanan Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberidir²¹. Kamu idarelerince hazırlanacak bütçe teklifleri Temmuz ayının sonuna kadar Maliye Bakanlığınca ve DPT Müsteşarlığı'na gönderildikten sonra idareler ile Maliye Bakanlığınca yetkilileri arasında görüşmeler yapılabilmekte ve bütçe Anayasasının amir hükmü gereğince

²¹ Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğere bilgileri içerir. Dolayısıyla kamu idareleri stratejik planları ile Bütçe Hazırlama ve Yatırım Programı Hazırlama Rehberlerinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığınca gönderir.

mali yıl başından 75 gün öncesine kadar Meclise teslim edilmektedir (5018 sayılı Kanun 16. ve 17. md). Öte yandan, bütçeleme sürecinde yer almakta olan Maliye Bakanlığı-DPT Müsteşarlığı çift başlığının malum olduğu varsayılarak, bütçe tasarısında yaklaşık 171 idarenin bütçesinin olacağı düşünülürse 1 Ağustos-15 Ekim arasındaki iki buçuk ay zarfında bütçenin daha nitelikli bir şekilde hazırlanması mümkün bulunmamaktadır. Bununla birlikte bu yeni kanun ile, bu süre zarfında kanunun ruhundan uzak ama şekli hususlara uygun bir bütçeleme her zaman için mümkün olabilmektedir. Bütçeleme sürecinin uzatılması (YPK kararı için tarih 15 Şubat olabilir) gerekmektedir. Bütçe süreci, ABD'de 18 ay ve Avrupa ülkeleri ile Japonya'da 12 aydır. Dolayısıyla bizde de bütçe süreci en azından 10 aya çıkarılmış olmalıdır. Çünkü, bütçe sürecini yeterli bir zamana yayarak uygulamada oluşabilecek "nitelikten" uzak "şekli" çalışmaların önlenmesi ve kanunun ruhuna uygun uygulamaların yapılması gerekmektedir.

Daha önceden her hangi bir mevzuatta bulunmayıp, uygulamanın bir gereği olarak karşımıza çıkan "Geçici Bütçe" uygulaması yeni kanunla mali mevzuatımızda bir kanuna dahil olmak suretiyle resmileştirilmiş ve hükümetlere bir "hak" olarak, bir "imkan" olarak sunulmuştur. Mevcut durumda geçici bütçeler yalnızca bütçe tasarısının mecliste yasalaşamaması halinde ki bu bir anlamda hükümetin düşmesidir, veya hükümet değişikliğinin bütçe sürecine isabet ettiği durumlarda uygulanmakta idi. Oysa yeni kanun geçici bütçe uygulamasını "zorunlu nedenlere" bağlamakta ve "zorunlu nedenlerin" tanımını yapmamaktadır. Böyle bir ifade ise bütçe kanunlarının hazırlanmasının sürekli savsaklanmasına ve bütçenin zamanından çok daha sonralarına sarkmasına neden olacaktır. Ayrıca KMYKK genel yönetim diye ifade edilen merkezi yönetim, yerel yönetim ve sosyal güvenlik kuruluşlarını kapsamaktadır. KMYKK eski sistemde, konsolide bütçeyi hazırlayan, konsolide bütçe sürecinin hazırlanmasını bilen kişilerce hazırlandığı için bakış

açısı hep o oldu. Kanun'un 77'nci maddesinde, özel kanunlarında düzenleme yoksa, özellikle yerel yönetimlerin ve sosyal güvenlik kurumlarının özel kanunlarında hükümler yoksa, buradaki hükümler uygulanır diyor. Yani bu “yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kuruluşlarının kendi özel kanunlarında bütçe hazırlamasına ilişkin bir takım özel hükümler varsa bu kanun (5018 sayılı Kanun) uygulanmayacak” anlamına gelmektedir. Bu kamu mali yönetim sisteminde birliğin sağlanmasını değil aksine parçalanmasına neden olacaktır.

Kanunun getirdiği yenilik harcama öncesi kontrolü tek merciye (mali kontrol yetkilisi) bağlaması ve bunu idare bünyesine dahil etmesidir. Mali kontrol yetkilisi artık Sayıştay veya Maliye Bakanlığı adına görev yapmayacak; üst yöneticiye bağlı olarak çalışacak ve onun adına yetki kullanacaktır. Raporlarını üst yöneticiye sunacaktır. Ataması ve görevden alınması üst yöneticinin yetkisinde olacak, ancak atama işlemleri sırasında Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşü aranacaktır (Madde: 59). Bu değişimin getirdiği yenilik, icracı birimlere artık dışarıdan birinin değil, içeriden birilerinin müdahale etmeye başlamasıdır. Fark şudur ki, belki içerden müdahale edene, müdahale etmek daha kolay olacaktır. Bunun olumlu veya olumsuz sonuç vermesi kontrol yetkilisi ile yürütme yetkilisinden hangisinin yukarıda daha etkili olduğuna veya üst yöneticinin hangisinin kararını tercih edeceğine bağlıdır. Mali kontrol yetkilisinin vize ve uygun görüş vermediği işlemler hakkında harcama yetkilisinin kişisel sorumluluk üstlenmiş sayılacağı ve bu durumun beş iş günü içinde üst yöneticiye, Maliye Bakanlığı'na ve Sayıştay'a bildirileceğine ilişkin yükümlülüğün yerine getirilebileceği epey kuşkuludur. Üst yöneticiye bildirme konusunda pek bir şey denemez ise de; Maliye veya Sayıştay'a bildirme, kişiyi idaresi nezdinde muhbir-müzevir (söz taşıyan) konumuna düşürme ihtimali taşımaktadır (Bayar, 2006a: 57-58).

Üzerinde durulması gereken bir diğer konu ise, harcama sürecinde görev alacak aktörler arasında yetki paylaşımının yapılarak harcama üzerindeki sorumluluğun sulandırılmasıdır. 5018 sayılı Kanun'a göre; bütçenin uygulanması bakımından harcama süreci şu şekilde hükme bağlanmıştır: ödeneklerin kullanılması, taahhüde girişilmesi, harcama yetkilisi tarafından harcama talimatı verilmesi, mal ve hizmetin alınması ve belgelendirilmesi, mali kontrol yetkilisince işlemlerin kontrol edilmesi, muhasebe yetkilisi tarafından ödeme yapılması. Sorumlular bakımından konuya baktığımızda 1050 sayılı Kanun'da sorumlular, ita amiri, tahakkuk memuru, sayman ve Kanun'un 22. maddesinde belirtilen görevliler olarak sayılmasına rağmen, 5018 sayılı Kanun'da bunlar siyasi açıdan bakanlar, idari açıdan üst yöneticiler, harcama sürecinde idari ve mali açıdan harcama yetkilisi, mali kontrol yetkilisi, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkilisi olarak belirlenmiştir. Yeni düzenlemede dikkat edilmesi gereken bir husus ise harcama yetkilisi, mali kontrol yetkilisi veya muhasebe yetkilisi sıfat ve görevinden ikisinin aynı kişide birleşmeyeceği ve bu görevleri yürütenlerin 5018 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkileri dışında harcama sürecinde başka görev alamayacakları noktasıdır. Bu kişilerin sorumlulukları bakımından ise mali sorumluluk yanında idari sorumluluk da getirilmiştir. Kanun'un 8. maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları hükme bağlanmıştır. Bu sorumluluk sınırlarının açık olarak belirlenmesi gerekmesine rağmen Kanun'da yer alan düzenlemelerde bu açıklık ortaya koyulamamıştır. Bu da uygulamada sorunlara sebep olacaktır. Özellikle harcama sürecinde sorumluların bulunması zorlaşacağından hesap verebilirlik, saymanlık gibi

kavramların hayata geçirilmesi olanaksız hale gelecektir. Dolayısıyla bir başka sıkıntılı konu hesap verebilirliktir. KMYKK'unda hesap verebilirlik kavramı, sorumluluk ile karıştırılmış olmasına rağmen bir şekilde tanımlanmıştır. Ancak hesap verebilirliğin nasıl sağlanacağına ilişkin bir mekanizma geliştirilememiştir. Bunun yanı sıra harcama sürecinde sorumluluğun sulandırılması nedeniyle ve daha önce faaliyet raporları²² başlığı altında bahsedilen sebeplerden dolayı hesap verebilirliğin sağlanması mümkün değildir. İlgili maddede Maliye Bakanlığı'na veya herhangi bir kamu kurumuna hesap verebilirlik mekanizmasının nasıl çalışacağı konusunda bir düzenleme yapma yetkisi de verilmemiştir. Dolayısıyla hesap verebilirlik KMYKK'unda bir tanım olarak kalacaktır. Bu kavramı tanımlayarak ya da ilgili maddeyi dayanak göstererek kimseyi hesap vermeye zorlayamazsınız.

Ayrıca KMYKK'unun 58. maddesine göre alınan her türlü mali karar uygulanmaya konulmadan önce mali kontrol yetkilisinin vize ve uygun görüşüne tabi tutulacaktır. Bu ne demektir, bir harcama yetkilisine para veriyorsunuz, bunu bütçedeki amaçlara uygun olarak harca diyorsunuz, bir karar alıyor, bu kararı mali kontrol yetkilisine gönderiyor ve uygulamaya koymak için bir bakıma izin istiyor. Öncelikle bu bir yetki paylaşımıdır. Yani mali kontrol yetkilisinden uygun görüş gelmezse, gerçi harcama yetkilisinin sorumluluk üstlenerek uygulama imkanı var ama, pratikte hangi harcama yetkilisi mali kontrol yetkilisinin uygun görmediği bir şeyi uygulamaya koyabilir veya

²² Bütün kamu idarelerinden gelecek faaliyet raporlarının Maliye Bakanlığı tarafından konsolide edilerek genel faaliyet raporu haline getirilmesi, bütün yerel yönetimlerden gelecek faaliyet raporlarının da İçişleri Bakanlığı tarafından konsolide edilerek genel değerlendirme raporu haline getirilmesi çok zor ve zaman alıcı bir süreçtir. Yine de bunların zamanında, doğru ve adil hazırlandığını varsayalım, bu sefer Sayıştay'ın bütün bu faaliyet raporları ile birlikte dış denetim raporlarını adil ve etkin bir şekilde birleştirip meclise zamanında yetiştirmesi çok zor görünmektedir. Çünkü daha önce Sayıştay, görevlerin tamamını zamanında yetiştiremez durumdayken yeni kanunla denetim kapsamı daha da genişletilmiş olan Sayıştay'ın görevlerini yapamazlık oranı daha da yükselecektir. Dolayısıyla zamanında veya adil, etkin bir şekilde hazırlanamayan faaliyet raporları nedeniyle yeni kanunun öngördüğü hesap verebilirlik doğru bir şekilde işleyemeyecektir.

cesaret edebilir. Mevcut sistemdeki sıkıntı şu, yetki paylaşımı beraberinde sorumluluk paylaşımını da getirir. KMYKK ile getirilen sistemde sorumluluk çok dağılmış bir durumda. Harcama yetkilisi sorumlu, mali kontrol yetkilisi sorumlu, muhasebe yetkilisi sorumlu, gerçekleştirme görevlileri sorumlu. Gerçekleştirme görevlisi ki, bunlar işin niteliğine göre onlarca, yüzlerce kişi olabilir, bunlar da sorumlu.

Kamu mali yönetim sistemlerinde Sayıştay'a ya da dış denetime karşı sorumlu olan kişi bir bütçe veya fon tahsis edilen birimin başında bulunan kişidir. Onun altındaki kişilerin sorumluluğu yönetim sorumluluğu çerçevesinde yöneticilere karşıdır. Dış denetime karşı hesabı o birimin başında bulunan ve bütün olarak o birimin yönetiminden sorumlu kişinin vermesi gerekir. Bu, harcama yetkililerinin, harcama sürecinde yapılan bütün usulsüzlüklerden ve yolsuzluklardan kaynaklanan kamu zararlarının tazmininden sorumlu tutulacakları anlamına gelmiyor. Kurum içinde harcama sürecinde rol alan görevliler sebep oldukları zararların tazmininden sorumlu tutulacaklardır. Bu sorumluluğun tayini o kurumun başında bulunan üst yöneticiye aittir. Üst yönetici kendi kurumunda usulsüzlükleri ve yolsuzlukları önleyecek sistemi kurmak ve bu görevleri yürütecek görevlileri seçmek ve gerekli eğitimi vermekle sorumludur. Bütün bunları yapmasına rağmen bir veznedar kurumun parasını çalarsa veya bir mühendis bir kurumu maddi olarak zarara uğratacak şekilde hazırlarsa üst yönetici bunların hesabını onlardan sormalıdır. Aslında o kurumun başında bulunan üst yöneticinin siyasi temsilcisi olan bakana karşı tahsis edilen kaynakların etkin ve verimli kullanılması konusunda bir sorumluluğu var. Bunu kim tespit edecek? Dış denetim tespit edecek, onu kim yapacak, Sayıştay yapacak. KMYKK ile getirilen sistemde Sayıştay ne yapacak? Bulduğu maddi zararı yükleyebileceği bir suçlu arayacaktır. Bunun sorumlusu harcama yetkilisi olabilir, mali kontrol yetkilisi olabilir, gerçekleştirme görevlisi olabilir veya muhasebe yetkilisi

olabilir. Modern kamu mali yönetim sistemlerinde bu şu anlama geliyor: Sulandırılmış sorumluluk. Yani bir mali karardan, harcamadan bir çok kimse sorumlu ise kimse sorumlu değildir diye ifade ediliyor. Kısaca, mali açıdan harcama sürecinde görev alan herkesi sorumlu tutmak kamu zararının tespiti halinde asıl sorumlunun tespitini güçleştirmektedir. Sorumluluğun sulandırılmış olmasından dolayı da yeni kanunda öngörülen hesap verebilirliğin sağlanması mümkün olmayacaktır. Sonuç olarak yeni kanunda söz edilen hesap verebilirlik kavramı içi boş bir kavram olarak kalacaktır.

Uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetimi oluşturulması amacıyla hazırlanan 5018 sayılı KMYKK'un, uluslar arası normlara ne ölçüde uyum sağladığı, zaman içinde ve yapılan uygulamalarla daha iyi anlaşılacaktır. Ama Türk Devlet sisteminin mevcut normlarını büyük ölçüde değiştirmeye çalıştığını şimdiden görmek mümkündür. Yukarıda anlatılan eksiklikleri ve sakıncaları ile 5018 sayılı Kanun, mali sistemde bütün taşları yerinden oynatacak; yeni bir düzen ve dengeye kavuşmak ise uzun zamana ve çabalara mal olacaktır. Getirdikleri yanında götürdüklerinin yaşanarak görülmesi de bir kazanç sayılabilir ise de, bunun son derece pahalı bir öğrenme modeli olacağı da dikkate alınmalıdır. Bu maliyeti düşürecek tek ihtimal, ilk başarısızlık belirtilerinin verdiği mesajların doğru algılanıp, hatada ısrar edilmeden doğru düzenlemelerin Türk kamu yönetiminde mevcut normlara uygun olarak süratle ve zamanında yapılmasıdır.

SONUÇ

20. yüzyılın sonlarında küreselleşmeye koşut olarak, kamu yönetiminde bir yeniden yapılanma sürecine girilmiştir. Bu yapılanmada refah devleti anlayışından kalan kamusal mülkiyet ve geniş kamu hizmeti anlayışı terk edilmiştir. Bunun belirgin görünümü, ulusal endüstrilerin özelleştirilmesi ve özel sektör tarafından üretilmeye ve sunulmaya uygun kamu hizmetlerinin piyasa koşullarına bırakılmasıdır. Bir kamu hizmeti mutlaka devlet tarafından yürütülecek nitelikteyse bu hizmetin kamu yönetimlerince yürütülmesine devam edilmekle birlikte bu kez kullanılan kamu kaynaklarının verimli, tutumlu, vatandaşa (müşteri) dönük ve etkin kullanılması önerilmiştir. Bunun da ancak işletmecilik ilke ve kurallarının kamu yönetiminde uygulanmasıyla olabileceği öngörülmüştür. Görevler alanındaki değişimden sonra kamu hizmetlerinin görülmesiyle ilgili bu düşüncenin gelişmesiyle birlikte kamuda, işletmecilikten gelen stratejik yönetim, stratejik planlama, toplam kalite, performans yönetimi, performans planlaması, performans denetimi ve performansa dayalı bütçeleme uygulamaları yaygınlaşmaya başlamıştır.

Kamu yönetiminin birincil varlık nedeni, kamu hizmetlerinin sunulmasıdır. Bu hizmetlerin sunumunda ise bugün de tartışıldığı gibi, 'etkililik' ve 'verimlilik' kavramları kamu yönetiminin bir disiplini olarak ortaya çıktığı andan itibaren önemli amaçlarından biri olmuştur. Yeni liberal politikaların öngördüğü yeniden yapılanma sürecinde, kamu yönetimi anlayışında kamu yönetiminin siyasal, sosyal boyutlarından soyutlanarak örgütleniş anlamında 'işletmeselleştirilme'sine, yani vatandaşın müşteri olarak algılandığı yaklaşımların ortaya çıkmasına tanıklık etmektedir. İşletmecilik yaklaşımında, standartların ve performans ölçümlerinin net olarak belirlenerek, sonuçların temel alındığı bir yönetim anlayışı, ekonomik etkinlik ve etkililik, uzmanlaşma ve müşteri odaklılık,

sürekli iyileştirme gibi yönelimlerle, resmi süreç ve usullere göre tanımlanan ‘idare’ kavramının yerini, sonuçların başarılması için kaynakların etkin kullanımına dayalı ‘yönetim’ kavramı almıştır. Kamunun hizmet sunumunda eşitlik ve adaletlilik ilkeleri ve hizmetin toplumun tüm kesimlerini kapsamaması, bir nitelik olarak ortaya çıkarken, özel sektörde bunun yerine hizmetin bedelini ödeyebilenin ondan yararlanacağı, bunun da ‘verimlilik’ ilkesi kapsamında gerçekleşeceği söz konusudur. ‘Yeni kamu işletmeciliği’ anlayışının kuramsal dayanaklarından biri olan ‘yeni kamu yönetimi’ modeli yeni liberal söylemle ilintilidir. Dünyada yaşanan yeniden yapılanmanın bir ifadesi olan “yeni kamu yönetimi” anlayışının vurguladığı müşteriye önemseme, katılımcılık, hizmetlerin kaliteli, verimli ve etkin bir biçimde sunulması, girdilerin yerine çıktılarının (sonuçların) önem kazanması, piyasanın öneminin artması gibi değerler, performansa yönelmiş bir kamu yönetimini gerekli kılmıştır. Türk kamu yönetiminde performans yönetimi kavramı ise çok yeni bir kavramdır.

Yeni kamu yönetimi, devletin küçültülmesi ve küçültülen bu alanda kamu yönetiminin etkin bir biçimde çalışmasını önermektedir. Bu bağlamda yeni kamu yönetimi anlayışı, özel sektör ile kamu sektörü arasındaki farklılıklardan çok, benzerlikleri vurgulamakta ve özel sektörde başarıyla uygulanan değer, yöntem ve tekniklerin kamu sektörüne aktarılmasını savunmaktadır. Bu doğrultuda, kamu kurum ve kuruluşlarında müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, stratejik planlama, performans yönetimi ve performans planlaması gibi uygulamalara geçilmektedir. Yukarıda kısaca çizilen çerçeve içerisinde ülkemizde de kamu yönetimi sistemi iç unsurların (yerli sermayenin) özellikle de dış unsurların isteği ve baskısı sonucu (uluslararası kuruluşların)

bir yeniden yapılanma sürecine girmiş bulunmaktadır²³. Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın bir ayağı da kamu kurum ve kuruluşlarının, yeni yönetim ilke ve teknikleri doğrultusunda yeniden yapılandırılmasıdır. Bu bağlamda, ülkemizde de kamu kurum ve kuruluşlarının yönetim yapılarını performansa dayandırmaları, faaliyetlerinin ve personelinin performansını planlamaları ve ölçmeleri gündeme gelmiştir.

Yeni kamu işletmeciliği, stratejik yönetim, stratejik planlama, performans yönetimi, yönetişim gibi yaklaşımların dünya çapında kabul görmesi, uluslar arası kuruluşların öngördüğü düzenlemeler aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bu düzenlemelerde her bir kuruluş, gelişmekte olan ülkelerin dünya ekonomisi ile bütünleşmelerini sağlamak amacıyla, ekonomik ve sosyal yapılarına ilişkin farklı alanları paylaşmışlardır. Buna bağlı olarak, IMF 'istikrar politikaları', DB 'yapısal uyum politikaları', DTÖ 'hizmetlerin ticarileşmesi', OECD 'düzenleyici reform programı', ve AB'ye 'uyum süreci'nde söylenenlerin tümü birbirine paraleldir. Uluslar arası kuruluşların 1990'ların sonlarından itibaren Türkiye'nin ekonomik ve sosyal yapısı üzerindeki etkileri değerlendirildiğinde, özellikle son yıllarda Türkiye'nin IMF'den kredi alabilme koşulunun, kamu reformlarının gerçekleştirilmesine bağlandığı söylenebilir. Niyet mektuplarında, kamu yönetiminde performans hedeflerinin oluşturulması, yönetimin hesap verebilirliğinin ve etkinliğinin artırılması ile performans ve mali denetimin yapılmasına olanak sağlanarak performans yönetimine geçilmesi gerektiği vurgulanmakta ve bu çerçevede Kamu Harcama Reformu adı altında 5018 sayılı Kanun kabul edilmiştir. Bu egemen anlayışlar, örgütlenme ve karar verme süreçlerinde etkinlik, mal ve hizmet sunumunda tüketici taleplerine duyarlılık, kârlılık, verimlilik, değişime ve yeniliklere açıklık yönünde yeniden yapılanma, 'sistem

²³ Türkiye'de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir; bu açıdan kabul edilen yasaların ana çatısını oluşturan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ise kabul edilmemiştir.

merkezli', süreç ve üretim odaklı kamu yönetiminden insan merkezli 'sonuç ve tüketim odaklı' kamu yönetimine doğru yönelişi ifade eden teorik yaklaşımları beraberinde getirmiştir.

Yeni kamu işletmeciliği ve yeni kamu yönetimi modeli, resmi süreçlere ve kurallara bağlı uygulamaların temel alındığı 'idare' yerine, sonuçlara ulaşılması için kaynakların etkin kullanımına yönelik bir ilginin öne çıkarılması, kamu sektöründe 'yönetim'in faaliyet sürecinden üstün olduğu düşüncesine öncelik kazandırmıştır. Vatandaş kavramı, bireysel tüketici veya kamu hizmetlerinin 'müşterisi' olarak tanımlanmaktadır. Kaynak kullanımında, disiplin ve ekonomik tutumluluğa vurgu yapılmakta ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde rekabeti arttırıcı girişimlere yer verileceği öngörülmektedir. Kısaca kamu yönetiminde ağırlıklı olarak kullanılmaya başlanan etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik gibi ilkeler daha çok ekonomik karakterli olup, bu politikalar IMF ve DB gibi uluslararası kuruluşlar yoluyla dünyaya yayılmaktadır. 1990'lara gelindiğinde 'yeni kamu işletmeciliğinin' öngörülen başarıyı gösterememesi, söz konusu politikaların yol açtığı ekonomik krizler, işsizlik, yoksulluk gibi dünya genelinde ortaya çıkan olumsuz sonuçlar, 'yeni kamu işletmeciliği' ile aynı kaynaktan beslenen 'yönetişim' anlayışının ortaya çıkmasını gündeme getirmiştir. Yönetişim kavramı ise kamuyu toplumun tümüyle birlikte ele alarak değiştirmeyi hedefler. Kısaca, sosyal devletin tasfiye edildiği, her şeyin piyasaya tabi kılındığı, 'kamu yararı' ve 'kamusal alan' kavramlarına dayalı yurttaşlık anlayışının geride bırakıldığı, etkinlik, kârlılık, tutumluluk, verimlilik, büyüme gibi piyasa kültürüne ilişkin ekonomik kavramların, toplumsal yaşamı yönlendirdiği bir süreçte devlet dışındaki aktörlerle devleti yönetmenin ve devleti piyasalaştırmanın adı yönetişim olarak ortaya konulmaktadır.

Yeni kamu işletmeciliği, yeni kamu yönetimi, yönetişim gibi modellerin öngördüğü bir yapıda kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde kamu sektörünün özel sektör gibi rekabet ilkelerine uyması, vatandaş kavramının yerine müşteri kavramının benimsenmesi, kamu kurum ve kuruluşlarının işletme gibi düşünülmesini amaçlamakta ve kamu yönetiminin varlık nedeninden uzaklaşarak işlevsizleşmesine yol açmaktadır. Kamu yönetiminin kamu hizmetlerinin sunumundaki verimsizliğine ilişkin gerekçeler, bütünsel olarak kamu yönetimi anlayışının, yeni kamu işletmeciliği ve yeni kamu yönetimi anlayışına dönüşmesindeki gerekçelerle benzerdir. Buna göre kamu hizmeti, bürokrasi, açık verme, kırtasiyecilik, verimsizlik, devletleştirme ile aynı anlama gelmekte bu nedenle de kamu yönetiminin etkin, verimli bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Kamu yönetiminin etkinliğinden ise piyasa ilkelerine göre işleyen, bir kamu yönetimi anlaşılmaktadır. Kamu yönetiminin sunduğu etkin kamu hizmetinden de piyasa ilkelerine göre işleyen ve piyasa mekanizmaları tarafından üretilen hizmetler ifade edilmektedir. Dolayısıyla etkin bir kamu hizmeti, finansmanının vergilendirme yerine kamu hizmetinden yararlananın ödediği fiyatlandırma mekanizmasına dayalı olarak üretilmelidir. O halde neo-liberal anlayışa göre etkin kamu hizmeti, piyasada olduğu gibi talep temelli, vergiyle değil fiyatlandırmayla finanse edilen, tüm kamu mülkiyetinin özel mülkiyete dönüştüğü, memurların piyasadaki gibi bireysel iş hukukunda istihdam edildiği ve performansa göre değerlendirilip ücretlendirildiği bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Bunun yanı sıra günümüzde Türk kamu kurum ve kuruluşlarının özelleştirilmesi politikasının hız kazanması ve yaygınlaştırılmaya çalışılması düşündürücüdür. Kamu hizmetlerinin fiyat mekanizmasına bağlı olarak üretilir hale gelmesinin düşük gelirli gruplar açısından doğuracağı sonuç, önerilen yeni kamu hizmeti

anlayışında göz ardı edilmektedir. Kamusal hizmetlerin özel sektörde üretilecek olması, hizmet üretiminde kâr amacını ortaya çıkaracak ve fiyat mekanizması içinde fiyatlanabilir hale gelmesi gelir dağılımını bozacaktır. Dolayısıyla, kamu sektörünün kamu yararını sağlama ve toplumsal gelir adaletsizliklerini kısmen de olsa giderme işlevi, ortadan kalkmış olacaktır. Oysa kamu hizmetinin etkinliği sonucuna değil, amacına bağlı olarak tanımlanmalıdır: Etkin kamu hizmeti, her yurttaşın kolayca erişebildiği, eşitçe ve koşulsuzca yararlanabildiği, ülkenin ve halkın gereksinmelerine göre genişletilebilen hizmettir. Böyle bir hizmet ancak genel bir finansman yöntemi olan vergilendirmeye sağlanabilir ki, ödemeyen de kullanılsın. Halkın hizmete ilişkin herhangi bir talebi yada hizmeti satın alma gücü olmayabilir. Ama o hizmet genel toplum sağlığı ya da kalkınma için görülmesi zorunlu hizmet olabilir. Bu durumda hizmetlerin arz temelli verilmesi, planlama üzerinden örgütlenmesi gerekir.

Dünyadaki eğilimlerle uyumlu olarak kamu yönetimimizde stratejik düşünce ve stratejik yönetim yaklaşımına doğru önemli adımlar atılmaya başlanmıştır. İdari ve mali yapımızda orta ve uzun vadeli yaklaşımın daha hakim kılınması, çıktılar yerine sonuçlara odaklanma, performansa önem verme, hesap verme sorumluluğu ve katılımcılık gibi ihtiyaçları doğuran sorunlara cevap veren etkili bir araç olarak stratejik planlama ve performans planlama yaklaşımı ülkemizde de gündeme gelmiştir. Ancak ülkemizde stratejik planlama, performans planlama, performans yönetimi, performansın ölçülmesi gibi işletme yönetimine özgü kavramların kullanılması Türk halkının isteği doğrultusunda değil daha çok OECD ve Avrupa Birliği (AB)'nin ve IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) gibi uluslararası kuruluşlarla yapılan kredi karşılıklı antlaşmaların, projelerin ve yerli sermayedarların isteği sonucudur. Yani bu yeni kavramlar doğrultusunda Türk Kamu Yönetimi'ni "kamu işletmeciliği" anlayışı çerçevesinde

değişime zorlayan unsurlar iç unsurlar değil dış kaynaklı unsurlardır. Kısaca küreselleşmenin etkisiyle kamu kesiminde performansa dayalı bir yönetim, planlama ve denetim sisteminin kurulması bir zorunluluk hale getirilmiştir.

Günümüzde Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında mali yapıda köklü değişiklikler de yapılmıştır. “Türk Mali Sisteminin Anayasası” olarak değerlendirilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanun’unun yürürlükten kaldırılarak yerine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun’unun getirilmesi, performans esaslı yönetim ve denetime ilişkin getirilen önemli düzenlemelerdir. Yapılan bu düzenlemelerin temelinde “performansa dayalılık” esası yer almaktadır. 5018 sayılı Kanun, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması amacıyla sunulan diğer yasa paketleriyle (5227, 5216, 5302 ve 5393 sayılı yasalarla) uyumludur. Kamu işletmeciliği ve yönetim yaklaşımları çerçevesinde örgütlenmiş bir yasa öngörülmektedir. Kamunun denetlenmesi sürecini performans değerlendirmesi, performans denetimi, verimlilik, etkililik amaçlarına bağlamak, kamu yönetiminin başarı ölçütü olarak işletme yönetimleriyle aynı ölçütleri benimsemek demektir. Oysa kamu yönetimi ve kamu hizmeti, kamu adına, kamusal süreçlerde kamu için hizmet verme ve bu hizmetleri yönetme anlamını taşımaktadır. Performans kriterleri çerçevesinde değerlendirme sözleşmeliliğe mahsustur, ekonomiktir. Oysa kamusal alan siyasi bir alandır, kamu personeli olma hakkı da Anayasamızda, ekonomik bir hak olarak değil, siyasi bir hak olarak tanımlanmıştır. Kamusal olanın etkinlik bağlamında analiz edilmeye başlanması, 1980 sonrası ortaya çıkan ve devletin küçültülmesi ve kamu kurum/kuruluşları ile kamu hizmetlerinin özelleştirilmesini hedefleyen neo-liberal yaklaşımların bir ürünüdür. Bu yaklaşım, kamu kaynaklarının özel sektöre çok ucuza veya bedelsiz aktarılmasının koşullarını hazırlamıştır. Sonuç, diğer az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de dar

gelirli ve işsiz vatandaşların sahipsiz kalması, kamu harcamalarının daraltılması, eğitim ve sağlık gibi hizmetlerin paralı hale getirilmesi ve gelir dağılımının aşırı oranda bozularak, işsizliğin artmasıdır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu da ne yazık ki bu çerçevede örgütlenmiş bir kanundur. Performans denetimi anlayışı ve bu anlayışın getirdiği “ekonomiklik, etkililik, verimlilik anlayışları” doğrudan kamu giderlerinin daraltılmasına yönelik olarak kurgulanmış gibidir. Kamunun ve kamu harcamalarının daraltılması anlamına gelen bu yaklaşımın, önümüzdeki yıllarda “performans kriterleri çerçevesinde” daha kârlı, ekonomik olarak daha etkili kamu hizmetlerine yönelmesi sonucunu doğuracağını; stratejik yönetim anlayışı, performans yönetim anlayışı, vizyon-misyon tasarımları yardımıyla kamunun kârlılığının artırılmasına, dolayısıyla da devletimizin iç ve dış borçlarının daha kolay ödenmesinin, yerli ve yabancı rantıye kesime kaynak transfer edilebilmesinin olanaklarını yaratılacağını tahmin etmek güç olmasa gerektir. Elbette ki bu yeni bir olgu değildir. Zaten uygulanmaktadır. Acele ile pragmatik endişeler ve büyük ölçüde dış telkinlerle ve adaptasyonlarla oluşturulan bu çalışmaların iyi sonuçları elbette bir kazanım olacaktır. Ancak kötü sonuçlarının yaratacağı yıkıntının onarılamaz ve geri dönülemez boyutlara varacağı kaygısı toplumda haklı olarak yaygın bir şekilde hissedilmektedir.

Stratejik planlama ve performans planlama kavramı incelenirken üzerinde durulması gereken konu paydaşlar konusu ve halka sunulan hizmetlerin niteliğidir. Stratejik planlama ve performans planlama kavramı içerisinde kuruluşun ürettiği ürün ve hizmetleri alan, kullanan kişiler daha çok müşteri veya paydaş olarak nitelendirilmektedir. Oysa geleneksel kamu yönetimi anlayışına göre kamu hizmeti, toplumun ortak gereksinimlerini karşılamak ve toplumsal yaşamı düzenlemek, toplumu yönetmek üzere yetki verilen kamu otoriteleri tarafından yürütülen görevler olarak tanımlanmaktadır.

Kamu hizmetleri bedelini ödediği vergiler ile karşılayan toplumun talebi, aldığı hizmetin kendisine sağlıklı, huzurlu, güvenli ve refah içinde bir yaşam sağlamasıdır. Kamu hizmeti kamu yararı için halka sunulmasıdır. Ancak son yıllarda kamu hizmetindeki etkinlik ölçütünde değişimler görülmektedir. Kamu kuruluşlarının ürettiği ürün ve hizmetleri alan ve kullanan kişiler artık sadece vatandaş olarak değil müşteri ve paydaş olarak da nitelendirilmektedir. Ayrıca toplumsal gereksinimlerin karşılanması ve kaynakların etkin kullanımı, kamusal alan dışındaki ölçütlerle değerlendirilmektedir. Kâr-zarar ölçü olarak belirlendiğinde kamu yönetiminin, kamu hizmetinin varlık sebebi tartışmalı hale gelmektedir. Kamu hizmetinin bir işletme yönetimi biçiminde algılanması ve başarı ölçütlerinin buna paralel olması, kamu hizmeti anlayışında köklü bir değişikliği vurgulamaktadır. Yaşanılan süreçte kamu hizmetinin niteliğinde ve finansmanında köklü değişiklikler görülmektedir. Küreselleşme, IMF, Dünya Bankası vb. kuruluşlar, özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu hizmetinin piyasa işleyişine ve kurallarına göre yürütülmesini talep etmektedirler. Ve maalesef Türkiye’de de sunulan kamu hizmetlerinde bu süreç yaşanmaktadır.

İster Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ister Kamu Yönetimi Temel Kanunu ister Yerel Yönetim Reformu isterse de Kamu Personel Rejimi Kanunu olsun bu kanunlara ilişkin hazırlıklar kamu oyuna açık olarak yürütülmemiş, özellikle bu düzenlemelerden etkilenecek olan çalışan kesimlerin örgütleri ile herhangi bir bilgilendirme ve danışma süreci işletilmemiştir. Hükümet konu ile ilgili sivil toplum kuruluşu saydığı TOBB, TÜSİAD ve TESEV ile yaptığı görüşmelerle yetinmiştir. Oysa günümüzde “reform” adı altında sunulan pek çok girişimin amacı, “yapısal uyarılama”dır. Yapısal uyarılama ile kastedilen, sosyo ekonomik yapının, makro düzeyde, sektörel düzeyde ve politika, plan, program düzeyinde küresel kapitalizmin gereklerine

uyarlanmasıdır. Başta Dünya Bankası olmak üzere uluslararası mali kuruluşların verdikleri kredilerle desteklenen bu “yapısal uyarlama”ların temel amacı, ekonomilerin, sektörlerin, politikaların, plan ve programların yeni liberal doğrultuda yeniden yapılanmasıdır. Kamu Mali Yönetiminde olduğu gibi Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Rejimi Reformu olarak sunulan değişikliklerin temel niteliğinin de bu doğrultuda olduğunu açıkça belirtmek gerekmektedir. Kısaca IMF, DB, DTÖ gibi kurumlar eliyle Türkiye yeniden yapılandırılmaktadır. Yaşanan tüm yapısal değişiklikler, Türkiye’nin de kurucu üye olarak imzaladığı ve 25 Şubat 1995 tarihinde TBMM’ce onanan GATS (Hizmet Ticareti Genel Anlaşması) anlaşmasına dayanmaktadır. Bu anlaşmaya göre Türkiye başta eğitim ve sağlık olmak üzere pek çok (mesleki, haberleşme, çevre, mali, turizm, ulaştırma...) hizmet alanını piyasa koşullarına göre düzenleyeceğini, üyesi olduğu DTÖ’ne taahhüt etmiştir. Buna göre adı geçen alanlarda devletin etkinliği kısılarak, bu alanlar yerli uluslararası serbest ticarete açılacak ve bu ticaret uluslar arası tahkim kurallarının denetimine tabi olacaktır. Bu nedenle devlet kamuda serbest piyasa mantığını ve mekanizmalarını bir an önce yerleştirmeye çalışmaktadır. Bu süreç norm kadro uygulamasıyla başlamıştır. Pilot kurumlarda uygulaması süren ve yayılan toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, stratejik planlama, performans yönetimi, performans planlama ve hazırlanan personel rejimi reformu yasası da oluşturulacak piyasa mantığının mekanizmalarıdır. Çalışanların ücret artışı, terfisi, işten çıkarılması, yer değiştirmesi v.b. konularında başvurulacak olan performans sistemi kamuda verimliliği arttırmak iddiasıyla uygulanmak istenmektedir.

Stratejik planlama, performans planlama, mikro ölçekte, sektörel ölçekte veya kalkınmakta olan ülkeler için etkin ve uygulanabilir stratejiler geliştirilmesine ilişkin faaliyetleri, kararları ve uygulamaları içerir. Geleceğe yönelik faaliyetler planlanırken, kuşkusuz, belli bir aşamadan sonra bir bütçe yapmak ve bunları bütçe ayrıntılarına göre

yürütmek temel bir yönetim ilkesidir. Stratejik planlama ve performans planlama savunucularına göre; rekabete ve hızlı değişimlere, gelişmelere dayalı bir ortamda kamu hizmetinin üretilmesi ve sunumunda stratejik planlama ve performans planlama etkin bir araç olmalıdır. Ancak kamu kurum ve kuruluşlarının birbirleriyle rekabet halinde hizmet sunmaları Türk kamu yönetiminin mantığına aykırıdır. Rekabet ortamında çalışmak şartı özel sektör için geçerlidir. Türk kamu yönetiminde kamu kurum ve kuruluşları etkin, verimli kamu hizmeti sunmak istiyorsa bunun için kamu yararı çerçevesinde stratejik planlama ve performans planlama yaparak birbirleriyle rekabet ortamında değil birbirleriyle işbirliği içinde bulunarak vatandaşa nitelikli, eşit, adil bir şekilde hizmet sunmayı temel amaç edinmelidir. 5018 sayılı Kanun ile getirilen stratejik yönetim (stratejik planlama) ve performans yönetim (performans planlama) anlayışının öne sürdüğü ekonomiklik, etkililik ve verimlilik düşüncesi, kıt olan kamu kaynakları için, bütçe ödeneklerinden pay alma konusunda kamu kurum ve kuruluşları arasında rekabet ortamları yaratmaktadır. Ayrıca kamu kuruluşları arasında rekabet yaratılarak bu kuruluşların daha az maliyetle hizmet sunmasına (bir tür ihale yöntemine benzetilmekte) dolayısıyla maliyetleri düşürmesi için ise girdi kaynakları azaltma veya ucuz kaynak kullanmaya yani özel sektör gibi davranmaya teşvik etmektedir. Oysa kamu kurum ve kuruluşlarının amacı daha az girdiyle hizmet üreterek kâr sağlamak değil kamu yararı için halka nitelikli kamu hizmeti sunmaktır. Dolayısıyla kamusal hizmet üretiminde her zaman kamu yararı için hizmet mantığı korunmalı ve sürdürülmelidir.

Özel sektörün nihai amacı kâr elde etmek iken kamunun temel amacı hizmet yürütmektir. Kamuda başarı hizmeti ne derecede iyi yerine getirdiğiyle ölçülürken özel sektörde kâr oranı ve toplam kâr ile ölçülür. Özel sektör yöneticileri stratejik planları ve performans planları sayesinde kârlarını arttırıyorlarsa başarıdan söz ederken kamu

sektöründe başarı ve performansı amaç ne olursa olsun ölçmek zordur. Ancak bu demek değildir ki rekabet ortamında çalışmayan ve kâr amacı gütmeyen kamu kuruluşlarında stratejik planlama ve performans planlama başarıyla uygulanamaz. Elbette uygulanabilir. Bunun için ise sadece yasama ve hükümet etme durumundakilerin kararları doğrultusunda değil veya yönetim yaklaşımının gereği olarak benimsetilmeye çalışılan bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının kararları doğrultusunda değil örgütlü-örgütsüz tüm emekçilerin, işçilerin, çalışanların daha doğrusu tüm vatandaşların görüşleri doğrultusunda kamu yararı çerçevesinde stratejik plan ve performans planları hazırlanmalıdır. Çünkü bu şekilde hazırlanan planların vatandaş tarafından benimsenip başarıyla uygulanması mümkündür. Ancak bu planlar hazırlanırken kâr amaçlı veya herhangi bir çıkar grubunun veya sermayenin isteğine uygun değil sadece ulusal çıkarlar doğrultusunda ve halka daha nitelikli, kaliteli, iyi hizmet sunma amacıyla hazırlanmasına dikkat edilmelidir. Bu çerçevede hazırlanmayan stratejik planlar ve performans planları halkın planları olmaktan çıkacak herhangi bir çıkar grubunun daha doğrusu sermayenin planları olacağından ulusal çıkarlar yerine sermaye çıkarlarının ön planda olması kaçınılmaz olacaktır. Bunu gerçekleştirmeye çalışan argümanlar ise toplam kalite yönetimi, yönetim, şeffaflık, hesap verebilirlik, performans yönetimi gibi argümanlardır. Oysa Türkiye gerçeklerine uygun başarılı bir stratejik plan ve performans planlarından bahsetmemiz için Türk halkının çıkarlarına uygun yani kamu yararına uygun nitelikli, kaliteli hizmet üretmeyi amaçlayan planlar hazırlanmalı ve uygulanmalıdır. Bunun için de kamu hizmetinin niteliği ve finansman özelliği değiştirilmemeli, ulusal çıkarlar ve kamu yararı her zaman ön planda olmalıdır. Kısaca özel sektör için geliştirilmiş olan stratejik planlama, stratejik yönetim ve performans planlama, performans yönetim model ve uygulamalarının Türk kamu sektörünün kendine özgü koşulları dikkate alınarak adapte edilmesi mümkündür. Bunun

için kamu idarelerinin halka sunduğu hizmetlerden yararlananlar müşteri, paydaş olarak görülmeden, kamu idareleri birbirleriyle ve özel sektörle rekabet ortamına sokulmadan, piyasa koşullarına göre hizmet üretmeleri istenmeden ve ayrıca kamu hizmetinin niteliğinde ve finansmanında köklü değişiklikler yapılmadan Türk Kamu Yönetiminin gerçeklerine uygun, kamu yararını öngören bir stratejik planlama ve performans planlama benimsenmeli ve uygulanmalıdır.

Geleceği öngörme ihtiyacı insanların doğasında bulunduğu gibi, kurumsal yapılar için de zorunludur. Bugün bulunulan noktanın sağlıklı olarak değerlendirilmesi, hangi hedeflere ulaşılmak istendiğinin net olarak tanımlanması ve nihai amaca nasıl ulaşılabileceğinin planlanması insan mantığına da kurumsal zorunluluklara da uygun düşmektedir. Ancak kuramsal olarak mükemmel gözükten şeylerin gerçek hayatta umulan sonuçları verebilmesi için çok dikkatli olunması gerektiği de tecrübelerle sabittir. Burada temel önemi olan husus, stratejik planlama ve performans planlama sürecine ilişkin mantığın iyi, doğru kavranması, bu planlama süreçlerinin Türk kamu yönetimi gerçeklerine uygun hale getirilmesi ve bu sürece katılanların buna inanması, ilgili birimlerde yeterli nitelikte ve sayıda insanların objektif kriterlere göre görevlendirilmesidir.

Bunun yanı sıra, neo-liberal anlayışa göre; kamu hizmeti üretimi anlayışı, performansa dayalı sözleşmeli personel tarafından, piyasanın yaptığı gibi talep odaklı bir bürokratik yapının oluşmasını gerektirmektedir. Dolayısıyla kamu hizmeti anlayışında yaratılmak istenilen değişimin, bir başka yönünü hizmeti sunacak olan personelin tabi olduğu rejim oluşturmaktadır. Buna göre, Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile Kamu Personel Rejim Tasarısı'nın kamu istihdamında kadrolu memur yerine sözleşmelilik esas haline getirilmiş ve bu sözleşmelilikte ilgili personelin görevleri, hak ve yükümlülükleri ile

performans ölçütleri yer almıştır. Bu yaklaşım, kamu çalışanları sayısının azaltılmasını, sözleşmeliliğin getirilmesini ve performansa dayalı ücret sistemini öngörmektedir. Yöneticiler tarafından yapılan performans değerlendirmesi sonucunda alınan puanlara göre kişilerin ücret artışları belirlenecektir. Yeterli puanı alamayanlara ise bu artış verilmeyecektir. Öngörülen performans değerlendirmesinde kamu yönetiminin tüm kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personel için öznel unsurların ve kayırmacılığın ortaya çıkmasına yol açacağı dikkate alınmamaktadır. Performans yönetiminin etkilendiği yeni kamu yönetiminin öngördüğü personel rejiminin bir diğer dikkati çeken yönü, hükümetin görevi sona erdiğinde müsteşar, genel müdür, başkanlık görevlerinde iş gören üst düzey yöneticiler, siyasal iktidarın geliş gidişine bağlı olarak değişecektir. Bu değişiklik, kamu hizmetlerinin temel özelliklerinden biri olan hizmetlerin sürekliliği ilkesine ters düşmektedir. Sürekliliği sağlayan en önemli yapılardan biri ise kamu bürokrasisidir. Kamu görevliliği, bir yandan vazgeçilmez ve ertelenemez toplumsal hizmetleri görme zorunluluğu nedeniyle, devlet gereksinmesini karşılayan, bir yandan da yurttaşların siyasal haklarını kullanmalarını sağlayan özel bir konumdur. Bu nedenle kamu kesiminde hizmete girme, liyakat, kariyer, hizmete ömür boyu bağlanma konuları önemlidir.

5018 sayılı Kanun, kamunun denetlenmesi sürecini performans değerlendirmesi, verimlilik, etkililik amaçlarına bağlamakta, kamu yönetiminin başarı ölçütü olarak işletme yönetimleriyle aynı ölçütleri benimsemektedir. Oysa kamu yönetimi ve kamu hizmeti, kamu adına, kamusal süreçlerde kamu için hizmet verme ve bu hizmetleri yönetme anlamını taşımaktadır. Performans kriterleri çerçevesinde değerlendirme sözleşmeliliğe mahsustur, ekonomiktir. Oysa kamusal alan siyasi bir alandır, kamu personeli olma hakkı da anayasamızda, ekonomik bir hak olarak değil, siyasi bir hak olarak tanımlanmıştır. Performans denetimi anlayışı ve bu anlayışın

getirdiği "ekonomiklik, etkililik, verimlilik anlayışları" doğrudan kamu giderlerinin daraltılmasına yönelik olarak kurgulanmış gibidir. Kamunun ve kamu harcamalarının daraltılması anlamına gelen bu yaklaşımla önümüzdeki yıllarda "performans kriterleri çerçevesinde" daha kârlı, ekonomik olarak daha etkili kamu hizmetlerine yönelinmesi, stratejik yönetim ve performans yönetim anlayışı, vizyon-misyon tasarımları yardımıyla kamunun kârlılığının artırılması, dolayısıyla da devletimizin iç ve dış borçlarının daha kolay ödenmesi, yerli ve yabancı rantiyeye kesime kaynak transfer edilebilmesi olanakları yaratılmaktadır. Buna göre, AKP iktidarı borç aldığı kesimlere, rantiyelere ve IMF politikalarına öncelik vermektedir. Devletin önceliği sosyal harcama yapmak, işsizliği azaltmak, eğitimi arttırmak gibi yaklaşımlardan kaymıştır. Bu kayma elbette yeni değildir. Ancak, kanun bu öncelikleri "yasal bir çerçeveye" oturtmaya yönelmektedir. Kısaca kamu mali yönetim ve kontrolünün dili, Dünya Bankası kavramları ile donatılıyor. Kanunun dili, "etkin kamu yönetimi, toplam kalite yönetimi, vizyon-misyon, şeffaflık, açıklık, hesap verebilirlik, esnek istihdam, norm kadro, sözleşmeli istihdam, hiyerarşi yerine katılımcı yönetim, stratejik planlama, stratejik yönetim, performans planlama, performans yönetim" gibi Dünya Bankası kavramlarıyla donatılmıştır. Oysa kamu yönetiminde kullanılan bu kavramlar (Birgül Ayman Güler'in tabiriyle) neo-liberal kavramsal kuşatmanın ağır kurşunlarıdır.

Yapılan tüm düzenlemelerin temelinde performansa dayalılık esası yer almaktadır. Aslında, performans esaslı yönetim anlayışı özel sektör kaynaklıdır ve kamu kesimine uygulanması özel sektör yönetim anlayışının kamu yönetimine uygulanması demektir. Kamuda verimlilik ve etkinlik anlamında kendisinden beklenen sonucu vermesi ise, sistemin iyi işletilmesine ve kamu yararı anlayışı doğrultusunda uygulanmasına bağlıdır. Ancak özel sektör için geliştirilmiş olan stratejik planlama, performans planlama

ve performans yönetim model ve uygulamalarının Türk kamu sektörünün kendine özgü koşulları dikkate alınarak adapte edilmelidir. Bunun için kamu idarelerinin halka sunduğu hizmetlerden yararlananlar müşteri, paydaş olarak görülmeden, kamu idareleri birbirleriyle ve özel sektörle rekabet ortamına zorlanmadan piyasa koşullarına göre hizmet üretmeleri istenmeden ve ayrıca kamu hizmetinin niteliğinde ve finansmanında köklü değişiklikler yapılmadan Türk Kamu Yönetiminin gerçeklerine uygun, “kamu yararını” öngören bir stratejik planlama ve performans planlaması ile performans yönetimi benimsenmeli ve uygulanmalıdır. Dolayısıyla uygulanmaya çalışılan stratejik yönetim ve performans yönetimi özel sektördeki gibi müşteri doyumu, rekabet, ekonomiklik gibi esaslar yerine kamuya daha iyi hizmet etmeyi amaçlamalı ve kamu yararını esas almalıdır. Kısaca, ulusal çıkarlar ve kamu yararı her zaman ön planda olmalıdır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, KYTK ve KPYT neo-liberal stratejilerin hukuksal bir ifadesidir. Bu stratejiler kamu hizmetleri alanını piyasalaştırmaktan ibaret değildir; bu gerçekleşirken, insanların yaşamını değiştirecek etkileri vardır. Bu, kadrosuyla belli haklara sahip memuru işten atılma korkusuyla yaşayan bir kişiye; ücretini toplu görüşmeyle belirleyen sendika üyesini örgütsüz bir çalışana; çocuğunu parasız okula gönderebilen, hastanede sağlık hizmeti alabilen vatandaşı piyasada belirlenen fiyatı ödemek zorunda olan, sözde “özgür” bireye; “kamu yararını” gözetmekle yükümlü kamu görevlisinden sürekli rekabet halinde ve daha verimli çalıştığı ölçüde ödül alacak bir yarışmacıya dönüştürme stratejisidir. Kısaca emekçi sınıfları parçalama ve onları piyasaya tabi bireyler olarak yeniden kurma stratejisidir. Oysa Türk Kamu Yönetiminin, kamu yararını ve tüm çalışan sınıfların ihtiyaçlarını dikkate alan bir yeniden yapılanmaya ihtiyacı vardır. Sonuç olarak bir ülkede ekonomik, siyasal ve yönetsel etkinliğin

sağlanması için ekonomik ve sosyal yapının toplumsal refah artışıını sağlayacak biçimde planlanması gerekmektedir. Böylece ülke kaynaklarının refah düzeyinin yükselmesini sağlayacak alanlara ve sektörlerle dağılımı ile yatırılan gelirin toplumda adil bir biçimde dağılımı sağlanabilir. Bunun gerçekleştirilmesinin ön koşulu kamu yararı amaçlı güçlü bir planlama ve uygulama mekanizmasının bağlı olması gereken siyasal ve yönetsel yapının varlığıdır.

KAYNAKÇA

- ABİD, Naimatullah, (1998), “Performans Denetiminde Pakistan’ın Deneyimi Üzerine Bir Yaklaşım”, (Çev: Derya Kubalı), *Sayıştay Dergisi*, Ankara, Sayı: 29, s. 104-127.
- ACAR, İbrahim A.; ÇİÇEK, Hüseyin G., (2005), “Denetimin Kamuyu Tökezletmesi: Kamu Mali Yönetimi Kontrol Yasasında Denetim”, *20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Denizli, s. 353-373.
- AKAL, Zühal, (1992), *İşletmelerde Performans Göstergeleri*, MPM Yayını, No: 473, Ankara,
- AKAL, Zühal, (1998), *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi- Çok Yönlü Performans Göstergeleri*, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, No: 473, Ankara.
- AKAL, Zühal, (2003), “Performans Kavramları ve Performans Yönetimi”, www.ydk.gov.tr/seminerler/performans_yonetimi.htm, (28.04.2006).
- AKBEY, Ferhat, (2005), “Neo-Liberal Dönüşüm Çerçevesinde 5018 Sayılı Kanun’un Değerlendirilmesi”, *20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Denizli, s. 168-195.
- AKDENİZ, H. Ahmet; DURMAZ, Faruk, (1998), “Verimliliğin Genel Performans Üzerindeki Yansımalarının Uygulaması”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi*, İzmir, Cilt: 13, Sayı: 2, s. 77-93.
- AKSU, Mualla, (2002), *Eğitimde Stratejik Planlama ve Toplam Kalite Yönetimi*, Anı Yayıncılık, Ankara.

- AKTAN, Coşkun Can, (1999), *2000’li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri: Stratejik Yönetim*, TÜGİAD Yayınları, İstanbul.
- AKTAN, Coşkun Can, (1999), “Yeni Yönetim Tekniklerinin Kamu Sektöründe Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara, Yıl: 71, Sayı: 425, s. 1-18.
- AKTAN, Coşkun Can, “Organizasyonlarda Stratejik Yönetim Uygulaması İçin Değişim İlkeleri”, www.canaktan.org/yonetim/yeni-yonetim/stratejikyonetim, (25.04.2006).
- AKTAN, Coşkun Can, “Kamu Mali Yönetiminde Performans Programı”, www.caanaktan.org/politika/kamuda-strateji/aktan-ppt/aktan-perf-program.pdf, (20.09.2006).
- AKTAN, Coşkun Can, “Performans Yönetim Amacı”, www.canaktan/yonetim/performans-yonetim/amaci.htm, (20.09.2006).
- AKTAN, Coşkun Can, “Performans Yönetim Süreci”, www.canaktan/yonetim/performans-yonetim/surec.htm, (20.09.2006).
- AKTAN, Coşkun Can, “Performans Esaslı Bütçeleme”, www.canaktan.org/politika/kamuda-strateji/aktan-ppt/aktan-peb.pdf, (20.09.2006).
- AKTAN, Coşkun Z., (1993), *KİT, Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme Stratejisi*, TİSK Yayını, İstanbul.
- AKYOS, Mehmet, (2002), “Kamu Sektöründe Performans Yönetimi”, *Avrupa Kalite Yönetimi Konferansı*, 2. Kamu Kalite Sempozyumu, Kalder, Ankara.
- AKYÜZ, Ömer Faruk, (2001), *Değişim Rüzgarında Stratejik İnsan Kaynakları Planlaması*, Sistem Yayıncılık, İstanbul.

- AL, Hazma, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, www.liberal-dt.org.tr/index.php, (18.10.2006).
- ALDEMİR, Ceyhan, (1983), “Örgütsel Etkinlik”, *Verimlilik Dergisi*, İstanbul, Sayı: 4, s. 124-143.
- ALDEMİR, Ceyhan; ATAOL, Alpay; BUDAK, Gönül, (2001), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Barış Yayınları, İzmir.
- ALP, Tuncay, “Sermayenin Yeni Bir Saldırısı: Kamu Personel Rejimi Tasarısı”, www.marksist.com/GUN/Tuncay%Alp-%20Kamu%20Personel%20Rejimi.htm, (12.11.2006).
- ALPAY, Yurdakul, (1990), *Bütçeden Stratejik Yönetime İşletme Planlaması*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- ALTINTAŞ, Nilsen, “Bütünsel Performans Yönetiminin Ön Koşulu: Stratejik Planlama Ve Yıllık İş Planları”, www.ntvmsnbc.com, (25.04.2006).
- ALTUĞ, Figen, (1999), *Kamu Bütçesi*, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- APAN, Ahmet, (2005), “Stratejik Plan(lama) ve Performans Bütçeleme (Fransa İçişleri Bakanlığı Örneği)”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara, Yıl: 77, Sayı: 448, s. 1-12.
- ARAL, Cem Suat, Performans Ölçümü: Performans Denetimlerinde Araştırılması Gerekenler, www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras/9perfolcum.pdf, (22.08.2006).
- ARCAGÖK, M. Sait; YÖRÜK, Bahadır; ORAL, Esin; KORKMAZ, Umut, (2004), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda Öngörülen Düzenlemeler”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Ankara, Cilt: 2, Sayı: 18, s. 3-9.
- ARSLAN, Ahmet, (2004), “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler”, *Maliye Dergisi*, Ankara,

Sayı: 145, s. 150-193.

ARSLAN, Ahmet, “Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim”,

[www.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md140/kamu%20Harcamalari%20 A.](http://www.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md140/kamu%20Harcamalari%20A.%20ARSLAN_.pdf)

[%20ARSLAN_.pdf](http://www.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md140/kamu%20Harcamalari%20A.%20ARSLAN_.pdf), (19.11.2006).

ARSLAN, Murat, (2004), “Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve

Türkiye’ye Uygulanabilirliği”, *Sayıştay Dergisi*, Ankara, Sayı: 54, s. 3-36.

AŞGIN, Sait, (2006), “Ülkemizde Stratejik Planlama Kavramının Gelişmesi”, *Türk İdare*

Dergisi, Ankara, Yıl: 78, Sayı: 451, s. 7-30.

ATEŞ, Hazma; ÇETİN, Dilek, (2004), “Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa

Dayalı Bütçe”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (Der: Muhittin Acar; Hüseyin

Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

ATİYAS, İzak; SAYIN, Şerif, (1997), *Siyasi Sorumluluk, Yönetimsel Sorumluluk ve Bütçe*

Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru, TESEV Yayınları, İstanbul.

ATİYAS, İzak; SAYIN, Şerif, “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı”,

www.tesev.org.tr/projeler/kamu_maliye_metin_tebliğ1.phb, (01.09.2006).

AYDEMİR, Birol, (2005), “Stratejik Yönetim ve Bütçe”, *20. Türkiye Maliye Sempozyumu*

Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari

Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Denizli, s. 24-32.

AYKAÇ, Burhan, (1999), *İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Stratejik*

Planlaması, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

AYKAÇ, Burhan; DURGUN, Şenol; YAYMAN, Hüseyin, (2003), *Türkiye’de Kamu*

Yönetimi, Yargı Yayınevi, Ankara.

BALCI, Asım, (2003), “Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Yönetimi”, *Çağdaş Kamu*

Yönetimi I, (Editörler: Muhittin Acar; Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım,

Ankara.

- BARCA, Mehmet, (2002), “Stratejik Açrı: Stratejik Düşünme Düzeyi, Tarzı ve Gerekliiliği”, (Der: İsmail Dalay; Recai Coşkun; Remzi Altunışık), *Stratejik Boyutuyla Modern Yönetim Yaklaşımları*, Beta Yayınları, İstanbul, s. 9-26.
- BARCA, Mehmet; ASIM, Balcı, (2004), “Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabilir?”, *Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Tartışma Metinleri*, Sakarya.
- BARUN, Bayram, (2006), “Yeni Sayıştay Kanunu Ne Getiriyor”, www.tesev.org.tr/etkinlik/Bayram_Barun_sunum.ppt, (27.10.2006).
- BARUTÇUGİL, İsmet, (2002), *Performans Yönetimi*, Baskı: 2, Kariyer Yayıncılık, İstanbul.
- BAŞ, Hasan, (2005), “Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, *20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Denizli, s. 400-416.
- BAŞ, İ. Melih; ARTAR, Ayhan, (1990), *İşletmelerde Verimlilik Denetimi: Ölçme ve Değerlendirme Modelleri*, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, Ankara, No: 435.
- BAY, Ekrem; ÖZDEMİR, Adnan, “Performans Denetimi”, www.icisleri.gov.tr/Icisleri/WPX/performans_denetimi.htm, (17.12.2006).
- BAYAR, Doğan, (2006a), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Ne Getir(m)iyor?”, www.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md144/kamumali.pdf, (17.11.2006).
- BAYAR, Doğan, (2006b), “Kamu Yönetiminin Temel Kanunları”, www.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md145/dbayar.pdf, (19.11.2006).

- BECERİKLİ, Sema Yıldırım, (2000), “Stratejik Yönetim Planlaması: 2000’li Yıllarda İşletmeler İçin Yeni Bir Açılım”, *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara, Cilt: 3, Sayı: 3, s. 97-108.
- BEDÜK, Aykut; ALODALI, M. F. Bilal, (2003), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Aracı Olarak TKY*, Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi, TODAİE Yayın No: 319, Ankara.
- BENSGHİR, Türksel Kaya, (1996), *Bilgi Teknolojileri ve Örgütsel Değişim*, TODAİE Yayını, Ankara.
- BERK, Ahmet, (2005), “Devlet Memurlarının Görevde Yükselmesi: Son Düzenlemeler Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, *Sayıştay Dergisi*, Ankara, Sayı: 56, s. 79-89.
- BİLGESAY, Haluk, (2006), “Atatürk’ün Yönetim ve Ekonomi Anlayışında Vizyon , Misyon Kavramlarının Karşılığı”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara, Yıl: 78, Sayı: 451, s. 1-6.
- BİLGİN, Kamil Ufuk, (2004a), *Kamu Performans Yönetimi- Memur Hak ve Yükümlülüklerinin Performansa Etkisi*, Baskı:1, TODAİE Yayınları, Ankara.
- BİLGİN, Kamil Ufuk, (2004b), “Performans Yönetiminde İnsan Kaynağı Planlaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara, Cilt: 37, Sayı: 2, s. 117-135.
- BİNGÖL, Dursun, (2003), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Baskı: 5, Beta Yayınları, İstanbul.
- BİRCAN, İsmail, (2003), *Kamuda Stratejik Yönetim*, Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi, TODAİE Yayınları, Ankara.
- BİRCAN, İsmail, “Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/bircani.pdf>, (28.09.2006).
- BİRLEŞİK SENDİKAL HAREKET, (2004), “Kamu Reformu: Sermaye İktidarının Yeniden Yapılandırılması (Yerel Yönetimler Reformu)”,

www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=1404, (28.09.2006).

- BUDAK, Gökhan, (1995), *Mükemmel Yönetim Stratejileri*, Kapital Yayınları, İstanbul.
- BURON, Raoul J.; MCDONALD, Dana, (2004), *Astlara Geri Bildirim Sağlamak*, Uğur Kariyer Merkezi Yayını, (Çev: Anonim), İstanbul.
- CAN, Halil, (1992), *Organizasyon ve Yönetim*, Baskı: 2, Adım Yayıncılık, Ankara.
- CAN, Tacettin, (1996), *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama*, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Tez Çalışması, Ankara.
- CANMAN, Doğan, (1993), *Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi*, TODAİE Yayını, Ankara.
- CANMAN, Doğan, (2000), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara.
- ÇETİN, Sefa, (2005), “Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara, Yıl: 77, Sayı: 449, s. 93-100.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin, (2001a), *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yayınları, Ankara.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin, (2001b), “Organizasyonlarda Stratejik Yönetim”, (Ed. Salih Güney), *Yönetim ve Organizasyon*, Nobel Yayıncılık, Ankara, s. 309-321.
- ÇINAR ALTINTAŞ, Füsün, (2003), “Strateji Geliştirme Süreci İçerisinde Stratejik Başarı Unsurlarının Değerlendirilmesi”, www.isguc.org, (12.11.2006).
- ÇOBAN, Hasan, (1996), *Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş; Bilgi Toplumuna Geçmek İçin Stratejik Planlama ve Yönetim Bilgi Sistemi Uygulanması*, DPT Yayını, Ankara.
- ÇOBAN, Hasan, (1997), *Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş*, İnkilap Kitabevi, İstanbul.
- ÇOBAN, Hilmi; DEYNELİ, Fatih, (2006), “ Kamuda Kalite Artırma Çabaları ve Performansa Dayalı Bütçeleme,

<http://maliyesempozyumu.pamukkale.edu.tr/cobandeyneli.pdf>, (24.09.2006).

COŞKUN, Ali, (2005), *İşletmelerde Performans Yönetimi: Bir Yönetim Muhasebesi Aracı Olarak Performans Karnesi*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı Doktora Tezi, İstanbul.

COŞKUN, Arife, (1998), “Denetimde Yeni Yönelişler: Performans Denetimi”, *Cumhuriyetin 75. Yılında Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu*, s. 85-107.

COŞKUN, Arife, (2000), “Performans ve Risk Denetim Terimleri”, www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras05perriskterim.pdf, (22.08.2006).

COŞKUN, Gülay, (2000), *Devlet Bütçesi: Türk Bütçe Sistemi*, Turhan Kitabevi, Ankara.

ÇUKURÇAYIR, M. Akif; EROĞLU, H. Tuğba, (2003), “Klasik Yönetim Anlayışından Stratejik Yönetime: Strateji Geliştirmede SWOT Analizi”, (Der: M. Akif Çukurçayır), *Küresel Sistemde Siyaset Yönetim Ekonomi*, Çizgi Kitabevi, Konya, s. 227-256.

DEMİRKAYA, Hülya, (2000), “Performans Ölçüm Rehberi”, www.sayistay.gov.tr/yayin/yayin2.asp, (26.06.2006).

DİCLE, Atilla, (1973), *Kamu Yönetiminde Planlama, Programlama, Bütçeleme Sistemi*, Balkan Basımevi, Ankara.

DİKMEN, Ahmet Alpay, (2003), “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler”, www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/Dikmen-KMYMKK_Cumhuriyet.doc, (03.09.2006).

DİNÇER, Ömer, (2003), *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Baskı: 5, Beta Yayınları, İstanbul.

- DİNÇER, Ömer, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim”, www.kolayidare.com.tr, (05.01.2006).
- DPT, (2000a), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Yayınları, Ankara.
- DPT, (2000b), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Yayınları, Ankara.
- DPT, (2003), “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”, www.dpt.gov.tr/sp/documents/Sp-Kilavuz.pdf, (16.01.2006).
- DPT, (2004), “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Taslağı”, www.dpt.gov.tr/sp/documents/SPyönetmelik, 16.01.2006.
- DPT, (2006a), “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (2. Sürüm)”, www.sp.gov.tr/documents/Sp-kilavuz2.pdf, 17.08.2006.
- DPT, (2006b), *Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*, DPT Yayınları, Ankara.
- DPT, (2006c), “Orta Vadeli Program (2007-2009)”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/200709.pdf>, (26.06.2006).
- DPT, (2006d), “2006 Yılı Programı”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2006.pdf>, (26.06.2006).
- DURNA, Ufuk; EREN, Veysel, (2002), “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara, Cilt: 35, Sayı: 1, s. 55-75.
- DUMAN, Ömer, (2005), “5018 Sayılı KMYKK’nun Muhasebe Sistemi Alanında Getirdiği Yenilikler”, *20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali*

Yapılanma, Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Denizli, s. 40-42.

EKİCİ, Birol, (2002), “Performans Denetimi ve İl Yönetiminde Uygulanabilirliği”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara, Yıl: 74, Sayı: 436, s. 135-157.

ERDOĞDU, Seyhan, (2003), “Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma”, *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler (2), Tartışma Metinleri*, Siyasal Bilgiler Fakültesi, No: 60, Ankara, s. 10-23.

ERDOĞDU, Seyhan, (2004a), “Kamu Personel Kanunu Taslağı (Ağustos, 2004) Neler Getiriyor?”, www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/ErdogduEylul2004.pdf, (12.10.2006).

ERDOĞDU, Seyhan, (2004b), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve Kamu Personel Rejimi”, *Yol İş Dergisi*, Ankara, Sayı: 78, s. 28-39.

ERDumlu, Güngör, (1996), *Belediyelerde Performans Ölçülmesi*, DPT Yayınları, Ankara.

EREN, Erol, (1990), *İşletmelerde Stratejik Planlama ve Yönetim*, Beta Yayınları, İstanbul.

EREN, Eol, (1997), *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, Der Yayınları, İstanbul.

EREN, Erol, (2000), *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Baskı: 5, Beta Yayınları, İstanbul.

EREN, Erol, (2001), *Stratejik Yönetim*, Baskı: 7, TC Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 967, Eskişehir.

ERGUN, Turgay, (1988), *Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, TODAİE Yayınları No: 224, Ankara.

ERGUN, Turgay; POLATOĞLU, Aykut, (1992), *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE Yayını, Ankara.

- ERKUT, Haluk, (1992), “Verimlilik ve Özendirme”, *Verimlilik Dergisi*, Ankara, Cilt: 21, Sayı: 4, s. 18-37.
- ERKUT, Haluk, (1997), “Stratejik Yönetim Felsefesi”, *Stratejik Yönetim ve Senaryo Tekniği*, (Der: Gündüz Pamuk), İrfan Yayıncılık, İstanbul, s. 13-29.
- ERSEN, Haldun, (1997), *Toplam Kalite ve İnsan Kaynakları Yönetimi İlişkisi- Verimli ve Etkin Olmanın Yolu*, Baskı: 2, Sim Matbaacılık, İstanbul.
- ERÜZ, Ertan, (2005), “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Denizli, s. 61-73.
- FALAY, Nihat, (1987), “Verimlilik-Etkinlik-Tutumluluk”, *Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu*, s. 47-55.
- FALAY, Nihat, (1997), “Denetim, Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay”, *Sayıştay Dergisi*, 135. Kuruluş Yıldönümü Özel Sayısı, Sayı: 25, s. 18-30.
- FALAY, Nihat, “Yerel Yönetimler ve Performans Denetimi”, www.tesev.org.tr/projeler/kamu_belediye_metin_tebliğ6.phb, (03.09.2006).
- FURMAN, Beyza Oba, (1987), “Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlarda Stratejik Yönetim: Kavramsal Bir Çerçeve”, *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, İstanbul, Cilt: 1, Sayı: 16, s. 36- 54.
- GEYLAN, Ramazan, (1996), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, T.C. Anadolu Açıköğretim Fakültesi Yayınları No: 968, Eskişehir.
- GÖREN, İhsan, (1999), *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetimi (Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay Konulu Seminer)*, TESEV Yayını, İstanbul.

- GÖREN, İhsan, (2000), *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetimi*, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayın No: 3, ARES Ofset Matbaacılık Ltd. Şti., Antalya.
- GÜÇLÜ, Nezahat, (2003), “Stratejik Yönetim”, *Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, Ankara, Cilt: 23, Sayı: 2, s. 61-85.
- GÜLER, Birgül Ayman, (2003a), “Kamu Hizmetlerinin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu”, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/AkademikKadro/kesk.pdf>, (10.12.2006).
- GÜLER, Birgül Ayman, (2003b), “Türkiye’de Personel Rejiminin Esasları”, *Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu*, http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/dpb-turk_rejim.ppt#1, (16.11.2006).
- GÜLER, Birgül Ayman, “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/personelreform.pdf>, (22.12.2006).
- GÜLER, Birgül Ayman; ÖZTÜRK, Nursel; ASLAN, Onur Ender, (1999), “Kamu Personel Rejimi”, www.tesev.org.tr/projeler/kamu_personel_metin_tebliğ2.php, (18.10.2006).
- GÜLER, Birgül Ayman, (2004), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, *Hukuk ve Adalet-Eleştirel Hukuk Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 2, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman; ÖZTÜRK, Nursel; ŞAYLAN, Gencay, (2006), “Memur Kavramı”, www.tesev.org.tr/projeler/kamu_personel_metin_tebliğ1.php, (18.10.2006).
- GÜNAY, Ayşe; ÖZ, Ersan, (2000), “Çok Yıllı Bütçeleme: Uluslararası Uygulamaların İncelenmesi ve Gelişmekte Olan Ülkeler ile Geçim

- Aşamasındaki Ülkeler İçin Çıkarılacak Dersler”,
<http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md138/INTCOKYLILLLI.pdf>,
 (22.01.2007).
- GÜNER, Sinan, (2005), “Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara, Yıl: 77, Sayı: 446, s. 61-78.
- GÜNGÖR, Hayrettin, “Türkiye’de Performans Bütçe Uygulaması (Yerel Yönetimlerde)”,
www.1.worldbank.org, (18.03.2006).
- H. NEWMAN, William, (1979), *İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare*,
 (Çeviren: Kenan Sürgit), Baskı: 3, TODAİE Yayınları No: 180, Doğan Basımevi, Ankara.
- HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ, (2006), “Hacettepe Üniversitesi Stratejik Plan Taslağı 2005-2008”, www.sp.gov.tr/documents/HU_SP.pdf, (20.12.2006).
- HALİS, Muhsin; TEKİNKUŞ, Mehmet, (2003), “Kamuda Performans Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Der: Asım Balcı; Ahmet Nohutçu; Namık Kemal Öztürk; Bayram Coşkun), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- HESAPÇIOĞLU, Muhsin, (1994), *İnsan Kaynakları Yönetimi ve Ekonomisi*, Beta Yayınları, İstanbul.
- HUDUT VE SAHİLLER SAĞLIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, “Hudut Ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü 2006 Mali Yılı Performans Programı”,
www.sp.gov.tr/documents/HSSGM, (25.04.2006).
- HÜRÇAN, Yasemin Gürsoy, (1999), “Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi”,
www.hazine.gov.tr/arastirma_inceleme/arinc_23_01.pdf,
 (03.09.2006).

- HÜRRİYET, (2004), “Performansa Dayalı Bütçenin Önemi”, www.hurriyetim.com.tr/haber/0,,sid~4@nvid~193036,00.asp, (16.01.2006).
- İŞİK, Hüseyin, (2003), *Kamu Harcamalarında Performansa Dayalı Bütçe Yönetimi ve Denetimi İle Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.
- İŞİK, Hüseyin, (2004), “Amacı, Sistematiği, İşleyişi ve Sınırlılıklarıyla Performansa Dayalı Bütçeleme”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Ankara, Cilt: 2, Sayı: 17, s. 20-27.
- İLLER BANKASI, (2006), “İller Bankası Stratejik Planı 2006-2010”, www.sp.gov.tr/documents/Ilbank_SP.pdf, (25.12.2006).
- İÇUZ, Ramazan, (1998), *Personel Değerlendirmesi ve Türk Kamu Yönetiminde Personelin Değerlendirilmesi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları Dersi Ödevi, Ankara.
- İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ, “Stratejik Amaç ve Hedef Geliştirme Süreci”, www.ibb.gov.tr/IBB/DocLib/pdf/birimler/arastirma_mud/StratejikAmaçveHedefBelirlemeSureci.pdf, (26.06.2006).
- İŞCAN, Ömer Faruk, (2000), “Stratejik Yönetim ve İşgören Eğitimi”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Erzurum, Cilt: 6, Sayı: 1, s. 135-147.
- İTÜ Ergonomi Kulübü, “İnsan Kaynakları ve Performans Yönetimi”, www.students.itu.edu.tr/~ergonomi, (22.08.2006).
- İZMİT KRİZ VE ESNEK ÇALIŞMA GRUBU, “Toplam Kalite Yönetimi Daha Fazla Köleleştirmedi”, www.antimai.org/cy/izmitkkcg.htm, (17.09.2006).
- KABADAYI, Ebru Tümer, “İşletmelerdeki Üretim Performans Ölçütlerinin Gelişimi,

- Özellikleri ve Sürekli İyileştirme ile İlişkisi”, www.1.dogus.edu.tr, (28.04.2006).
- KANSU, Işık, (2003), “Ulusal Devletten, Federal Devlete, Yurttaşlıktan, Müşteriliğe AKP’nin Kamu Yönetimi Reformu”, www.cumok.org/html/yazidizileri/ikansu/ulusaldevletten.htm, (05.12.2006).
- KANSU, Işık, (2005a), “AKP’nin Personel Reformu (2)”, www.iscikonseyi.org/modules.php?name=New&file=article&sid=2395, (05.12.2006).
- KANSU, Işık, (2005b), “AKP’nin Personel Reformu (3)”, www.iscikonseyi.org/modules.php?name=New&file=article&sid=2399, (05.12.2006).
- KARAARSLAN, Erkan, (2002), “Kamu Mali Yönetimi ve Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi”, *Maliye Dergisi*, Ankara, No: 140, Cilt: 58, s. 27-43.
- KARAARSLAN, Erkan, “Kamu Yönetiminde Yaşanan Son Gelişmelere Toplu Bir Bakış”, www.mukder.org.tr/25sayiek.htm, (20.01.2006).
- KARAHANOĞULLARI, Onur, “Kamu Hizmetleri Kavramı ve Kamu Hizmetleri Alanında Yeni Eğilimler”, <http://politics.ankara.edu.tr/~karahan/makaleler/kamuhizmeti-yeniegilimler.pdf>, (22.12.2006).
- KARAHANOĞULLARI, Onur, “Kamu Hizmeti ve Kamu Çalışanı”, <http://politics.ankara.edu.tr/~karahan/makaleler/kamuhizmeti-kamucalisani.pdf>, (22.12.2006).
- KARAMAN, Füsün, (2004), “Performans Yönetim Sistemleriyle İlgili Denetimlerin Yürütülmesine Yönelik İlkeler”, www.sayistay.gov.tr, (05.01.2006).

- KARASU, Mithat Arman, (2002), *Performans Değerlendirmesi ve Türkiye’de Performans Değerlendirmesine Yönelik Çalışmalar*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Doktora Ödevi, Ankara.
- KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, (2005), “T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Karayolları Genel Müdürlüğü Stratejik Planı 2006-2010”, www.sp.gov.tr/documents/KGM_SP.pdf, (22.12.2006).
- KAVRAKOĞLU, İbrahim, (1991), “Kalite ve Verimlilik”, *Verimlilik Dergisi*, MPM’nin 25. Yılı Özel Sayısı, s. 111-118.
- KAYA, H. Abdullah, (2005), “İç Denetim Sistemi”, *20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Denizli, s. 97-106.
- KAYA, Safiye; ARAL, Cem Suat, (2000), “Performans Bilgisine Yönelik İyi Uygulama Prensipleri”, www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras11perbiliyi.pdf, (22.08.2006).
- KAYSERİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ, (2006), “Kayseri Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan Taslağı 2007-2011”, www.sp.gov.tr/documents/KBSB_SP_taslak_11_07_2006.pdf, (20.12.2006).
- KELEŞ, Hayrullah, “Kamuda Etkin Bir İç Denetim İçin Temel Şartlar”, www.geocities.com/ceteris_tr3/h_keles.doc, (22.08.2006).
- KENGER, Erdal, (2001), “Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu”, www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/denetim.htm, (22.08.2006).
- KERİMOĞLU, Baki, (2003), “Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı: İç Kontrol Sisteminin Tasarımı”, *Maliye Dergisi*, Ankara, Sayı: 142, s. 108-125.
- KESİK, Ahmet, (2004), “Performans Esaslı Bütçeleme”,

www.kalder.org/genel/Ankara/5.KKS/ahmet-kesik.ppt, (05.01.2006).

KESİK, Ahmet, (2005a), “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, *20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Denizli, s. 43-60.

KESİK, Ahmet, (2005b), “5018 Sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (9)*, Kocaeli, Cilt: 1, Sayı: 9, s. 94-114.

KESKİNER, Yusuf Emrah, (2006), “Belediye Şirketlerinde Stratejik Plan Zorunluluğu”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara, Yıl: 78, Sayı: 451, s. 21-30.

KESTANE, Doğan, (2003), “Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği”, *Maliye Dergisi*, Ankara, Sayı: 142, s. 126-144.

KESTANE, Doğan, (2004), “Devlet Memurları Ücret Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Ne Yapılmalıdır?”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Ankara, Cilt: 2, Sayı: 18, s. 16-29.

KIRIM, Armağan, (2002), *Farklılığınızı Ölçebildiğiniz An: Kurumsal Başarının Yol Haritası*, Sistem Yayıncılık, İstanbul.

KIZILTAŞ, Emine, (2003), “Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Ankara, Cilt: 2, Sayı: 16, s. 13-18.

KİRMANOĞLU, Hülya; ÇAK, Murat, (2000), “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü”, *15. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, ARES Ofset Matbaacılık Ltd. Şti., Antalya, Yayın No: 3, s. 315-344.

KOBİEFOR (Aylık Sanayi- Ekonomi Dergisi), (2006), “Kamuda Stratejik Planlama

- Dönemi”, www.kobi-efor.com.tr/print.asp?id=1491, (28.09.2006).
- KOBİFİNANS, “Kıdem mi, Performans mı?”, www.kobifinans.com.tr/bilgi_merkezi/020703/3723, (11.12.2006).
- KOÇ, Mustafa, (2004), “Yönetimde Moda Terim (Stratejik Yönetim)”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Ankara, Cilt: 2, Sayı: 17, s. 3-12.
- KOÇEL, Tamer, (1984), *İşletme Yöneticiliği*, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayını, İstanbul.
- KOÇEL, Tamer, (2003), *İşletme Yöneticiliği*, Baskı: 9, Beta Yayınları, İstanbul.
- KÖK, Recep; DELİKTAŞ, Ertuğrul, (2003), *Endüstri İktisadında Verimlilik Ölçme ve Strateji Geliştirme Teknikleri (İş Dünyasından Örneklerle)*, Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Yayınları, İzmir.
- KÖSEOĞLU, Mehmed Akif, (2005), *Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Performans Ölçümü*, DPT Yayınları, Ankara, No: 2688.
- KÖSEOĞLU, Özer, (2004), *Performans Ölçümü Yöntemi ve Belediye Yönetimlerinde Uygulanabilirliği*, Yerel Yönetimler Kongresi, Biga Yayınları, Ankara.
- KÖSEOĞLU, Özer, (2005), “Belediyelerde Performans Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara, Yıl: 77, Sayı: 447, s. 211-234.
- KUBALI, Derya, (1988), *Performans Denetimi: Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar*, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- KUBALI, Derya, (1999), “Performans Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara, Cilt: 32, Sayı:1, s. 31-62.
- KURT, Yahya Murat, (2000), *Kamu Yönetiminde Etkenlik ve Verimlilik*, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi Ders Ödevi, Mersin.

- KUTLU, Önder, (2004), *Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye’de Kamu Reformu ve Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi*, Nobel Yayın Dağıtım, Nobel Yayın No: 657, Ankara.
- KÜÇÜKYUMUK, Mehmet, “Belediyelerde Performans Yönetimi”, www.aydin_bld.gov.tr, (18.03.2006).
- MAITLAND, Iain, (1996), *Personel Yönetimi*, (Çeviren: Duygu Uğur), Epsilon Yayıncılık, İstanbul.
- MALİYE BAKANLIĞI, (2004), “Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak)”, www.bumko.gov.tr/proje/MaliYonetim/performans/performansb/pbutcerehber.pdf, (12.01.2006).
- MALİYE BAKANLIĞI, “Kamu İdareleri Faaliyet Raporlarının Düzenlenmesi ile Bu İşlemlere İlişkin Diğer Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik (Taslak)”, www.bumko.gov.tr/Amaliyonetim/taslaklar/Yonetmelik1.doc, (22.08.2006).
- MATHESON, David; MATHESON, Jim, (1999), *Akıllı Örgüt Strateji Ar-Ge ile Değer Yaratma*, (Çeviren: Meral Tüzel), Boyner Holding Yayınları, İstanbul.
- MIHÇIOĞLU, Cemal, (2003), “Kamu Yönetiminde Verimlilik”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Der: Burhan Aykaç; Şenol Durgun; Hüseyin Yayman), Yargı Yayınevi, Ankara, s. 385-395.
- MUTLUER, M. Kamil; ÖNER, Erdoğan; KESİK, Ahmet, (2006), *Bütçe Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Baskı: 2, İstanbul.
- NALBANT, Eser; ÖZDİL, Tuncer; ECEVİT, Zümrüt, (1997), *Liderlik Nitelikleri ve İşgören Performansı Üzerindeki Etkileri*, 21. Yüzyılda Liderlik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Deniz Harp Okulu Basımevi, İstanbul.
- NURSOY, Mustafa; ŞİMŞEK, Muhittin, (2001), *Toplam Kalite Yönetiminde Performans*

Değerlendirme, Standart Yayınları, Ankara, No: 473.

ODABAŞ, Çağlayan, (2004), “Stratejik Yönetim ve e-Devlet”, *Sayıştay Dergisi*, Ankara, Sayı: 55, s. 1-12.

OKAN, Ufuk, “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Yasası”, www.yok.gov.tr/duyuru/imi_calisma/mali_yonetim.ppt, (17.11.2006).

ORHAN, Zafer, (1995), “Stratejik Planlamanın Yerel Yönetimlerde Kullanımı”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara, Yıl: 67, Sayı: 409, s. 187-199.

OYAN, Oğuz, (2004), “Kamu Yönetimi Reformu mu, Kamu Hizmeti Kavramının Yokedilişi mi?”, *Mülkiye Dergisi*, Ankara, Cilt: XXVIII, Sayı: 243, s. 109-130.

OYAN, Oğuz, (2005), Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma (Panel Konuşması), 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Denizli, s. 437-479.

OYAN, Oğuz, “Kamu Mali Yönetiminde Söзде Reform”, www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/IktisatToplum14Ocak2003-Oyan.doc, (03.09.2006).

ÖNDER, Murat, (1997), “Toplam Kalite Yönetimi: Kamu Sektöründe Uygulanması ve Karşılaşılan Sorunlar”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara, Yıl: 69, Sayı: 416, s. 117-135.

ÖZ, Ersan; KAPLAN, Ersin, (2005), “Türk Mali Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara, Yıl: 77, Sayı: 446, s. 243-261.

ÖZBARAN, M. Hakan, (2001a), “Şeffaflık ve Hesap Verme Sorumluluğu Bağlamında Yolsuzlukla Mücadelede Sayıştayların Rolü”, *Sayıştay Dergisi*, Ankara, Sayı: 43, s. 3-22

- ÖZBARAN, M. Hakan, (2001b), “Performans Ölçümü: Atölye Çalışmaları Katılımcıları İçin Genel Bir Özet”, www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/perfolcum.pdf, (14.08.2006).
- ÖZBARAN, M. Hakan, (2002), “Doğru Dokunun Seçimi: Performans Bilgisi İçin Bir Çerçeve”, www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/25dogrudoku.pdf, (14.08.2006).
- ÖZDEN, Yüksel, (2000), *Eğitimde Yeni Değerler*, Pegem Yayınları, Ankara.
- ÖZDEMİR, Mahmut, (1991), “Verimlilik Üzerine Düşünceler ve Verimlilik Çalışmaları”, *Verimlilik Dergisi*, Ankara, s. 169-182.
- ÖZDİLLER, İlhan, “Performans Yönetimi Sisteminin Etkinliği Nasıl Sağlanır?”, www.stratejika.com/makale.asp, (24.09.2006).
- ÖZER, Hüseyin, (1992), “Performans Denetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Ankara, Sayı: 7, s.30-40.
- ÖZER, M. Akif, (2005), “Kamu Yönetiminin Geleceğine Dair Düşünceler”, *Sayıştay Dergisi*, Ankara, Sayı: 57, s. 55-80.
- ÖZEREN, Baran; ARAL, Cem Suat, (2002), “Yönetim ve Hesapverme Sorumluluğu Amaçları Bakımından Performans Bilgisi”, www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras21YonHesPer.pdf, (26.06.2006).
- ÖZGEN, Tunçalp, “Hacettepe Üniversitesi Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme 2006 Çalışmaları”, www.hacettepe.edu.tr, (25.04.2006).
- ÖZGÜR, Hüseyin, (2004), “Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (Der: Muhittin Acar; Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 207-252.
- ÖZKAN, Selçuk, “Performans Yönetimi mi Dediniz Pardon! (1. Bölüm)”,

www.stratejika.com/makale.asp, (24.09.2006).

ÖZOGLU, Burçak, (2003), “Kamu Yönetimi Reformuna Sınıfsal Perspektifle Bakmak”,
*Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler (2), Tartışma
Metinleri*, Siyasal Bilgiler Fakültesi, No: 60, Ankara, s. 24-31.

ÖZŞEN, Tayfur, (1987), *Planlama Yönetimi (Türkiye’de APK Birimleri Uygulaması)*,
İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara.

ÖZTEK, Durmuş, (2000), *Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu
Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri*, 15. Türkiye Maliye
Sempozyumu, Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayın
No: 3, ARES Ofset Matbaacılık Ltd. Şti., Antalya.

ÖZTEMEL, Ercan, (2001), *Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi*, Değişim Yayınları,
Adapazarı.

ÖZTÜRK, Namık Kemal, (2000), “Kamu Kesimi Ücret Sistemleri ve Türkiye’de Durum”,
Türk İdare Dergisi, Ankara, Yıl: 72, Sayı: 428, s. 61-78.

ÖZTÜRK, Namık Kemal, (2005), “Kamu Sektöründe Performans Ölçümünün Amaçları ve
Yöneticilerin Konumu”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara, Yıl: 77, Sayı: 449, s. 75-
91.

ÖZTÜRK, Ümit, (2006), *Organizasyonlarda Performans Yönetimi*, Sistem Yayıncılık,
İstanbul.

ÖZYILDIZ, R. Hakan, (2000), Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve
Performansa Dayalı Bütçe, *Hazine Dergisi*, Ankara, Sayı: 13, s. 77-87.

PALMER, Margaret J.; WINTERS, Kenneth T., (1993), *İnsan Kaynakları*, (Çeviren:
Doğan Şahiner), Baskı: 1, Rota Yayınları, İstanbul.

PALMER, Margaret J., (1993), *Performans Değerlendirmeleri*, (Çeviren: Doğan Şahiner),

Baskı: 1, Rota Yayınları, İstanbul.

PEHLİVAN, İnayet, (1997), “Türk Kamu Kesiminde Hizmet İçi Eğitim Sorunları Araştırması”, *Verimlilik Dergisi*, Ankara, Sayı: 3, s. 19-33.

POLAT, Necip, “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği”, www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/derY9m3.pdf, (01.09.2006).

POLAT, Necip, (2006), “Sayıştay’ın Denetim Kapasitesini Güçlendirme Projesi”, *Sayıştay Dergisi*, Ankara, Sayı: 60, s. 35-50.

PROKOPENKO, Joseph, (1992), *Verimlilik Yönetimi*, (Çev: Olcay Baykal; Nevda Atalay; Erdemir Fidan), MPM Yayınları No: 476, Ankara.

SAKINÇ, Süreyya, “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme”, www.bayar.edu.tr/strateji/stratejikPlan_PerformansButculeme, (28.04.2006).

SARAÇ, Osman, (2005a), “Benchmarking ve Stratejik Yönetim”, *Sayıştay Dergisi*, Ankara, Sayı: 56, s. 53-77.

SARAÇ, Osman, (2005b), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi”, *Maliye Dergisi*, Ankara, Sayı: 148, s. 122-163.

SARAN, Ulvi, (2001), “Demokratikleşme ve Sivilleşme Eğilimleri Karşısında Devletin Yeniden Yapılandırılmasının Anahtarı: Kamu Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara, Yıl: 73, Sayı: 431, s. 1-20.

SAYIŞTAY, (1997a), *Etkinlik Ölçümünün Denetimi, Raporlanması ve Kullanımı*, Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Çeviri Dizisi Yayın No: 7, Ankara.

SAYIŞTAY, (1997b), *Verimlilik Denetimi: Kanada Sayıştayı Uygulaması*, Sayıştay Yayın No: 9, Ankara.

SAYIŞTAY, (2000), “Sayıştay Strateji Bildirimi (2000-2004)”,

www.sayistay.gov.tr/tc/strateji.pdf, (22.11.2006).

SAYIŞTAY, (2002), “Sayıştay’ın 2002 Yılı Performansının Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu”, www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/sayperolc.pdf, (14.08.2006).

SAYIŞTAY, “Sayıştay Kanunu Teklifi”, www.sayistay.gov.tr/haber_ duyuru/duyuru/2005KanunTeklifi, (22.06.2006).

SES (Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası), “Kamu Personel Rejimi Kanunu Değerlendirmesi ve Öneriler”, www.ses.org.tr/bilgi/kamureformu/23.htm, (12.11.2006).

SEZGİN, Selime; YARAŞIR, Sevinç; DEYNELİ, Fatih; TEKE, Elvan, “20. Türkiye Maliye Sempozyumu- Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma”, www.maliyesempozyumu.pamukkale.edu.tr, (20.01.2006).

SONGUR, Hulusi Mehmet, (1995), *Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü*, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No: 6, Ankara.

SÖNMEZ, Ümit; DİNLER, Demet, (2003), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı: Halkın İhtiyaçlarına Yönelik Reform Mu? Neoliberal Dönüşümün Kurumsallaşması Mı?”, *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler (2), Tartışma Metinleri*, Siyasal Bilgiler Fakültesi, No: 60, Ankara, s. 32-43.

SSK, “5227 ve 5018 Sayılı Kanunlar ile Tartışılan Türk Denetim Sistemine Genel Bir Bakış”, www.sskteftis.org/yazi/denetim.htm, (02.12.2006).

STRATEJİK PLANLAMA İLE İLGİLİ MADDELER, “5018, 5216, 5302, 5393, 5436 Sayılı Kanunlar ve 5227 Sayılı Kanun Tasarısında Yer Alan Stratejik Planlama İlgili Maddeler”, www.sp.gov.tr/documents/SP_maddeler.doc, (18.10.2006).

- ŞENSOY, Adnan, (2004), “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Getirilen Mali Disiplin Anlayışı ve Bu Çerçeve de Avrupa Birliğinden Sağlanan Fonların Kullanım ve Kontrolünün Değerlendirilmesi”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Ankara, Cilt: 2, Sayı: 18, s. 34-37.
- ŞENTÜRK, Hulusi, (2004), *Belediyelerde Performans Yönetimi*, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- ŞENTÜRK, Hulusi, “Belediyeler İçin Performans Yönetimi Rehberi”, www.pendik-bld.gov.tr/documents/custom/PERFORMANS, (25.07.2006).
- ŞİMŞEK, Muhittin, (2001), *Toplam Kalite Yönetimi*, Baskı: 3, Alfa Yayınları, İstanbul.
- ŞİŞMAN, Mehmet, (2002), *Örgüt Kültürü*, Pegema Yayıncılık, Ankara.
- TAŞ, Hüseyin Cesurhan, (2005), “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında Stratejik Planlama”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara, Yıl: 77, Sayı: 449, s. 101-111.
- TAŞKIRAN, Necati, (1999), *İşletme Stratejileri ve Politikaları*, Baskı: 2, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir.
- TEKİN, Ahmet, (1999), “Kamu Kesiminde Performans Denetiminin Bazı Ülkelerdeki Gelişimi”, *Maliye Dergisi*, Ankara, Sayı: 130, s. 39-54.
- TEKİNKUŞ, Mehmet; ÖZGÜR, Hüseyin, “Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimine Geçiş Zorlaştıran Sebepler”, www.geocities.com/yereldemokrasi/mt1.htm, (10.12.2006).
- TESEV, (2006a), “Kamu Mali Yönetimin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, www.tesev.org.tr/projeler/kamu_denetim_metin_tebliğ1.pdf, (25.07.2006).
- TESEV, (2006b), “Kamu Yönetimlerinin İktisadi Boyutu ve Performans Değerlendirmeleri Üzerine Kuramsal Bir Çerçeve”, www.tesev.org.tr/projeler/kamu_belediye_metin_tebliğ5.phb, (03.09.2006).

- TORTOP, Nuri; G. İSBİR, Eyüp; AYKAÇ, Burhan, (2000), *Yönetim Bilimi*, Baskı: 3, Yargı Yayınevi, Ankara.
- TOSUN, Ertan, (2003), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun Tasarısına İlişkin Değerlendirme”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Ankara, Cilt: 2, Sayı: 16, s. 19-23.
- TOSUN, Ertan, (2004), “Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Ankara, Sayı: 19, s. 3-14.
- TURGUT, Hakan, (2006), “Geleneksel Performans Değerleme Yöntemlerine Yeni Bir Alternatif: 360 Derece Performans Değerleme Yöntemi”, www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der42m4.pdf, (12.10.2006).
- TÜRK HUKUK SİTESİ, “Kamu Yönetimi Kanun Tasarısı Üzerine”, www.turkhukuk sitesi.com/showthread.php?t=3061, (28.09.2006).
- TÜTÜNCÜ, Özkan; KILINÇ, İzzet, (2000), “Sürekli Süreç Geliştirme Kapsamında Performans Değerlemesinin Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Açısından Analizi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, İzmir, Cilt: 1, Sayı: 1, s. 170-182.
- ULUATAM, Özhan, (2001), *Kamu Maliyesi*, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ GELİŞİM PLANLAMA KURULU, (2002), “Üniversitede Stratejik Planlama Rehberi”, www.20.uludag.edu.tr/~kurullar/GPK/SP_Guideline.htm, (18.09.2006).
- ULUSOY, Ahmet, (2003), “Türkiye’de Kamu Harcama Reformu Neler İçermeli?”, www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id, (01.09.2006).
- UYARGİL, Cavide, (1994), *İşletmelerde Performans Yönetimi Sistemi: Performansın Planlanması, Değerlendirilmesi ve Geliştirilmesi*, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları, İstanbul, No: 262.

- ÜLGEN, Hayri; MİRZE, S. Kadri, (2004), *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, Literatür Yayıncılık, İstanbul.
- ÜNAL, Ayşe, (2000), “İnsan Kaynakları Yönetimi Sisteminde Ödüllendirme: Ücret Performans İlişkisi”, *Kamu-İş Dergisi*, Ankara, Cilt: 5, Sayı: 4, s. 16-28.
- YALÇIN, Azmi, (2002), *Değişim Yönetimi*, Nobel Yayınları, Adana.
- YALÇINDAĞ, Selçuk, (1992), “Çağdaş Belediye”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Ankara, Cilt: 1, Sayı: 1, s. 7-14.
- YALDIZ, Elmas, “Kavramsal Düzeyde Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Olgularına Bir Bakış”, www.geocities.com/ceteris_tr2/e_yaldiz.doc, (25.08.2006).
- YAŞAMIŞ, Firuz Demir, (1997), “Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara, Yıl: 69, Sayı: 417, s. 1-13.
- YENİCE, Ebru, (2006a), “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, *Sayıştay Dergisi*, Ankara, Sayı: 61, s. 57-68.
- YENİCE, Ebru, (2006b), “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi”, *Maliye Dergisi*, Ankara, Sayı: 150, s. 122-132.
- YEREL GÜNDEM 21 ANTALYA KENT KONSEYİ, (2003), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Hakkında”, www.la21turkey.net/modules.php, (18.08.2006).
- YIKILMAZ, Necla, “Kamu Yönetimi Reformu ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, www.metalurji.org.tr/dergi/dergi136/d136_1215.pdf, (12.10.2006).
- YILDIRIM, Nihal, (2003), *Yönetim Ekonomisi*, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi Ders Ödevi, Mersin.
- YILDIZ, Ayşe, (1998), “Kamu Yönetiminde Gizlilik Yönüyle Personel Başarım Değerlemesi”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara, Yıl: 70, Sayı: 418, s. 185-206.

- YILMAZ, Cengiz, “Stratejik Plan Çalışması”, www.bayar.edu.tr/strateji/stratejikPlanCalismasi, (28.04.2006).
- YILMAZ, Hüseyin, “Şirket Performans Yönetimi: Yeni Çevrede Karlılık ve Büyümenin Yönetimi”, www.bilgiyonetimi.org, (18.03.2006).
- YILMAZ, H. Hakan, (1999a), *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi*, DPT Yayınları, Ankara.
- YILMAZ, H. Hakan, (1999b), *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Örneği*, DPT Yayınları, Ankara.
- YILMAZ, Kutluhan, (2003), “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması”, *Sayıştay Dergisi*, Ankara, Sayı: 50-51, s. 67-86.
- YILMAZ, Osman, (2002), “Bir Kamu Yönetimi Reformu İçin Strateji Seçenekleri”, *Planlama Dergisi*, 42. Yıl Özel Sayısı, DPT Yayınları, Ankara, s. 21-29.
- YILMAZ, Osman, “Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf>, (22.09.2006),
- YILMAZ, Rıza, “İl Özel İdareleri, Belediyeler Bağlı İdareler ve Mahalli İdare Birlikleri Açısından 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Getirdikleri”, www.icisleri.gov.tr/Icisleri/WPX/iar_5018.doc, (11.12.2006).
- YÖRÜKER, Sacit; NOGAY, Gül, (2000), “İyi Yönetim Uygulaması İçin Rehber”, www.sayistay.gov.tr/yayinicerik/aras06iyiyonetim.pdf, (27.08.2006).
- YÖRÜKER, Sacit, (2004), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı Hakkında Notlar”, Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği (Transparency International) Üyelerin Konuşma ve Makaleleri, www.saydamlık.org/turkce.html, (26.01.2006).
- YÜKSEK DENETLEME KURULU, “Performans Denetimi Kılavuzu: Performans

- Denetim Programı”, www.ydk.gov.tr/performans_denetim/performans-denetim-prog.htm, (28.08.2006).
- YÜKSEK DENETLEME KURULU, “Performans Denetimi Kılavuzu: Performans Denetim Sorumluluğu”, www.ydk.gov.tr/performans_denetim/performans-denetim-sorm.htm, (28.08.2006).
- YÜKSEK DENETLEME KURULU, “Performans Denetimi Kılavuzu: Denetimlerin Planlanması”,www.ydk.gov.tr/performans_denetim/denetimlerin_planlanmasi.htm, (28.08.2006).
- YÜKSEK DENETLEME KURULU, “Performans Denetimi Kılavuzu: Raporlama”, www.ydk.gov.tr/performans_denetim/raporlama.htm, (28.08.2006).
- YÜKSEK PLANLAMA KURULU, “Yüksek Planlama Kurulu Kararı-2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı”, www.sp.gov.tr/documents/makro2004, (25.04.2006).
- YÜKSEK PLANLAMA KURULU, “2005 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı”, www.sp.gov.tr/documents/makro2005, (25.04.2006).
- YÜKSEL, Fatih, (2002), “Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Ankara, Cilt: 11, Sayı: 1, s. 31-41.
- YÜKSEL, Hilmi, (2003), “İşletmelerin Performans Ölçüm Sistemlerinde Karşılaştıkları Sorunların Ampirik Bir Çalışma ile Değerlendirilmesi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 2, s. 180-195.
- YÜKSEL, Nahit, (2005), “Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi ve Düzenleyici Etki Analizi”, *Sayıştay Dergisi*, Ankara, Sayı: 59, s. 47-71.
- Resmi Gazete, Tarih: 24.12.2003, Sayı: 25326, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve

Kontrol Kanunu”.

Resmi Gazete, Tarih: 23.07.2004, Sayı: 15531, “5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu”.

Resmi Gazete, Tarih: 24.12.2004, Sayı: 25680, “5272 Sayılı Yeni Belediye Kanunu”.

Resmi Gazete, Tarih: 04.03.2005, Sayı: 25745, “5302 Sayılı İl zel İdaresi Kanunu”.

Resmi Gazete, Tarih: 03.07.2005, Sayı: 15874, “5393 Sayılı Belediye Kanunu”.

EKLER

5018 SAYILI KANUN İLE GETİRİLEN YENİ BÜTÇE SİSTEMİ

1) MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ

(I) SAYILI CETVEL

GENEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ KAMU İDARELERİ

1.	Türkiye Büyük Millet Meclisi	28.	Sahil Güvenlik Komutanlığı
2.	Cumhurbaşkanlığı	29.	Emniyet Genel Müdürlüğü
3.	Başbakanlık	30.	Diyanet İşleri Başkanlığı
4.	Anayasa Mahkemesi	31.	Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
5.	Yargıtay	32.	Hazine Müsteşarlığı
6.	Danıştay	33.	Dış Ticaret Müsteşarlığı
7.	Sayıştay	34.	Gümrük Müsteşarlığı
8.	Uyuşmazlık Mahkemesi	35.	Denizcilik Müsteşarlığı
9.	Yüksek Seçim Kurulu	36.	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
10.	Adalet Bakanlığı	37.	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
11.	Milli Savunma Bakanlığı	38.	Devlet Personel Başkanlığı
12.	İçişleri Bakanlığı	39.	Özürlüler İdaresi Başkanlığı
13.	Dışişleri Bakanlığı	40.	Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı
14.	Maliye Bakanlığı	41.	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
15.	Milli Eğitim Bakanlığı	42.	Karayolları Genel Müdürlüğü
16.	Bayındırlık ve İskân Bakanlığı	43.	Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü
17.	Sağlık Bakanlığı	44.	Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
18.	Ulaştırma Bakanlığı	45.	Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü
19.	Tarım ve Köyişleri Bakanlığı	46.	Tarım Reformu Genel Müdürlüğü
20.	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	47.	Orman Genel Müdürlüğü
21.	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	48.	Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
22.	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	49.	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü

23.	Kültür ve Turizm Bakanlığı	50.	Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı
24.	Çevre ve Orman Bakanlığı	51.	Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü
25.	Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği	52.	Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı
26.	Millî İstihbarat Teşkilâtı Müsteşarlığı	53.	Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü
27.	Jandarma Genel Komutanlığı	54.	Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü

Kaynak: 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

(II) SAYILI CETVEL

ÖZEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ İDARELER

1.	Yükseköğretim Kurulu	26.	Milli Prodüktivite Merkezi
2.	Üniversiteler	27.	Türk Patent Enstitüsü
3.	İleri Teknoloji Enstitüleri	28.	Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü
4.	Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi	29.	Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü
5.	Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanlığı	30.	Türkiye Atom Enerjisi Kurumu
6.	Atatürk Araştırma Merkezi	31.	Savunma Sanayi Müsteşarlığı
7.	Atatürk Kültür Merkezi	32.	Milli Savunma Bakanlığı Akaryakıt İkmal ve NATO POL Tesisleri İşletme Başkanlığı
8.	Türk Dil Kurumu Başkanlığı	33.	Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme Ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
9.	Türk Tarih Kurumu Başkanlığı	34.	İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi

10.	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü	35.	Ekonomik Kültürel Eğitim ve Teknik İşbirliği Başkanlığı
11.	Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu	36.	Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı
12.	Türkiye Bilimler Akademisi Başkanlığı	37.	GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
13.	Türkiye Adalet Akademisi Başkanlığı	38.	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
14.	Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı	39.	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
15.	Yakın ve Ortadoğu Çalışma Eğitim Merkezi	40.	Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü
16.	Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü	41.	Doğal Afet Sigortaları Kurumu
17.	Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü	42.	Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü
18.	Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü	43.	Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü
19.	Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü	44.	Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumu
20.	Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü	45.	Adli Tıp Kurumu Başkanlığı
21.	Vakıflar Genel Müdürlüğü	46.	Refik Saydam Hıfzısıhha Merkezi Başkanlığı
22.	Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü	47.	Yüksek İhtisas ve Araştırma Hastanesi
23.	Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu	48.	Millî Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü
24.	Türk Akreditasyon Kurumu	49.	Spor-Toto Genel Müdürlüğü
25.	Türk Standartları Enstitüsü	50.	Kefalet Sandıkları

Kaynak: 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

(III) SAYILI CETVEL

DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR

1.	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu	6.	Kamu İhale Kurumu
2.	Telekomünikasyon Kurumu	7.	Rekabet Kurumu
3.	Sermaye Piyasası Kurulu	8.	Şeker Kurumu
4.	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	9.	Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu
5.	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu	10.	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu

Kaynak: 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

2) SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI BÜTÇESİ

(IV) SAYILI CETVEL

SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI

1.	T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü	4.	Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
2.	Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı	5.	Ereğli Kömür Havzası Amele Birliği Biriktirme ve Yardım Sandığı Başkanlığı
3.	Bağ-Kur Genel Müdürlüğü		

Kaynak: 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu