



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı

**TÜRKİYE’DE FİRMA DAVRANIŞLARI TEORİSİ
AÇISINDAN STRATEJİK PLANLAMAYA DAYALI
BÜTÇELEME SİSTEMİ**

İsmail KÜÇÜKBİÇAKCI

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2011

**TÜRKİYE’DE FİRMA DAVRANIŞLARI
TEORİSİ AÇISINDAN STRATEJİK PLANLAMAYA
DAYALI BÜTÇELEME SİSTEMİ**

İsmail KÜÇÜKBIÇAKCI

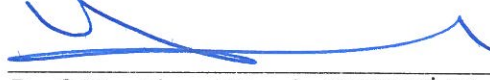
Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

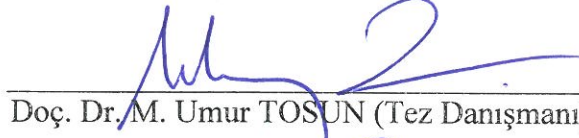
Ankara, 2011

KABUL VE ONAY

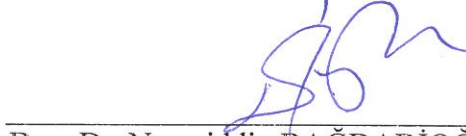
İsmail KÜÇÜKBIÇAKCI tarafından hazırlanan “Türkiye’de Firma Davranışları Teorisi Açısından Stratejik Planlamaya Dayalı Bütçeleme Sistemi” başlıklı bu çalışma, 01.04.2011 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.



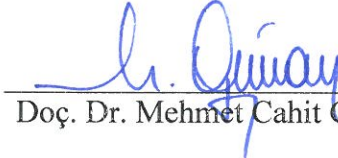
Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ (Başkan)



Doç. Dr. M. Umur TOSUN (Tez Danışmanı)



Doç. Dr. Necmiddin BAĞDADIÖĞLU



Doç. Dr. Mehmet Cahit GÜRAN



Yrd. Doç. Dr. Özgür TEOMAN

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylıyorum.

Prof. Dr. İrfan ÇAKIN

Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin/raporun tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin/raporumun kağıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- Tezimin/Raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.
- Tezim/Raporum sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- Tezimin/Raporumunyıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

01.04.2011



İsmail KÜÇÜKBİÇAKCI

ÖZET

KÜÇÜKBIÇAKCI, İsmail, *Türkiye’de Firma Davranışları Teorisi Açısından Stratejik Planlamaya Dayalı Bütçeleme Sistemi*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2011.

Türk kamu mali yönetiminde Performans Esaslı Bütçeleme sistemine geçişin düşünülmesinin en önemli nedenlerinin başında, kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasının sağlanması gelmektedir. Türk kamu mali yönetiminde PEB sisteminin uygulanmasına yönelik en önemli gelişme 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. Temel unsurları stratejik planlama, performans ölçümü ve performans raporu olan Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, 2003 yılında yürürlüğe konulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Türkiye’de yasal dayanağına kavuşmuştur. Bu kanun ile Performans Esaslı Bütçeleme sistemine geçişin yasal zemini hazırlanmış, uygulanması öngörülen Performans Esaslı Bütçeleme sisteminin çerçevesi çizilmiş ve uygulama araçları belirlenmiştir.

Bu tez çalışmamızda temel amaç, özel sektör tekniklerini kullanan Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Türkiye Kamu Mali yönetiminde uygulanabilirliğini Davranışsal firma modeli çerçevesinde incelemektir.

Anahtar Sözcükler

Firma Davranış Teorisi, Performans Esaslı Bütçeleme, Stratejik Planlama, Performans Ölçümü, Performans Raporu, Performans Denetimi

ABSTRACT

KÜÇÜKBIÇAKCI, İsmail, *Budgeting System Based on Strategic Planning in Terms of The Behavioral Theory of The Firm in Turkey*, Master's Thesis, Ankara, 2011.

The most important reason of the emergence of the Performance-Based Budgeting in the Turkish public financial management is ensuring effective and efficient utilization of public resources. The most important development in Turkish public financial management as it pertains to the implementation of PBB is the enactment of Public Financial Management and Control Law (No: 5018). Performance Based Budgeting, a system key components of which are; strategic planning, performance measurement and performance reports, acquired its legal basis in Turkey with the enactment of Public Financial Management and Control Law in 2003. This law included the legal basis for the transition to PBB, the framework for the planned system and the tools for its implementation.

The main purpose of our thesis is to analyse the applicability of the performance based budgeting system which uses the private sector techniques on Turkish Public Financial Management within the framework of " The Behavioral Model of The Firm".

Keywords

The Behavioral Theory of The Firm, Performance Based Budgeting, Strategic Planning, Performance Measurement, Performance Report, Performance Audit

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
BİLDİRİM	ii
ÖZET.....	iii
ABSTRACT	iv
İÇİNDEKİLER	v
KISALTMALAR DİZİNİ	viii
TABLolar DİZİNİ	ix
GİRİŞ	1
1. BÖLÜM.....	3
DAVRANIŞSAL FİRMA TEORİSİ.....	3
1.1 DAVRANIŞSAL FİRMA TEORİSİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ	3
1.2 DAVRANIŞSAL FİRMA MODELİ.....	9
1.2.1 Çelişen Amaçlı Grupların Birleşimi Olarak Firma	10
1.2.2 Koalisyondaki Gruplara Ait Amaçların Oluşum Süreci.....	15
1.2.2.1 Örgütsel Öğrenme.....	15
1.2.2.2 Koalisyon Gruplar Arasındaki Çatışma ve Pazarlıklar.....	17
1.2.2.3 Bütçe Kısıtı	19
1.2.3 Firma Amaçlarının Üst Yöneticilerce Tanımlanması.....	20
1.2.4 Firma Amaçlarının Belirlenmesinde Geçerli Olan Karar Alma Süreci	22
1.2.5 Belirsizlik ve Firma Çevresi	28
1.2.6 Basit Bir Davranışsal Model	33
2. BÖLÜM.....	35
STRATEJİK PLANLAMAYA DAYALI BÜTÇELEME SİSTEMİ	35
2.1 DÜNYADA YENİ BİR MALİ YAPILANMA İHTİYACINI ORTAYA ÇIKARAN NEDENLER	35
2.1.1 Ekonomide Yeni Yaklaşımlar	35
2.1.2 Devletin Rolüne İlişkin Tartışmalar.....	36
2.2 STRATEJİK PLANLAMAYA DAYALI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN TANIMI VE İŞLEYİŞ SÜRECİ.....	38
2.2.1 Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Tanımı ve Özellikleri	38

2.2.2	Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin İşleyiş Süreci	40
2.2.2.1	Stratejik Planlama	40
2.2.2.1.1	Strateji, Plan ve Planlama Kavramlarının Tanımı ve Özellikleri ..	41
2.2.2.1.2	Stratejik Planlamanın Tanımı ve Önemi	44
2.2.2.1.3	Stratejik Planlama Süreci	46
2.2.2.1.3.1	Durum Analizi	49
2.2.2.1.3.1.1	Paydaş Analizi	49
2.2.2.1.3.1.2	Dış Çevre Analizi	51
2.2.2.1.3.1.3	İç Çevre Analizi	53
2.2.2.1.3.1.4	SWOT Analizi	53
2.2.2.1.3.2	Amaç Belirleme Süreci	56
2.2.2.1.3.2.1	Vizyon Oluşturma	56
2.2.2.1.3.2.2	Misyon Oluşturma	57
2.2.2.1.3.2.3	Stratejik Amaç ve Hedeflerin Belirlenmesi	58
2.2.2.2	Performans Programı	61
2.2.2.2.1	Stratejik Önceliklerin Belirlenmesi	61
2.2.2.2.2	Performans Hedefleri ve Faaliyetlerin Belirlenmesi	62
2.2.2.2.3	Performans Göstergelerinin Belirlenmesi	62
2.2.2.3	Bütçeleştirme Süreci	65
2.2.2.4	Performans Bilgisinin Kullanılması ve Performans İzleme Sistemi ..	65
2.2.2.5	Performans Ölçümü	66
2.2.2.6	Performans Değerlendirmesi	69
2.2.2.7	Performans Denetimi	71
2.2.2.8	Faaliyet Raporu (Performans Raporu)	73
3.	BÖLÜM	75

TÜRKİYE’DE FİRMA DAVRANIŞ TEORİSİ AÇISINDAN STRATEJİK PLANLAMAYA DAYALI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN UYGULANABİLİRLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1	TÜRKİYE’DE STRATEJİK PLANLAMAYA DAYALI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN GELİŞİMİ	75
3.1.1	Türkiye’de Yeni Bir Mali Yapılanma İhtiyacını Ortaya Çıkaran Nedenler	75
3.1.2	5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Öncesinde Yapılan Çalışmalar	78
3.1.3	5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Getirilen Sistem	81
3.2	TÜRKİYE’DE STRATEJİK PLANLAMAYA DAYALI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN BAŞARISINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER	87
3.2.1	Kamusal Amaç	87
3.2.2	Talep Yapısı	88

3.2.3	Örgüt Büyüklüğü	89
3.2.4	Strateji Geliştirme Birimleri	89
3.2.5	Bütçenin Birliği İlkesi	91
3.2.6	Karar Alma Mekanizması	92
3.2.7	Faaliyet ve Projelere İlişkin Kaynak Tahsis Süreci	94
3.2.8	Analitik Bütçe Sınıflandırması	97
3.2.9	Ölçülebilirlik	99
3.2.10	Performans Değerlendirmesi ve Performans Denetimi	100
3.2.11	Performansa Dayalı Ödül ve Yaptırımlar	101
	SONUÇ	103
	KAYNAKÇA	107

KISALTMALAR DİZİNİ

AB:	Avrupa Birliği
ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
APK:	Araştırma Planlama Koordinasyon
AR-GE:	Araştırma Geliştirme
ASA:	European System of Integrated Economics Accounts
DPT:	Devlet Planlama Teşkilatı
İMF:	International Monetary Fund
KMYKK:	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
GFS:	Government Finance Statistics
PEB:	Performans Esaslı Bütçeleme
PEBR:	Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi
PEIR:	Public Expenditures and Institutional Review
PFPSAL:	Dünya Bankası ile imzalanan Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Antlaşması
PPHR:	Performans Programı Hazırlama Rehberi
SGB:	Strateji Geliştirme Birimleri
SWOT:	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
TBMM:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TRGM:	Tarım Reformu Genel Müdürlüğü

TABLÖLÄR DİZİNİ

Tablo 1: Stratejik Planlamaya Dayalı Bütçeleme Süreci48
Tablo 2: Maliye Bakanlığı SWOT Analizi55
Tablo 3: 2008-2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Plan Çerçevesi60

GİRİŞ

Klasik devlet örgütü giderek işlevselliğini kaybetmekte, kendi eylemlerinin sonuçlarını görmekte zorlanmakta ve verimsiz yatırımlarda bulunmaktadır. Refah devleti anlayışıyla giderek büyüyen kamu sektörü, kamu hizmetlerini etkin bir şekilde yerine getirememiş, kamu hizmetini finanse eden vatandaşlar ise ödedikleri vergilerin karşılığını alamadıklarından, zamanla devletin sunduğu bu hizmetleri finanse etmeye karşı çıkmışlar ve devletin daha etkin ve verimli çalışması için taleplerini artırmışlardır.

1973 yılında Petrol fiyatlarında yaşanan hızlı artış, 1973-1974 yıllarında neredeyse tüm dünya ülkelerinde borsaların çöküşüne neden olmuş ve yaşanan mali kriz tüm dünyada, devletin meşruiyetini sorgulanır hale getirmiştir. Kamu sektörünün genişlemesine karşı çıkan liberal-muhafazakar siyasal partilerin yürüttüğü muhalefet, 1970'lerin sonlarından itibaren Kuzey Amerika ve Batı Avrupa'da güç kazanmış, özellikle İngiltere'de Thatcher ve Amerika Birleşik Devletlerinde Reagan hükümetleri esas olmakla birlikte temelde devletin küçültülmesi, küçülen devletin ise daha ekonomik, etkin ve verimli çalıştırılmasını talep etmişlerdir. Yeni kamu yönetimi kavramı ile ifade edilen bu yeni yaklaşım, kamu kuruluşları ile özel sektör kuruluşları arasındaki yapısal farkların giderilmesi ve kamu kuruluşlarının kar amaçlı yatırımcı tarafından sahip olunan ve girişimci firma yönetimleri ile benzer şekilde yönetilmesine imkan sağlamaktadır. Yeni kamu yönetimi, özel sektördeki yönetim tekniklerinin kamuya aktarılmasını, aradaki performans ve kalite farkın giderilmesini hedeflemektedir. Böylece kamu yönetiminin, bir anlamda, 1950'li yıllarda hakim olan yönetim prensipleri anlayışına dönmesi amaçlanmaktadır.

Ülkemizde uzun yıllar yaşanmış olduğu ekonomik ve mali sıkıntılardan kurtulmak amacıyla, kamu mali yönetimi alanında dünyada yaşanan gelişmelere kayıtsız kalamamış ve 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol kanunu ile Stratejik Planlamaya Dayalı Bütçeleme sistemine geçilmiştir.

Çalışmamız üç bölümde oluşmaktadır. Birinci bölümde R. Cyert ile J. G. March'ın A.B.D.'de Carnegie Institute of Technology'de geliştirdikleri Davranışsal firma modeli ele alınacaktır.

İkinci bölümde, Performans Esaslı Bütçeleme sisteminin alt modeli olan Stratejik Planlamaya Dayalı Bütçeleme sistemi incelenecektir.

Üçüncü bölümde ise, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol kanunu ile ülkemizde uygulamaya konulan Stratejik Planlamaya Dayalı Bütçeleme sisteminin uygulanılabilirliği Davranışsal firma modeli açısından değerlendirilecektir.

1. BÖLÜM

DAVRANIŞSAL FİRMA TEORİSİ

Bu bölümde davranışsal firma teorisinin gelişimi ve teorisinin ortaya çıkardığı görüşler incelenmiştir.

1.1 DAVRANIŞSAL FİRMA TEORİSİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

İnsanlık tarihi ile birlikte başladığı belirtilen yönetsel eylemler, örgütlenmiş bir insan gurubunun belli amaçlarla belli işleri gerçekleştirme çabalarının olduğu her yerde söz konusu olmuştur (Kaya, 1979, s. 23). Yönetim biliminin ayrılmaz bir parçası da örgütlerdir. Örgüt, etkinlikleri ve etkileşimleri bir hedefe yönelik olarak yapılandırılmış bir küme insan (Ergun, 2004, s. 77) olarak tanımlanabilir.

Başka bir tanıma göre örgüt; iki ya da daha fazla bireyin faaliyet ve çabalarının bilinçli bir biçimde uyumlaştırılmış sistemidir. Burada ortak bir gaye için bilinçli olarak çabaların sisteme katılması durumu mevcuttur. Bu çaba ve faaliyetler arasındaki bilinçli uyum, yüksek bir yönetim organı tarafından sağlanır (Tosun, 1992, s. 19). Örgütlerin etkili ve verimli işleyebilmesi, ancak örgütü oluşturan kişilerin ya da kurumların davranışlarının önceden ve doğru olarak tahmin edilebilmesiyle mümkündür.

Örgüt kuramları ana hatlarıyla klasik, neo-klasik ve modern örgüt kuramları olmak üzere üç genel kuramdan meydana gelir. Bu kuramlar bünyelerinde farklı yaklaşımları barındırırlar. Klasik kuram, bilimsel yönetim süreci ve bürokratik yaklaşımları; neo-klasik kuram, insan ilişkileri yaklaşımı ile çevresel-davranışsal yaklaşımı; modern kuram ise sistem, durumsallık ve şekillendirme yaklaşımlarını içermektedir (Baransel, 1979, s. 12-17).

Klasik kuram (geleneksel kuram) sanayileşmenin gelişme gösterdiği 19. Yüzyılda ortaya çıkmıştır. Literatürde bazı yazarlar “Klasik Firma Teorisini” (mikro ekonomik

teoriyi) de, klasik yönetim teorisi içinde ele almaktadırlar. Klasik firma teorisinde girişimcinin temel amacı, girdileri çıktılarına dönüştürmektir. Girişimciyi üretime teşvik eden faktör kardır. Girişimci, ussal (rasyonel) davranışlarla her zaman maksimum kar elde etmeyi amaçlar. Bunun için doğal kaynaklar, sermaye ve emekten yararlanır. Firma, girdi ve çıktı miktarı ile fiyatlardaki değişikliklerle ilgilenir. Firma, tek bireyden yani girişimciden oluşan bir birim olarak tasarlanır. Ancak, klasik firma teorisi firmayı girişimcinin karar ve davranışları açısından incelemesi, çalışan kişileri edilgen bir üretim faktörü olarak ele alması, örgüt içi faaliyetleri inceleme dışı bırakması vb. gibi nedenlerle örgüt teorisi niteliğini taşımamaktadır (Baransel, 1979, s. 187-188).

Klasik örgüt kuramında örgüt, kapalı ve mekanik sistemler olarak ele alınmıştır (Yüksel, 2003, s. 13). Temelde klasik iktisat doktrininden beslenen klasik örgüt kuramı, insanların rasyonel hareket edeceklerini bir varsayım olarak kabul etmiş ve örgütün formel yapısı üzerinde durmuştur. Taylor ve Fayol'un bilimsel yöneticiliği, Gulic ve Urwick'in örgüt yönetimi ve Weber'in bürokrasi kuramı klasik kuramın temelini oluşturmaktadır (Onaran, 1975, s. 13-14). Frederick Taylor sınai örgütlerde insanın gerçekte nasıl kullanıldığını incelediği zaman, insanların özellikleri ile örgütlerin oluşturduğu toplumsal çevre ve iş çevresi arasındaki etkileşimin çözülmesi olan örgüt kuramının temel hedefini büyük ölçüde benimsemiştir. Ancak Taylor'un önderliğindeki bilimsel yönetim alanındaki çalışmalar, örgütlerdeki insan davranışının dar anlamda psikolojik görünümünden ziyade mekanikleşme ve otomatikleşme sorunları ile ilgilenmiştir (March ve Simon, 1975, s. 13-14).

Klasik Örgüt Kuramını takiben ortaya çıkan Neo - Klasik Organizasyon Teorisi veya Davranışsal Teori olarak adlandırılan akım, Klasik teorinin eksik bıraktığı insan unsurunu inceleme konusu yapmıştır. Neo-Klasik Organizasyon Teorisi, Klasik Örgüt Kuramının kavramlarına yeni kavramlar eklemiş, onları daha açık hale getirmiştir (Koçel, 2003, s. 225). Bu teorinin gelişmesine katkıda bulunan Mary P. Follet ile Chester I. Bernard gibi yazarlar daha çok psikoloji, sosyoloji, sosyal psikoloji vb. bilim dallarında eğitim almışlardır. Organizasyonu "işbirliği sistemi" olarak ifade eden Barnard, organizasyonu davranışsal açıdan inceleyen yazarların başında gelmektedir. Bu yazarların organizasyon konusunda en önemli katkıları, organizasyon içinde insanın

nasıl davrandığı ve örgütsel yapı ile davranış arasındaki ilişkilerin neler olduğunu ortaya koymak olmuştur (Efil, 1996, s. 31).

Organizasyonu davranışsal açıdan inceleyen yazarların çoğunluğu organizasyonun biçimsel yönden gelen sorunlarını değil, gerek örgüt, gerek örgüt bölümleri olarak görülen fiili davranışları inceleyip örgüte yönelik sorun ve çözüm yollarını bu yönde geliştirmişlerdir. Davranışsalcılar, örgütün her şeyden önce insanlardan meydana geldiğini, ortada çok sayıda değişkenin olduğunu ve bunlarda yapılacak bir değişikliğin yüksek bir ihtimalle zincirleme bir reaksiyona neden olacağı görüşünden hareket etmişlerdir (Aşkın, 1972, s. 112-113).

Klasik ve Neo-klasik kuramların örgütü kapalı bir sistem olarak incelemelerine karşılık modern örgüt kuramları, örgütü çevresiyle etkileşim içinde bulunan, çevreden sağladığı geri veri ile entropiyi (sistemin kendi kendini sona erdirmesi) yenerek, yaşamını sürdürebilen bir açık sistem olarak ele almışlardır (Yüksel, 2003, s. 16-17). Bu dönemde, insan ilişkileri yaklaşımı; sosyal ve teknik sistemler, biçimsel ve biçimsel olmayan (informal) örgüt, birey ve örgüt arasındaki etkileşimin sentezci bir biçimde tahliline yönelmiş ve makro yönde gelişmiştir. Yine bu dönemde sosyologların örgütü “sosyal sistem” olarak tahlilleri yer almıştır. March ve Simon, modern yönetim düşüncesine geçişin başlangıcı olarak kabul edilen örgütsel davranışları, karar verme açısından ele alan tahlillerini 1950’lerin sonlarında yapmışlardır (Baransel, 1979, s. 15-16).

Geleneksel iktisat teorisinin akılcılığın (rasyonellin) ölçütü olarak ortaya koyduğu iktisadilik prensibinin idealize edilmiş insan tipi, homo economicus veya iktisadi insandır. Homo economicus, tüm faaliyetlerini iktisadilik prensibine uygun olarak gerçekleştiren idealize edilmiş hayali bir insan tipini simgeler. Tüm hareketlerinde kişisel çıkarlarını maksimize kılmayı hedef alan ve bunun için sürekli fayda/maliyet hesapları yapan bu insan için sevmek, nefret etmek, acımak, kısacası insanı insan yapan birçok özellik irrasyonel niteliktedir (Müftüoğlu, 1989, s. 8).

Davranışçı görüşteki ekonomistler temelde fiyatlama sorunu ile uğraşmışlardır. Bireylerin ve firmaların karar alma ve davranış yöntemleri incelenirken maksimizasyon modellerinin belirsizliğin bulunduğu bir ortamda yeterli olmayacağı görüşü, davranışçı

okulun çıkış noktasını oluşturmuştur. Belirsizliğin varlık nedeni bilgi yayılmasının mükemmellikten uzak olmasıdır. Belirsizlik bulunması halinde firmaların kararları ve tercihleri bireysel ve doğrudan gözlemlerle belirlenebilir. Bilgi tamamen ya tek bir firmanın elindedir ya da her bir karar birimi farklı nitelikte ve nicelikte bilgiye sahiptir (Kurdoğlu, 1982, s. 9-10).

1950'lerden günümüze kadar olan dönem bir gelişme ve sentez dönemidir. Bu dönemde ortaya atılan görüşlerin önemli bir bölümü klasik iktisadın kâr maksimizasyonu amacına odaklanır. Örneğin Rothschild, firmanın amacını uzun dönemde ayakta kalma olarak benimsemiştir. W.J. Bauriol, şirketin profesyonel yöneticisinin amacının işletme kârını değil, satış hacmini artırmak olduğunu belirtmiştir. R. Morris, firmanın büyüme oranının asıl amaç olduğunu öne sürmüştür. Oliver E. Williamson ise, yöneticileri tatmin edecek amacın departman sayısının, yönetim giderleri hacminin ve gerçekten dağıtılan değil, bilançoda gösterilen kârın büyüklüğü olduğunu ifade etmiştir. Ancak bu iktisatçılarda da kâr veya ona benzer bir değişkenin maksimizasyonu amacı bulunmaktadır. Bu bakımdan bu iktisatçıların ortaya attıkları görüşler geleneksel teoriye yaklaşmaktadır. Davranışsal Firma Teorisi bu görüşlerden önemli ölçüde farklılık gösterir. Bu teoride firmanın kar maksimizasyonu amacı varsayımı terk edilmiş ve firmanın karar alma süreci üzerinde durulmuştur. Teoride bu kararların organizasyon çevresini nasıl etkilediği açıklanmaya çalışılmıştır (Devine, 1964, s. 201-205).

Davranışsal firma teorileri üzerine yapılan ilk çalışma olarak Herbert A. Simon'un, "A Behavioral Model of Rational Choice" adlı çalışması olarak kabul etmek mümkündür. Simon bu makalede, Klasik iktisat teorisinin ekonomik insan varsayımını kısmen kabul etmekle birlikte bu kavrama bir de "idari insan" kavramını eklemiştir. Klasik iktisat teorisi, ekonomik insan varsayımını rasyonalite kavramı doğrultusunda açıklamaktadır. Bu varsayımda ekonomik insan, bilgiye kolayca ve maliyetsiz ulaşır ve de en yüksek faydayı elde etme çabası içindedir. Ekonomik insan muhtemel seçeneklerin sonuçlarını tam olarak tahmin edebilmektedir. Dolayısıyla en rasyonel kararı alabilmektedir. Simon'a göre insan, kendi çıkarlarının peşine düşmeye çalışır ancak bunların ne olduğunu her zaman bilemez; muhtemel seçeneklerinin tamamının değil, daha az bir kısmının farkındadır ve en iyi duruma ulaşma çabasından daha çok tatmin olmak çabası

içindedir. Bu yüzden Simon bu insana, “idari insan” tanımlamasını uygun görmüştür (Simon, 1955, s. 99).

Simon, firmaların tatmin edici davranışlarını gerçekleştirmek için sınırlı rasyonalite yaklaşımını geliştirmiştir. Bu yaklaşıma göre, karar veren kişinin ne sahip olduğu bilginin ne de ulaşabileceği bilginin tamamını toplayıp bir araya getirme ve bu bilgiyi işleyerek kullanılabilir duruma getirme yeteneği sınırsızdır. Bireyin davranışı maksimize etmeye yönelik değil, istek düzeyine göre belirlenen bir yetinmeciliğe yöneliktir. Sınırlı rasyonalite nedeniyle firmalar, geçmişten gelen karar alma tarzlarına ve davranış kurallarına bağlı kalarak karar verme yoluna gideceklerdir (Tuncel, 2008, s. 11-12).

İnsan davranışlarının bütünü ile rasyonel olabilmesi ancak, bir insanın davranışa konu olan olguyla ilgili her şeyi eksiksiz olarak bilmesi ile mümkündür. Günlük hayatta böyle bir şey mümkün değildir. Dolayısı ile insanın rasyonelliği onun davranışına konu olan olgu hakkında bildikleri ile sınırlıdır. Bu sınırlılık ister istemez insan davranışlarının önceden bütünü ile belirlenemezliği konusunu akla getirmektedir (Leblebici, 2008, s. 114). Simon’a göre sınırlı rasyonalite bir insanın zihinsel sınırlarını gösteren bir karar alma özelliğidir. Karmaşık karar alma seçenekleriyle karşı karşıya kalan insanlar rasyonel karar alamazlar. Simon’a göre insanların sınırlı rasyonel karar almalarının üç temel nedeni vardır. Bu nedenler (Morecroft, 1985, s. 901):

- Bilgi eksikliği.
- Tüm alternatif karar seçeneklerinin ortaya konamaması.
- Alternatif karar seçeneklerinin sonuçlarının tahmin edilememesi.

Bu nedenlere dayanılarak kabul gören mükemmel bilgilenme ve çıkarı azamileştirecek rasyonel karar verme biçimi eleştirilmekte, bireyin doğası gereği varsayıldığı kadar mükemmel bir karar verici olmadığı sınırlı rasyonalite ve belirsizlik kavramları ile ortaya konmaktadır. Örgüt kuramı bağlamında ele alındığında ise, kararın ve eylemin ele alınması açısından belirsizlik ve belirsizliğin örgütsel rutinler yolu ile azaltılması ön plana çıkmaktadır (Sayılar, 2008, s. 223).

Stratejik planlamada karar alma sürecinin önemini vurgulayan Simon, bu sürecin örgüt üyelerinin bilişlerinde geliştirildiğini, stratejiyi geliştirenlerin farklı bilişsel tarzlara

sahip olduğunu ve bu tarzların stratejinin şekillenmesinde önemli olduğunu belirtir. Bunun ötesinde, bilişsel eğilimler ve ön yargılar stratejistleri sınırlandırır (Simon, 1993, s. 41). Simon, insanın amaçsız ve duygusal davranmayıp sürgit hedef ve tatmin gözettiği noktasından hareket ederek, büyük çaplı örgülerin davranış biçimleri üstüne özgün genellemeler yapmıştır. Simon, yalnız örgütlerin ve yönetsel düşüncenin değil, makro-ekonomik ve siyasal çözümlerinin de içeriğini etkilemiştir. Simon, bireyin örgüt-içi davranışlarının salt “ussal” ya da “us-dışı” diye ayrıştırılamayacağını varsayar. İnsanın bazı davranışlarının kendiliğinden ve bilinçsiz olduğunu, bu davranış kalıplarının fiziki ve fizyolojik etkenlerce belirlendiğini, kişisel ya da kümesel bazı değerlerin etkisiyle bireyin bazı toplu davranış kalıplarına girdiğini, bireyin davranışını belirleyecek bilgi, veri ve simgeleme olanaklarının mutlak olmadığını, yani örgütsel kaynaklar gibi sınırlılık gösterdiğini savunmaktadır (Fişek, 1975, s. 185-186).

Herbert Simon’a göre, birey, içinde yer aldığı örgütün hedeflerine yaptığı somut katkılara karşılık olarak, örgütten parasal ya da başka isteklendiriciler sağlamaktadır. Örgütçe sağlanan isteklendiriciler bireyce yapılan katkılara eşit ya da onlardan çoksa, birey tatmin olacak ve örgüte katkı yapmaya devam edecektir. Katkılarla isteklendiriciler arasındaki denge ilkinden yanaysa, yani birey örgütten aldığından fazlasını örgüte veriyor ve bu durum uzun süre devam ediyorsa, tatminsizliğin belli bazı davranış türlerine yol açması beklenebilir. Simon, isteklendirici-katkı eşitliğini (ya da ilkinin görece çokluğunu) “tatmin” saydığı için, bireyin dengeyi sürgit isteklendiricilerden yana tutmak istemesinin “tatmin edici davranış”, bireyin örgütsel özelemlerinin de “tatmin arayışı” olarak yorumlanmıştır (Fişek, 1975, s. 190).

Simon, insanın algı kapasitesinin karmaşık problemleri çözmede, çözümlerin gerçek dünyada nesnel davranışlar gerektiren problemlerin büyüklüğüyle kıyaslandığında çok küçük olduğunu savunmuştur. Karar almada tercih sürecini basite indirgemenin yolu yeterince iyi olan eylem biçimini yani tatmin olma hedefini benimsemektir (Simon, 1955, s. 101).

Örgütün davranışsal yönü ile ilgili çalışmalar Simon’un Carnegie Mellon Üniversitesinde Endüstriyel İşletme Bölümünün Başkanı olmasıyla birlikte hız kazanmış, onun bir araya getirdiği pek çok siyaset bilimci, iktisatçı, mühendis ve

psikologdan oluşan ekip örgütlerde karar alma ve tercihler üzerine yoğunlaşmıştır (Leblebici, 2008, s. 116). Simon ve ekibinin ortaya attığı bu yeni düşünceler ilk kez R. Cyert ile J. G. March'in 1963 yılında yayınlanmış olan "A Behavioral Theory of The Firm" isimli kitabında ortaya konulduğu söylenebilir.

1.2 DAVRANIŞSAL FİRMA MODELİ

Davranışsal firma modellerinin geliştirilmesine 1950'lerin ilk yıllarında başlanılmıştır (Koutsoyiannis, 1997, s. 457). Örgüt içinde insanların ortaya koydukları hareketlerin ve davranışların sistematik çalışmasına örgütsel davranış adı verilmektedir. Bu sistematik çalışma, kontrol altına alınmış koşullar altında elde edilmiş, mantıklı bir şekilde ölçülmüş ve açıklanmış bilimsel kanıtların neden ve etkiye değinecek şekilde kullanılmasıdır (Robbins, 2003, s. 2). Örgütsel davranış; birey, grup, örgüt ve çevre değişkenlerini kapsayan bir ilgi alanı içinde çalışır. Örgütsel davranış aşağıdaki konuları kapsayan bir bütünü irdeleme amacındadır. Bu konular (Özkalp ve Kirel, 2001, s. 2):

- İnsanların davranışları.
- Yönetim süreci.
- Yönetim sürecinin içinde yer aldığı örgüt veya örgüt kapsamı.
- Örgüt süreci içinde işleyen çalışma düzeni veya işin yapılışı.
- Örgüt dışında yer alan çevre ile örgütün etkileşimi.

Örgütü birbirleriyle çatışan amaçlara sahip yöneticiler, hissedarlar, işçiler vb. gruplar ve kişilerden oluşan bir koalisyon olarak gören ve karar alma sürecinde örgütsel yapının etkili olacağını ileri süren kurama davranışsal firma teorisi denilmektedir (Cyert ve March, 1963, s. 27). Davranışsal firma teorisi, aksak rekabet ve belirsizlik koşulları altında birden fazla mal üreten büyük bir firmaya ait davranış ve karar alma mekanizmasını incelemektedir. Cyert ve March yaptıkları çalışmalarında, yönetim ve mülkiyetin birbirinden ayrıldığı büyük şirketleri incelemişlerdir. Yazarlar teorilerinde, bu gibi firmaların içsel bünyelerinin ortaya çıkardığı organizasyon problemlerinin ve bu problemlerin firmanın karar verme mekanizması üzerindeki etkilerini araştırmışlardır.

Buna benzer içsel organizasyonel faktörler nedeniyle örgütler, iktisadi çevredeki aynı değişikliğe karşı farklı tepkiler göstermektedirler (Koutsoyiannis, 1997, s. 457).

Cyert ve March'a göre karar alma süreci amaç, beklentiler ve seçim'den oluşur. Ayrıca yazarlar karar alma sürecine örgütsel öğrenme, çatışmaların çözümlenmesi ve belirsizlikten kaçınmayı da eklemişlerdir. Yazarlara göre, bir bütün olarak koalisyonun ve koalisyon gruplarının amaçları gruplar arasındaki resmi ya da gayri resmi pazarlıklarla belirlenmektedir. Amaçlar zaman içinde gerçekleşme düzeyleri ya da gruplar arasındaki pazarlıklara bağlı olarak değişmektedir (Carter, 1971, s. 413).

1.2.1 Çelişen Amaçlı Grupların Birleşimi Olarak Firma

Geleneksel Firma Teorisi, büyük ölçüde, gerçek hayattan soyutlanmış koşullar altında firma davranışları ile ilgilenir. Firmanın amacı, arz ve talep koşullarına bağlı olarak kârını maksimum yapmaktır. Geleneksel Firma Teorisi'nde, firmanın üretim, fiyat ve girdi kullanım düzeyleri incelenirken firmanın Tam Rekabet ya da Eksik Rekabet Piyasalarında faaliyet gösterdiği varsayılmıştır. Her iki durumda da Firma Teorisi'nin temel ilkelerinde fazla bir değişiklik yoktur. Firmanın amacı yine kâr maksimizasyonudur. Kâr maksimizasyonunu sağlamaya çalışırken de piyasa koşulları hakkında tam bilgi sahibi olduğu, hiçbir belirsizlikle karşılaşmadığı, firmanın yönetim ve örgüt yapısıyla ilgili bir sorunu olmadığı varsayılır. Geleneksel firma teorisinde firma ile girişimci kavramları arasında her hangi bir ayrım yapılmamış, firma ve girişimci kavramları neredeyse birbirlerinin yerine kullanılmıştır (Petit, 1967, s. 342-343). Neoklasik iktisat teorisinin geleneği içinde de girişimci, sadece üretim faktörlerini bir araya getirme fonksiyonu ile sınırlı kalmıştır. Richard Cyert ve James G. March teorilerini kurarlarken firmayı girişimcinin kişiliğinden farklı bir konuma oturtmuşlardır. Yazarlara göre, büyük şirketlerde hisse senedi sahipleri, şirketin mülkiyetine katılan ve sermayeleri oranında kârdan pay alan kişilerdir. Bu kişiler şirketi yönetmezler. Firma; geleneksel iktisatçıların düşündüğü gibi tek amaçlı tek karar birimi olarak değil, çok amaçlı ve çok kararlı bir organizasyondur (Youde, 1968, s. 1519).

Davranışsal firma teorisi, koalisyon içinde bir dikotemi olduğunu kabul etmektedir. Bir tarafta firmanın içerisinde bulunan çeşitli gruplar yer alırken, diğer tarafta “firma” olarak adlandırılan koalisyon bulunmaktadır (Youde, 1968, s. 1519). Bunun sonucu olarak koalisyonu oluşturan gruplar hem birbirlerinden hem de organizasyonun bütününden farklı amaçlara sahip olabilmektedirler. Özel sektörde firma koalisyonu yöneticiler, hissedarlar, işçiler, tedarikçiler gibi farklı gruplardan meydana gelmektedir. Kamu sektöründe ise, bürokratlar, üst düzey yöneticiler, işçi ve memurlar, milletvekilleri, hakimler, sivil toplum örgütleri, vatandaşlar (müşteriler) vb. gruplardan oluşmaktadır. Koalisyonu oluşturan gruplar ve bireyler firmanın elindeki kıt kaynaklardan daha fazla yararlanabilmek için sürekli çatışma ve rekabet halindedirler (Cyert ve March, 1963, s. 27).

İşletme sahipleri işletmeleri vasıtasıyla kar sağlamayı veya elde edecekleri karı maksimize etmeyi amaçlarlar. Kar maksimizasyonu işletme sahiplerine özgü bir amaçtır. Firma personeli yüksek bir ücret veya maaş elde etmeyi, rahat ve huzurlu bir işyerinde çalışmayı ve işinin devamını sağlamayı amaçlar. Dolayısıyla firma sahipleri ile firma personelinin amaçları arasında karşıt bir ilişki vardır. İki grup arasındaki bu çıkar çatışmasının uzlaşmaya varılarak çözülmesi gerek firmanın başarısı, gerek ulusal ekonominin etkinliği ve gerekse toplumdaki sosyal barışın sağlanması açısından büyük önem taşır. Firma ile ilişkili olan devlet, işletmelerden elde edeceği gelirleri, yani çeşitli vergileri, zamanında tahsil etmeyi ve vergi kaçaklarını önlemeyi amaçlar. Firmaya borç verenler, borcun faiz ve anapara ödemelerinin kendilerine zamanında ödenmesini beklerler. Firmanın müşterileri, firmanın ürettiği mal ve hizmetleri düşük bir fiyattan satın almayı amaçlarlar. Firmaya girdi sağlayan satıcı firmalar, kurumlar ve şahıslar ise arz ettikleri mal ve hizmetleri uygun bir fiyattan satabilmeyi, alacaklarını zamanında tahsil edebilmeyi ve ilişkilerinin istikrarlı olmasını isterler (Müftüoğlu, 1989, s. 138-141).

Birçok örgüt günümüzde sınırlı kaynaklara sahiptir. Örgüt içindeki gruplar bütçe fonları, fiziki alan, araç-gereç, personel ve destek hizmetlerinden daha fazla faydalanabilmek için sürekli bir çatışma halindedir. Çatışma, kişinin içinde bulunduğu sosyal ortamda arzu edilmeyen bir durum ile karşı karşıya kalması ve bir sonuç için

zorlanması halinde gerçekleştirdiği davranış, ulaştığı duygusal durumdur (Erdoğan, 1996, s. 146).

Çatışmayla ilgili üç farklı görüş bulunmaktadır. Bunlar:

- Pozitif Görüş: Çatışma ilk olarak, daha önce gözardı edilmiş ve açığa çıkartılmamış sorunların ortaya çıkmasını sağlar. Bu tür sorunların bilinmesi sorunların çözümü için gerekli olduğundan, çatışma bu açıdan istenilen bir durumdur. İkinci olarak çatışma, yenilik ve değişimi kolaylaştırır. Üçüncü olarak, ciddi bir çatışmayla karşı karşıya gelindiğinde çeşitli grupların üyeleri artmış bir sadakat ve bağlılık duygusu yaşarlar. Bu tür değişikliklerin performans ve verimliliğe olumlu etkisi bulunmaktadır (Baron, 1991, s. 25-26).
- Dengeleyici görüş: Çatışmanın hem olumlu, hem de olumsuz sonuçlarının olabileceği, ancak belli bir düzeyde tutulursa olumsuz sonuçlarının yıkıcı etkisinin azalması, olumlu sonuçların fırsatlarını yakalamanın mümkün olabileceği görüşüne dayanır (Artan, 2002, s. 203).
- Negatif Görüş: Bu görüşe göre çatışma, hedeflere ulaşmayı engelleyen ve ciddi olumsuz sonuçların ortaya çıkmasına neden olan bir süreçtir. Çatışmanın bir grup veya örgütün performansı üzerindeki en yıkıcı etkilerinden biri ortak bağları yok eden ve grubun bozulmasına yol açan hoşnutsuzluk duygusudur. Çatışmanın en istenmeyen sonuçları arasında iletişimin gecikmesi, grup bağlılığında azalma ve grup üyeleri arasındaki mücadelenin önceliğine göre grup hedeflerinin ikinci plana atılmasıdır (Robbins, 2003, s. 171).

March ve Simon, örgütlerde çatışmaya neden olan sebepleri iki ana grupta toplamıştır. Bunlar (Eren, 2001: 544-550):

1. Amaçlarda Ortaya Çıkan Farklılıklardan Kaynaklanan Çatışmalar: Bu çatışmalar kendi içinde altı kısımda incelenir:

- **Bilgi Edinme ve Göndermede Farklılıklar:** Her örgütsel birim özel bir işleve sahiptir ve yalnızca kendi çalışmalarına uygun gelen bazı bilgileri örgüte sağlar. Bunun yanında her birimin uyguladığı haberleşme, bilgi edinme yol ve yöntemleri farklıdır. Verimliliğin sağlanması için örgütler bölümlerin gereksinimleri olan bilgileri uygun bir kanalla gönderecek haberleşme sistemleri geliştirirler. Haberleşme ve bilgi gönderme, bölümler arasındaki algılama farklılıklarına neden olmaktadır. Haberleşme ve bilgi edinme eksiklikleri, toplam örgüt verimliliği ve etkinliği bazında yanlışlıklara, eşgüdümsüzlüğe ve çatışmalara neden olur.
- **Bilgi Sağlamada Bağımsızlık:** Bölümsel uzmanlaşma ve teknik bilgi karmaşıklığı arttıkça bölümler biçimsel ve biçimsel olmayan kendi bağımsız bilgi kaynaklarını geliştirirler. Her bölüm örgütte ne olup bittiği hakkında veya işletmenin gidişatı konusunda oldukça farklı bakış açıları geliştirir. Bu durum, bölümler arasında tüm örgütsel işlevlere ilişkin eksik bilgi sahibi olmanın doğurduğu çatışmaların nedenini oluşturur.
- **Zaman Ufkunda Farklılıklar:** Örgütlerde görevlerin yapısı veya niteliği farklı örgüt birimleri, bölümlerinin zaman ufku değişimlere yol açar. Zaman ufku yatay olarak aynı hiyerarşik düzeylerde çalışan bölümler için farklı olduğu kadar değişik hiyerarşik düzeylerde bulunan birimler ve kişiler bakımından da farklılık gösterebilmektedir. Geniş ölçeğe yayılmış zaman ufuklarının bulunduğu örgütlerde, bireyler ve bölümler bakımından öngörülerde ve planlamada görüş birliği sağlamak çok zordur. Bu farklılıklar nedeniyle birbirine bağlı olan örgütsel bölümlerde anlaşmazlıklar ve çatışmalar artacaktır.
- **Bölüm Amaçlarında Farklılıklar:** Örgüt birimlerinin amaçları birbirinden farklıdır. Çoğu zaman bu farklı amaçlar birbirleriyle uyum içinde bulunmazlar. Her örgütsel birimi başarıyı ancak, kendi biriminin işlevlerinin başarısına bağlamakta ve örgütü kendi görüş açısından görmektedir. Bu birimler kendi hedeflerine öncelik verip başarılarını arttırmaya çalışırken anlaşmazlıklara neden olmaktadır.
- **Yöneticilik Görüş ve Uygulamalarındaki Farklılıklar:** Her yönetici karar verme, planlama, bunları uygulatma bakımında, astlarını harekete geçirme ve kontrol etme yönünden diğer yöneticilerden farklı yol ve yöntemlere sahiptir. Bunlar,

bazen örgütün genel personel politikasına ve planlarına ters düşebilir. Bunun yanında çeşitli bölümlerde farklı yönetim biçimlerinin kullanılması ve sorunlara her yöneticinin kendi algılama biçimi ile yaklaşması anlaşmazlıkların çıkmasına neden olabilir.

- Yeniliklerin Gerekthirdiği Yeni Bilgi ve Görüşlerden Doğan Anlaşmazlıklar: Yenilik ve değişmelerin gerekthirdiği bilgi, deneyim ve esnekliği bazı yöneticilerin algılayamamalarından ve bunlarla ilgili uygulamaları bir an önce yürürlüğe koyamamalarından dolayı anlaşmazlıklar ve çatışmalar ortaya çıkmaktadır.

2. Örgüt İçi Bağımlılıkların Ortaya Çıkardığı Çatışmalar: Bu çatışmalar kendi içinde üç grupta incelenir:

- Sınırlı Kaynaklara Karşılıklı Bağımlılıklar: Değişik görevleri yerine getirmek üzere bir araya gelen ve belirli alanlarda uzmanlaşmış olan birimler, görevlerini daha etkin yerine getirmek ve hedeflerine ulaşmak için insan, makina, mal ve para kaynaklarına ihtiyaç duyarlar. Bu birimlere ayrılan kaynaklar oldukça sınırlı olduğundan, birimlerin amacı bu kaynaklardan en büyük payı alabilmektir. Bu sebeple birimler arasında çatışma oluşmaktadır.
- Çalışmaların Zamanlamasında İç Bağımlılıklar: Örgütler yürütölen işler bakımından birbirleriyle karşılıklı olarak bağımlı olan bölümlerden meydana gelmiştir. Zamanlama bakımından ortaya çıkan sorunlar, hem birimin tüm verimini etkilemekte hem de o birim içinde bir kısım diğer kısımların verimlilik ve etkinliğini düşürebilmektedir.
- Örgütsel Görev ve Sorumluluklarda Karışıklıklar: Örgütlerde görevler, birbirlerini mantıken izleyen ve tamamlayan bir yapı gösteririler. Bu yapı içinde çoğu kez her idareci görev sınırlarının neler olduğunu bilemez. Çalışma alanları karmaşık ve birbirinin içine girmiştir. Bu durumda birkaç bölüm tarafından benimsenen ve paylaşılamayan görevler olduğu gibi, hiçbir bölümün yapmak istemediği bazı işler ortada kalmakta ve çatışmaya neden olmaktadır.

1.2.2 Koalisyondaki Gruplara Ait Amaçların Oluşum Süreci

Davranışsal firma teorisine göre, firma amaçları koalisyonda bulunan grupların taleplerine göre belirlenmektedir. Grupların talepleri ise geçmiş başarılar, özlem seviyeleri, beklentiler vb. etkenlere bağlı olarak oluşmaktadır. Cyert ve March'a göre, örgütsel amaçların oluşmasını sağlayan üç temel mekanizma mevcuttur. Bunlar:

- Örgütsel Öğrenme
- Koalisyon Grupları Arasındaki Pazarlıklar
- Bütçe Kısıtı

1.2.2.1 Örgütsel Öğrenme

Cyert ve March, örgütsel öğrenme süreçleri sayesinde işletmelerin çevrelerine uyum sağladığını belirtmişlerdir (Cyert ve March, 1963, s. 84). Yazarlara göre örgütler öğrenirler. Örgütlerin insanların öğrenme süreçlerinin aynısını izleyerek öğrendiğini varsaymak gereksiz bir safıktır. Örgütler (diğer sosyal kurumlar gibi) uyarılma davranışı sergilerler. Bireysel düzeydeki uyarlamalar, insan psikolojisinin olgularına nasıl bağımlıysa örgütsel uyarılma da örgütün bireysel üyelerini araçlar olarak kullanmaktadır. Yazarlar, uyarılma ve örgütsel karar alma eylemlerinden örgütün tüm düzeylerinde söz edebileceğine inanmaktadırlar (Cyert ve March, 1963, s. 123).

Örgütsel öğrenme çevresel şoklar tarafından tetiklenir. Sisteme yönelik denetlenemeyen ve dışsal bir bozulma ya da şok uyarlamayı gerekli kılar (Cyert ve March, 1963, s. 99). Cyert ve March'a göre bir yandan örgütlerin davranışları, geleneksel işletme iktisadi kuramlarının akılcı varsayımlarıyla bağdaşarak performans geliştirmeye yönelir. Diğer yandan bu davranışlar sınırlı akılcılığa uygun olarak, karmaşık ve yavaşlardır ve örgütsel koşullara karşı hassasiyet sergilerler. Bu yüzden, uyarılma amaçlanırken, örgütlerin davranışları performans gelişimiyle sonuçlanmayabilir. Akılcılığı desteklemek için geliştirilmiş yapılar bazı koşullarda, tam tersi bir etki yaratabilir (Baum ve Rowley, 2002, s. 4).

Cyert ve March'a (1963, s. 100-101) göre, akılcılık bireylerde değil örgütsel yapıdadır. Üyelerin arzulanmış amaçlara ulaşmaları için sergilemeleri gereken davranışları sağlayan uzmanlaşmış kurallarda ve eğitim programlarında, performansı değerlendiren ve sapmaları saptayan denetim düzenlemelerinde, yasaklanmış görevleri yerine getirmek için üyelere insiyatifler tanıyan cezalandırma-ödüllendirme mekanizmasında ve işe alma, işten çıkarma ve terfi ölçütlerindedir.

Davranışsal firma teorisinde firma açık bir sistem olarak ele alınmıştır. Hem koalisyon hem de koalisyonu oluşturan gruplar çevreyle etkileşim halindedir (Petit, 1967, s. 344). Organizasyonun amaçları, organizasyon içindeki grupların taleplerine bu grupların talepleri ise elde edilen bilgi miktarına, geçmiş performanslara ve firma çevresindeki değişikliklere bağlı olarak sürekli değişir (Cyert ve March, 1963, s. 33). Firmalar uyarlanabilir kurumlardır ve deneyimlerinden öğrenirler (Cyert ve March, 1963, s. 100). Firmalar geçmiş hatalarından ders çıkaran ve geçmiş performansları temelinde uyumlanma yapan örgütlerdir. Koalisyon içindeki gruplar içinde aynı şey söylenebilir. Davranışlar, amaçlar ve kararlar geçmişe bağlıdır. Başka bir ifade ile geçmiş pazarlıklarda sağlanan başarılar devam eden pazarlıklar, hedef oluşturma ve kararlar için örnek oluşturmaktadır (Koutsoyiannis, 1997, s. 462).

Modelde, koalisyonun istek düzeyleri, koalisyonun daha önceki istek düzeyi, performansı ve karşılaştırılabilir başka örgütlerin performanslarını gözlemlemesinden ortaya çıkmaktadır (Cyert ve March, 1963, s. 162). Carnegie Okulu'na göre, yöneticiler hedeflere ardışık bir ilgi gösterir ve istek düzeylerini her bir hedefe uygularlar. Karar alıcılar, belli bir zaman diliminde bir hedefe odaklanırlar ve onunla ilgili performans istek düzeyinin üzerindeyse, diğer hedefe ilerler (Cyert ve March, 1963, s. 117-119).

March ve Simon'a göre insan belleği, geçmişteki deneyimlerin ve çevresel uyarıcılara tepki vermek için geliştirilen programların her türlü kısmı ve değiştirilmiş kayıtlarından oluşmaktadır. Örgütsel öğrenme, tepki sürecinin sonucu olan program uyarlamaları şeklinde gerçekleşmektedir. Yazarlar, örgütlerin tekrarlayan durumlara ilişkin kararları tecrübe ettiklerini ve tepki olarak yüksek düzeyde karmaşık ve düzenli tepki kümeleri olan performans programlarını geliştirdiklerini öne sürmüşlerdir (Koç, 2009, s. 157). Örgütsel öğrenmenin bu şekilde kavranması; belirsizlikten kaçınmayla, sorunsal

araştırmayla (bir sorun tarafından güdülenen ve söz konusu soruna çözüm bulmaya yönelik araştırma) ve örgütsel öğrenmeyle (hedeflerin uyarlanması, uyarı kurallarında uyarılma ve araştırma kurallarında uyarılma) sonuçlanabilen bir uyarlayıcı öğrenme algısına dayanmaktadır (Cyert ve March, 1963, s.126).

Örgütsel karar vericiler, içsel pazarlık ve gerçekleşen hedef değişkenleri ile örgütsel eylemleri belirleyen istek düzeyleri arasındaki karşılaştırmalardan kaynaklanan birçok hedefin peşine düşerler (Cyert ve March, 1963, 26–43). Bir hedef, ölçülebilir bir örgütsel çıktıyla (hedef değişkeni) ilgili bir istek düzeyinden oluşur. Bir hedef değişkeniyle ilgili gerçekleşen çıktı, sıklıkla performans olarak adlandırılır. Bir örgüt, bir hedef değişkeninin istek düzeyinin altına düştüğünde; karar vericiler, istek düzeyinin üzerinde çıktılar üretebilecek eylemler için sorunsal araştırmaya girişirler (Cyert ve March, 1963, s. 120–123).

Koalisyonun öğrenmesi planlı değildir ve bir takım güçlüklerle karşılaşıldığında ortaya çıkmaktadır. Bu güçlüklerle başa çıkabilmek için bütün örgüt değil ayrı ayrı kişilerin çaba göstermesi gerekmektedir. Bir firmanın zamanla kendini çevreye uyarlayabilmesi ancak, kendi faaliyetlerinin programlamasıyla mümkün olur. Yönetimin gerek yapısının, gerek işlemlerinin programlanması yetkisi yönetime bırakılmayıp kanun koyucunun elinde tutulursa, örgütün uyarlanması için gerekli olan programların yapılmasında gecikme olacaktır (Onaran, 1975, s. 108-109).

1.2.2.2 Koalisyon Gruplar Arasındaki Çatışma ve Pazarlıklar

Talepler (özlem düzeyleri), geçmiş performans düzeylerine bağlı olarak zamanla değişim gösterir. Geçmiş performansların yüksekliği taleplerin yükselmesine neden olur (Carter, 1971, s. 414). Koalisyon gruplarının talepleri örgüt içi süreçte oldukça istikrarlı bir hale gelse de, kazanılan tecrübe sonucu zamanla değişim göstermektedir. Talepler özlem seviyesi (aspiration-level) şeklini almaktadır. Ekonomik gelişmenin ve çevrede dinamik değişimin olmadığı durağan bir durumda özlem (talep) seviyesi çok az miktarda başarıların önüne geçmektedir. Ekonomik duraklamanın yaşandığı firma faaliyetlerinin durağanlaştığı dönemlerde koalisyon üyelerinin taleplerinin daha yavaş azalması sebebiyle talep seviyesi geçmiş başarılarından daha fazla olmaktadır. Ekonomik

gelişmenin yaşandığı firma faaliyetlerinin canlandığı dönemlerde talep (özlem) düzeyleri başarıların gerisinde kalmaktadır. Organizasyon bu gecikme süresi boyunca, firma içi çatışmaları çözümlenebilecek ve değişen çevre koşulları altında firma etkinliklerini istikrarlı bir hale getirebilecek “artık” ya da “bolluk” elde etmektedir (Cyert ve March, 1963, s. 34-35).

Cyert ve March organizational slack (örgütsel bolluk) olgusunu, koalisyonun sürekliliği için yapılması gerekenden daha fazla miktarda örgüt üyelerine yapılan ödemeler olarak tanımlamıştır (Tan ve Peng, 2003, s. 250). Örgütsel bolluk, örgütsel hedeflerin ve örgüt davranışlarının uyarlanmasıyla ilgili önemli bir kavramdır. Örgütsel bolluk planlanmış bir durum değildir. Daralma dönemlerinde bolluk azalır. Koalisyon grupları arasındaki amaç farklılığı ve ortaya çıkan bolluk nedeniyle çatışmalar asla çözülmez sadece azalır (Carter, 1971, s. 413).

Klasik iktisat teorisinde üretim fonksiyonu anlamında kar maksimizasyonu amacı, üretimi karın azami olduğu noktada durdurmakla sağlanmış olacaktır. Firma, marjinal hasılatın faktör fiyatlarına eşit olduğu noktada karını azamileştirecektir. Cyert ve March’ın davranışsal modelinde, firmalar talep ve maliyet eğrilerini tam olarak tespit edemediklerinden marjinal maliyet marjinal hasıla ilkesini uygulayamazlar. Bütün organizasyon üyeleri değişik zamanlarda değişik biçimlerde ortaya çıkan artıktan değişik miktarlarda pay alacaklardır. Organizasyon içindeki gruplar ve kişiler pazarlıkları artık üzerinden yapılacaktır. Ancak, grupların pazarlık güçlerine göre artıklardan alacakları pay oranı dönemsel farklılıklar gösterecektir (Youde, 1968, s. 1519).

Örgütsel bolluk birçok şekilde ortaya çıkabilir. Örneğin, işletme pay sahiplerini işletmede tutabilmek için gerekli olandan daha fazla kar payı ödemesi yapılabilir ya da müşterileri firmaya bağlamak için aşırı miktarda indirim yapılabilir ya da işçilere firmada çalışmalarını için yeterli olan ücretten daha yüksek ücret verilebilir. Yöneticilere alınan pahalı arabalar ya da sağlanan lüks çalışma ortamları da örgütsel bolluğun bir başka çeşididir. Örgütsel bolluk firmanın düzenli çalışmalarını için belirleyici bir etkiye sahiptir. Özlemlerin (taleplerin) başarılarla uyum sağlamasındaki zaman gecikmesi nedeniyle ortaya çıkan örgütsel bolluk, otomatik bir istikrar gücüne sahiptir. Örneğin,

gelişen ve karlı iş kollarında ekstra ödemeler artar ve elde edilen karın bir kısmı ekstra ödemelere gider. Bunun sonucu olarak kar olduğundan daha az gözükerseniz özlüm seviyesindeki fazlaca iyimser artışı azaltır. Firmanın işlerinin kötü gittiği zamanlarda ise firma diğer maliyetlerini azaltmadan ekstra ödemeleri azaltarak maliyetlerde bir azalma imkanı elde eder. Dolayısıyla örgütsel bolluğun varlığı firma performansı üzerinde istikrar sağlayıcı bir etkiye sahip olur (Cyert ve March, 1963, s. 36-39).

Bir bütçe yılı içinde koalisyondun sahip olduğu kaynaklar sınırlı olduğu için koalisyonu oluşturan grupların tamamının taleplerini gerçekleştirmek koalisyon için imkansızdır. Örgütsel bolluk paylaşımı üzerindeki pazarlık sürecinde, örgütsel amaçlar ortaya çıkmaya başlar. Yan ödemeler (side payment) adı verilen ve para, yetki devri, personele yapılan vaatler (Örneğin ar-ge müdürüne ar-ge birimi için daha fazla bütçeden pay ayrılacağına dair üst yönetimce yapılan vaat vb.) şeklinde yapılan ödemeler ortaya çıkan çatışmaları frenlemeye çalışır. Yan ödemeler kamu kuruluşlarında daha çok politik vaat şeklinde ortaya çıkarken özel sektör kuruluşlarında parasal ödemeler şeklindedir (Cyert ve March, 1963, s. 29-32).

1.2.2.3 Bütçe Kısıtı

Cyert ve March bütçelerden ana planların araçları olarak bahsetmektedir (Eren, 1987, s. 33). Firma veya firma içindeki grupların amaçlarını belirlerken önlerine çıkan bütçe limitleri, grupların amaçlarını belirlemede önemli bir etkidir. Grupların taleplerinin büyüklüğü, kararlarının yönü, örgütsel çatışmanın seviyesi bütçe büyüklüğüne göre değişmektedir. Örgüt bütçeleri firmadaki en önemli kontrol sistemidir. Bütçeler örgütlerde daha önceden yapılmış olan taahhütleri ayrıntılı bir şekilde gösterirler. Koalisyon grupları, başlangıçta üzerinde anlaşmaya varılmış bazı koşullar altında çalışmak zorundadır. Grupların davranışları, bütçe ödeneği gibi genel bazı oto kontrol araçları tarafından baskı altında tutulur. Bütçe ödeneğinin aşılmasının cezai yaptırımı bulunmaktadır (Cyert ve March, 1963, s. 32-34).

Sınırsız büyüklükte bir pastayı bölmekte pek bir sorun çıkmaz. Örgütün elindeki kaynaklar bir önceki bütçe dönemindeki kadar ya da onlardan daha büyük ödenekler dağıtılmasını mümkün kılıyorsa, örgütün alt birimleri eşgüdüm ve tartışma yönünde pek

büyük bir baskı duymayacaklardır. Böyle bir koşul gerçekleştiği sürece bütçe konusundaki çatışma para kaynakları arzının sıkı olduğu yerlere göre oldukça az olacaktır (March ve Simon 1975, s. 140-141).

Klasik teori, piyasa mekanizmasının mükemmel bir şekilde çalıştığını varsayarak kaynakların ekonomideki dağılımını vurgulamış ve içsel kaynak tahsis sürecini görmezden gelmiştir. Davranışsal firma modeli içsel tahsis süreci üzerine yoğunlaşmış ve hedef toplam bütçenin yatırım olanaklarından görece bağımsız olarak ve harcanabilecek toplam tutara bağlı olarak belirleneceği tezini ileri sürmüştür (Devine, 1964, s. 215).

Davranışsal firma modeline göre tahsis planları bütçe kısıtlarına uyduğu sürece, bu planların dayandığı tahminlerin isabet derecesine çok önem verilmez. Proje bazlı tahsis kararları görece bağımsız üç faaliyetin sonucu ortaya çıkar. Bunlar toplam hedef proje bütçesinin belirlenmesi, bu proje bütçesinin alt projelere dağılımı ve bu tahsisin harcamalarla uygulamaya konulmasıdır. Modelde toplam harcanabilir bütçenin büyüklüğünün doğru hesaplanması kaynak tahsisi sürecinden daha önemlidir. Eğer harcanabilir bütçe büyüklüğü alt bölümlerin taleplerinin parasal tutarında fazla hesaplanmış ise, alt bölümler yeni proje arayışlarına girecekler ya da mevcut projelerin getirilerinin iyimser olarak yüksek göstereceklerdir. Tersine durumda yani harcanabilir bütçe büyüklüğü eksik hesaplanmış ise, alt birim yöneticileri projelerin maliyetlerini düşürmek amacıyla maliyetleri eksik göstereceklerdir (Cyert ve March, 1963, s. 270-272).

1.2.3 Firma Amaçlarının Üst Yöneticilerce Tanımlanması

Firma amacı kavramıyla, firma ile ilgili olan çeşitli insanların veya insan gruplarının firma vasıtasıyla ulaşmak istedikleri amaçlar kastedilmektedir. Firma sadece bir araçtır ve bu araç vasıtasıyla, insanlar tarafından ortaya konan çeşitli amaçlara ulaşılmaya çalışılmaktadır (Müftüoğlu, 1989, s. 137). Firmalar, bir amacı veya çeşitli amaçları gerçekleştirmek için kurulurlar. İlk planda akla gelen örgütlerin verimliliği artırmak amacına yöneldikleridir. Ancak verimlilik artışına verdikleri önem bakımından da

örgütler arasında farklar görülür. Mesela bir örgüt kantiteden çok kaliteye önem verirken, diğer örgüt kantite amacını ön planda tutabilmektedir (Dereli, 1976, s. 101).

Cyert ve Marc'ın davranışsal firma modelinde firma amaçları, koalisyonu oluşturan grupların veya bireylerin amaçlarında olduğu gibi, maksimizasyon kısıtlamaları yerine özlem seviyeleri şeklini almaktadır. Davranışsal teori kapsamında firma; kar, satış ya da diğer büyüklükleri maksimize etmek yerine, tatmin etmeye, diğer bir deyişle yeterli bir performans seviyesine ulaşmaya çalışır. Firma, örgütü oluşturan birey ya da gruplar gibi maksimizasyoncu bir girişimci değil tatmin etmeye amaçlayan bir organizasyondur. Bununla birlikte teoride neyin tatminkar olup neyin tatminkar olmadığı açık olarak ifade edilmemiştir (Koutsoyiannis, 1997, s. 460-461).

Davranışsal firma modelinde çağdaş bir firmanın; Üretim amacı, Stok amacı, Satış amacı, Piyasa Payı amacı ve Kar amacı olmak üzere toplam beş amacı olduğu kabul edilmiştir (Machlup, 1967, s. 4). Bu beş amaca yenileri eklenebilir. Ancak böyle yapılırsa karar verme mekanizması giderek karmaşıklaşacaktır. Amaç sayısı arttıkça azalan verimler yasası nedeniyle idarecilerin karar verme etkinlikleri azalacaktır. Davranışsal teoride firmanın belirlenen amaçları şunlardır (Cyert ve March, 1963, s. 41-43):

- Üretim Amacı: Organizasyonun üretim bölümü, iç içe girmiş amaçları içinde barındırmaktadır. Ancak üretim bölümünün ana amacı, üretimin yapılması olarak özetlenebilir. Üretim bölümü, üretimin düzenli bir şekilde yapılmasını sağlamak ve mevsimlik dalgalanmalardan etkilenmeden üretimi gerçekleştirmekle görevlidir.
- Stok Amacı: Üretim bölümü açısından stok amacı, üretimin kesintisiz olarak sürdürülebilmesi için yeterli miktarda hammadde ve diğer girdilerin bulundurulmasıdır. Satış bölümü açısından stok amacı ise, firmanın ürettiği mallara olan talebi karşılayacak miktarda nihai mal bulundurmaktır.
- Satış Amacı: Firmanın faaliyetlerini devam edebilmesi için ürettiği mal ve hizmetleri satması gerekmektedir. Firmanın üretilen malı satamadığı zaman kendi hedeflerine ulaşamayacaklarını bütün gruplar bildiklerinden, bu amaç koalisyonun bütün üyelerince arzu edilen bir amaçtır.

- Piyasa Payı Amacı: Firmanın piyasa payı amacı da satış amacı gibi satış bölümünde oluşur. Bu amaç satış amacının alternatifi olarak kullanılabilir.
- Kar Amacı: Bu amacın arkasında üst yöneticilerin performans hedeflerine ulaşma, firmanın amaçlarına gerçekleştirme ve hedeflenen projeleri gerçekleştirmek için gerekli kaynakları toplama, kullanılan kredilerin geri ödemelerini yapma, paydaşlara kar dağıtımının yapılması ve alt birimlerin bütçelerinin artırılması vardır.

Bunlar firmaların genel kabul görmüş amaçlarıdır. Firmanın amaçlarının belirlenmesine firmada bulunan tüm gruplar etkide bulunmasına rağmen, amaçlar nihai olarak firmanın üst yönetimi tarafından belirlenir ve yönetim kurulunca onaylanır. Firmanın sayılan amaçlarından bazıları ortak amaç hükmünde olup; firmayı oluşturan tüm birimler tarafından kabul gören bir amaçken, bazı amaçlar ise sadece belirli gruplar tarafından benimsenir. Örneğin satış amacı; satış müdürü, üst yöneticiler ve hisse sahipleri için doğrudan istenilen bir amaçtır. Koalisyondaki bütün gruplar, firmanın üretimlerini satamadıkça kendi amaçlarına ulaşamayacaklarını bildikleri için toplam satışların artırılması koalisyonun tüm üyelerince de arzu edilir. Kar amacı ise, hisse sahiplerini ve üst yöneticileri ilgilendirir. İşçiler ve alt derece yöneticileri ilgilendirmeyebilir (Koutsoyiannis, 1997, s. 460).

1.2.4 Firma Amaçlarının Belirlenmesinde Geçerli Olan Karar Alma Süreci

Yönetimlerde arzulanan sonuçlar veya amaçlar için en muhtemel yolu izleyecek çalışmaların seçimi ile seçenек ve durum değerlendirmesi yapan strateji ve prosedürlere karar alma denir (Cross, 1995, s. 94). Başka bir ifade ile karar alma, bir kişinin tek başına veya başkalarıyla birlikte sorunları algılama ve tanımlama, bilgi ve veri toplama, çözüm alternatifleri geliştirme, bu alternatifleri karşılaştırma ve aralarından birini seçme işidir (Koçel, 1998, s. 57). Karar alma süreci ise çeşitli şeyler arasında tercih ve seçim yapmakla ilgili bedensel ve zihinsel çalışmaların bütünüdür. Aralarında seçim ve tercih yapılan şeyler amaçlar ve bunlara ulaştıracak yollardır (Tosun, 1992, s. 308). Bir yöneticinin alabileceği kararların çeşitleri çok fazladır. Bu nedenle yöneticinin bütün karar alma yetkilerini kendisinde toplamasına imkan yoktur. Bu durum yetkilerin aşırı santralizasyonuna yol açacaktır (Tenker, 1969, s. 271-273).

İşletmedeki kararların yapısını üç gruba ayırarak incelemek mümkündür. Bunlar (Eren, 1987, s. 30-33);

- **Stratejik kararlar:** Stratejik kararlar, işletmenin genel amaçlarını saptama ve amaçlara ulaştıracak üretim veya faaliyet konuları ile ilgili pazarları araştırma ve seçme ile ilişkilidir. Bu tip kararlar firma ile çevresi arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi ile ilgilidir. Bu nedenle, genellikle dışa dönük bir niteliğe sahiptir. Amaçlar kesin ve açık bir biçimde belirlendikten sonra onlara ulaşmak için faaliyet sahasının seçimi veya daha önce yapılan faaliyetlerin gerekiyorsa çeşitlendirilmesi, mevcut kaynakların amaçları gerçekleştirmek uğruna optimal bir şekilde dağıtılması olacaktır. Stratejik kararlar işletmenin rekabet ortamında, gelecekte çevrede meydana gelebilecek olayların derinliğine bir incelenmesini gerektirmektedir.
- **Yönetsel kararlar:** Bunlar işletmenin yapısını ve şeklini vücuda getirme ile ilgilidir. İşletme kaynaklarından azami sonuç elde etmek için en iyi organizasyon yapısının kurulması ve işletme kaynaklarının edinilmesi ve geliştirilmesi ile ilgilidirler.
- **Eylemsel kararlar:** Bu kararlarla ulaşılmak istenen amaç, mümkün olan en etkili şekilde kaynakların değişim sürecini sağlamaktır. Bütçe kaynakları bu amacı sağlamak üzere insan gücü ve para olarak fonksiyonel departmanlar arasında verimlilik kıstasları (performans) şeklinde dağıtılır.

Simon, alınacak kararları iki ayrı uçta toplamaktadır. Bunlar (Ergun, 2004, s. 128);

- **Programlanmış kararlar:** Belli bir yönteme dayandıkları için her defasında yeniden alınması gerekmeyen sık sık yinelenen ve tekdüze nitelikteki olan kararlar programlanmış kararlardır.
- **Programlanmamış Kararlar:** Bir temele oturtulamayan, önemli sonuçlar doğurabilecek nitelikte ve her defasında yeniden üzerinde durulmasını gerektiren kararlar programlanmamış kararlardır.

Karar alma esnasında karar alıcı, kararın sonucu hakkında üç durum ile karşı karşıyadır. İlk durumda, karar alıcı seçeneklerin hangi şartlar altında hangi sonuçları vereceğini

biliyor olabilir. Bu belirlilik ortamında, karar alıcı amacına en uygun seçeneği kolayca belirleyecektir. İkinci durumda, karar alıcı, seçeneklerinin hangi şartlar altında hangi sonuçları vereceğini bilmiyor olabilir. Bu durumda, karar alıcı bu belirsizlik ortamında çeşitli tekniklere göre seçimine en uygun kararı almak zorundadır. Üçüncü durumda ise, karar alıcı bütün seçeneklerin her koşul altında alacağı sonuçları belirli olasılık değerleri ile belirleyebilir. Bu durumda karar alıcı, elindeki olasılık değerinde yararlanarak optimum amaca yönelik bir seçim yapacaktır (Taylor, 1990, s. 376).

Genellikle örgütlerin büyüklüğüne göre karar kademeleri ve sayıları değişmektedir. Uygulamada karşılaşılan karar kademeleri şöyledir (Genç, 2005, s. 133-134):

- Üst Kademe Yöneticiler: Genellikle, örgüt politikalarını ve örgütün tümünü ilgilendiren önemli kararların üst yönetim kademesinde alınması gerekir.
- Orta Kademe Yöneticiler: Örgütte iş bölümü sonucu oluşturulan birimlerin amaç ve görevlerini yerine getirirken hizmetlerin etkili ve verimli yürütülmesini sağlamaya yönelik kararlar orta kademe yöneticileri tarafından alınır.
- Alt Kademe Yöneticiler: Örgütün yürüttüğü hizmetlerin nasıl yapılacağına ilişkin kararlar alt kademelerde alınır. Bu tür kararların alt kademede alınması personelin moralini yükseltir ve işletmenin verimliliğini artırır.
- Yürütme Kademesi: Yürütme kademesi, hizmetleri bizzat yapan kademedir. Hizmetlerin verimliliğini artırmak için bu kademeye değer verilmesi gerekir. Yetki devri ile işleri yürüten bu kademe personelinin rutin işlerde inisiyatif kullanması verimliliği artıran önemli bir ilkedir.

Kararlar, hangi kademede alınırsa alınsın, bireysel ya da grup kararı biçiminde alınırlar. Bireysel kararlar alınırken, yöneticinin astlarının görüşlerini alması gerekir. Grup kararı alınırken de yönetim, alt kademelerdeki görevlilerin karar verme sürecine katılmalarını sağlamalıdır. Böyle bir yaklaşım görevlilerin, örgütün amaçlarına ve yaptıkları işe karşı daha fazla ilgi ve istek duymalarını sağlar (Genç, 1998, s. 135). Astlar, işin icracısı içinde olduklarından, birçok pratik tecrübeler ve işin yapılma olanak ve koşulları hakkında değerli bilgilere sahiptirler. Bu nedenle, üstlerinin kendilerini ilgilendiren konularda görüşlerine müracaat edilmesini isterler. Çağdaş yönetim anlayışı geleneksel yönetim anlayışının itaat ve saygı kavramlarının yerine inisiyatif ve yaratıcılık

kavramlarını getirmiştir. Astların inisiyatif alanı genişledikçe iş tatmini ve örgütsel bağlılığı artacaktır. Yönetime katılmadan dolayı ast, üstlerin sorunlarından daha çok haberdar olacak, yönetsel sorumluluğun elde edilmesine ve karar verme alışkanlıklarının gelişmesine katkı sağlayacaktır (Genç, 2005, s. 128).

Karar alınırken amaçlara, rasyonel olarak en az harcama ve fedakarlıkla ulaşmak ön planda tutulur. Ancak karar almada rasyonel davranılıp davranılmadığı uygulama esnasında izlenen yollara bakılarak belirlenir. Bununla birlikte rasyonelliğin yanında, alternatiflerin elenmesinde, etkinlik, verimlilik ve karlılık ilkelerinin de göz önünde bulundurulması gerekir. Karar alma, maddi ve beşeri kaynakları kullanabilme yetkisini ve belli ölçüde bağımsız hareket edebilme özgürlüğünü gerektirir. Diğer bir ifadeyle karar alıcı durumundaki yönetici çalışanları üzerinde etkili olabilmeli, araştırmaya gerekli maddi destek sağlayabilmeli ve amaçlar doğrultusunda alınması gereken hayati kararları alabilmeli ve uygulayabilme yetkisine sahip olmalıdır. Aksi takdirde alınan kararları uygulamaya geçirmek oldukça zor hatta imkansızdır (Eren, 2003, s. 172).

Cyert ve March teorilerinde geleneksel firma teorisinin; tüm kaynak kullanımları arasında sürekli bir rekabetin varlığı, araştırma etkinliğinin hesaplanabilir gelir ve maliyeti olan herhangi bir yatırım kararı olarak ele alınması, firmaların önemli boyutlarda hesaplama kabiliyeti olduğu varsayımı ve beklentilerin dışsal olarak ele alması görüşlerine karşı çıkmışlardır (Devine, 1964, s. 207). Geleneksel iktisat teorisi, tam bilgiye maliyetsiz ulaşabilen ve homo economicus olarak adlandırılan bireyleri ele alarak gelişimini sürdürmüştür. Bireyler veya organizasyonlar tam bilgiye sahiptir ve piyasalarda şeffaflık vardır. Bilgi, bireylerce veya organizasyonlarca etkin biçimde kullanılmakta ve hata yapılmamaktadır. Bilgi eksikliğinin olmaması piyasanın süpürülmesini ve optimal kaynak dağılımını sağlamakta, iktisadi denge oluşmaktadır (Akalin ve Dilek, 2007, s. 34). Neo klasik iktisatçılara göre bilgi maliyetsiz değildir. Ancak alınacak kararlar ya da yapılacak araştırmalar marjinalist kurala göre yapılmalıdır. Başlangıçta firma içinde kaynak dağılımının belirlenmesinde girişimcinin marjinal geliri fırsat maliyetine eşitlediği varsayılmıştır. Bu davranış yatırımcının tüm alternatifler hakkında tam bilgi edindiğini, tüm olası alternatiflerin incelendiği ve gelecek hakkında tam belirlilik olduğu varsayımına dayanmaktadır. Cyert ve March'a göre modern girişimcinin "modern entrepreneur" tam bilgiye sahip olmasına ya da

bütün alternatifleri bilmesine olanak bulunmamaktadır. Tam ve maliyetsiz bilgi varsayımı reddedilmekte ve bireylerin piyasa hakkında bilgi edinmek için araştırma yapması ve bir maliyete katlanması gerekeceği savunulmaktadır. Ayrıca bireyler eksik bilgilerini de etkin biçimde kullanamamaktadır. Böylece piyasa dengesi tam bilgi değil, eksik bilgi altında gerçekleşmekte ve optimal kaynak dağılımı sağlanamamaktadır. Modern girişimci bilginin beklenen karlılığı ile katlanması gereken maliyeti karşılaştırıp daha sonra bilgiye yatırım yapma kararı almaktadır (Cyert ve March, 1963, s. 44-46).

Cyert ile March firmanın nasıl karar aldığını incelerken yaptıkları çalışmalarında fiyatların belirlenmesi sorunu ile ilgilenmişlerdir. Yazarların ortaya koydukları yaklaşım strateji belirlenmesinde de kullanılmaktadır. Firma strateji saptarken olası davranış biçimleri önce kaba bir biçimde belirlenmekte, daha sonra çözüm ilerledikçe her bir aşamada daha somut daha açık bir özellik kazanmaktadır. Böylece sanki aynı sorun üst üste birkaç defa çözülmekte, fakat her defasında daha kesin sonuca ulaşılmaktadır. Örneğin firmanın sorunu üretim dallarını çeşitlendirmek olabilir. İlk aşamada ilke konusunda karar verilmesi gerekir. Örneğin firmanın uğraşı alanı temel kimya ürünleri sanayii ise, firma ürünlerinde faaliyet sahası itibarıyla çeşitlenmeye karar verdikten sonra, yeni girilecek üretim dalının pazar koşulları incelenir. Daha sonra firmanın yeni faaliyet dalında pazardaki rakipleriyle karşılaştırması yapılır, rekabet olanakları araştırılır. Nihayet en sonunda firma spesifik ölçütlerini, davranış biçimini belirlemiş olarak ve sonuçta nasıl bir firma haline geleceğini daha baştan bilerek ya da oldukça sağlıklı bir biçimde kestirerek yeni faaliyet alanına girmek için gerekli girişimde bulunmaya başlar (Kurdoğlu, 1982, s. 11).

Davranışsal firma teorisinde koalisyon üyeleri çevresini gözlemler ve elde ettiği bilgileri yorumlar. Bu nedenle koalisyon, kişi ve grupların beklentileri bu bilgilerden çıkarım yapmaya dayanır. Bu nedenle karar sürecinde bilgilere ulaşabilme ve ulaşım maliyeti hayati bir öneme sahiptir. Alınacak kararlar alternatifler hakkında tam ve tutarlı bilgilere göre değil örgütün araştırma sürecinde ortaya çıkan bilgilere bağlıdır (Youde, 1968, s. 1519).

Davranışsal modelde bir örgütün çevre hakkında bilgi elde etmesinin ve bilgiyi kullanmasının yöntemlerini araştırmak için, üç firmada karar mekanizmaları üzerinde bir dizi gözlem yapılmış ve buna göre, yönetimin içsel yatırım kararı verirken beklentileri nasıl kullandığı dört farklı örnekle analiz edilmiştir. Cyert ve March yaptıkları bu analizler sonucunda davranışsal teorilerinin temel dayanaklarını tespit etmiştir. Cyert ve March'a göre firmalar tüm faaliyetleri önceden planlamak yerine, yerel problem çözümlenmesi yapmaktadırlar. Üst yönetimin yapacağı araştırma problem odaklıdır yani problem ortaya çıktığında araştırma yapılmaktadır. İkiliye göre firma yöneticileri kısıtlı hesaplama kabiliyetine sahiptir ve kararlarını ayrıntılı çalışmalara dayandırmamaktadırlar (Cyert ve March, 1963, 48-53). Yöneticilerin yapacakları seçimler kabul edilebilir bir alternatifin seçimidir ve alınacak kararlar örgütsel bolluktan etkilenir. Karar döngüsü bir sorun ortaya çıkması ile başlar ve farklı çözüm yolları üretilir ve sorunu çözebilecek ilk alternatif kabul edilir (Carter, 1971, s. 414). Sorun kavramı, önümüze çıkan bir engeli ifade eder. Amaca giden yol üzerindeki bu engeli bertaraf etmek, durumun getirdiği olumsuz koşulları kaldırmak ve yerine olumlu olanlarını bulmak hususunda bir takım önlemler almak gerekir. Bu önlem ve çabaların toplamı, sorun çözme sürecini oluşturmaktadır. Sorun çözme sürecinde, amaca ulaşma yolu üzerindeki engellerin yok edilmesi ve çarelerinin bulunması söz konusudur. Bu bakımdan aralarında bir seçim yapmak, yani bu konuda bir karar vermek gerekir (Tosun, 1992, s. 322).

Cyert ve March, geleneksel teorinin, hangi projenin seçileceğine tüm alternatifler gözden geçirildikten ve bütün fayda ve maliyetler hesaplandıktan sonra karar verileceği görüşünü yaptıkları araştırmalar sonunda reddetmiştir. Neo klasik iktisatçıların bilgi edinmenin marjinal maliyetinin bilgi edinmesinden dolayı firmaca elde edilecek marjinal faydaya eşit olduğu noktaya kadar araştırmanın yürütülmesi gerektiği görüşünü reddetmişlerdir. Firmaların tüm faaliyetleri önceden planlamak yerine, yerel problem çözümlenmesi yaptıklarını tespit etmişlerdir. Üst yöneticiler, bir sorunla karşı karşıya kaldıklarında bilgi edinmenin bir maliyeti olmasından ötürü, tüm olası alternatifler hakkında bilgi toplama eğiliminde değildirler. Sorun belirdiğinde, birkaç alternatif kabaca ele alınıp incelenir. Ayrıntılı bir fayda-maliyet analizi yapılmaz. Üst yöneticiler kendilerine getirilen bir projeyi inceleyip aynı amaca yönelik birkaç proje ile karşılaştırır. Olası tüm projeleri birbirleri ile karşılaştırmaya çalışmaz. Üst yönetim

maliyetsiz olmadığından olası tüm alternatifler hakkında bilgi edinmek istemezler. Davranışsal firma teorisine göre üst yöneticiler, ortaya çıkan bir sorunun çözülmesi için geliştirilen bir projenin değerlendirip kabul edilmesinde, projenin gerçekleştirilmesi için yeterli fonun olup olmadığı ve önerilen projenin mevcut durumu kesin olarak iyileştirip iyileştirmeyeceğini sorgular. Bu iki ölçütünde tatmin edilmesi durumunda, üst yönetim önerilerden daha üstün bir proje bulunup bulunmadığına bakmadan projeyi kabul edebilir (Cyert and March, 1963, s. 59-80).

1.2.5 Belirsizlik ve Firma Çevresi

Belirsizlik kavramı ile ilgili iktisat biliminde özellikle yirminci yüzyılda teorik açıdan birçok araştırma yapılmıştır. Adam Smith'in iktisadi analizinde belirsizliğin önemli yeri olmasına rağmen, David Ricardo'yla birlikte iktisadın kendi içinde tutarlı ancak, aşırı soyut tümden gelimci bir yapıya dönüşmesi belirsizliğin ihmal edilmesine neden olmuştur. Daha sonraları birinci Dünya Savaşı ve ardından gelen iktisadi daralma, işsizlik problemi, 1929 İktisadi Buhranı gibi ekonomik dalgalanmalarla birlikte Avrupa'da Nazizmin yükselişi ile uzun süreli barış beklentilerinin ortadan kalkması iktisatçıların düşünce yapıları üzerinde büyük etki yaratmış ve onları 19. yüzyılın toplumsal ve politik hayatındaki istikrarlı yapısı üzerine kurulu mevcut analitik çerçevelerini gözden geçirmelerine neden olmuştur. Bu sayede belirsizlik yeniden İktisat Biliminin ilgi alanına girmiştir (Aksoy ve Şahin, 2009, s. 4).

Cyert and March'a göre firmalar, belirsizliğin olduğu bir ortamda karar alıp faaliyetlerine devam etmek zorundadırlar. Ancak belirsizliğin olduğu ortamda firmanın faaliyetlerini sürdürmesi çok zor ve karmaşık bir iştir. Firma belirsizliğin içine girerse kaybetmiş olacaktır. Koalisyon, sınırlı rasyonellik ile ancak bu yenilgiden kurtulabilir (Petit, 1967, s. 342-344). Cyert and March'a göre piyasada meydana gelebilecek belirsizlik, tüketici tercihlerinde ve üretim teknolojisinde ortaya çıkabilecek muhtemel değişimlerle ilişkilidir. Piyasa belirsizliği, her tür piyasanın kaçınılmaz bir içsel özelliğidir. Araştırma ve bilgi toplama yolları ile belirsizlik kısmen önlenirse de tamamen önlenmesi olanaksızdır (Koutsoyiannis, 1997, s. 467).

Belirsizlik bulunması halinde firmaların karar biçimleri, tercihleri bireysel ve doğrudan gözlemlerle saptanmalıdır. Cyert ile March'ın yaptıkları araştırmalarda konu olarak bir mağaza örnek alınmış ve mağazada malların satış fiyatının nasıl saptandığı incelenmiştir. Cyert ile March çalışmalarında, firmaların maliyet üzerine belli oranda kar eklendikten sonra malların satış fiyatını (mark-up pricing) belirlediklerini tespit etmiştir. Daha açık olarak, Cyert ile March malların satış fiyatını hesaplayabilmek için, her bir maliyet fiyatının 0,60 ile bölünmesinden elde edilen rakamın en yakın 95 cent'e yuvarlanmasının yeterli olduğunu belirtmişler ve böylece 190 mal için yaptıkları fiyat tahminlerinden 188 tanesi doğru çıkmıştır. Böylece ortaya çıkan, firmanın davranışlarında kâr maksimizasyonu yerine, yetinmeyi yeğlediğinin saptanmış olmasıdır. Öte yandan maksimizasyon modelleri bireysel firmaların davranışları konusunda tahminde bulunma olanağını vermez. Her şeyden önce firmaların üretim maliyeti ve ürünlerine karşı talep bilinmemektedir. Bu nedenle yapılan fiyatlama gözlemlerinden, firmaların gerçekten herhangi bir değişkeni maksimize ettiklerini söylemek güçtür (Kurdoğlu, 1982, s. 10).

Cyert and March'a göre firmalar, piyasadan kaynaklanan belirsizlikten, bilgilenmeye yönelik araştırmalar yaparak, uzun vadeli planlamadan kaçarak, standart işletim yöntemleri kullanarak ve çevre koşullarının tahmininden çok feedback bilgiye tepki göstererek kaçınırlar. Bu anlamda teoride, çevre veri olarak alınmış ve firma davranışları çözümlemesinde ihmal edilmiştir (Koutsoyiannis, 1997, s. 467-468).

Standart İşletim Yöntemleri: Davranışsal modele göre standart işletim yöntemleri, koalisyonun belleği olarak kabul edilir. Koalisyon, dışsal bozulmaların ve içsel karar alma kurallarının yeni birleşimlerini öğrenerek farklılaşan çevresel durumlara uyum sağlama yeteneğini geliştirir. Bu noktada, tercih edilmeyen bir duruma yol açan herhangi bir karar kuralını, gelecekte kullanmama eğilimi artacaktır. Tıpkı bireysel öğrenme kuramında belirgin bir bireysel davranışın olumsuz çıktı beklentisiyle azalması gibi, örgütlerde uyarlayıcı davranış sergileyeceklerdir (Cyert ve March, 1963, s. 123). Cyert ve March tarafından standart işletim yöntemleri iki farklı düzeyde ele alınmıştır. İlk olarak ele alınan genel seçim yöntemleridir. Bu kısımda firmalarda uygulanan işletme kuralları incelenmiştir. İkinci olarak büyük organizasyonlarda, genel kuralları

uygulamak için kullanılan spesifik kurallardan bazılarında söz edilmektedir (Cyert ve March, 1963, s. 101-102).

1. Genel Seçim Yöntemleri: Özellikle planlar uzun dönemli tahminlere dayanıyorsa, örgütler uzun dönemli planlama için zaman harcamazlar. Belirsizlik durumunda firma uzun dönemli planlamayı bir yana bırakır ve kısa dönem çevresinde çalışır. Firma, uygulamaya koyacağı yöntemlerin seçimi sırasında uzun vadeli planlama yapabilmesi için gerekli koşulların olmaması, peş peşe gelen krizler, geleneksel yöntemlerin yaygınlığı vb. birçok problemi hesaba katmak zorundadır (Cyert ve March, 1963, s. 102). Bu yüzden davranışsal firma modelinde firmalar, belirsizlikten kaçınmak için uzun dönemli planlama yerine kısa dönemli planlama yaparlar. Firmalar kısa dönemde aldıkları kararların uzun dönemdeki sonuçlarına önem vermezler (Carter, 1971, s. 414). Bu çerçevede genel seçim yöntemleri üç temel prensip altında özetlenebilir.
- Belirsizlikten Kaçınma: Cyert ve March belirsizlikten kaçınmak için kısa vadeli feedback (besleyici yankı) alınması ve iyi tanımlanmış bazı kurallar kabul edip uygulanması gerektiğini ifade etmişlerdir (Cyert ve March, 1963, s. 102). İşletme problemlerine geleneksel yaklaşım, kuruluşun çevresi ile olan bağıntıyı ihmal edip, işletme içi olaylarla meşgul olmayı ön görür. Örgütler, çevre koşullarının ne olacağını tahmininden çok feedback bilgilerin alınıp kullanılması ve standardize edilmiş karar kurallarını uygulayarak belirsizlikten kaçınırlar. Örgüt personeli, çalışmalarını hakkında üstlerinden feedback almaktadır. Çalışanlar işlerini nasıl yaptıklarını daha doğrusu üstlerinin kendi çalışmalarını nasıl değerlendirdiklerini de bilmek isteyeceklerdir. Çalışanların verimliliğiyle işleri hakkında feedback almaları arasında olumlu bir ilişki bulunmaktadır (Onaran, 1975, s. 222). Çalışanların kararlara katılımını öngören her türlü düzenlemenin veya işin özerklik boyutunun istenilen faydayı sağlayabilmesi için geri besleme önemli bir ön şart niteliğindedir. Çünkü belli konularda kendi kararlarını alabilen, işe ilişkin planlama, kontrol ve kaynak kullanım yetkisine sahip olan iş görenlerin kararlarının sağlıklı, isabetli ve yerinde olabilmesi, yeterli ölçüde geri besleme bilgisinin iş görenlere temin edilmesine bağlıdır

(Northcraft ve Neale, 1994, s. 502). Geri bildirim ile anlatılmak istenen, beklentiler ile elde edilen sonuçların karşılaştırılması ve eğer sonuçlar ve elde edilenler arasında bir tutarsızlık varsa başa dönülerek bunun tekrar gözden geçirilmesidir.

- Var olan Kuralları Uygulamak: Firma bir dizi karar metodu belirlediğinde bundan ancak baskı dönemlerinde vazgeçebilir (Cyert ve March, 1963, s. 102).
 - Basit Kurallar Uygulamak: Firma basit kurallar uygulayarak kendi kararlarının esnekliğini sağlayabilirler (Cyert ve March, 1963, s. 103). Alt kademe düzeylerindeki karar alma süreci, farklı seviyelerde hareket serbestisi içerir. Bütçe ödeneklerinin tespiti ile birlikte, her bir idareci kendi bölümü için ayrılan fonu harcamada önemli derecede özerkliğe sahip olur. Organizasyonda, günlük ve rutin kararlar her kısım içinde yetki devri ve organizasyonun oluşturulacak sistemin taslağını oluşturan basit kurallarla basitleştirilebilir. Örnek olarak, maliyet tespiti ve fiyatlandırma işlemleriyle ilgili olarak fiyatın ortalama dolaysız maliyet artı belirli bir brüt kar marjı şeklinde belirleneceğini belirten yönlendirici bir kural koyulabilir. Bu yöntem, çalışanlara hesaplamalarında yardımcı olan, ancak nihai fiyat seviyesini belirlemede onlara söz hakkı tanımayan ortalama maliyet fiyatlandırması olacaktır. Nihai fiyat seviyesinin belirlenmesi, değişik faktörleri göz önüne alan üst yönetimin görevidir. Yönetimin daha alt kümesindeki yönetici personel, tecrübe ile öğrenir ve bu basitleştirilmiş kurallardan yararlanır. Her dönemdeki bütçe uygulaması, çok değerli bir tecrübe oluşturur. Firma çalışanları geçmişteki başarı ve hatalarla öğrenir. Geçmişte başarılı olmamış tekniklerin tekrar kullanılması mümkün değilken, başarı sağlamış tekniklerin tekrar kullanılması ihtimali yüksektir (Koutsoyiannis, 1997, s. 467).
2. Spesifik Standart İşletim Yöntemleri: Firmanın istikrarlı olmasını sağlayan ve firmanın sürekli tekrarlanan faaliyetlerine yön veren spesifik standart işletme yöntemleri yavaş değişir niteliktedir ve firmanın karar verme sürecine etkide bulunur. Cyert ve March dört temel metot önermiştir. Bunlar (Cyert ve March, 1963, s. 103-111):

- İşyeri verimliliği kuralları: İşyeri verimliliği kuralları, firmanın farklı birimleri ve farklı düzeylerinde karşımıza çıkar. Fiyat tespiti, çıktılar, satış stratejisi kararları gibi pek çok alanda uygulanır. Bu kuralların var olmasının sebeplerinden biri, firmadaki geçmiş deneyimlerin bugüne ve geleceğe aktarılmasını sağlaması, bir diğer sebebi ise firmaya özgü genel bir anlayış yaratmasıdır. Firmanın çeşitli bölümleri, birimler arasında aynı konulara ilişkin tek bir dil yaratması bu kurallar ile mümkün olur. Verimlilik kuralları, birçok kaynaktan elde edilebilir. Örneğin çalışanların işe alınması bu kaynaklardan biridir. Bir firma, muhasebeci, doktor, vb. bir kişiyi işe aldığı zaman sadece bir bireyi işe almış olmaz. Bu durumda firma dışarıdaki başka organizasyonlarda deneyimleri elde etmiş olan ve böylece standart işletim prosedürlerini bilen bir kişiyi işe dahil etmiş olur. Çünkü kariyerini tek bir endüstride geçirmiş olan yöneticiler veya çalışanlar, farklı deneyimlere sahip kişilerle kıyaslandığında, sınırlı bilgi ve beceriye sahip olmakta ve yeni bilgi için sadece sınırlı derecede araştırma yapmaktadırlar. Bu araştırmalardan yola çıkarak, kişilerin birçok değişik fonksiyonel ve kurumsal deneyim sayesinde, kavramsal olarak geniş ve esnek düşünebilme yeteneğine hakim olduğu ve bunun da onların bilgiyi daha kolay ve etkin bir şekilde işlemelerine yardımcı olduğu sonucuna varılabilir. Üst düzey bir yöneticinin kariyer çeşitliliği (fonksiyonel ve kurumsal alanlardaki deneyimlerinin çeşitliliği) ve bilgiyi işleme yetkinliği arasında pozitif bir ilişki bulunmaktadır.
- Kayıt, Belge ve Raporlar: Düzenli olarak tutulan kayıt ve raporlar standart işletme kurallarının ikinci parçasıdır. Bunlardan yararlanılarak firmanın karar üretim sistemlerinin bazı önemli niteliklerini anlamak mümkündür. Firmalar kayıt belge ve raporlardan iki temel amaç için faydalanırlar. Bunlar kontrol ve tahmin'dir. Mali durum raporları, standart maliyet raporları gibi dökümanlar kısa vadede firma için kontrol etkisine sahiptir. Kayıtlar, geçmişte meydana gelmiş bir takım deneyimleri, olayları daha iyi ortaya koyarak firmanın geleceğe yönelik kararları almasını kolaylaştırır.
- Bilgi Yönetim Kuralları: Firma içerisinde olduğu çevrede (endüstride), birtakım bilgileri edinmesi, süzgecinden geçirmesi ve bunları etrafa yayması

gerekir. Örneğin piyasa talebi, işçi arzı vb. Bu bilgilerin kim tarafından toplandığı, değerlendirildiği ve paylaşıldığı son derece önemlidir. Bu nedenle özellikle büyük firmalarda bilginin niteliğine göre profesyonel piyasa analisti, mali analist, ekonomist vb. kişiler istihdam edilir. Organizasyonun büyüklüğü bu konu için önem taşımaktadır. Örneğin nispeten küçük firmalarda bilginin toplanıp, özetlendiği ihtiyaç dahilinde firma çalışanlarına aktarılması daha kolay iken; büyük organizasyonlarda bilginin iletimi daha zordur. Çünkü bu bilginin herhangi kısmından hangi yoğunlukta kimler yararlanacak sorusu ön plana çıkmaktadır.

- Planlar ve Planlama kuralları: Firma içi bütçe benzeri planlar son derece önemlidir. Modern ve büyük ölçekli bir firma için bütçe iki temel rol oynar. Bütçe, bir taraftan firma tarafından belirlenmiş politikaların uygulanması için bir yönetim ve kontrol aracıdır. Diğer taraftan, uygulanabilir programların belirlenmesi için bir araçtır.

1.2.6 Basit Bir Davranışsal Model

Cyert ve March'ın anonim şirketlerde karar alma sürecini açıklamak için kullandıkları modelin basamakları şu şekilde ifade edilebilir (Koutsoyiannis, 1997, s. 468-469);

- Rakip Firmanın Davranışlarının Tahmini: Yapılacak olan bu tahmin, rakibin geçmişte gösterdiği tepkilere dayanır.
- Firma Talebinin Tahmini: Firmanın üreteceği ürüne ilişkin gelecekteki talep tahmini, firmanın geçmiş satışlarına dayanır.
- Maliyetlerin Tahmini: Cari dönemdeki maliyetlerin bir önceki dönemdeki maliyetlerle aynı olduğu varsayılır. Geçen iki dönemde kar hedefine ulaşılması halinde, ekstra ödemeler nedeniyle ortalama birim maliyetler belirli bir oranda yükseltilir.
- Firma Amaçlarının Belirlenmesi: Firmanın amaçları özlem seviyeleridir. Davranışsal teoride firmanın tek amacı kardır. Kar özlem seviyesi, geçmiş kar seviyelerinin bir ortalamasıdır.

- Sonuçların Hedeflerle Karşılaştırılarak Değerlendirilmesi: İlk üç basamakta üretim düzeyi tahminleri yapılır ve bu tahminler hedef kar düzeyi ile karşılaştırılır. Hedeflere ulaşıldığı takdirde, firma bu üretim düzeyi tahminini benimser.
- Hedeflere Ulaşılmama Durumu: Bu durumda, firma maliyet tahminlerini gözden geçirir. Gözden geçirme işlemine maliyetlerden başlanmasının nedeni, maliyetlerin firmanın doğrudan kontrolü altındaki bir değişken olmasıdır. Bunun sonucu olarak genellikle ekstra ödemeler ve diğer harcamalarda indirim yapılır.
- Yeni Çözümün Hedeflerle Karşılaştırılarak Değerlendirilmesi: Maliyetlerin azaltılması hedeflere ulaştırıyorsa firma bu çözümü benimser.
- Hedefe Ulaşılmaması Durumu: Firma talep tahminlerini yeniden gözden geçirir. Gözden geçirme işlemi genellikle satış stratejisinde olası değişikliklerin ele alınmasından oluşmaktadır. Firma başlangıç talep tahminini yukarıya doğru kaydırır.
- Yeni Çözümün Hedeflerle Karşılaştırılarak Değerlendirilmesi: Gözden geçirilmiş talep ve maliyet tahminlerini içeren yeni çözüm hedefleri sağlıyorsa firmaca benimsenir.
- Hedeflere ulaşılma Durumu: Maliyetlerin ve talebin gözden geçirilmesinden sonra da amaçlara ulaşılmıyorsa, firma özlem seviyelerini aşağıya doğru indirir.

Yukarıdaki davranışsal modelde, maliyet ve talep tahminlerindeki ayarlamaların hedeflere ulaşmada başarılı olmaması halinde, özlem seviyelerinde ayarlamaya gidilmesi teori açısından bir eksikliklerdir. Hedeflerin devamlı olarak aşağıya doğru ayarlanması ile her türlü performans tatmin edici davranış olarak nitelendirileceğinden, tatmin edici davranış önermesi anlamını kaybetmektedir. Davranışsal firma teorisi, başlangıç hedeflerine ulaşılma durumunda, hedeflerin daha düşük tatmin seviyesine düşürülmesi ile firmanın verilen koşullar altında en iyisini yaptığını ileri sürmektedir (Koutsoyiannis, 1997, s. 470).

2. BÖLÜM

STRATEJİK PLANLAMAYA DAYALI BÜTÇELEME SİSTEMİ

2.1 DÜNYADA YENİ BİR MALİ YAPILANMA İHTİYACINI ORTAYA ÇIKARAN NEDENLER

1980’li yıllarda kamu sektörüne bakış açısı değişmiş olup, kamu kesiminde mali disiplini, stratejik kaynak dağılımını ve hizmetlerin yerine getirilmesinde etkinliği, verimliliği ve tutumluluğu temel alan görüşler egemen olmaya başlamıştır. Kamu mali yönetiminde etkililiğinin ve verimliliğinin artırılması için özel sektör bütçeleme sistemi esas alınarak, girdi odaklı bütçeleme sisteminden çıktı ve sonuç odaklı bir sistem olan Performans Esaslı Bütçeleme sistemine geçilmiştir.

2.1.1 Ekonomide Yeni Yaklaşımlar

19. yüzyılda ekonomik anlamda yaygın olan düşünce; savunma, adalet ve dış politika gibi klasik görevleri olan devlet anlayışı şeklinde gelişmiştir. Jandarma devlet olarak da tanımlanan bu anlayış 20. yüzyılın başlarında meydana gelen gelişmeler sonucunda sorgulanmaya başlanmıştır. Devlet ekonomik hayatta üretim, yatırım, sosyal refah vb. alanlarda yoğun müdahalelere başlamış, bu bağlamda da korumacı bir politik yaklaşım ortaya konulmuştur.

Refah devleti olarak isimlendirilen bu dönemde, devletçe uygulanan sosyal politikalar kapitalist ekonomilerde yaşayan halklar için önemli katkılar sağlamıştır. Refah devleti anlayışı, vahşi kapitalizmin insanı yalnızca bir tüketici olarak gören düşüncenin sonucu ortaya çıkan toplumsal sorunların hafifletilmesinde ve ekonomik kalkınmanın tüm kesimlere yayılmasında etkili olmuştur. 1970’li yılların ortalarından itibaren kapitalist sistemin yaşadığı kriz sonucu düşen kar oranıyla birlikte, kamu sektörünün büyümesine karşı çıkan liberal siyasal partilerin yürüttüğü muhalefet ile birlikte bu anlayış terk edilmeye başlanmıştır (Şahin, 2006, s. 57).

Kapitalist sistemin yaşadığı bu kriz, neo-liberal ideolojiyi doğurmuştur. Böylece gelişmiş kapitalist ülkelerde Keynesyen ekonomik politikalar ve refah devleti anlayışına, gelişmekte olan ülkelerde ise ulusal kalkınmacı devlet politikalarına ve bunları uygulayan kurumlara karşı bir cephe açılmış ve neo-liberalizm dünya genelinde yeni bir siyasal ve ideolojik hegemonyanın kuruluşuna yönelmiştir (Güzelsarı, 2004, s. 85).

Kamu sektörünün genişlemesine karşı çıkan liberal-muhafazakar siyasal partilerin yürüttüğü muhalefet, 1970'lerin sonlarından itibaren Kuzey Amerika ve Batı Avrupa'da özellikle A.B.D. ve İngiltere'de, büyük devlet olgusuna karşı olarak hızla zemin kazanmış ve devletin küçültülmesi söz konusu partilerin kurduğu hükümetlerin resmi politikası haline gelmiştir (Ömürgönülşen, 2003, s. 3-5). ABD'de 1980'de Reagan'ın başkanlığa seçilmesi ve İngiltere'de 1979'da Thatcher'ın iktidara gelmesiyle, her iki ülkede kamu sektörü ile ilgili reformlar yapılmaya başlanmıştır. Bunlar toplum nezdinde basit bir reform olarak değil; kamu yönetiminin rolünün algılanışına bir meydan okuma olarak dikkat çekmiştir (Hughes, 1998, s. 9).

2.1.2 Devletin Rolüne İlişkin Tartışmalar

Ekonomideki faaliyetlerin yapılaş biçimini meşru ve evrensel kurallara göre düzenleyen en önemli kurum devlettir (Toprak ve diğerleri, 2001, s. 17). Klasik devlet örgütü giderek işlevselliğini kaybetmekte, kendi eylemlerinin sonuçlarını görmekte zorlanmakta ve verimsiz faaliyetlerde bulunmaktadır. Etkin ve verimli olmayan yönetim ve kalite sorunları, bugün yönetim sistemimizde karşı karşıya olduğumuz sorunların temelini oluşturmaktadır (Çukurçayır ve Sipahi, 2003, s. 60). Yeni yönetim anlayışı devletin toplumdaki rolünü, hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri, yeniden tanımlamak ve biçimlendirmek amacını taşımaktadır. Bunu da devleti büyütmeyle ya da küçültmeyle değil, onu asli klasik fonksiyonlarına çekerek daha etkin hale getirmeyle, vatandaşların devlet ve kamu yönetimi karşısındaki konumunu ve yönetime katılma olanaklarını geliştirmekle sağlamayı öngörmektedir (Eryılmaz, 2000, s. 22).

1970'lerde neo-liberal iktisatçılar, devletin ekonomik büyüme ve özgürlüğü sınırlandıran sorunlara neden olduğunu yoğun olarak dile getirilmeye başlamışlardır. Ekonomide ağırlık olarak daha küçülen devletin ekonomik etkinliğin artması ve toplam refahın iyileştirilmesine hizmet edeceğini ve devletin faaliyet alanının yasal olarak sınırlandırılması gerektiğini belirtmişlerdir (Eryılmaz, 2000, s. 25). Bu yargılara ulaşmalarında; Keynesyen politikalarının bir sonucu olarak, kamu hizmetlerinin finansman maliyetinin artması, devletin klasik görevlerinin yerine getirilmesinde ve hangilerine öncelik verileceğinde sorunlar çıkması, vergi oranlarında sürekli artış, vatandaşın farklı taleplerinin yeterince karşılanamaması ve harcamalarla hizmetlerde şeffaflığın sağlanamaması gibi nedenler etkili olmuştur.

Günümüzde, pek çok ülkenin kamu sektörü rekabetçi piyasa mekanizmaları ile özel sektöre ait işletmecilik tekniklerinin kullanılmasıyla büyük bir değişim geçirmektedir (Ömürgönülşen, 2003, s. 17). Kamu sektörünü değişime zorlayan şartlar arasında, bireylerin ve toplumların kamu hizmetleri konusunda çeşitlenen ve artan talepleri son derece etkili olmuştur. Halkın yönetimlerden beklentisi nicel ölçütlerden kalite ölçütlerine yönelmiş, hizmetlere ilişkin karar alma süreçlerine katılım talepleri yoğunlaşmıştır. Bu talepler karşısında verimli bir hizmet sunumu yapamayan, sürekli büyüyen, bütçe açıkları veren ve enflasyon üreten kamu kesimine dönük olarak eleştirel yaklaşımlar toplumlarda yaygınlaşmaya başlamış, bu baskı altında kamu bürokrasileri ve siyaset yeniden yapılanmaya yönelmiştir (Karataş, 2007, s. 86). Ancak, hükümetleri sürekli reform yapmaya iten temel neden vatandaşların ödedikleri vergiler karşılığında, kendilerine sağlanan kamu hizmetlerinin kalitelerinin daha fazla sorgulanır hale gelmesi olmuştur (Drewry ve Corner, 2005, s. 59-60).

Bu süreçte yönetim (governance) ve yeni kamu yönetimi (new public management) olarak adlandırılan iki kavram kamu yönetimi disiplinin iki önemli konusu haline gelmiştir (Kurt ve Uğurlu, 2007, s. 81).

Yönetişim kavramı ile çoklu aktörlerin rol aldığı ve hiyerarşilerin yerine karşılıklı etkileşimin belirlediği bir yönetim süreç kastedilmektedir (Akbeý, 2005, s. 77).

Yeni kamu yönetiminin içeriğinde ise (Ömürgönülşen, 2003, s. 22):

- Kurala yönelik bir yönetim tarzından, amaca yönelik bir yönetim tarzına geçmek, önceden belirlenmiş performans hedeflerine ulaşmak ve çeşitli düzeydeki yöneticileri bu sonuçlardan sorumlu tutabilmek için mali ve yönetsel çeşitli yetkileri bu yöneticilere devretmek,
- Kamu kesiminin küçültülmesi ve piyasanın egemen kılınması çerçevesinde hizmet sunma işlevini hem iç hem de dış rekabete açmak,
- Üst düzey yöneticilerin rollerini ve sorumluluklarını onları hükümet politikalarına karşı daha duyarlı kılmak sureti ile değiştirmek (siyaset-yönetim kaynaşması),
- Piyasa benzeri mekanizmalar kullanmak sureti ile kamu kesiminde rekabeti özendirmek ve kamusal işlevlere işletme benzeri bir nitelik kazandırmak,
- Mali ve hiyerarşik denetime dayanan geleneksel ilişki yerine, iç veya dış müteahhit firma ile hizmeti satın alan kamu kuruluşu arasında sözleşmeye dayalı bir ilişki kurmak,
- Geleneksel kamu bürokratlarını kamu işletmecileri haline dönüştürmek, insan kaynakları yönetiminde sorumluluğu merkezi personel örgütlerinden ilgili hizmet kuruluşlarına devretmek vardır.

2.2 STRATEJİK PLANLAMAYA DAYALI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN TANIMI VE İŞLEYİŞ SÜRECİ

Performans Esaslı Bütçeleme sistemi, kamu hizmetlerine ödenek tahsisi yapılmadan önce yürütülecek faaliyet ve projelerin maliyetlendirilmesini ve bunlara yönelik performans hedefleri oluşturulmasını öngören bir bütçe yönetim sistemidir. Böylece sistemde kamu hizmetlerine yönelik ödenek tahsisi çıktılar ve sonuçlarla ilişkilendirilmektedir (Aktan ve Tüğen, 2006, s. 206).

2.2.1 Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Tanımı ve Özellikleri

Performans, amaçlı ve planlı faaliyetler sonucunda ulaşılanı nicel ve nitel olarak belirleyen bir kavram olup, mutlak ya da görel olarak açıklanabilir. Hizmette etkinlik, üretimde verimlilik ve tutumluluk genel anlamda performansı tanımlamaktadır (Kubalı,

1999, s. 32). Performans tanımının içerisinde, bir kurumun kendisi ile veya başkaları ile yapılan bir karşılaştırma bulunmaktadır (Usta, 2010, s. 34).

Performans Esaslı Bütçeleme sistemi konusunda literatürde yapılan çeşitli tanımlar incelendiğinde; Schick (2010, s. 2)'e göre; Performans esaslı bütçeleme sistemi geniş anlamda; harcama yapan her birimin çıktıları, hizmetleri veya faaliyetleri konusunda bilgi sunan bir bütçedir. Dar anlamda ise, kaynaklardaki her artışı açıkça çıktıdaki bir artışa veya sonuçlardaki bir değişikliğe bağlayan bir bütçedir. Melkers, Willoughby (1998:54)'a göre Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi; mevcut kamu yönetim düşüncelerinin farklı bakış açılarını birleştiren, çıktı ölçümlerini, stratejik planları ve değerlendirmeleri kapsayan bir gereksinimler topluluğudur. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan Performans Esaslı Bütçe Hazırlama Rehberine göre (PEBR, 2004, s. 12) Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, “kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedeflerini belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir”.

Sonuç olarak; performans esaslı bütçeleme sistemi, harcamacı birimlerde performans göstergeleri doğrultusunda belirlenen amaçlara ulaşılmasını hedefleyen ve böylece kamu ekonomisinde kaynak dağılımında etkinliği öngören, makro ekonomik hedeflere ulaşılabilirliği içindeki stratejik plan, etkinlik analizi vb. uygulamalarla değerlendirebilen ve kamu ekonomisinde sonuç odaklı bir anlayışa dayalı olan bütçeleme sistemi olarak tanımlanabilir (Demircan, 2006, s. 53).

Performansa Esaslı Bütçeleme sisteminin temel bileşenleri dört kısa başlıkta özetlenebilir. Bunlar (Aydemir, 2005, s. 27):

- Stratejik planlama yaklaşımından hareketle, politikalarla bağlantılı ölçülebilir amaç ve hedeflerin belirlenmesi.
- Amaç ve hedeflerden yola çıkılarak sonuçların ortaya konulması. Bunların maliyetlendirilmesi ve kaynakların buna göre tahsis edilmesi.

- Amaç ve hedefler esas alınarak uygulamada yöneticilere ve kuruluşlara belirli idari ve mali esnekliklerin sağlanması.
- Gerçekleşmenin izlenmesi ve başlangıç hedefleriyle karşılaştırılarak değerlendirilmesi.

Kamu kesimi yönetiminde performans odaklı bir yapılanma, siyasal iktidarın ve bakanların meclise ve seçmenlere karşı, kamu görevlilerinin siyasal iktidara, vergi verenlere ve bireylere karşı, kamu hizmeti gören birimlerin hizmet ettikleri vatandaşlara karşı, kamu kurumlarının üst düzey bürokratların atayanlara karşı, alt düzey yönetici ve personelin üstlerine karşı, kamu hizmeti gören kurumların bu hizmeti finanse eden kişi ve kurumlara karşı sorumlu tutulmalarını ve hesap vermelerini sağlamaktadır (Demirel, 2006, s. 118).

2.2.2 Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin İşleyiş Süreci

Performans esaslı bütçelemeyi uygulamada hazırlanan belgeleri esas alarak üç şekilde sınıflandırmak mümkündür. Bunlar (Erüz, 2006, s. 218),

- Stratejik planlamaya dayalı modeller,
- Performans sözleşmesine dayalı modeller,
- Bütçe formatına dönüştürülmüş modeller.

Ülkemizde bu modellerden Stratejik planlamaya dayalı model uygulanmaktadır.

2.2.2.1 Stratejik Planlama

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde kamu idarelerine stratejik planlama yapma yükümlülüğü getirilmiş ve stratejik planlama kamu reformunun bir aracı olarak tasarlanmıştır. Türkiye’de uygulamaya konulan stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi büyük ölçüde yeni kamu yönetimi yaklaşımından izler taşımaktadır.

Strateji planlama aşaması önemli bir maliyet gerektirmektedir. Strateji oluşturma çabaları insan, zaman ve para yatırımına ihtiyaç duyar. Stratejik çalışmaların, kamu yönetiminde rasyonel ve risksiz faaliyetlere eğilimi artıracığı ve yöneticilere doğrudan belirlenmiş amaçlar üzerinde yoğunlaştıracağı için sonradan ortaya çıkan fırsatları görme olanağı vermeyeceği gibi bazı olumsuz fonksiyonları da bulunmaktadır (Çomaklı ve diğerleri, 2007, s. 187).

2.2.2.1.1 Strateji, Plan ve Planlama Kavramlarının Tanımı ve Özellikleri

Strateji kelimesinin etimolojik kökeni, Eski Yunanca'ya dayanmaktadır. Strateji, eski Yunanca stratos (ordu) ve ago (yönetmek) kelimelerinin birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. Latince'de stratum; yol, çizgi, nehir yatağı anlamlarına gelmektedir. Strateji kelimesinin sözlük anlamı ise, bir amaca varmak için eylem birliği sağlama ve düzenleme sanatı olarak ifade edilebilir (Aktan, 2006, s. 168).

Yönetimsel ve işletmenin kar maksimizasyonu anlamında strateji, matematik ve istatistik yöntemlerle programlanabilen ve optimal seçimleri sağlayan bir araç olarak tanımlanmıştır. İşletme yönetiminde ise, kurumun çeşitli fonksiyonları arasında meydana gelen karışıklıkları açıklığa kavuşturan ve genel amaçları belirleyen özellikleri düzenleyen, ekonomik bir ortamda kurumun optimuma geçmesi ile ilgili seçimsel kararlar bütünüdür. Strateji, önceden belirlenen amaçlarla, onlara erişmeye yardımcı olacak araçların karşılıklı etki ve tepkilerini içermektedir (Eren, 1979, s. 7-8).

Kamu kurumları bakımından strateji, kurum fonksiyonları arasında meydana gelebilecek karışıklıkları çözümlenerek kurumsal amaçları belirleyen; yeniliği, ilerlemeyi, kurumun ve devletin çevre ile uyum içinde olmasını sağlayan, meydana gelebilecek değişiklikleri kontrol altına alarak stratejik rekabet ortamında kurumun en iyi duruma geçmesine olanak tanıyan tercihli kararlar bütünü olarak tanımlanabilir (Çoban, 1996, s.76).

Stratejik konuların neler olduğuna karar verebilmek için üç temel soruyu sormak gerekir. Bunlar (Bryson, 1995, s. 114)

- Problem nedir?
- Hangi nedenler konuyu stratejik hale getirmektedir?
- Probleme çözüm getirilememesi durumunda hangi etkiler ortaya çıkabilir?

Kamusal alanda stratejiler, kurumlara neyi başarmak istediklerini ve bunu nasıl başaracaklarını düşünmelerinde yardımcı olur. Devlet stratejisi genellikle tek bir hedef yerine çok sayıda amacı kapsar ve kanunlar, vergiler ve hizmetler gibi geniş bir yelpazede yer alan politika araçları kullanılarak uygulanır. Kamusal alanda stratejiler, derli toplu çizgisel bir süreç olmaktan çok beklenmedik olaylar ve siyasi baskılarla şekillenir (Cabinet Office, 2004, s. 5).

Stratejinin tüm alanlara çok çabuk yayılarak kendisine bir kullanım alanı bulması, stratejinin bazı özelliklerine dayanmaktadır. Stratejinin en önemli özelliği geleceğe yönelik olmasıdır. Stratejinin geleceğe yönelik olması; geleceği yönetmek için geçmişteki verileri kullanarak ileriye yönelik bir vizyon sahibi olma, değişime ayak uydurmak yerine değişimi yaratma, her zaman bir adım önde olmak demektir. Bu açıdan bakıldığında strateji, geleceğe yönelik olan ancak geçmişini de kapsayan uzun vadeli bir süreçtir. Stratejinin geleceğe yönelik bir kavram olması, aynı zamanda ileriye yönelik politikalar üretmesini, güçlerin birleştirilip etkin kullanımını, araçlarda ve amaçlarda uygunluğu sağlamasını, esnek ve tedbirli olmasını da içinde barındırmaktadır (Bircan, 2002, s. 13).

Plan, amaçlara ulaşmak için amaçlar ve yolların kararlaştırılması ve kabaca neyin nasıl yapılacağına belirlenmesidir. Strateji uzun vadeli seçimler ve amaçlarla ilgilidir. Plan ise, amaçlara ulaşmak için araçlar ve yolların kararlaştırılması ve kabaca neyin nasıl yapılacağına belirlenmesidir (Eren, 1979, s. 15). Plan yapılırken, bu planla erişilmek istenen amaç, aslında planın içinde bulunmaktadır. Planın ana unsurlarından biri amaçtır. Plan, hazırlanırken, bu amaca erişmek için kullanılacak araçlar üzerinde durulur. Plan uygulanması sırasında, bunlarda ortaya çıkacak değişikliklere ve yaratılan yeni durumlara göre gerekli değişimleri mümkün kılacak bir kıvraklığa sahip olmalıdır (Oluç, 1978, s. 324).

Planlama ise, planı ortaya çıkarmak için sarf edilen gayretleri, bir süreci ifade eder. Plan bir karar, planlama süreçtir ve kararın verilmesi ile süreç tamamlanmış olmaktadır (Koçel, 2003, s. 124). Planlama sürecinde takip edilmesi gereken aşamalar şu şekilde ifade edilebilir (Karalar ve diğerleri, 2005, s. 116):

- Örgütsel amaçların belirlenmesi.
- Koşulların analiz edilmesi.
- Alternatiflerin belirlenmesi.
- Amaçlara ulaşmak için en iyi alternatiflerin belirlenmesi.
- Planların eyleme geçirilmesi.

Başarılı bir planlama için üst yönetimin desteği ve diğer kademelerin de katılımlarının sağlanması gerekir. Plan örgüt amaçlarına yönelik olmalıdır. Aksi takdirde planın başarılı olması söz konusu değildir. Plan, basit ve anlaşılır bir biçimde hazırlanmalıdır. Karmaşık bir dille hazırlanmış bir plan sonuca ulaşmamıza yardımcı olamayacaktır. Planda esneklik payı olmalıdır. Çünkü değişen koşullara uyum sağlayamayan planlar istenilen sonuçlara ulaşmamamıza neden olabilir. Bu nedenle planlar sürekli gözden geçirilmeli ve günün koşullarına uygun hale getirilmelidirler. Planlar sonuca ulaşılabilir ve akla uygun bir şekilde hazırlanmalıdır. Olması imkânsız hedefler çalışanların hevesini ve plana olan güvenlerini yitirmelerine sebep olur (Can, 1992, s. 93-96).

Planlar yüksek yöneticilerin yapmak zorunda oldukları görevler gibi görülse de örgütün her kademesi planlamaya ihtiyaç duyar. Ancak planlama hakkında karar verme yetkisi daha çok üst düzey yöneticilere aittir (Hatiboğlu, 1999, s. 29). Kamu kesiminde, planlama yapmak ve hazırlanan planlarda değişikliklere gitmek tamamıyla kamu kuruluşunu yöneten yöneticilerin yetkisinde değildir. Bunun nedeni, planların ne zaman, nasıl ve kim tarafından yapılacağına ya da değiştirileceğinin önceden kanun maddeleriyle düzenlenmiş olmasıdır.

2.2.2.1.2 Stratejik Planlamanın Tanımı ve Önemi

Stratejik planlama konusunda birçok tanımlama yapılmıştır. Bu tanımlardan bazılarına bakacak olursak basit bir tanımla stratejik planlama; bir örgütün misyonunun ve gelecek yönelimli uzun ve kısa dönemli performans hedeflerinin ve stratejilerinin bir taslağının oluşturulmasıdır (Thompson ve Strickland, 1996, s. 35). Daha kapsamlı bir tanıma göre Stratejik Planlama, bir organizasyonun temel amaçlarının ve bu amaçlara ulaşmakta kullanılacak kaynakların düzenli kullanımı ve elde edilecek kazancı idare edecek stratejilerin ve politikaların belirlenmesi sürecidir (Hodgetts, 1999, s. 109). Diğer bir tanıma göre stratejik planlama, örgütün amaçlarına ulaşması için örgütün felsefesi ve misyonunun belirlenmesi, amaçların saptanması ve stratejinin seçilmesine ilişkin kararların verilmesidir (Demir ve Yılmaz, 2010, s. 72).

Stratejik planlar bir organizasyonda uzun vadeli bir yön ile üç temel unsurdan oluşan genel bir büyüme sağlar. Bunlardan birincisi, organizasyonun ana sosyoekonomik amacıdır. “İşletme niçin vardır?” sorusuna cevap arar. Hangi şekilde ifade edilirse edilsin, sosyo-ekonomik amaç her zaman organizasyonun hayatta kalmasına ve sosyal ihtiyaçlarına ilişkin düşüncelerini kapsar. İkincisi üst yönetimin değerleri işletme felsefesidir. Değer ve ideallerin bu bileşimi stratejik planı etkiler. Üçüncü temel nokta ise organizasyonun iç ve dış çevrede kuvvetli ve zayıf noktaların ortaya konmasıdır (Hodgetts, 1999, s. 109).

Stratejik planlama tek bir şey değildir; farklı amaçlarla, farklı durumlar için uygulanabilen bir kavramlar bütünüdür. Stratejik planlamanın amacı, mutlaka bir stratejik plan dokümanı ortaya çıkarmak değil, bir örgütün neyi nasıl yapacağına ilişkin kararları ve faaliyetleri üretmesine yardımcı olmaktır. Stratejik planlar amaçlarına ve çevrelerine göre farklı şekiller alabilirler (Friedman, 2004, s. 57). Stratejik planlama; stratejik düşünme, gelecekte gidilecek yönü netleştirme, gelecekte olası sonuçlara göre bugünkü kararları verme, tutarlı ve savunmaya dayalı bir karar verme sistemi kurma, örgütsel kontrol altındaki alanlarda sağduyuyu yerleştirme, temel örgütsel problemleri çözme, performansı artırma, hızla değişen çevreyle etkili biçimde başa çıkma, takım çalışması ve uzmanlığı yerleştirme gibi konularda kamu örgütlerine yardımcı olan bir araç sunar (Bryson, 1988, s. 13).

Stratejik planlamayla, örgütün geleceğine ve yapısal değişikliklerine yönelik misyonu ve bütün hedefleri belirlenip, bulunduğu çevrede ve faaliyet ortamındaki durumu dikkate alınarak, örgüt için uygulanabilir olan alternatifler arasından en uygunu seçilerek uygulamaya koyma planı yapılır (Çoban, 1997, s. 101). Stratejik planlama, gelecekle ilgili stratejik öncelikleri tespit etmede ve gelecekle ilgili olarak bilgiye dayalı kararlar vermede çok güçlü bir araçtır. Başarılı ve sonuç odaklı bir stratejik plan dört temel adımdan oluşur (Alberta Government, 1997, s. 5):

- Nereye ulaşmak istediğimiz hakkında bir vizyon geliştirme.
- Kurumumuzun şu anda nerede olduğunu değerlendirme.
- Hedefe nasıl ulaşacağımız hakkında karara verme.
- Gelişimimizi ölçme.

Stratejik planlama yaklaşımı özel sektör örgütlerinin içinde buldukları belirsizlik ortamında daha planlı ve hazırlıklı olmalarını, küresel rekabette üstünlük sağlamalarını amaçlayan bir yönetim tekniği olarak geliştirilmiş ve 1970'lerde kamu örgütleri tarafından da uygulanmaya başlamıştır (Genç, 2009, s. 201). Ring ve Perry (1985, s. 277-286). Stratejik planlamanın başarısı açısından özel sektör ve kamu kuruluşları arasında bazı temel farklılıkların olduğunu ifade edilmiştir. Bunlar;

- Kamu sektöründe politika oluşturanlar, daha çok sayıda çıkar grubunun daha doğrudan ve sürekli etkisi altında olduğu,
- Kamu kuruluşlarında politikaların daha kötü tanımlandığı,
- Karar verme süreçlerinin görece açıklığı kamu kuruluşu yöneticileri üzerinde daha fazla baskı oluşturduğu,
- Kamu kuruluşlarının daha fazla zaman baskısı ile karşılaştıkları,
- Kamu kuruluş politikalarının yasal hale gelmesinin daha fazla kişi ya da grubun kararına bağlı olduğudur.

Stratejik planlama uzun süreli bir plan çeşidi olup bu yönü ile diğer planlama türlerinden ayrılır. Bu süreyi bazı yazarlar on yıldan başlatırken bir kısmı dört veya beş diğer bir kısmı üç yıldan fazla olanları Stratejik plan olarak kabul ederler. Stratejik planlama süreci bütün planların özetlenerek birleştirilmesiyle meydana getirilmiş çeşitli

verileri kapsayan bir süreçtir. Örgütün bütün iç fonksiyonlarıyla, faaliyette bulunduğu çevrenin sosyal, ekonomik ve politik bütün verilerini içerdiğinden sayı itibari ile diğer planlama türlerinden daha fazla veriyi içerir. Stratejik planlar daha çok sonuçlara yönelik yapılırlar. Bu nedenle, uzun süreli amaçları ve ilerde meydana gelecek sonuçları saptar (Eren, 1987, s. 53-58).

Stratejik planlama sürecini oluşturan basamaklar örgütün yapısı, faaliyetleri ve içinde bulunduğu sektöre göre farklılıklar arz etmektedir (Yılmaz, 2003, s. 76). Ancak genel anlamda Stratejik Planlama süreci yedi temel faaliyetten oluşmaktadır. Bunlar (Bryson, 1988, s. 12):

- Stratejik planın amacının belirlenmesi.
- Stratejik planlama sürecinde kimlerin rol alacağını belirlenmesi.
- Örgütü etkileyen yasal ve yönetsel kararların belirlenmesi.
- Görevlerin belirlenmesi.
- Dış ve iç çevre analizinin yapılması.
- Stratejik konuların belirlenmesi.
- Örgütün gelecekte bulunmak istediği yerin tanımlanması.

Stratejik planlama çalışmaları tüm plan evresi için bir defada yapılmaz. Her yıl, plan döneminin ilk yılının çıkarılıp sonuna yeni bir yıl ilave edilerek stratejik plan yeniden hazırlanmaktadır. Bu sayede stratejik planın sürekli yenilenerek, performans kriterleri doğrultusunda ölçümlerinin yapılması düzenli olarak sağlanmış olur. Bu nedenle stratejik planlamaların belirlenen bir takvime göre yapılması ve faaliyet çizelgesi sürecinin belirlenmesi gerekmektedir. Stratejik planlama oluşturulması ve izlenmesi süreci oldukça maliyet gerektirmesine rağmen uygulamasından uzunca bir süre sonra kendisini amorti edebilen bir yatırım haline gelebilmektedir (Taşcı ve Tokgöz, 2006, s. 335).

2.2.2.1.3 Stratejik Planlama Süreci

Stratejik planlama süreci ile kurumlar, dönemler arasında bağlantı kurabilmektedirler. Kurumlar için amaçlarının gerçekleşmesi temel hedeftir. Her kurum için standart bir

stratejik planlama süreci olmadığı gibi tüm kurumlar içinde standart bir stratejik planlama süreci bulunmamaktadır. Kurumların kendi koşullarına uyacak şekilde stratejik plan hazırlamaları gerekmektedir (Çoban, 1996, s. 86).

Stratejik planlamanın ilk adımı olarak görülen, kurumun “neredeyiz” sorusuna cevap bulması için yapılan analiz sürecini paydaş analizi, iç çevre analizi, dış çevre analizi ve SWOT analizi başlıkları altında gruplandırabiliriz.

Tablo 1: Stratejik Planlamaya Dayalı Bütçeleme süreci

<ul style="list-style-type: none"> • Plan ve Programlar • Paydaş Analizi • GZTF Analizi 	DURUM ANALİZİ	NEREDEYİZ?
<ul style="list-style-type: none"> • Kuruluşun varoluş gerekçesi • Temel İlkeler 	MİSYON VE İLKELER	NEREYE ULAŞMAK İSTİYORUZ?
<ul style="list-style-type: none"> • Arzu edilen gelecek 	STRATEJİLER	
<ul style="list-style-type: none"> • Orta vadede ulaşılabilecek amaçlar • Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler 	AMAÇLAR VE HEDEFLER	
<ul style="list-style-type: none"> • Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri 	ETKİNLİKLER VE PROJELER	GİTMEK İSTEDİĞİMİZ YERE NASIL ULAŞABİLİRİZ?
<ul style="list-style-type: none"> • Detaylı iş planları • Maliyetlendirme • Raporlama • Karşılaştırma 	İZLEME	BAŞARIMIZI NASIL İZLER VE DEĞERLENDİRİRİZ?
<ul style="list-style-type: none"> • Geri besleme • Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi • Performans göstergeleri • Uygulamaya yönelik ilerleme ve sonuçların değerlendirilmesi 	DEĞERLENDİRME VE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ	

Kaynak: DPT (2006), Stratejik Planlama Kılavuzu, s.5.

2.2.2.1.3.1 Durum Analizi

Nerede olduğumuz konusundaki hatalı bir değerlendirme, hedefimiz doğru olsa dahi, hedefe giden yolun yönünü yanlış saptamamıza neden olacaktır. Bu nedenle nerede olduğumuzu, başarı ve başarısızlıklarımızı tarafsız bir şekilde tanımlamamız gerekmektedir (Ertuna, 2008, s. 61). Durum analizi, kurumun gelecekte elde edeceği sonuçlar üzerinde önemli olan konuların değerlendirilmesine, stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesine ve varsa bunlar arasındaki uyumsuzlukların giderilmesine yardımcı olmaktadır.

Durum analizine kuruluşun tarihçesi ile başlanır. Kuruluşun misyonu çerçevesinde kuruluşun izlediği politikalar ve performansı ortaya konulur. Durum analizi yapılırken kuruluşun kalkınma planları, sektörel ve bölgesel plan ve programlar ile kuruluş kanunundan kaynaklanan yetki, görev ve sorumlulukları ifade edilir. Böylece kuruluşun hedef kitlesine nasıl hizmet ettiği, bu alanda benimsenen genel stratejilerin neler olduğu, kuruluşun hangi kurum ve kuruluşlarla koordinasyon içinde çalıştığı gibi hususlar değerlendirilir. Durum analizi yapılırken paydaş analizi değerlendirmesi ile kuruluşun hedef kitlesi ve kuruluş faaliyetlerinden etkilenen tarafların analizi gerçekleştirilir (DPT, 2006, s. 15).

2.2.2.1.3.1.1 Paydaş Analizi

Paydaş, strateji ve politika tekliflerinin geliştirilmesi ve uygulanmasından etkilenecek olan ve aynı zamanda süreci etkileyen kişi veya grup olarak tanımlanır. Bu nedenle en önemli paydaşların ve sorunlarının saptanması, projede mümkün olduğunca erken bir zamanda yapılması gereken çok değerli bir çalışmadır (Cabinet Office, 2004, s. 5). Paydaş kavramı, Edward Freeman tarafından ortaya atılmış olup Freeman'ın yaptığı paydaş tanımlaması büyük kabul görmüştür. Freeman paydaşı, organizasyonun başarısından etkilenen veya başarısını etkileyen grup ya da kişi olarak tanımlamaktadır (Özalp ve Sarıkaya, 2008, s. 70).

Kamu örgütlerinin faaliyet alanları özel sektör örgütlerine göre çok daha geniş ve çok daha karmaşık yapıdadır. Bu yüzden kamu örgütleri kamu yararını göz önünde bulundururken, vatandaşların, çıkar gruplarının, uluslararası örgütlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve tabii ki de devletin çıkarlarını da savunmak durumunda ve bir ortak paydayı oluşturmak zorundadır.

Kolektif karar alma sürecinde belirli bir kamu faaliyeti ile ilgili olarak seçmenlerden bir kısmı lehine bir kısmı aleyhte görüş beyan edebilmektedir. Bu durumda bu tercihlerin nasıl bir araya getirilerek karar alınacağı hususu önemli bir konudur. Dolayısıyla, kamusal karar alma sürecinin bizi ulaştırdığı sonuç, her zaman galip gelen toplumsal tercihleri ifade etmemekte ve bu nedenle de karar alma sürecinde tutarsızlıklar bulunmasıdır (Güran, 2005, s. 21).

Kamusal karar alma sürecinde kaynakların genel olarak toplumsal çıkarlar lehinde değil, baskı gruplarının faaliyetleri yönünde tahsis edilmesine dolayısı ile toplumsal refahın değil baskı gruplarının refahının maksimize edilmesine yol açan uygulamalara neden olunabilmektedir (Güran, 2005, s. 24-25). Kamusal karar alma sürecinde her paydaş kamu yetkilileri ile ayrı ayrı görüşmekte, kendi lehine kararlar alınması için lobi yapmaktadır. Klasik iktisat teorisinde, bütün bireylerin bütün alternatiflerin sonuçları hakkında iyi bilgi sahibi oldukları, bütün bireylerin oy kullandıklarını ve oylarını verirken her alternatifin kendi refahlarına ilişkin etkileri temeline dayandırdıkları varsayılmıştır. Bu varsayım siyasal sürecin işleyişine yeterince açıklık getirmemektedir. Anayasal olarak her kişinin bir oyu olmakla birlikte, bazı oylar diğerlerinden daha etkili olmaktadır. Bu görüş özel çıkar gruplarının siyasal gücünü yansıtmaktadır. Çıkar gruplarının güç kullanmaları konusunda üç mekanizma vardır. Birincisi, çıkar grupları özellikle kendilerini destekleme ihtimalleri olan seçmenler için oylama ve bilgi maliyetlerini düşürme çabası içine girerler. Bunu bilgiyi emre hazır hale getirerek ve çoğunlukla oylama günü ulaşım, çocuk bakımı vb. hizmetleri sağlayarak doğrudan yardım şeklinde yapabilirler. İkincisi, özel mallarda olduğu gibi kamu mallarına yönelik talebi açıklayıcı basit bir mekanizma yoktur. Çıkar grupları böyle bir bilgiyi sağlamaya çalışırlar. Çıkar grupları başlıca bilgi kaynağıdır ve sağladıkları bu bilgilerde kamuoyu

üzerinde çoğunlukla etkili olurlar. Üçüncü mekanizma, siyasetçiye doğrudan ve dolaysız rüşvet verilmesidir (Stiglitz, 1994, s. 204-205).

Kamu kesiminde, bütçe gelirlerinin hangi kamu hizmeti için harekete geçirileceğinin belirlenmesi siyasi bir iştir. Bu düzenleme, piyasa talebinin yaptığı, yapabileceği bir iş değildir. Demokratik rejimlerde, her kişinin bir oya sahip olduğu siyasi seçimlerin getirdiği siyasal iktidarın, demokratik olmayan rejimlerde ise, iktidara sahip olan kişilerin işidir (Bulutoğlu, 2008, s. 6).

Kamu kaynaklarından daha çok pay almayı amaçlayan ve devleti baba olarak görmeyi kendi çıkarları için daha uygun bulan vatandaşlık kültüründe, katılım ve sorumluluğu paylaşma isteği bulunmamaktadır (Söyler, 2007, s. 113). Vatandaşların, kamu maliyesi bilincine sahip olması doğru işleyen bir demokratik yönetim için hayati öneme sahiptir. Vatandaşlardan karmaşık alternatifler arasında bir tercih yapması beklenir. Ancak, vatandaşlarda kamu mallarını kullanımda bedavacılık yani külfetine katlanmadan hizmetten yararlanma beklentisi bulunmaktadır. Vatandaşlar oylamada bulunsa da bulunmasa da kendilerine hizmet sunulacağına farkındadır. Bu durum kamu sektöründe optimum karar alınmasının önünde bir engel oluşturmaktadır (Akat ve Gürsel, 2008, s. 3).

2.2.2.1.3.1.2 Dış Çevre Analizi

Genel anlamda çevre kavramı, kurumla ilgili her şeyi kapsar. Dış çevre ise, kurumun kendisiyle ilgili fakat kendi dışındaki faktörlerden oluşur. Bu düşünceden hareketle dış çevreyi, bir sistemle ilgili olan ve o sistemin dışında kalan her şey olarak ifade edebiliriz (Dinçer, 2003, s. 71). Örgütler çoğu zaman dış çevredeki değişim ve gelişmeleri zamanında algılayamadıklarından ve gerekli stratejileri oluşturamadıklarından atalet girerler. Bunun önlenmesi için örgüt; dış çevre analizi ile siyasi, ekonomik, teknolojik gelişmeleri izleyerek, hizmet verilen gruplara özgü değer ve algısal değişimleri, rekabet koşullarını analiz etmeye çalışır (Söyler, 2007, s. 107). Büyük örgütlerde katılımıcılığı sağlamak güçleşmekte ve dış etkileşenlerin sayısı ve etkisi artmaktadır. Bu nedenle,

büyük örgütlerde stratejik plan yapmak, küçük örgütlere göre daha zor ve karmaşık hale gelmektedir.

Dış çevre analizinin kapsadığı konular da özellikle kamu kurumları göz önüne alınarak şu şekilde sınıflandırılabilir (Güner, 2005, s. 66);

- Siyasal baskı gruplarının çıkarları ve davranışlarının etkileri,
- Ekonomik ve sosyal baskı gruplarının çıkarları ve etkileri,
- Yerel siyasetçilerin davranış ve tutumlarının ne olduğu, nasıl ve ne ölçüde etkili olabilecekleri,
- Uygulanan ekonomik sistemin kamu örgütlerine, kamu hizmetine ve kamu harcamalarına bakış açısının nasıl olduğu,
- Teknolojik gelişmelerin hizmetleri kolaylaştırması veya zorlaştırması,
- Yasal düzenlemelerin ve genel olarak hukuk düzeninin sağladığı kolaylık ya da zorluklar,
- Sosyal ve ekonomik yapının etkisi, geleneksel toplumsal yapıya bağlı davranışlar veya modern toplum yapısı,
- Rakiplerin durumu ve rekabetin olup olmadığı.

Dış Çevre analiz süreci ise aşağıdaki gibi ele alınabilir (Dinçer, 2003, s. 79);

- Hazırlık aşamasında, dünyadaki genel çevre faktörlerinin tespiti ve ayrıntılı tanımı yapılır. Sonra ülke içi değerlendirmeler gözden geçirilir.
- Kritik belirtiler tespit edilip muhtemel gelişme ve değişme alanları incelenir. Temel eğilimler ve bu eğilimlerin olaylar üzerindeki etkileri mercek altına alınır. Bu aşamada özellikle kuruluş veya işletmenin faaliyette bulunduğu alan değerlendirilir.
- Geleceğe yönelik tahminler yapıp, gelecekteki muhtemel olaylar ve bu olayların etkileri üzerinde durulur. Bunun için de her bilgi ve veri kullanılır.

Dış çevre analizi sonucunda çevrede çeşitli fırsatlar ve tehditler ortaya çıkar. Fırsatlar, kuruluşları geliştirebilecek, bulunduğu konumdan daha ileriye götürebilecek, kuruluşa yarar sağlayabilecek olumlu çevre göstergeleridir. Tehditler ise, çevrede oluşan ve

kuruluşun varlığını sona erdirebilecek veya gelişimini durdurabilecek hatta geri götürebilecek olumsuz çevre göstergeleridir (Ülgen ve Mirze, 2004, s. 65).

2.2.2.1.3.1.3 İç Çevre Analizi

İç çevre analizinde herhangi bir kuruma içeriden bakılmaktadır. Kaynaklar açısından, şu anki strateji açısından ve şu ana kadarki performans açısından kurum incelenerek kurumun güçlü ve zayıf yönleri ortaya çıkarılmaya çalışılır (Söyler 2007, s. 107). İç çevre analizi, bilgi toplama ile başlar. Bu bilgiler kuruluşun işgücü, finansman ve teknik kapasite gibi unsurlarını anlatır. İkinci aşamada ise, toplanan bilgiler ayrıntılı bir incelemeye tabi tutulur. Son aşamada da toplanan ve analiz edilen bilgiler yorumlanarak kullanılabilir hale getirilir. Kurumun analiz edilmesi bir yönüyle, kurumun kimliğinin ortaya konması çabasıdır. Bu çaba, kurum faaliyetleri için rehberlik etme ve hatalarını düzeltme fırsatı veren bir içe bakış olarak nitelendirilebilir (Dinçer, 2003, s. 109).

Örgütün iç çevresi denildiğinde özellikle kamu örgütleri bakımından şu alanlarda incelemeler yapılması önerilir (Güner, 2005, s. 64);

- Örgüt yapısı ve kültürü,
- Üst yönetimin stratejik yönetim konusundaki bilgisi, eğitimi, yeteneği, yaklaşımının nasıl olduğu,
- Bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmişlik düzeyi,
- Araştırma ve geliştirmeye ayrılan kaynak ve verilen önem,
- İnsan kaynaklarının niteliği
- Bina, araç, makine vb. maddi ve fiziki kaynakların durumu,
- Görevlerin niteliği,
- Halkla ilişkilerin nasıl sağlandığı, hangi yöntem ve araçlardan yararlandığı,
- Örgütün finansal gücü, kaynak temininin kolaylığı veya güçlüğü.

2.2.2.1.3.1.4 SWOT Analizi

Dış ve iç çevre analizinden sonra elde edilen bilgiler, belirli bir biçimde düzenlenir. Dış çevrenin yarattığı tehdit ve fırsatlarla, örgüt içindeki varlık ve yeteneklerin örgüte

sağladığı üstünlük ve zayıflıklar, bir matris üzerinde sistematik olarak gösterilir. Bu fırsat ve tehditler ile güçlü ve zayıf yönleri gösteren, değerleyen temel yöntemlerden birisi SWOT analizidir (DPT, 2006, s. 23). SWOT analizi, bir organizasyonun iç ve dış çevresinin değerlendirmesine imkan sağlayan bir analiz tekniğidir. SWOT, aşağıdaki İngilizce kelimelerin baş harflerinde oluşturulmuş bir kısaltmadır (Aktan, 2006, s. 177);

- S: Strength, organizasyonun güçlü olduğu yönlerinin tespit edilmesi demektir.
- W: Weakness, organizasyonun güçsüz olduğu yönlerin tespit edilmesi demektir.
- O: Opportunity, organizasyonun sahip olduğu fırsatları belirtir.
- T: Threat, organizasyonun karşı karşıya bulunduğu tehlikeleri ifade etmektedir.

SWOT analizi stratejik planlama sürecinin diğer aşamalarına temel teşkil eder. Bu analize göre stratejinin özü, kurumun sahip olduğu imkanların çevrede bulunan fırsatlara yönlendirilmesidir. Çevrede ortaya çıkan fırsatlar eğer kurumun imkanları yetersizse herhangi bir anlam ifade etmez (Dinçer, 2003, s. 151).

SWOT analizinde kurum için kritik başarı faktörleri açısından bir değerlendirme yapılır. Bu değerlendirme yapıldıktan sonra, kurumun zayıf taraflarının onarılması, güçlü taraflarından yararlanılması için stratejiler geliştirilir. Aynı stratejiler, kurumun çevredeki fırsatlardan yararlanması ve tehditlerden korunmasını sağlamalıdır (Ertuna, 2008, s. 65). İç ve dış çevrenin analiz edilmesi ile durum analizi, kuruluşların kendilerini ve çevrelerini anlamalarına katkıda bulunmaktadır. Çevrenin gelecekte alacağı şekillerin ve örgütlerin üzerindeki olası etkilerinin önceden tahmin edilmesi, değişime hazırlık için fırsat ve zaman tanır. Çevrenin analizi, çevreden gelen fırsat ve tehditlerin önceden tespit edilerek örgütün bunlara daha hazırlıklı olmalarına sağlar. Tehdit ve fırsatlar ile alacakları tedbirler hakkında fikir sahibi olan kurumlar, alternatif senaryolar üretirler (Özgür, 2004, s. 225). Bu konuda bir örnek olarak T.C Maliye Bakanlığı'nın SWOT analizi aşağıda gösterilmektedir.

Tablo 2: Maliye Bakanlığı SWOT Analizi

<p>Güçlü Alanlar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faaliyet alanlarının çeşitliliği nedeniyle kazanılan makro bakış açısı • Faaliyetleriyle diğer kamu idarelerine model oluşturması • Güçlü bir teknolojik altyapının varlığı • Güvenilir ve danışılan güçlü bir taşra teşkilatı ağının olması • Köklü bir kurum kültürünün var olması • Mevzuatın oluşturulması, uygulanması ve yönlendirilmesinde belirleyici role sahip olması • Örgütsel yapının hızlı karar almaya uygun olması • Uluslararası işbirliği kanallarının etkin olarak kullanılarak iyi uygulamaların takip edilmesi • Uzman, etik değerleri benimsemiş, dinamik ve özverili çalışanlara sahip olması 	<p>Zayıf Alanlar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Birimler arası bilgi akışının sistemli ve kesintisiz olarak sağlanamaması • Değişime karşı direnç • Fiziksel çalışma alanlarının yetersiz olması • Gereksiz bürokratik işlemlerin ve kırtasiyeciliğin fazla olması • Hizmet içi, yurtdışı ve yabancı dil eğitimlerinin yetersizliği • Performans değerlendirme ve ödül sisteminin yetersizliği • Sosyal imkanların yetersiz olması • Uzun vadeli planlama ve politika üretme sıkıntısı
<p>Fırsatlar</p> <ul style="list-style-type: none"> • AB sürecinde atılan adımlar • Denetim teknik ve standartlarındaki gelişmeler • Eğitim seviyesinin yükselmesi ve istihdamdaki kalitenin artması • Gelişen bilgi teknolojisi ve bilgi kaynaklarına hızlı erişim • İnsan kaynaklarının yükselen bir değer haline gelmesi • Kayıt dışı ekonomi ve suç ekonomisiyle ilgili uluslararası işbirliği imkanlarının artması • Stratejik yönetim kavramına ilginin artması 	<p>Tehditler</p> <ul style="list-style-type: none"> • AB sürecine olan inancın azalması • Denetim olgusuna olumsuz bakış • Tasarruf eğiliminin düşüklüğü • Vergiye gönüllü uyum eksikliği

Kaynak: 2008-2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planı, Ankara 2008, s. 37-38

2.2.2.1.3.2 Amaç Belirleme Süreci

Kamu kuruluşlarını belli mevzuat çerçevesinde çalışmak zorundadır. Bu mevzuat, kuruluşların faaliyet alanını belirlediği gibi uymaları gereken kuralları da düzenler. Kamuda amaç belirleme süreci vizyon oluşturma, misyon oluşturma ve stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesinden oluşur.

2.2.2.1.3.2.1 Vizyon Oluşturma

Vizyon ileriye yönelik bir hedefdir (Hunt ve Buzan, 2003, s. 8). Strateji geliştirmenin ve stratejik yön belirlemenin kilit aşamalarından birisi arzulanan gelecekle ilgili bir vizyon ifade etmektir. Vizyon, mevcut sorunların tümünün üstesinden gelinebildiği takdirde dünyanın ideal olarak içinde bulunacağı durumu anlatan kısa bir özet ifadedir (Cabinet Office, 2004, s. 5).

Vizyon, bir örgütün varlığını sürdürme sebebidir. Örgütün ne için var olduğunu hem örgüt dışındakilere anlatma, hem de kendi içine hatırlatma işlevi görür. Doğru bir biçimde kaleme alınmış hayata geçirilebilir bir perspektif sunan ve yeterince anlamlı olan bir vizyon, örgütü gerçekten bu doğrultuda çalışmak için kamçılacak bir etken olacaktır (Akay, 2007, s. 10).

Vizyon, yöneticinin daha önce hiç düşünülmemiş ya da başarısız olmuş, fakat gelecekte başarılmasını düşündüğü özgün düşünceleri olarak ortaya çıkar. Başka bir ifade ile vizyon, herhangi bir stratejiye dayanmayan düşünce ve hayallerdir. Yöneticinin ya da liderin vizyonu, aynı zamanda onun gelecekle ilgili beklentilerini, yeniliğe ve yaratıcılığa açık olup olmasını ve başka kişilerin görüşlerinden yararlanma derecesini de yansıtır. Vizyonun kurucu ya da lider tarafından önceden belirlenebilmesi için üst düzey yöneticilerinin güçlü liderlik yeteneğine sahip olması gerekir (Dinler, 2009, s. 2-3). Günümüzde değişimi kucaklayacak, güçlü bir amaç duygusuna sahip, güvenilir, risk alabilen, vizyon sahibi olan ve örgütsel vizyonu tüm paydaşlarla paylaşabilen liderlere ihtiyaç bulunmaktadır (Kırım, 2005, s. 141).

Örgütlerde vizyonun belirlenmesinden sonra çalışanlara bildirilmesi, vizyon beyanı olarak isimlendirilmektedir. Vizyon ile örgüt üyelerinin birlikte çalışmasına dair ilk adım atılmış olur. Vizyon, insanların hedeflerini yükseltir, örgütü daha iyiye ve ileriye taşıyacak coşkuyu yaratır. Vizyonun belirlenmesi ile stratejik yönetimin temeli de oluşturulur. Yönetim süreci belirlenen vizyona göre oluşturur (Senge, 1998, s. 227).

2.2.2.1.3.2.2 Misyona Oluşturma

Misyona stratejik yönetim literatüründe iki farklı anlamda kullanılmaktadır. Birinci anlamda misyon, örgüt stratejisi içinde tanımlanmış bir görev anlamında kullanılırken; ikinci anlamda ahlaki bir içerik kazanmaktadır (Dinçer, 2003, s. 9). Misyon, bulunduğumuz yerden gitmek istediğimiz yere taşıyan araç şeklinde tanımlanabilir. Kurumun ulaşmak istediği bayrak vizyon ise bayrağa ulaşmak için kullandığı araç da misyonu ifade eder (Hunt ve Buzan, 2003, s. 9).

Misyon, kuruluşun varolma nedeni olup ona yön vermek ve anlam kazandırmak amacıyla belirlenir. Amaç ise, neyi elde etmek istediğimizi açıklar; amacın geleceğe yönelik büyüme sürecinde yön oluşturması ve ortak değerleri ortaya çıkarması gerekir. Değerler de hedefe ulaşmada yönetici ve çalışanlar için nelerin önemli olduğunu gösterir (Ülgen ve Mirze, 2004, s. 183).

Örgüt misyonunun belirlenmesinin temel yararı, örgütsel ve toplumsal amaçların netleştirilmesidir. Misyonun belirlenmesi ile örgütün amacı, neyi, niçin yaptığı, örgütün neye benzemesi gerektiği ve ondan beklenenleri karşılayabilmesi için nasıl davranması gerektiği açık bir şekilde ortaya konulur (Bryson, 1995, s. 67).

Misyona ilişkin kendisini anlatmasının çok da anlamı yoktur. Bunun yerine, vizyona nasıl ulaşmamız gerektiğini anlatmalıdır. Diğer bir deyişle, nereye gideceğimize karar verdikten sonra atacağımız ikinci adım, oraya nasıl varacağımızı karar vermek olmalıdır. Kurum misyonu aslında kurumun stratejisidir. Bölümlerin misyonları da, bölümlerin stratejilerinin tüm kurumun stratejisine nasıl katkıda bulunacağı açıklanır (Hunt ve Buzan, 2003, s. 9). Örgüt misyonu zamanla değişebileceği için belirli bir esnekliği barındırmalıdır. Bu bakımdan misyon genel olmalıdır. Örgüt misyonunun

genel olması, onun gücünü gösterir. Çünkü örgütteki farklı düzeydeki birim ve bireylerin kendi işlerini tanımlayabilmelerine olanak sağlamaktadır (Clark, 1996, s. 96).

Misyon örgütlerin sınırlarını belirler. Misyon hangi stratejilerin izlenip hangilerin izlenmeyeceğini, nelerin planlanması gerektiğini ve organizasyon şemasının nasıl biçimlenmesi gerektiğini belirleyen çerçeve metnidir. Misyon, gücünü ve kaynağını değerlerden almaktadır. Misyonun değişmesi kurumun var oluş amacının değişmesi anlamına gelmektedir (Akay, 2007, s. 18). Kamu kuruluşlarının misyonlarının çerçevesini yasal düzenlemeler çizer (Bryson, 1995, s. 26).

2.2.2.1.3.2.3 Stratejik Amaç ve Hedeflerin Belirlenmesi

Kurumun amaçları denildiğinde anlaşılması gereken stratejik amaçlardır. Stratejik amaçlar, kurumun uzun dönemde ulaşmak istediği sonuçlardır (Dinçer, 2003, s. 43). Başka bir tanıma göre ise kurumun amaçları, faaliyetlerinin sonucunda elde etmek istedikleri olup; kurumun yaptığı işleri, faaliyetleri niçin yaptığını, neyi veya neleri elde etmek için yaptığını belirten sonuçlardır (Ülgen ve Mirze, 2004, s. 185). Hedefler ise, amaçlara ulaşmak için gerekli kısa dönemli aşama durumlarıdır (Eren, 2002, s. 9). Amaçlar, misyonu gerçekleştirmek için belirgin hedeflere dönüştürülürler (Akdemir, 1992, s. 144).

Kamu kuruluşlarının amaçlarını yasalar belirler. Kamu kurum veya kuruluşu misyonunu, amaçlarını ve genel hedeflerini açıklamak için stratejik planlama sürecini başlatır. Kuruluşlardaki her düzeydeki personelin yanı sıra hizmetten yararlananların da bu sürece katılması tavsiye edilmektedir. Kuruluş, programları aracılığıyla, gerçekleştirmek istediği sonuçları tanımlar (Kubalı, 1998, s. 42).

Özel sektörün temel amacı, ölçülebilir bir kavram olan kar olarak kabul edilir. Kar edemeyen bir kuruluşa uzun süre yaşama şansı olmaz. Kamu sektöründe ise niteliği gereği birçok hizmette karlılık değerlendirmesi mümkün değildir. Karlılıkları ölçülebilecek kamu kuruluşlarında bir etken olarak ele alınabilse de kar temel amaç olarak kabul edilmez ve kamu yararı kavramı kar kavramının önüne geçer. Kar etmediği, ekonomik, verimli ve etkin çalışmadığı gerekçesiyle emniyet, adalet, eğitim,

ulaştırma vb. kamu hizmetlerini gören kurumların ortadan kaldırılması ve devletin bu alanlardan çekilmesi mümkün değildir (Ateş ve Okur, 2009, s. 103).

Kamu kuruluşlarını özel sektör kuruluşlarından farklılaştıran temel özellik kamu kuruluşlarının amaçlarının çokluğu ve karmaşıklığıdır (Rainey, 2003, s. 75). Kamu örgütlerinde amaçlar daha fazla sayıda, belirsiz ve birbirleri ile çatışan özellikler gösterebilmektedir. Özel sektör örgütlerinde amaçlar daha belirgindir. Kârlılık, büyüme, pazar payı, stok amacı, rekabet edebilirlik gibi amaçlar özel sektör kuruluşlarını yönlendirirler. Kamu örgütleri ise daha iyi yaşam koşulları, sosyal adalet gibi daha değer içeren amaçlara hizmet etmek durumundadırlar. Bu durumda özel sektörün çıktıları bir değer olarak algılanırken kamu sektöründe sonuçlar önemlidir (Alford, 2001, s. 5-6).

Tablo 3: 2008-2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Plan Çerçevesi

TEMA	STRATEJİK AMAÇ	STRATEJİK HEDEF	PERFORMANS HEDEFİ	FAALİYET
POLİTİKA GELİŞTİRME	Sağlam ve kurallı bir mali yapı oluşturmak.	Mali disiplini gözetilen harcama politikaları oluşturmak ve kamu kaynaklarını kamunun önceliklerine göre yönlendirmek	Mali disiplini gözetilen harcama politikaları doğrultusunda kamu kaynaklarının kamunun önceliklerine göre dağılımı sağlanacaktır	Bütçe Yönetimi Faaliyeti, Mali Kontrol Faaliyeti, Ekonomik ve Sektörel Analiz Faaliyeti
			5018 sayılı Kanun ve ikincil mevzuatın öngördüğü çerçevede örnek bir mali hizmetler yönetim modeli oluşturulacaktır	Strateji Geliştirme Faaliyeti
		Ekonomik büyümeyi, sosyal adaleti, istihdamı ve uluslararası rekabet gücünü artıracak gelir politikaları oluşturmak	Ekonomik büyümeyi, sosyal adaleti, istihdamı ve uluslararası rekabet gücünü artıracak gelir politikaları oluşturulacaktır	Gelir Bütçesi Hazırlama ve Vergi Harcamaları Raporlama Faaliyeti
POLİTİKA UYGULAMA	Kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinliği, verimliliği, hesap verebilirliği ve saydamlığı sağlamak	Uluslararası standartlarla uyumlu bir mali yönetim sistemi oluşturmak	Uluslararası standartlarla uyumlu bir mali yönetim sistemi oluşturulacaktır	Merkezi Uyumlaştırma Faaliyeti
			Uluslararası standartlarla uyumlu olan muhasebe sistemi güçlendirilecektir	Muhasebe Faaliyeti, Raporlama Faaliyeti, Muhasebe Destek Faaliyeti
		Kamu taşınmazlarını rasyonel bir şekilde kullanarak ülke ekonomisine sağlanan katma değeri artırmak	Kamu taşınmazlarının rasyonel bir şekilde kullanımı sağlanacaktır	Kiralama ve Ecrimisil Faaliyeti, Edinim Faaliyeti İrtifak Hakkı Tesis Faaliyeti, Tahsis İşlemleri Faaliyeti, Satış Faaliyeti, Devir ve Terk Faaliyeti
DENETİM VE DANIŞMANLIK	Devletin haklarını etkili bir hukuk hizmeti sağlayarak korumak	Devlet hukuk hizmetlerini süratli, etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmek	Devlet hukuk hizmetleri süratli, etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilecektir	Devlet Hukuk Danışmanlığı Faaliyeti
		Suç ekonomisini, yolsuzluğu ve kayıtdışı ekonomiyi önlemek	Suç gelirlerinin aklanmasını ve terörün finansmanını önlemek	Muhakemat Faaliyeti
		Kayıtdışı ekonomiyi ve yolsuzluğu önlemek	Suç gelirlerinin aklanması ve terörün finansmanı ile mücadelede etkinlik sağlanacaktır	Suç Gelirlerinin Aklanması ve Terörün Finansmanı ile Mücadele Faaliyeti
		Kayıtdışı ekonomi ve yolsuzluk önlenecektir	Kayıtdışı ekonomi ve yolsuzluk önlenecektir	Denetim ve Danışmanlık Faaliyeti, Denetim Muhasebat Denetim Faaliyeti

Kaynak: 2008-2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planı

2.2.2.2 Performans Programı

Performans programı, bir mali yılda kamu kurumunun stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedefleri ile göstergelerini içeren, idare bütçesinin ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına dayanak oluşturan belgedir (Özen, 2008, s. 77). Performans programları, bütçe dokümanlarında mali bilgilerin yanında, performans bilgilerinin de yer almasını sağlayarak, çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışını ön planı çıkarmakta, yeni kamu mali yönetim sistemimizin dayandığı mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine işlerlik kazandırmaktadır.

Stratejik plan ve performans programları vasıtası ile kamu idarelerinin temel politika hedefleri ve bunların kaynak ihtiyaçları arasında bağlantı kurulmakta; söz konusu belgelerde ön görülen hedeflere ilişkin gerçekleştirmeler ise faaliyet raporları aracılığı ile kamuoyuna açıklanmaktadır (PPHR, 2009, s. 1). Kamu kurumlarının performans hedeflerine ne derecede ulaştığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek üzere oluşturulan performans göstergelerine bu programda yer verilir.

2.2.2.2.1 Stratejik Önceliklerin Belirlenmesi

Performans programının hazırlığı aşamasında stratejik planlarda yer alan amaç ve hedeflerden mali yıl içindeki öncelikli olanlar belirlenecektir. Daha sonra bu amaç ve hedefleri gerçekleştirmek üzere yürütülmesi gereken faaliyet ve proje alternatifleri ön değerlendirme yapılarak tespit edilecektir. Ön değerlendirmede çeşitli alternatiflere ilişkin maliyetler, çıktılar, risk ve belirsizlikler çeşitli analiz yöntemleri kullanılarak değerlendirilecek ve alternatif faaliyet ve projeler arasından kaynak imkanları çerçevesinde yürütülmesi gerekenlere karar verilecektir (Erüz, 2006, s. 226). Kamu idareleri, hükümet politikalarını, orta vadeli program ve orta vadeli mali planı, bütçe imkânlarını, ödenek teklif tavanlarını, teknolojik gelişmeleri, günün ekonomik koşullarını ve benzeri hususları dikkate almak suretiyle stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerinin mali yılda öncelik vereceklerini belirlemektedirler.

2.2.2.2.2 Performans Hedefleri ve Faaliyetlerin Belirlenmesi

Performans hedefleri, kamu idarelerin stratejik hedeflerine ulaşmak için bir mali yılda gerçekleştirmeyi amaçladıkları performans seviyelerini gösteren çıktı-sonuç odaklı hedefler olarak tanımlanmaktadır (Mutluer ve diğerleri, 2005, s. 147). Faaliyet-proje ise, belirli bir amaca ve hedefe yönelen, başlı başına bir bütünlük oluşturan yönetilebilir ve maliyetlendirilebilir üretim veya hizmetlerdir (PPHR, 2009, s. 6-7). Performans hedefinin çıktı-sonuç odaklı olması bütçe ile tahsis edilen kaynakla sunulan mal ve hizmetlerin etkinliğinin, verimliliğinin ve ekonomikliğinin bu yolla ölçülmesini ifade etmektedir.

Performans hedeflerinin belirlenmesi aşamasında temel kısıt idarenin program döneminde sahip olabileceği kaynaklardır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri açısından kaynakların sınırını orta vadeli mali plan ile belirlenen ödenek teklif tavanları ve idarelerin bütçe dışından sağlayabileceği diğer kaynaklar oluşturmaktadır. Performans hedef ile faaliyetler kamu idarelerinin üst yöneticisi ve harcama yetkilileri tarafından birlikte oluşturulur. Bu süreçte, idare performans hedefleriyle ilgili harcama birimleri de belirlenir.

2.2.2.2.3 Performans Göstergelerinin Belirlenmesi

Performans göstergeleri, kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek ve izlemek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlardır (PPHR, 2009, s. 6). Diğer bir deyişle performans göstergeleri, hedeflere karşılık hizmetlerin ne kadar iyi yürütüldüğünü gösteren, performansın bazı boyutlarının doğrudan, net ve eksiksiz biçiminde ifade eden sayısal değerlerdir. Örneğin; ameliyat edilen hasta sayısı, okuma-yazma kursunu bitirenlerin sayısı, trafik kazalarındaki azalış oranı gibi (Yörüker ve diğerleri, 2003, s. 13).

Performans göstergeleri belirlenmesi performans ölçümünün ve sonuçların değerlendirilmesinin temel girdisini oluşturmaktadır. Burada önemli olan nokta kaynak tahsisi ile performans göstergeleri arasında bir bağlantıyı kurabilmektir. İyi bir harcama önceliklendirmesi ve bütçe sürecindeki kamu harcamalarının kategorilere göre

sınıflandırılması tahsis ile ilgili karar vermeyi kolaylaştırmaktadır (Robinson, 2007, s. 113).

Performans göstergelerinin seçilmesi sırasında konunun geniş bir kapsamda ele alınarak farklı türdeki göstergelerden oluşan bir set oluşturulması performansla ilişkin daha gerçekçi ve tarafsız bir bilgi seti elde edilmesine yardımcı olacaktır (Poister, 2003, s. 47). Performans ölçümünde kullanılacak farklı göstergelere ilişkin tanımlar şunlardır:

- Girdi göstergeleri: Belli bir ürünü veya hizmeti üretmek için gerekli olan kaynak miktarını gösterir. İşi yapmak için hangi kaynaklara sahip olduğumuz ve hangi kaynaklara ihtiyacımız olduğu sorusuna cevap verir. Bu ölçüler hizmet sağlanmasının toplam maliyetini, kullanılan kaynakların miktarını ve bileşimini ya da hizmete duyulan talebi gösterir (Sayıştay, 2002, s. 16).
- Çıktı göstergeleri: Ne üreteceğiz ve hangi faaliyetleri bitireceğiz sorusuna yanıt arar. Çıktılar programın ne ürettiğini belirlemede yararlıdır. Ancak bu ölçüler programın amaçlarına ulaşmış olup olmadığını, sunulan hizmetlerin verimli ve kaliteli olup olmadığını göstermez. Belli hizmet taleplerine yanıt vermek için ne kadar personel-zaman tahsis edildiğini gösteren iş yükü ölçüleri en yaygın olarak kullanılan çıktı ölçüleridir (Sayıştay, 2002, s. 16).
- Sonuç göstergeleri: Hangi sonuçlara ulaşıldığı sorusuna yanıtlar. Amacın birkaç yılda gerçekleştirilmesi söz konusu değil ise hem orta dönemli hem de uzun dönemli sonuçlar ölçülebilir. Yöneticiler, politikacılar, müşteriler, paydaşlar genellikle sonuç ölçüleriyle ilgilidir. Çünkü müşteri ihtiyaçlarının ve paydaş beklentilerinin ne ölçüde karşılandığını gösterir (Sayıştay, 2002, s. 17).
- Verimlilik göstergeleri: Girdiler ile çıktılar arasındaki oransal ilişkiyi ifade etmek için kullanılırlar ve belirli bir zaman dilimini kapsayacak şekilde hesaplanırlar. Verimlilik ölçütleri, elde edilen çıktı miktarının, kullanılan bir girdi türünden ifade edilmesidir. Bir personel tarafından üretilen ürün miktarı verimlilik ölçütlerine örnek olarak verilebilir (Poister, 2003, s. 50).
- Etkinlik göstergeleri: Bu göstergeler verimlilik ölçütleri gibi girdilerle çıktılar arasındaki ilişkiyi ortaya koymak için kullanılır. Ancak bu göstergelerde

çıktıların miktarı, bu çıktıları elde etmek için kullanılan tüm girdilerin parasal değeri ile oranlanmaktadır (Poister, 2003, s. 51).

İyi performans göstergelerinin özellikleri, esasen belirli bir proje, program veya politika için göstergelerin geliştirilmesinde kullanılacak bir dizi kriterden oluşmaktadır. Bunlar (Kusek ve Rist, 2010, s. 68):

- Açık: Göstergeler belirgin olmalıdır.
- Bağıntılı: Konuya uygun olmalıdır.
- Ekonomik: Elde etme maliyeti makul olmalıdır.
- Yeterli: Performans değerlendirmesi için yeterli bir temel oluşturmalıdır.
- İzlenebilir: Bağımsız doğrulamaya tabi olmalıdır.

Kamu sektöründe özel sektör kadar açık, tek boyutlu ve izlenebilir performans göstergeleri yoktur. Performans göstergelerinin tek bir ölçüte indirgenememesi ve performans göstergelerinden hangisinin kabul edileceğine ilişkin değer yargılarını ön plana çıkarmaktadır. Tespit edilen performans göstergeleri statik-kısa dönemli hedeflerle, dinamik-uzun dönemli hedefleri bir arada izleme konusunda yetersiz kalmaktadır (Güran, 2005, s. 128). Kamu kesiminin ürettiği mal ve hizmetlerde dışsallıkları bulunur ve üretilen mal ve hizmetlerin piyasa fiyatları yoktur (Erkan, 2008, s. 134). Özel sektörde karlılık en önemli gösterge olduğundan dolayı performans ölçümü daha az karmaşıktır. Kamu sektöründe mal ve hizmetler piyasada satılmadığından karlılık ölçütü kamu için uygun bir ölçüt olmamaktadır. Kamusal mal ve hizmetlerin doğasından dolayı bir gelir ve hasılat eşitliği yoktur. Kamusal mallar için gölge fiyatlar üretilebilecek olmasına rağmen birçok kamu kurumunda piyasa eşitliğine sahip değildir. Bu kamusal malların sosyal ve siyasal sonuçları olduğundan kamu yöneticileri sonuç ve çıktı konusunda sıkıntıya düşmektedir. Bu yüzden performans ölçümleri ve göstergeleri karlılığın yerine kullanılmaktadır (Ömürgönülşen, 2003, s. 336).

2.2.2.3 Bütçeleştirme Süreci

Kamu kurumlarının kaynak ihtiyacının belirlenmesi gerçekleştirilecek faaliyet ve projelerin maliyetlerinin tespiti ile başlamaktadır. 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 hedeflere ulaşmanın maliyetini göstermektedir.

İdareler, stratejik planlarına uygun olarak performans programlarını hazırladıktan sonra sistemin işleyişi mali yıla ilişkin bütçenin teklif edilmesi ile devam edecektir. Bundan sonraki süreçte, yetkili kurumlara sunulan bütçe teklifi görüşülmekte ve daha sonra da onaylanmaktadır. Bütçenin onaylanması, kurumlara harcama yapma yetkisi verildiği anlamına gelmektedir. Verilen ödenekler doğrultusunda kurumlar, performans programlarında belirtilen faaliyetleri gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar.

2.2.2.4 Performans Bilgisinin Kullanılması ve Performans İzleme Sistemi

Performans bilgi sistemi performans bilgisinin sürekli olarak elde edilerek, bu bilgiden yararlanılmasının sistemli bir biçimde yönetilmesidir. Performans bilgi sistemi stratejik bir plandan, performans ölçülerinin tespit edilip bir set oluşturulmasından ve performans ölçümüne ilişkin bir çerçeveden oluşmaktadır. Başarılı bir performans bilgi sisteminin bazı kriterleri taşıması gerekmektedir. Bu kriterleri şu şekilde sıralanabilir (Yörüker ve diğerleri, 2003, s. 30):

- Performans bilgi sistemi organizasyonun amaç ve hedeflerine yoğunlaşmalıdır.
- Sistemin topladığı bilgi paydaşlar için uygun ve paydaşlara yararlı olmalıdır. Paydaşlar, kurumun uyguladığı programın başarısı veya başarısızlığı konusunda söz sahibi olan kişi veya kuruluşlardır.
- Performans ölçüleri, kurumun gerçekleştirdiği bütün önemli işleri kapsayacak ve bunları net bir biçimde gösterebilecek dengeli bir görünüm vermelidir.
- Performans bilgi sistemi, değişikliklere karşı dayanıklı olmalı, tek bir bireyin bilgisine, becerisine veya etkisine bağlı bulunmamalıdır.

- Performans bilgi sistemi, organizasyonun iş planlama ve yönetim süreçlerine entegre edilmiş olmalıdır.
- Performans bilgisinin toplanmasına ayrılan kaynaklar o bilginin getirdiği faydalarla orantılı olmalıdır.

Geçmişte devlet sistemlerinde, kamunun eylemlerine dair sonuçlar hakkında geri bildirim mekanizması bulunmamakta idi. Bu sebeple, izleme ve değerlendirme sistemlerinin kurulması karar alıcıları için yeni ve önemli bir kamu yönetimi aracının kullanılması anlamına gelmektedir. İzleme, belirli göstergeler üzerinden sistematik veri toplayarak devam etmekte olan bir kalkınma müdahalesinin idarecilerine ve paydaşlarına, ilerlemenin boyutu ve amaçlara ulaşma ile tahsis edilen kaynakların kullanımına dair ilerleme konularında bulgular sunan ve süreklilik arz eden bir fonksiyondur (Kusek ve Rist, 2010, s. 12).

2.2.2.5 Performans Ölçümü

Ölçme, tahmin edilen sonuçlarla elde edilen sonuçları karşılaştıran bir süreçtir. Ölçümde ilk önce kaynaklar tanımlanmakta ve planlanmaktadır. Burada bir öngörü bulunmaktadır. Bu öngörü sayısal (miktar, maliyet, iş günü vb.) kalite düzeyi, üretilen mal ve hizmetin amacına uygunluğu ve çalışanların etkinliği olabilmektedir (Usta, 2010, s. 54).

Performans ölçümü ise, bir devletin sunduğu hizmetlerin kamusal ihtiyaçlara ne kadar yanıt verebildiğini öğrenmek ve açıklamak için yapılan sistematik bir girişim olup kısaca kamu sektörünün makul bir maliyette kaliteli bir üretim yapıp yapmadığını belirlenmesinde kullanılan araçtır (Demirbaş, 2001, s. 76). 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 (Yenice, 2006, s. 57).

Devletin ulaşmak istediği sonuçların ne ölçüde verimli bir biçimde gerçekleştirildiğinin nasıl ölçülebileceği konusu performans ölçümü olarak nitelendirilebilir. Performansın nesnel olarak en iyi ölçüldüğü alanlar, araçlarla sonuçlar arasındaki bağlantıların en kolay kurulduğu alanlardır (Usta, 2010, s. 52). Performans ölçümlerinin en belirgin amacı, kontrol ile yönetimi geliştirme ve değişen koşullara uyarlamadır. Ölçümler sonucunda, düzenli geri bildirim ile yönetim, durumunu gözden geçirerek daha üst düzeye ulaşmaya yönlendirilebilir. Verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun ölçümünde ekonomik analizler gibi teknik yaklaşımlar ya da örgüt analizleri gibi davranışsal yaklaşımlar kullanılabilir. Ancak mutlak bir ölçüm olanaksızdır (Kubalı, 1998, s. 40).

Performans bilgi sistemi olarak adlandırılabilen performans ölçüm sistemi; performans bilgilerinin hedefler, planlar ve amaçlarla ilişkili olarak gerçekleştirilen işler ile ilgili değerlendirme yapılmasının ve bu bilgilerin yararlanılmasının sistemli biçimde yönetilmesi sürecidir (Sayıştay, 2003, s. 2). Performans ölçümlerinin yönetim sürecinde etkili olması için performans ölçüm aşamaları iyi tasarlanmalıdır. Performans ölçümünde, ilk olarak faaliyet ve hedefler net bir şekilde belirlenir; ardından bu hedef ve faaliyetlere özgü performans ölçüleri geliştirilir ve veriler toplanır, analiz edilir ve raporlanır (Sayıştay, 2003, s. 23).

5018 sayılı Kanunun “stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” başlığını taşıyan 9. maddesinde kamu idarelerinin performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler aracılığıyla ölçeceği hükme bağlanmıştır. Bu göstergelerin Maliye Bakanlığı, DPT ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edileceği ve denetimlerin bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirileceği ifade edilerek, performans ölçü ve göstergelerinin kimler tarafından hazırlanacağına açıklık getirilmiştir. Kanunun 17. maddesinde bütçenin hazırlanmasında, idarenin performans hedeflerinin de dikkate alınacağı belirtilmiştir. Kanunun faaliyet raporları başlığını taşıyan 41. maddesinde idari sorumluluk çerçevesinde faaliyet raporlarında yürütülen faaliyetlere, performans göstergelerinin gerçekleşme durumlarına ve meydana gelmiş sapmalara yer verilerek hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Türkiye’de özelleştirme politikaları sonucunda kamunun elinde kalan kuruluşlar büyük ölçüde kamusal niteliği ağır basan kuruluşlardır. Bu sebeple, bu tür kuruluşlarda

ölçülebilirlik sınırlı ölçülerde sağlanabilmektedir. Bu sınırları zorlamak, istenmeyen sonuçlara yol açabilmektedir. Örneğin, ölçülebilirliği sağlamak için yanlış şeylerin ölçülmesi kurumun kaynaklarını yanlış yola yönlendirmesine sebep olabilmektedir (Erkan, 2008, s. 184).

Kamu hizmetleri ölçümü için dört boyut gerekmektedir. Bunlar girdiler, ara çıktılar, çıktılar ve sonuçlardır. Performans ölçümünde parasal ölçüler olmadığı için, dikkatler değişik ölçülere kaymaktadır. Kamu hizmetlerinde performans göstergelerini belirlemek kolay bir iş değildir. Performans hakkında güvenilir bilgi alabilmek için çıktı ve sonuç ölçümleri gereklidir. Ancak birçok kamu hizmetinde bu ölçümler ulaşılabılır değildir. Kamu sektörünün çıktısı çok yönlü, karmaşık ve soyuttur. Sonuçlar vatandaşlar tarafından subjektif değerlendirmelere tabi olabilmektedir. Bu bağlamda etkililiğin göstergesinin çok az olması şaşırtıcı olmamaktadır (Ömürgönülşen, 2002, s. 119). Performans ölçüm metotları kamu sektörünün dürüstlük, eşitlik, tarafsızlık, açıklık gibi bazı önemli hedeflerini kapsamamaktadır. Özel sektörün sosyal sorumlulukla hareket etme zorunluluğu yokken kamu sektörü bu sorumluluğu birinci planda tutmak zorundadır (Koyuncu, 2009, s. 137).

Hizmetlerdeki yüksek oranlı çıktı karışımı ve hizmet çıktısının kalite özellikleri, uzun dönemde hizmet kullanıcıları için bu hizmet veya programın etkisinin değerlendirmesini güçleştirmektedir. Genellikle kamusal örgütler mal üretmekten ziyade hizmet üretirler ama hizmetler ve bu hizmetlerin kalitesi müşteriler arasındaki etkileşim tarafından belirlendiği için hizmetler soyut ve ölçümleri zor şeylerdir. Bu durum çıktıları veya sonuçları karışık olan eğitim, güvenlik, kişisel sosyal hizmetler gibi hizmetler için geçerlidir. Sonuçlar belirlenebilse bile onlar yıllar önce yapılmış faaliyetlerin sonuçları olabilir. Özellikle eğitim gibi yararları yıllar boyu devam eden programlarda kaçınılmaz olarak faaliyet ile etki arasında bir zaman farkı bulunmaktadır (Ömürgönülşen, 2003, s. 339).

Kamu sektöründe çalışanların performans sonuçlarından etkilenmeleri mümkün olduğunda, personel hileye ve ölçümü kendi çıkarları doğrultusunda saptırmaya çalışabilmektedir (Güran, 2005, s. 129).

Ayrıca performans ölçümü maliyetsiz bir süreç değildir. İşlem maliyeti denen bu maliyetlerin performans ölçümünden sağlanan faydayı aşmaması gerekir. Performans ölçümü önemli büyüklüklere ulaşabilen; zaman, emek ve kaynak kullanımına neden olabilmektedir (Ömürgönülşen, 2002, s. 118).

Toplumunu oluşturan fertler, sivil toplum örgütleri ve kamu kurumları arasındaki koordinasyon faaliyetlerini kolaylaştırarak toplumun üretkenliğini artıran güven, norm ve iletişim ağı özellikleri şeklinde tanımlanan sosyal sermaye performans ölçümünde önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü diğer üretim faktörlerinde olduğu gibi sosyal sermayeyi ölçmenin güvenilir ve tek bir yöntemi bulunmamaktadır. Bu nedenle kamu kuruluşlarında sosyal sermayeyi net olarak ölçmek mümkün değildir (Karagül ve Masca, 2005, s. 39-42).

2.2.2.6 Performans Değerlendirmesi

Performans değerlendirme, faaliyetlerle ilgili başarıları, güçlü yönleri ve başarısızlıkları değerlendirmeye tabi tutan bir süreçtir. Performans değerlendirme, çalışma sonuçlarını iyileştirmek için performans verilerini toplama ve yayma işlemlerinden oluşur. Performans değerlendirme, bireylere ve çalışma gruplarına performans geri bildirimini sağlar. Değerlendirme, devam eden veya tamamlanmış proje, program veya politikaların sistematik ve tarafsız değerlendirmesini içermektedir (Helvacı, 2002, s. 158).

Performans sonuçlarının değerlendirilmesinin başlangıç noktası, amaçların belirlenmesidir. Değerlendirme sistemi her arzu edilen amaca hizmet etmeyebilir. Bu sebeple değerlendirme hangi amaç için kullanılacaksa o amaca yönelik olarak belirlenmelidir (Bingöl, 2003, s. 284).

Performans değerlendirme, performans sonuçlarından hareketle yöneticilerin geleceğe ilişkin olarak doğru kararlar vermesini sağlar. Performans değerlendirmesinin amacı, karar alma süreçlerini güçlendirmek, kurumsal öğrenmeyi sağlamak, etkin kaynak dağılımını sağlamak ve hesap verilebilirlik için zemin hazırlamaktır. Performans değerlendirme, analitik bir değerlendirme süreci olup kamusal politikaların,

kurumların veya faaliyet ve projelerin açıklanmasına yardımcı olur. Bilgiyi artırarak geleceğe ilişkin belirsizlikleri azaltır (Usta, 2010, s. 53).

Performans değerlendirme süreci güvenilir ve kullanışlı bilgiler sunabilmeli, çıkarılan derslerin yardım alan ve sağlayan tarafların karar alma süreçlerine dahil edilmesine imkan sağlamalıdır (Kusek ve Rist, 2010, s. 12). Değerlendirmeler mümkün olduğunca objektif olmalı ve kurumun paydaşlarından etkilenmemelidir. Değerlendirme yapan birimler, kendilerine ücret ödeyenlerin kendilerine bir bulguyla gelmelerini bekledikleri düşüncesine kapılmamalıdır (Shand, 1998, s. 18).

Performans değerlendirme, değerlendirmenin bütçe sürecinin hangi aşamasında yapılacağına göre üçe ayrılır. Bunlar (Yenice, 2006, s. 127-128);

- **Ön Değerlendirme:** Ön değerlendirme, hangi stratejik amaç, hedef, faaliyet, proje ve politikaların uygulanacağına karar verilmesi aşamasında yapılan incelemeleri kapsar. Ön değerlendirme öne sürülen alternatiflerin ortaya konulması ve en uygun alternatifin seçilmesi sürecidir. Yeni veri ve bilgiler elde edildiğinde ve ülkenin içinde olduğu ekonomik koşullar değiştiğinde yapılan değerlendirmeler yeniden gözden geçirilmelidir.
- **Uygulama Sırasında Yapılan Değerlendirme:** Faaliyet ve projelerin uygulandığı yıl içinde yapılan performans değerlendirmesidir. Kurumun performans hedeflerine ulaşp ulaşamayacağıyla ilgili bir erken uyarı mekanizması olarak işlev görür. Böylece ilgili kurum, değerlendirmenin yapıldığı yıl içerisinde gerekli tedbirleri alabilir.
- **Uygulama Sonrası Değerlendirme:** Uygulama sonrası değerlendirme bir stratejik amaç, hedef, faaliyet ve politikaların uygulanması sırasında ve uygulama sonrasında yapılan değerlendirmedir. Değerlendirme uygulanan faaliyet ve projelere ilişkin uygulama sonuçlarının incelenmesi sürecidir.

Performans değerlendirme sürecinde üst yönetim, bir taraftan kuruluşun hedeflere ne ölçüde ulaştığını değerlendirirken, diğer yandan da çalışanları değerlendirir. Performans hedeflerine ulaşabilmesi için sürekli geribildirim esastır. Bilgilendirmenin devamlılığının sağlanması, hedeflere ulaşmada kaydedilen aşamaların ve karşılaşılan

düşük performans örneklerinin değerlendirilene iletilmesi, değerlendirilenin gelişimi için çok önemlidir. Zamanında verilen geri bildirim, kötü performansın geç kalınmadan artırılmasını, iletişim kanallarının açılmasını, motivasyonun artırılmasını ve personelin gelişimini sağlamaktadır (Özer, 2009, s. 15-16).

2.2.2.7 Performans Denetimi

Performans denetimi, yargısal bir faaliyetle sonuçlanmayan, hedef belirlenmesi ve planlaması yapılan, tamamen teknik ve objektif olmasına son derece özen gösterilen, ilgililerin görüşlerini de içeren, yönetimle ilgili özel notları değil, aynı zamanda örgütlenme ve yönetim faaliyetlerini de kapsayan, idarenin siyasi kararlarının eleştiri konusu yapılmadığı, alınan siyasi kararların verimliliğinin, tutumluluğunun ya da etkinliğinin araştırıldığı bir çalışma biçimidir (Yörüker ve Gülen, 1992, s. 64). Performans denetimi, daha iyi hesap verme sorumluluğuna, kaynakların elde edilmesinde daha fazla tasarrufa ve verimliliğe, daha yüksek kalitede kamu hizmeti sunumuna ve gelişmiş yönetim planlamasına ve kontrolüne zemin hazırlar (Asosai, 2002, s. 4).

Performans denetiminin kapsamının geniş olduğu bilinen bir konudur. Performans denetiminin bu niteliği düzenlilik denetimlerinden ve de mali denetimden farkını göstermektedir. Performans denetimi bir kurumun tüm faaliyetlerine yönelik olarak yapılabileceği gibi, belli bir program, faaliyet, proje veya konuya yönelik olarakta yapılabilir. Burada belirleyici olan denetimin amacı ve yapılan denetim planlamasıdır (Candan, 2007, s. 63-64).

Performans denetimi bir programın, bir fonksiyonun, bir faaliyetin ya da bir kurumun hangi ölçüde tutumlu, verimli ve etkin olduğunun, kurum dışındaki kişi ve kurumlarca bağımsız bir şekilde değerlendirilmesidir. Performansın üç boyutunun yani verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun sağlanması yönetimin sorumluluğundadır. Performans denetiminde denetçinin görevi ise, bu sorumluluğun yerine getirilişindeki başarı derecesinin incelenmesi ve sonucun rapor edilmesidir (Özer, 1997, s. 96).

Performans Denetimi üç temel fonksiyona sahiptir. Bunlar (Khan, 1997, s. 70);

- Bir proje ya da bir programın uygulanması ile ilgili başarısızlık ya da başarının ölçülmesi,
- Başarı ya da başarısızlığın sebeplerinin belirlenmesi,
- Gelecekteki iyileştirmeler için öneriler sunulmasıdır.

Performans denetimi verimliliğin, etkinliğin ve tutumluluğun denetimi ile ilgilidir. Böylece (Intosai, 2009, s. 1);

- İdari faaliyetlerin ekonomikliğinin sağlam idari prensipler ve uygulamalar ile yönetim politikaları çerçevesinde denetlenmesini,
- Beşeri, mali ve diğer kaynakların kullanımındaki verimliliğin, bilgi sistemlerinin, performans ölçümlerinin ve izleme mekanizmalarının ve belirlenmiş eksiklikleri gidermek amacıyla denetlenen kurumlarca uygulanan prosedürlerin denetlenmesini,
- Denetlenen kurumun amaçlarının gerçekleşmesi bağlamında performansın etkinliğinin denetlenmesi ve hedeflenen etkiye kıyasen faaliyetlerin fiili etkisinin denetlenmesini sağlar.

Performans ölçümü, denetimi ve değerlendirme tanımları birbirleri ile benzerlik göstermektedir. Ancak burada belirtilmesi gereken nokta, denetim ve değerlendirmenin ölçüme göre dışsal karakterli, bağımsız bir faaliyet olmasıdır. Performans ölçümleri kişiler ve kurumların kendileri tarafından yapılmakta, denetim ve değerlendirme ise ölçümleri konu almaktadır (Demirbaş, 2001, s. 76-77). Performans ölçümü, sonuç ve çıktı ile ilgilenirken performans değerlendirmesi ele alınan konuların nitelikleri ve neden sonuç ilişkilerini daha ayrıntılı bir şekilde incelemektedir. Performans değerlendirmesi, performansın artırılması için projelerde yapılması gereken değişikliklerle ilgili önerilerde bulunmaktadır (Curristine, 2005, s. 129).

Ülkemizde 5018 sayılı kanuna göre dış denetimden sorumlu temel kurum Sayıştay'dır (Özen, 2008, s. 255). Sayıştay'ın denetim görevi 5018 sayılı Kanun ile ele alınmış ve 5018 sayılı Kanununun 68 inci maddesinde Sayıştay'ın denetim görevi;

“Sayıştay tarafından yapılacak olan 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 sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne raporlanmasıdır”.

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

- I. Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,
- II. Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir” şeklinde ifade edilmiştir.

İç denetim ve iç kontrol, performans denetimine zemin hazırlama yönünden dış denetime gerekli belgeleri sağlayan sistemlerdir. Bu nedenle, iç kontrol ve iç denetim mekanizmaları sağlanmadan kurumların dış denetimlerinin istenilen düzeylerde olamayacağı ifade edilebilir. Bu değerlendirmeler ışığında performans denetiminin ikili bir yapıya sahip olduğunu ifade etmek mümkündür. Bu sürecin dış denetim boyutunu Sayıştay üstlenirken, iç denetim boyutunu ise 5018 sayılı kanun kapsamında kurumların kendileri üstlenmektedir (Özen, 2008, s. 257).

2.2.2.8 Faaliyet Raporu (Performans Raporu)

Stratejik plan ve performans programları vasıtası ile kamu idarelerinin temel politika hedefleri ile bunların kaynak ihtiyaçları arasında bağlantı kurulmakta; söz konusu belgelerde öngörülen hedeflere ilişkin gerçekleştirmeler ise faaliyet raporları aracılığı ile kamuoyuna açıklanmaktadır (PPHR, 2009, s. 1).

Faaliyet raporları, performans amaçları ile elde edilen performansların karşılaştırıldığı ve başarısız amaçları gerçekleştirmek için atılması gerekli olan adımları içeren iki bölümden oluşmaktadır. Faaliyet raporları mevcut performansı, bir performans

amacının başarılmama nedenini ve tahmini başarıma sürecini kapsar. Böylece faaliyet raporu, hem geçmiş yıl uygulama sonuçlarını hem de gelecek dönemde performans hedeflerinin gerçekleşme düzeylerini ortaya koyar (Özen, 2008, s. 78).

Faaliyet raporları bir yıllık bütçe uygulaması sonrasında üst yöneticiler ve kendilerine bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanmaktadır (Mutluer ve diğerleri, 2005, s. 152).

5018 sayılı kanununun 41. maddesinde belirtildiği üzere idare düzeyinde iki tür faaliyet raporu hazırlanmaktadır. Bunlar;

- Birim faaliyet raporu: Bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimleri tarafından hazırlanan birim performans programları uyarınca yürütülen faaliyetlerin, belirlenmiş performans hedef ve göstergelerine kıyasla gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan, birim hakkındaki genel ve mali bilgileri içeren rapordur (PEBR, 2004, s. 8).
- İdare faaliyet raporu: Kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetlerini, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan, idare hakkındaki genel ve mali bilgileri içeren rapordur. İdare faaliyet raporu birim faaliyet raporlarını da esas alarak üst yönetici tarafından hazırlanmaktadır (PEBR, 2004, s. 8).

3. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE FİRMA DAVRANIŞ TEORİSİ AÇISINDAN STRATEJİK PLANLAMAYA DAYALI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN UYGULANABİLİRLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1 TÜRKİYE'DE STRATEJİK PLANLAMAYA DAYALI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN GELİŞİMİ

Dünyada kamu kesiminin yeniden yapılandırılmasına yol açan nedenler, Türk kamu mali yönetimi için de geçerli olmuştur. Türkiye kamu mali yönetiminde bireysel tercihlere ağırlık veren özel kesim uygulamalarının genişletilmesi ön plana çıkarken müşteri, performans ve strateji gibi kavramların da kamu mali yönetimi örgütlenmesi içine konulduğu görülmektedir (Karcı, 2008, s. 52).

Çalışmamızın üçüncü bölümünde başlangıçta Performans Esaslı Bütçeleme konusunda Türkiye'de yaşanan gelişmeler ele alınacaktır. Daha sonra ise, Firma Davranışları Teorisi açısından Performans Esaslı Bütçeleme sisteminin uygulanması aşamasında ortaya çıkabilecek sorunlar ortaya konmaya çalışılacaktır.

3.1.1 Türkiye'de Yeni Bir Mali Yapılanma İhtiyacını Ortaya Çıkaran Nedenler

Türkiye'de 1970'li yılların başından itibaren ekonomik yapı hızla bozulmuştur. Yüksek enflasyon, kamu açıkları, istikrarsız büyüme, yüksek faiz ve adaletsiz gelir dağılımı ile her dönem uğraşılmış; kısa dönemli iyileşmeler dışında sorunlara köklü bir çözüm bulunamamıştır. Yapısal reformlarla desteklenmeyen ekonomik istikrar paketlerinin ömrü de kısa süreli olmuştur. Bazı yıllarda ekonomik ve mali durumda iyileşmeler kaydedilse de sistem kolayca bozulabilir niteliğini kaybetmemiştir (Kesik, 2005, s. 45). 1980'li yıllardan itibaren bütçenin birlik ve genellik ilkesi dışına çıkılması, bütçe esnekliğinin kaybolması, bütçenin hazırlanması ve uygulanması sürecinde üretilen

hizmetin etkinliğine bütçesel sürecin katkısının azalması, kaynak ayırma ve harcama usullerinin karmaşık ve zaman alan bir yapıya bürünmesi, kamu maliyesini etkinlikten uzaklaştırmıştır (Kesik, 2000, s. 139).

Türkiye’de kamu yönetiminin başarısızlığında 1990’lı yıllarda yaşanan siyasi istikrarsızlıklar ve koalisyonlar da etkili olmuştur. Etkili bir koalisyon kültürü üretemeyen bir siyasi yapılanma içinde, koalisyon ortakları arasında kamu yönetiminin rasyonel olmayan bir şekilde dağılımı ve ortak politika oluşturma zorlukları, kamu yönetimini olumsuz yönde etkilemiştir. Bir yandan siyaset kurumu, bürokrasinin gündelik işleyişine gereğinden fazla müdahil olurken, diğer yandan bürokrasi, esasen siyaset kurumu tarafından belirlenmesi gereken politika ve stratejiler konusunda, siyasetten yeterli girdi almadan çalışma alışkanlığını sürdürmüştür (Dinçer ve Yılmaz, 2003, s. 77).

Türkiye’de Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun yürürlüğe girdiği döneme kadar, çeşitli bütçeleme teknikleri uygulanmıştır. Bunlardan birincisi, geleneksel bütçeleme sistemidir. Geleneksel bütçeleme sistemi, uzun yıllar boyunca uygulanmış ancak, 1973 yılında planlama, programlama ve bütçeleme sistemi ile ortadan kaldırılmıştır. Planlama- programlama-bütçeleme sistemi ise 2006 yılına kadar devam etmiştir. 2000’li yılların başında stratejik planlamaya dayalı bütçeleme sistemi ile ilgili çalışmalar başlamıştır (Mutluer ve diğerleri, 2005, s. 125). Mali disiplin harcamaların kısılmasını gerektirirken, verimliliği ve etkinliği artırma amacının gerçekleştirilmesi bütçe önceliklerini yeniden tanımlanması ve etkinliği düşük kabul edilen programlarda kısıntı yapılmasını veya bazı programların iptal edilmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Böyle bir gerekçe bütçe sisteminin değiştirilmesi gereğini de ortaya çıkarmıştır (Arın, 2000, s. 22).

Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerekli kılan; bütçe açığı, güven açığı, performans açığı ve stratejik açık olmak üzere dört temel açık olduğu söylenebilir. Uzun vadeli planlamaya yönelik bir stratejik bakış açısının bulunmaması kaynakların verimsiz kullanımına ve harcamalarda gelirin aşılması bütçe açığının oluşmasına; bunun ise sunulan hizmetlerin kalitesinin toplumun taleplerini karşılayamayarak performans açığına, verimsizlik ile yolsuzluk ve yozlaşmaların ise halkın güvenini azaltarak güven

açığına neden olduğu ifade edilmektedir (Yılmaz, 2007, s. 10). Bütçe açığına ve kamu kesimin büyüklüğüne bağlı olarak, kamuoyunda, kamu kesiminin genel olarak pahalı ve verimsiz olduğu şeklinde bir anlayış oluşmuştur. Performans açığının kamunun yapılanma ve işleyişinden kaynaklandığını, dolayısıyla yeniden yapılanma yoluyla performansın artırılabilceği ileri sürülmektedir. Kamuoyunda kamu kesiminin faaliyetlerinden hoşnutsuzluk yanında bir güven bunalımı doğmuştur. Bu durum güven açığı olarak ifade edilmektedir. Güven açığının oluşmasında performans açığı yanında kamu yönetiminde kayırmacılık ve yolsuzluk türünden faaliyetlerin meydana gelmesi rol oynamıştır (Yılmaz, 2001, s. 2). Stratejik açık, özellikle uzun vadeli bir perspektifi gerektiren yatırım kararların alınmasında belirgin bir şekilde ortaya çıkmıştır. Stratejik açık içinde çalışan kurumlar gündelik sorunlar altında kaybolmuş, gerekli tercih ve öncelikleri ortaya koyamamış, geleceğe dair vizyon ve hedefler formüle edememiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003, s. 66- 67).

Türk kamu yönetiminde reformu gerektiren temel sebepleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür;

- 1927 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanununa dayanan kamu mali yönetim ve kontrol sistemimizin, dünyada belirlenen stratejik planlama, çok yıllık bütçeleme, performans esaslı bütçeleme, mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve etkin iç mali kontrol ilkelerini kapsamaması,
- Kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerini kapsayacak şekilde kurulamaması, bu nedenle meclise sunulan bütçe ile sınırlı kalması,
- Plan-program-bütçe arasındaki bağın tam olarak kurulamaması,
- Bütüncül bir mali yapının olmaması, yıl içi ödenek eklemeleri, fon, döner sermaye, özel hesap gibi uygulamalar nedeniyle mali disiplinin bozulması,
- Kamu kaynaklarının kullanımında etkililik, etkinlik ve tutumluluk unsurlarının yeterince dikkate alınmayarak, sadece mevzuata uygunluğun dikkate alınması,
- Harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin iyi kurulamaması,
- Bütçe hazırlama, uygulama ve kontrol sürecinde idarelere yeterli esnekliklerin tanınmaması,

- Uluslar arası standartlara uygun etkin iç ve dış denetimin yapılamaması,
- Muhasebe sistemin yetersiz kalması (Yılmaz, 2007, s. 9-10),
- Kamu bürokrasisinin merkeziyetçi ve kuralcı niteliği,
- Kırtasiyecilik,
- Örgütsel büyüme ve hantallaşma,
- Gizlilik ve dışa kapalılık,
- Kuralcılık ve sorumluluktan kaçma,
- Siyasal yozlaşma ve çürüme (Çukurçayır ve Sipahi, 2003, s. 36-40).

3.1.2 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Öncesinde Yapılan Çalışmalar

Ülkemizde kamu mali yönetimi alanına ilişkin ilk düzenleme 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile olmuştur. 1050 sayılı yasa küçük değişiklikler ile seksen yıl boyunca kamu mali yönetim sistemimize yön vermiştir. Bu süre boyunca dünyadaki kamu mali yönetimi ve denetimi sistemlerinde önemli değişiklikler yaşanmış ve uluslararası uygulama örnekleri ortaya çıkmıştır. Ülkemizde ise hem kamu idareleri nitelik ve nicelik olarak çok fazla değişikliğe uğramış hem de uluslararası arenada yaşanan söz konusu değişiklikler Türk kamu mali yönetim sisteminin de sorgulanmasına neden olmuştur (Mutluer ve diğerleri, 2005, s. 123).

Kamu mali yönetim sistemine yönelik eleştirilerin temeli bütçe eksenli olmuştur. Özellikle bütçe sisteminin politika-plan-bütçe ilişkisinin kurulması noktasında yetersiz olması, stratejik yönetim anlayışı çerçevesinde bir planlamanın kamu idarelerinde hayata geçirilmemiş olması ve kamu idarelerinde görev tanımlarının açık bir şekilde yapılmaması temel sıkıntılar olarak sıralanabilir. Ayrıca bütçe sisteminde denetimin, mevzuat sınırları içerisinde ve mali nitelikli bir denetim olması, kaynakların kamu idarelerine tahsis edildikten sonra bütçe uygulama dönemi sonunda ortaya çıkan etkiler ve sonuçlara ilişkin bir değerlendirme veya denetim yapılmaması, kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanımının ihmal edilmesi, ödenek tahsis edilirken sadece bir önceki yılın harcamasının dikkate alınması, yönetsel sorumlulukların açık bir şekilde

tanımlanmaması diğer sıkıntılar olarak değerlendirilebilir (Mutluer ve diğerleri, 2005, s. 124).

Türkiye’de kamu sektöründe yeniden yapılanma çalışmaları ilk olarak mali alanda başlamıştır. Mali yönetimin yeniden yapılandırılması hususunda 1993 yılında Kamu Mali Yönetim Projesine başlanılmış, bu proje kapsamında, bütçenin kapsamı, bütçe uygulaması, borç yönetimi, muhasebe, mali istatistikler ve yönetim bilgi sistemi gibi birçok alanda çalışmalar yapılmış, öneriler getirilmiş, ancak, bu çalışmaların arkasında yeterli siyasi irade olmadığı için reform konusunda bir adım atılamamıştır. Yeniden yapılanmanın yapısal reformlara ilişkin süreci ise 1999 yılında imzalanan 3 yıllık IMF Stand-by anlaşması ile başlamış, 2000 yılında Dünya Bankası ile birlikte hazırlanan PEIR (Public Expenditures and Institutional Review) Raporu ile devam etmiştir (Kesik ve Canpolat, 2010, s. 72).

Türkiye’de stratejik planın kamuda uygulanması, 12 Temmuz 2001 yılında Dünya Bankası ile imzalanan I. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Antlaşması (PFPSAL-1) ile gündeme gelmiştir (Yılmaz, 2003, s. 77). PFPSAL, bankacılık ve kamu sektörlerinde gelecek dönemde Türkiye’nin uygulayacağı politikaları, kredi ön koşullarını ve yerine getirmesi gereken taahhütleri içermektedir. Antlaşmanın amacı mali sektör ve kamu yönetimine yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesidir. AB Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programı, Uzun Vadeli Strateji ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planında da toplam kalite yönetimi, mali kontrol, performans denetimi yanında stratejik yönetim kamu kurumları için zorunlu hale getirilmiştir (Asgın, 2006, s. 9).

Bu anlaşmadan sonra 3 Ocak 2003 tarihinde yayınlanan Acil Eylem Planı’nda kamu yönetimi reformu bölümünde “Kuruluş düzeyinde stratejik planlama uygulamasına geçilecek“ ifadesi yer almaktadır. Bu çerçevede 4 Temmuz 2003 tarih 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 bütçelerinin bu planlar doğrultusunda oluşturmalarının öngörüldüğü ifade edilmiş, DPT

tarafından hazırlanan stratejik planlama kılavuzunda ilgili tüm kuruluşların bilgi ve kullanımına sunulacağını belirtilmiştir.

Kasım 2003’de kamuoyuna açıklanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 29 Aralık 2003 tarihinde TBMM’ye sunulmuştur. Tasarı 14 Ocak 2004’de İçişleri Komisyonu ile Plan ve Bütçe Komisyonu’nda, 15 Ocak 2004’de de Anayasa Komisyonu’nda ele alınmış ve bazı değişikliklerle kabul edilmiştir. Ancak, Kanun Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmayarak yeniden görüşülmek üzere TBMM’ye iade edilmiştir.

Makro Çerçeve Kararı’nda, sekiz kuruluşta pilot düzeyde stratejik planlama çalışmalarının başlatılması, çalışmaların pilot kuruluşlarla işbirliği içinde yürütülmesi ve Haziran 2004 itibarıyla 2005 yılı programına ve bütçe teklifine temel oluşturacak şekilde sonuçlandırılması hükmüne bağlanmıştır. Bu pilot kuruluşlar Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli Valiliği, İller Bankası Genel Müdürlüğü ve Kayseri Büyükşehir Belediyesidir.

Pilot kuruluşlardaki yürütülen çalışmalar Türkiye’de kamu kuruluşları için öngörülen stratejik planlama modelinin başarı şansı anlamında önemli ipuçları vermiştir. Pilot çalışmaları yürüten DPT ekibine göre bunların başlıcaları şunlardır (Erkan, 2008, s. 80-82):

- Yürütülen uygulamalarda gözlenen en önemli başarı faktörü stratejik planlamanın kuruluşça benimsenmesi ve sahiplenilmesidir. Benimseme ve sahiplenmenin üç düzeyde oluşması gerekmektedir. Bunlar siyasi düzey, tepe yönetimi ve kuruluş çalışanlarıdır. Siyasi düzeyde sahiplenmenin oluşmadığı durumlarda yapılan stratejik planların uygulanma şansı azalmaktadır. Kuruluşun tepe yönetiminde yeterli sahiplenmenin oluşmadığı durumlarda stratejik planlamadan beklenti azalmakta ve çalışmalar için gerekli motivasyon sağlanamamaktadır. Benzer şekilde, kuruluşun çalışanları tarafından sahiplenilmeyen stratejik planlama çalışmaları kurumsal bir direnç ile karşılaşmaktadır.

- Sektörel planlar, bölgesel planlar ve kalkınma planları gibi üst planlardaki eksiklikler ya da yapılarının kuruluş düzeyinde stratejik planlamaya girdi verecek şekilde tasarlanmamış olması pilot uygulamalarda sıklıkla karşılaşılan bir sorun olmuştur.
- Bütün pilot kuruluşlarda gözlenen bir husus, stratejik planlamanın gerektirdiği sonuç odaklılık kavramının anlaşılmasındaki güçlüktür. Stratejik planlama çalışmalarına katılanlar kuruluşun faaliyetlerinin sonuçlarını tanımlamakta zorlanmışlardır.
- Pilot uygulamaların çoğunda stratejik planlama planlanandan daha uzun sürede bitirilebilmiştir. Başta etkileşen analizi olmak üzere, stratejik planlamanın analiz safhasının oldukça zaman alıcı olduğu gözlenmiştir.
- Stratejik Planlama Kılavuzunda önerilen modelin genel olarak ihtiyaca cevap verecek nitelikte olmakla birlikte, kurumun yapısına göre bazı uyarlamaların gerektiği de ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, yapılan pilot uygulamalarda, Kılavuzda önerilen modelin kuruluşların yapı ve ihtiyaçlarına uyarlanması gerekmektedir.

3.1.3 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Getirilen Sistem

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu mali sistemini köklü bir şekilde değiştirmiştir. Kanun ile mevcut sistemin yeniden yapılandırılarak daha etkin hale getirilmesi, Ulusal Program ve Politika Belgesi'nde de yer aldığı üzere uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır. Diğer taraftan, bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması öngörülmüştür (Cebeci ve Tosun, s. 2).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yeniden yapılandırma çalışmalarının mali boyutunu ele alan en temel düzenleme olmuştur. 5018 sayılı

kanunun kabul edilmesiyle birlikte daha önce pilot olarak uygulanan Stratejik planlamaya dayalı bütçeleme sistemi yasal dayanağa kavuşmuştur.

5018 sayılı Kanun ile getirilen yenilikler şu şekilde sayılabilir:

İlk olarak Kanun'un " Mali Saydamlık" başlıklı 7. maddesinde,

"Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;

- a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
- b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,
- c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,
- d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması zorunludur.

Mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir." şeklinde belirtilerek, getirilmeye çalışılan sistemin temel amaçlarından biri kanunda yer almıştır.

5018 sayılı Kanunun getirdiği önemli bir yenilik kamu kuruluşları için stratejik planlamayı bütçeleme süresinin temel bileşeni olarak ele almasıdır. Kanunda stratejik plan; kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini ve bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan olarak tanımlanmaktadır.

Diğer taraftan kanunun Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme başlıklı 9. maddesinde,

“Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin 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 hazırlarlar.

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.

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

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, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.” ifadesine yer verilerek, stratejik planlama ve performans göstergelerinin, yeni sistemin temel hareket noktalarını oluşturduğu görülmektedir.

Kanunun 15. maddesinde, “Merkezi yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri...” ifadesine yer verilmek suretiyle sistemin önemli araçlarından biri olan çok yıllık bütçelemeye geçildiği görülmektedir.

Getirilen yeni sistemle kamu idarelerine ait tüm gelir ve giderlerin bütçelerde yer almasının sağlanması hedeflenmekte, bütçe dışında gelir elde edilmesi ve gider yapılması önlenmek istenmektedir. Ayrıca, kamu kesiminde aynı muhasebe sistemi

uygulanması zorunluluğu getirilmiştir. Genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinde ortak muhasebe ve raporlama standartları ile çerçeve hesap planı uygulanacaktır. Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde kamu idarelerine önemli esneklikler getirilmekte, kamu idarelerinin bütçe sürecindeki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmektedir. Bu kapsamda, kamu mali yönetiminde yetki-sorumluluk dengesi yeniden kurulmakta, yetkisiz sorumluluk ile yetkili sorumsuzluk sorunu aşılmaktadır (Kesik, 2005, s. 49-50).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu ile bütçeleme süreci aşağıda gösterildiği gibidir.

A) Orta Vadeli Program: Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar. Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmi Gazete’de yayımlanır.

B) Orta Vadeli Mali Plan: 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 tarafından karara bağlanır ve Resmi Gazete’de yayımlanır.

Orta Vadeli Mali Planda;

- Gelir, gider ve borçlanma politikalarının amaçları ve öncelikleri,
- Kurumsal bazda ve ekonomik sınıflandırma esasına göre ödenek tavanları,
- Bütçe hazırlıkları sırasında esas alınacak makroekonomik göstergeler,
- Bütçe gelirlerini etkileyebilecek temel politikalar,
- Merkezi yönetim bütçe gelirleri tahmini,
- Merkezi yönetim bütçe dengesi,
- Merkezi yönetim bütçe açığının finansmanı,
- Merkezi yönetim bütçe hazırlık süreci, gibi unsurlara yer verilmektedir.

Bütçe tavanları kurumlar için toplam bütçe büyüklüğü ile bu büyüklüğün kompozisyonu konusunda temel kriter olacaktır. Bu dağılım aynı zamanda orta vadeli program ve orta vadeli mali planda yer verilen öncelik ve hedeflere uygun olmalıdır.

C) Orta vadeli mali planın yayınlanmasından sonra: Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığınca, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanarak Haziran ayının sonuna kadar Resmi Gazete’de yayımlanır. 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 diğer bilgileri içerir.

D) Bütçenin Hazırlanması: Kamu idareleri, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alarak gider tekliflerini hazırlar. Genel bütçe gelir teklifi Maliye Bakanlığınca, diğer bütçelerin gelir teklifleri ilgili idarelerce hazırlanır. Gider ve gelir teklifleri, ekonomik ve malî analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde, Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırlanır.

Kamu idareleri, stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve yetkilileri tarafından imzalanmış olarak Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderir. Kamu idarelerinin yatırım teklifleri, değerlendirilmek üzere aynı süre içinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına verilir.

E) Bütçenin TBMM’ye sunulması: Makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç Ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ile milli bütçe tahmin raporu, mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulur.

F) Bütçe Kanun Tasarısının Görüşülmesi: Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu

idareleri itibarıyla görüşür ve bölümler halinde oylar. Merkezi yönetim bütçe kanunu mali yılbaşından önce Resmi Gazete’de yayımlanır.

5018 sayılı Kanun stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine ilişkin yetkiyi DPT Müsteşarlığına vermiştir. Bütçelerin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye ise Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

Kanun ile yetki verilen bu iki kurumun yapacağı düzenlemelerin uyumlu olması performans esaslı bütçeleme yapısının doğru oluşturulması ve başarılı olabilmesi için gerekli görülmektedir. Aksi takdirde stratejik planlar ile performans programları ve dolayısıyla bütçeler arasındaki ilişkinin kopması muhtemeldir (Erüz, 2005, s. 68).

Türkiye’de Orta Vadeli Program Devlet Planlama Teşkilatınca hazırlanmakta ve Bakanlar Kurulunca kabul edilmekte; Orta Vadeli Mali Plan ise Maliye Bakanlığınca hazırlanmakta ve Yüksek Planlama Kurulu kararı ile kabul edilmektedir. Politika belgelerinin ayrı birimlerce hazırlanması politikalar arasında eşgüdüm sorununa ve kaynak tahsisinde problemlere yol açmaktadır. Türkiye’de gerek Orta Vadeli Programda gerekse de Orta Vadeli Mali Planda sırasıyla gelecek üç yıla ilişkin öncelikler ve harcama tavanları belirlenirken, bakanlıkların görüşleri dikkate alınmamaktadır. Politika belgelerinde harcama tavanlarının belirlenmesi aşamasında, kamu idarelerinin önceliklerinin ve taleplerinin dikkate alınmıyor olması ise ilerleyen süreçte ödenek üstü taleplere yol açmakta ve tavan içine sığmayan kurum talepleri için daha sonra ayrıca bir çalışma yapılmasını gerektirmektedir (Kesik, 2010, s. 30).

5018 sayılı Kanun’un 41. maddesinde;

“ Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporunu esas alarak, idarenin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar.

...

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 programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.” hükümleri yer almaktadır.

Kanuna göre harcama yetkilileri faaliyet raporu hazırlamakla görevlendirilmişlerdir. Her bir harcama yetkilisi kendi birimine ait faaliyet sonuçlarını, gerçekleştirmeleri, hedef ve amaçlardan sapmalar varsa bu sapmaların sebeplerini ve geleceğe yönelik projeksiyonlarını bu raporlarda açıklamak zorundadırlar. Üst yöneticiler harcama yetkililerinde almış oldukları birim faaliyet raporlarını göz önüne alarak kendi idaresine ait, idari faaliyet raporu düzenlerler. Hazırlanan raporlar herkesin anlayabileceği şekilde açık ve güvenilir olmalıdır.

3.2 TÜRKİYE’DE STRATEJİK PLANLAMAYA DAYALI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN BAŞARISINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Kamu kuruluşlarının stratejik planlama süreçlerini etkileyen faktörler değişik açılardan incelenebilir. Bu faktörler aşağıda kısaca ortaya konulmaya çalışılmıştır.

3.2.1 Kamusal Amaç

Kamu yönetimi toplumsal yarar, vatandaş refahı, bağımsızlık, eşitlik, kamu yararı ve adalet gibi temel değerlere dayanmaktadır. Özel sektör yönetiminin temel değerleri ise; birey merkezlilik, girişimcilik, rekabet, kar maksimizasyonu gibi değerlerdir. Özel sektör yönetiminde temel sorumluluk, kar sağlamak amacıyla müşterilerin isteklerini tatmin etmek olduğu halde, kamu yönetiminde temel amaç vatandaşlara hizmet götürmektir. Vatandaş kavramı bütün yurttaşları kapsarken, müşteri kavramı sadece hizmetten faydalanabilen kişileri kapsamaktadır. Bu yüzden yeni kamu yönetimi

yaklaşımlarının demokratik değerlerin kaybolmasına yol açtığı savunulmaktadır (Saran, 2004, s. 71).

Kamu kesimi kamu yararı gibi soyut bir amaç gerçekleştirilmeye çalışırken, özel sektörde birinci planda kamu yararından çok kişisel kar amacı bulunmaktadır. Kamu örgütleri anlaşılması ve uygulanması zor amaçlara sahiptirler. Özel örgütlerde üretim, stok, karlılık, pazar payını arttırma gibi daha açık amaçlar bulunmaktadır (Rainey ve diğerleri, 1976, s. 233). Davranışsal firma teorisi açısından bakıldığında, Kamu kurumlarının stratejik hedeflerinin belirsizliği ve hedef sayısının fazlalığı azalan verimler yasası nedeniyle idarecilerin karar verme etkinlikleri azaltacaktır (Cyert ve March, 1963, s. 41-43).

3.2.2 Talep Yapısı

Piyasa ekonomisinde üretilecek ürünleri ve üretim miktarını tüketicilerin talebi belirler. Firmalar yapacağı üretim miktarını bu talebe göre ayarlarlar. Kamu ekonomisinde ise, hizmetlerin maliyetleri müşteri finansmanı ile değil, vergi gelirleri ile bütçeden karşılandığından, halk kamu hizmetlerinden yararlanırken bir ödeme yapmaz. Vatandaşlar talep ettikleri kamu hizmeti miktarları siyasal yoldan seçimler ve temsil yolu ile duyurmak zorundadır. Hizmetlerin maliyetlerini de, gene demokratik temsil ve siyasal karar yolu ile konan vergilerle ödeyerek paylaşırlar. Harcamaların önceliklere göre sıralanması siyasi bir süreçtir. Bu süreç seçmen kitlelerinin belirli kısıtlara göre geniş talep ve tercihlerinin birleştirilmesi ile toplu hale getirilmesinin yanı sıra harcamacı kuruluşların mevcut harcamalarından hangilerinin kısıp, hangi yeni programların uygulanabileceğinin ve bunlara ilişkin harcama tavanlarının belirlenmesine yönelik karar mekanizmalarını içermektedir. Ancak toplum tercihleri tam olarak bilinmemekte ve devletin hiyerarşik yapısı bazı engeller oluşturmaktadır (Hürcan, 1999, s. 9).

Özel sektörde talep süreklidir. Piyasada üretilen mallara ve hizmetlere olan talep değişerek sürüp gider. Kamu kesiminde ise talep kesintilidir. Her yıl kamu kesimi karar birimi (meclis) devlet dairelerine (bürokrasiye) sipariş edilen kamu hizmetleri miktarını bir yıl için saptar. Hükümetin önerisinden sonra yasama organı bütçeyi onaylayarak

kamu hizmeti talebini kesinleştirir. Bütçenin onaylanmasından sonra, kamu hizmetleri talebi, bir yıl dolmuş gibidir. Çünkü bütçe yıllıktır. Kamu ekonomisinde hizmetlerin ihtiyaçlardaki değişmelere cevap verme duyarlılığı, piyasa ekonomisine kıyasla çok daha zayıf ve gecikmelidir (Bulutoğlu, 2008, s. 172-173).

3.2.3 Örgüt Büyüklüğü

Oluşturulan örgütsel yapı, örgütün stratejisi ile orantılı olmalıdır. Zira stratejiye uygun büyüklükte oluşturulmayan örgütsel yapı, faaliyetlerin yürütülmesinde yetersiz kalacağından hedefe ulaşılamayacaktır. Buna benzer bir şekilde, stratejik yönetimle orantılı olmayan aşırı derecede büyük bir örgütsel yapı da gerek maliyetlerin artmasına, gerekse görev, yetki ve sorumluluk karmaşasına ve bürokratik işlemlerin uzamasına neden olacağından olumsuz sonuçlara yol açacaktır (Söyler, 2007, s. 108). Büyük örgütlerde stratejik planlama için daha fazla biçimsel yapılara ihtiyaç duyulmakta, katılımı sağlamak güçleşmekte ve dış etkileşenlerin sayısı ve etkisi artmaktadır. Bu nedenle, büyük örgütlerde stratejik plan yapmak, küçük örgütlere göre daha zor ve karmaşık bir süreç haline gelmektedir (Erkan, 2008, s. 170).

3.2.4 Strateji Geliştirme Birimleri

Strateji Geliştirme Birimleri'ne ilişkin ilk düzenleme, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'da yer almıştır. Bu Kanunda, Strateji Geliştirme Başkanlıklarının yanı sıra Strateji Geliştirme Kurullarının da kurulması öngörülmüştür. Kamu Yönetimi Temel Kanununda yer alan bu birim, söz konusu kanun yasalaşmayınca 5436 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa eklenmiştir. 18/02/2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak, yürürlüğe giren Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 5 inci maddesinde, SGB'lerin görevleri sayılmış ve bu maddenin "F" bendinde idarede Strateji Geliştirme Kurulu kurulmuşsa bu kurulun sekreteryaya hizmetlerini SGB'lerin yürüteceği belirtilmiştir.

5018 sayılı ve 5436 sayılı Kanunlarda söz konusu Kurulun nasıl oluşacağına, görev ve yetkilerinin neler olacağına ilişkin herhangi bir hüküm yoktur. Dolayısıyla, bu konuda

bir düzenleme eksikliğinden söz etmek mümkündür. Bu durum, 5227 sayılı Kanunla hayata geçirilemeyen reform alt bileşenlerinin başka yasalar içine sıkıştırılması sonucunda ortaya çıkabilecek eksikliklere örnek olarak verilebilir (Akdeniz, 2010, s. 465).

5018 sayılı kanunda yer alan biçimi ile strateji geliştirme birimleri strateji geliştirme fonksiyonunun yanı sıra mali hizmetleri de yürütmekle görevli kılınmıştır. Yürütülen mali faaliyetler stratejik olmaktan ziyade günlük ve rutin nitelik taşımaktadır. Bu durumda mali faaliyetlerin ve günlük sorunların strateji geliştirme işlevinin ve stratejik bakış açısının önüne geçmesi güçlü bir olasılıktır (Erkan, 2008, s. 69).

SGB'ler, reformda öngörülen değişim misyonunu yerine getirebilecek kapasiteye henüz ulaşamamışlardır. Bunda SGB'lerin teşkilatlanmalarını henüz tamamlamış olmaları, SGB mevcut personel profilinin nitelik ve nicelik olarak kamu mali yönetiminde değişimi yakalayacak niteliği taşıyamaması, personel eksikliği sorununun giderilememiş olması ve SGB'lerin ana fonksiyonları konusunda eğitim ihtiyacının yüksek olması etkili olmaktadır (Akdeniz, 2010, s. 473). Öte yandan bu değişim sürecinde bakanlıklarda mevcut olan ve işlevsel olmadığından yakınılan Araştırma, Planlama, Koordinasyon (APK) birimleri kapatılmıştır. Ancak uygulamada APK'larda çalışanların stratejik geliştirme başkanlıklarına devredilmesi SGB'lerin APK'ların yeni bir biçimi olduğu konusunda bir algılamaya yol açmıştır. Bu durum SGB'lerden beklenen "değişim ajanlığı" işlevinin gerçekleştirilmesini güçleştirmiştir (Erkan, 2008, s. 69).

SGB'lerin yönetimi geliştirme işlevine sahip olması, kuruluşların beyni olması, reformda öngörülen değişim misyonunu yerine getirebilmeleri ve bu birimlerin performanslarının artması için şu amaçlar kapsamında destek sağlanmalıdır (Akdeniz, 2010, s. 474):

- SGB'lerin kendilerine verilen görevleri etkili olarak gerçekleştirebilmeleri için SGB'lerin ve yöneticilerinin liderlik kapasitesi yükseltilmelidir.
- Mevzuata uyum sağlanmalı ve sistematik olarak izlenmelidir, bu çerçevede gerekli görüldüğü yerlerde ilgili mevzuatta değişiklik yapılmalıdır.

- SGB’lerin iç dinamizmini yükseltecek nitelikte beşeri kaynak yönetimi stratejisi geliştirilmelidir.
- Kamu mali yönetimi reformunu ve personel ihtiyaçlarını dikkate alacak şekilde eğitim, bir politika dahilinde yönetilmelidir.
- SGB’lerin görev, yetki ve sorumlulukları göz önünde tutularak, bu birimlerde örgütlenme etkili kılınmalı ve rasyonelleştirilmelidir.
- SGB’lerin APK ve bütçe dairelerinin devamı algılamasına son vermek ve güçlü bir imaj oluşturmak yönünde adımlar atılmalıdır.

3.2.5 Bütçenin Birliği İlkesi

5018 sayılı kanunun “Bütçe Türleri ve Kapsamı” başlıklı 12. maddesinde,

“Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır.

Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz. Merkezî yönetim bütçesi, bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur. Genel bütçe, Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir.

Özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlere harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.

Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanmış ve bu Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir.

Sosyal güvenlik kurumu bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan ve bu Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir. Mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin

bütçesidir.” denilmek suretiyle, bütçe türleri uluslararası standartlarda benimsenen biçimde yeniden tanımlanmış ve sınıflandırılmıştır.

Ancak Türkiye’ de döner sermaye işletmeleri ve fonlar bütçede birlik ilkesini bozan bir uygulama olarak devam etmektedir. 5018 sayılı Kanunu’nun geçici 11. maddesine göre, bütçede birlik ilkesinden sapmalardan birini oluşturan döner sermaye işletmeleri ve fonlar, 31.12. 2007 tarihine kadar tasfiye edilecek ve böylece kamuda mali saydamlık ve mali disiplinin sağlanması için önemli bir adım atılmış olacaktır. Ancak 5018 sayılı Kanunun Geçici 11. maddesi, 5436 sayılı Kanunu’nun 10. maddesi ile değişikliğe uğramıştır. Değişen madde hükmünde döner sermaye işletmelerinin tasfiyesi ifade edilmemektedir. Tersine, kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmelerinin 31.12.2007 tarihine kadar yeniden yapılandırılacağı belirtilmektedir (Günay, 2007, s. 331-335).

3.2.6 Karar Alma Mekanizması

Kamu kesiminin merkeziyetçi doğasının beşeri boyutu, devlet memurlarının nispi muhafazakarlığı ile somutlaştırılabilir. Neredeyse bütün bürokrasilerin yaratıcılıktan çok korumaya, değişimden çok durağanlığa görece daha yakın oldukları iddia edilebilir. Söz konusu problem ülkemizde de mevcuttur (Aydemir, 2005, s. 31). Kamu yönetimi sistemimizde verilen kararların yasalara uygun olması gereklidir. Anayasa, yönetimin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğunu belirterek yönetimi keyfilikten uzak kararlar vermeye yöneltmiştir. Kamu yönetimi sistemi içinde verilen her türlü kararda, karar verenin hukuksal sorumluluğu da vardır. Bu durum karar verme mekanizmasının işleyişinde kısıtlayıcı, ancak aynı zamanda gerekli bir etmendir (Ergun, 2004, s. 129).

Kamu yöneticisi kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde, devamlı olarak ve muntazam biçimde gördürülmesinden sorumlu olan kişilerdir. Kamu yöneticisi gücünü yasalardan, yönetmeliklerden veya atama organından alır. Kamu yöneticisinin mülkiyet hakları bulunmadığından yani kâr ya da zararı her durumda devlet elde edeceğinden risk alma eğilimi oldukça düşüktür, bu nedenle kırtasiyecilik ya da şekilcilik tarzı bir yönetim

anlayışı kamuya hakim olmaktadır. Kamu yöneticisi açısından başarı ya da başarısızlık kamuya aittir (Özdevecioğlu, 2002, s. 119).

Türk kamu yönetimi merkezciğe aşırı ölçüde önem vermektedir. Merkezcilik eğiliminin güçlü olması, yöneticilerin verecekleri kararlara astlarının katılması konusunda isteksiz davranmaları sonucunu doğurmaktadır, aslında çoğu kez astlar da bu konuda çok istekli görünmemektedirler (Ergun, 2004, s. 130).

Özel sektör örgütlerinde, kâr amaçlı yönetimlerde hedefler açıkça bellidir ve yöneticiler bu hedefe ulaşmada serbestliğe sahiptirler. Oysa kamu örgütlerindeki yöneticiler sadece yetkili kıldıkları konularda karar alabilmektedirler. Ayrıca kamu yöneticileri siyasal baskılara maruz kalabilmekte, yöneticiler verecekleri kararlarda, siyasetçilerden etkilenmektedir. Özel sektör ise, daha çok siyasetten etkilenen değil, bir baskı grubu olarak etkileyen konumundadır. Bu itibarla özel sektörde alınan kararlar, siyasi olmaktan uzak olup, hemen hemen ekonomik bir özellik taşır. Kamu sektörünün aşırı merkeziyetçi yapısı, stratejik yönetim bağlamında, planlama yapma ve kaynak kullanımında astlara yetki devrinde zorluklara neden olmaktadır (Söyler, 2007, s. 112).

Kamu kurumlarında işe alma, atama, yer değiştirme, ücret ve özlük hakları, pek çok kuralla düzenlenmiştir. Hangi işe kimin alınacağı, kaç kişi çalıştırılacağı, hangi ücretle çalıştırılacakları gibi konuların hepsi, ayrıntılı olarak yasalarla düzenlenmiştir. Özel sektör ise, bu anlamda geniş bir hareket serbestliğine sahiptir.

Kamunun kaynaklarını etkili biçimde kullanma konusunda yöneticiler, kötü bir bürokratik sistemin içine sıkışıp kaldıkları için başarılı bir performans sergileyememektedirler. Bu sorunları aşmanın yolu yöneticilere kaynakların kullanılışı ve amaca ulaşma konusunda belli bir esneklik imkanı ile donatmaktır. Böylece, bir taraftan yöneticilere yetki devredilip esneklik imkanı sağlanırken, öbür yandan hesap verme sorumluluğu olabildiğince güçlendirilmektedir (Yılmaz, 2001, s. 29-30). Ancak bu noktada uygulamada bazı sorunlarla karşı karşıya kalınabilmektedir. Bu sorunlar şöyle sıralayabiliriz (Akbey 2005, s. 77-78);

- Kapasite: Karar alma sürecinin aktörleri arasındaki koordinasyon etkin ve verimli olmalıdır. Oysa uygulamada hiyerarşik ast-üst ilişkisine alışkın olan

kamu personeli ile esnek çalışmayı ilke edinmiş sivil toplum kuruluşları ve diğer özel birimler arasında bir koordinasyon sorunu ve anlaşmazlık olduğu göze çarpmaktadır.

- Uyum: Geleneksel ve yerel dikey sistemlerle küresel yatay sistemler arasında uyum olmalıdır. Burada dikey sistem geleneksel ast-üst ilişkilerini ve emir-komuta zincirlerini ifade etmekte, yatay sistemler ise birimler arasında koordinasyonu ifade etmektedir. Bu açıdan bakıldığında örneğin (yatay düzlemde hareket etmeye alışık olan) küresel bir şirketi devletin geleneksel emir-komuta zincirine dahil etmeye çalışmak uyumsuzluğu da beraberinde getirecektir.
- Ölçek: Devlet hem büyük problemler için yeterince güçlü hem de küçük problemler için yeterince duyarlı olabilmelidir.

3.2.7 Faaliyet ve Projelere İlişkin Kaynak Tahsis Süreci

Kaynak ihtiyacının tespiti, faaliyet ve proje maliyetlerinin belirlenmesi 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. Kamu idarelerinin, stratejik amaç ve hedefleri faaliyetlerini, belli bir yıldaki performans hedefleri ise faaliyet düzeylerini belirler. Faaliyetler 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 üretebileceğinin belirlenmesi ve kaynak ihtiyacının buna göre belirlenmesi gerekir. Belirlenen faaliyet düzeyindeki ürün ve hizmetleri üretebilmek için hangi tür ürünlerin kullanılacağı belirlenir. Maliyet unsurları öncelikle değişken ve sabit maliyet olarak sınıflandırılır (TRGM, 2009).

- Sabit maliyet: Performans hedefine ve faaliyet düzeyine bağlı olmayan maliyetler

- Değişken maliyet: Performans hedefine ya da faaliyet düzeyine bağlı olarak değişkenlik gösteren maliyetler.

Sabit ve değişken maliyetler dağıtım özelliğine göre, dolaylı ve dolaysız maliyetler olarak da sınıflandırılacaktır.

- Dolaysız maliyet: Diğer faaliyetlerle bir bağlantısı olmayan, hangi faaliyete bağlı olduğu belli olan, bir faaliyetin yerine getirilmesinde doğrudan kullanılan maliyetlerdir.
- Dolaylı maliyet: Bir faaliyette ne kadar harcandığı doğrudan saptanamayan birçok faaliyette ortak olarak kullanılan kaynakların maliyetidir.

Performans programı hazırlama rehberine göre, harcama birimleri sorumlu oldukları faaliyetlerin maliyetlerini tespit edip bu faaliyetlerin maliyetleri ile faaliyetlerle doğrudan ilişkilendirilemeyen genel yönetim giderlerini ve diğer idarelere transfer edilecek kaynaklarını mali hizmetler birimine bildirirler. Buna göre rehber maliyet sisteminin faaliyet üzerinden yapılmasını ön görmekte ve faaliyetlerin maliyetlerini belirleyebilmek için faaliyet tabanlı maliyet (activity based costing) sisteminin kullanılmasını ön görmektedir.

Faaliyet tabanlı maliyet sistemi yapılacak faaliyetleri tanımlar, faaliyetlere ait maliyetlerin mamullere dağıtılmasına yardımcı olur ve bu faaliyetlerle ilgili maliyetleri izler (Cooper ve Kaplan, 1991, s. 131). Faaliyet tabanlı maliyet sistemi; stratejik, tasarım, faaliyet kontrolü ve mamul grupları ile ilgili tüm kararların alınmasında maliyet bilgisi sağlayan ve bu faaliyetlerle ilgili maliyetleri ürünlere veya ürün gruplarına kullandıkları faaliyetler oranında tahsis eden bir maliyet sistemidir. Bu sistem kurumdaki kaynaklar, faaliyetler, maliyetler ve başarı ölçüleri ile ilgili verileri toplayıp bilgiye dönüştürerek; yönetime kara alanda destek sağlayan bilgi sistemidir (Ülker ve İskender, 2005, s. 194).

Faaliyet tabanlı maliyet sistemi uygularken karşılaşılan en büyük sorun dolaylı maliyetlerin faaliyetlere yansıtılmasıdır. Genel yönetim giderlerinin, belli bir faaliyete hedeflemeyen personel ve muhasebe gibi birimlerde çalışanların oluşturduğu personel maliyetlerinin faaliyetlere dağıtılması güçtür. İkinci bir zorluk da aynı birimde üretilen

ürünlerin ayrıştırılmasındadır. Benzer bir güçlük de bir faaliyet ya da projenin birden fazla sonuca hizmet etmesi durumunda ortaya çıkar. Belirlenen faaliyet giderlerinin katkıda bulunduğu hedefler arasında dağıtılması gerekir. Faaliyet tabanlı muhasebenin uygulanabilmesi için bu sistemin eğitimini almış muhasebe elemanlarına ihtiyaç bulunmaktadır. Özel kesimde bu kapasite büyük ölçüde sağlanmış olmakla birlikte, kamuda kesiminde henüz oluşmamıştır (Erkan, 2008, s. 86).

Özel kesimde çıktının değeri kullanılan üretim faktörlerinin değerinden düşükse firma zarar eder. Bu durum sürerse üretime son verilir. Kamu hizmetinin maliyetinin, yarattığı faydadan daha düşük olup olmadığını ortaya koyan bir ölçüt yoktur. Kamu hizmetleri üretiminde de temel kural maliyetin en düşük seviyede tutmaktır. Piyasa fiyatları sayesinde de bu maliyet ölçülebilir ancak faydanın maliyeti aşmış olduğunu ölçülmesi için piyasa bilgileri pek işe yaramaz. Kamu hizmetinin faydası, yararlananların buna verdikleri değer ölçülerek bulunabilir. Faydası maliyetini aşmayan hizmetlerin tespit edilmesi zor ve gecikmeli bir süreçtir (Bulutoğlu, 2008, s. 7). Fayda maliyet analizi, kamu ekonomisinde yatırım projelerinin etkinlik yönünden değerlendirmeye yarayan, topluma en yüksek faydayı sağlayacak olan projelerin seçiminde veya öncelik sırasının tespit edilmesinde yararlanılan bir tekniktir. Bu analiz, kamu yatırım projelerinde harcamanın boyutunu belirleyebilmek ve diğer alternatif projeler arasında tercih yapabilmek için kamusal karar alma sürecinde uygulanması gereken bir tekniktir. Fayda-maliyet analizi, kamu kesiminin piyasada değeri olan kamu yatırım projeleri için (sulama, elektrik projeleri vb.) uygulanabilir. Bu alanda fayda maliyet analizinin uygulanabilir olmasının temel nedeni, bu tür projelere kamu mallarının bölünebilir olmasından kaynaklanır. Bölünebilir özellikleri olan malların fayda ve maliyetlerinin parasal olarak ölçülebilmesi mümkündür. Bölünemez özellikteki tam kamusal mallar için ise fayda-maliyet analizi uygulanamaz. Fayda maliyet analizi yöntemi kamu sektöründe çok sayıda sorunlar içermektedir. Bunlar (Aktan ve Sakal, 2006, s. 313-321);

1. İstatistik kurumlarının iyi teşkilatlanmamış olması ve verileri sağlıklı bir şekilde konjonktürde ki gelişmelere paralel olarak zamanında yayımlayamaması nedeniyle elde yeterli veri olmayışı.

2. Kamu yatırım projeleri ile ilgili olarak teknokratlar fayda maliyet analizini çok iyi yapsalar bile, bu projelerle ilgili olarak nihai karar verenler politikacıdır. Bu noktada politikacılar özellikle kendi bölgelerine daha fazla hizmet götürme arayışı içinde olacağından yatırımların maliyetinin ne olacağı onları fazla ilgilendirmez.
3. Kamu projelerinin karşılaştığı mali, hukuki, idari sınırlamalar dolayısıyla, söz konusu yatırım projelerinden elde edilecek faydanın hangi koşullar altında toplumun her kesimine veya projenin yapılacağı bölgede yaşayanlara ne kadar sağlayacağını belirlemek oldukça zordur.

3.2.8 Analitik Bütçe Sınıflandırması

Bütçe, siyasal organ tarafından sipariş edilmiş devlet hizmetlerini göstermekle, devletin bir yıllık somut faaliyetlerini planlama işlevi görür. Ayrıca, devlet hizmetlerine yapılacak harcamalar konusunda sınırlar koyarak ve her yılın faaliyetlerini değerlendirerek belirler, böylece kamu hizmeti üretiminde harcamaları etkinlik disiplini ne bağlar. Ayrıca harcamaların usulü hakkındaki hükümleri ile masrafçı dairelerin girdileri en uygun fiyatlarla tedarik etmelerini ve amaç dışı harcamaları önleme ve denetleme işlevini görür (Bulutoğlu, 2008, s. 173).

1990'lı yılların başından itibaren Dünya Bankası'nın ülkelerin kamu mali yönetimleri ile ilgili olarak önermiş olduğu politikalarda bir değişim süreci yaşamasına paralel olarak, gelişmekte olan ve geçiş aşamasındaki ülkeler de bütçeleme süreçlerinde önemli reformlar yapmışlardır (Arslan, 2004, s. 3). Bu reformlardan ilki, yıllık olarak hazırlanan bütçelerin, stratejik planlara uygun ve orta vadeli harcama yaklaşımına dayalı olarak çok yıllık hazırlanmaları, ikincisi bütçe sorumluluklarının merkezi bütçe otoritesinden bireysel harcama birimlerine doğru kaydırılması, üçüncüsü ise bütçelerin performans esasına göre hazırlanmasıdır.

Politika oluşturma ve planlama kararları, bir yıllık bütçe sistemlerinde yeterince disipline edilemeyebilir ve bu durum performans ölçümü önünde bir engel oluşturur. Bir yıllığına hazırlanan bütçeler, kamusal politikaların kapsamlı bir şekilde

belirlenmesi, stratejik önceliklerin bu çerçevede sıralanması ve bu önceliklerin bütçe araçları yoluyla uygulamaya dökülmesinde yetersiz kalmaktadır (World Bank, 1998, s. 21). Çok yıllık bütçeleme veya Dünya Bankası kaynaklarında kullanılan ifade ile Orta vadeli harcama sistemi, karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirilmesine olanak tanıyan kamu harcama politikalarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir (Dean, 1997, s. 4). Bu süreç, kamu kaynaklarını politika önceliklerine göre tahsis edilmesini sağlayan şeffaf bir planlama ve bütçe oluşturma imkanı sağlar. Bu süreçte tavandan tabana kaynak dağılımı ile mevcut politikaların cari ve çok yıllık maliyetlerinin tabandan tavana doğru tahmin edilmesi ve son olarak da bu maliyetlerin var olan kaynaklarla uyumunun sağlanmasını öngörür (Efe, 2007, s. 73).

Kamu mali yönetiminde mali disiplinin ve şeffaflığın ön planda olduğu yeni devlet anlayışının Türkiye'ye yansımaları gerçek anlamıyla 1995 yılında kamunun yeniden yapılandırılmasını amaçlayan Kamu Mali Yönetim Projesi kapsamında yeni bir bütçe sınıflandırılması üzerine çalışmalarla başlamıştır. 1998 yılında IMF uzmanları ile birlikte çalışarak GFS (Government Finance Statistics) Devlet Mali İstatistikleri esasına dayalı bir sınıflandırma modeli ortaya konmuştur. Aynı dönemde yeni bütçe kod yapısı yeniden gözden geçirilerek GFS'deki değişikliklere ve Avrupa Birliği'nde uygulanan ASA'95 (European System of Integrated Economics Accounts) standardına uygun hale getirilmiştir (Demircan, 2006, s. 36).

Devletin faaliyetlerini yürütmek ve bu faaliyetlerle ekonomiye çeşitli etkiler de bulunulmasını sağlamak için, faaliyet verilerinin ölçülebilmesi, özetlenebilmesi ve analiz edilebilmesi amacıyla faaliyetlerin belirli bir çerçevede düzenlenmesi gerekmektedir. Bu amaçla bütçe kod yapıları oluşturulmuştur (Hançer, 2003, s. 8). Bütçe kodlaması olarak adlandırılan analitik bütçe sınıflandırması, devletin yüklendiği görevleri yerine getirirken harcama bazında sağlıklı veri ve güvenilir istatistikî bilgi ortaya koymak amacıyla geliştirilmiş bir kodlama sistematiğidir. Diğer bir deyişle, devletin mali istatistiklerinin daha düzenli, güvenilir ve analizin etkin yapılabilirliğinin sağlanması amacıyla ortaya konmuş bir bütçe kodlamasıdır (T.C. Maliye Bakanlığı,

2004, s. 17). Analitik bütçe sınıflandırmasında kurumsal, fonksiyonel, ekonomik ve finansman tipi sınıflandırma olmak üzere dört tip sınıflandırma mevcuttur.

Uygulamada hizmet programları ile bütçe tahsis sürecindeki kodlama arasındaki ilişkinin kurulmaması program bütçe sisteminin karşılaştığı problemlerin başında gelmiştir. Bu çerçevede plan ve programlardaki amaç ve hedeflerin bütçelere yansımaları oldukça sınırlı kalmış, bir süre sonra bu ilişki şekilsel bir gereğe dönüşmüştür. Eski uygulamada kısmen de olsa statik bir şekilde yer alan amaç ve hedefler, analitik bütçe sisteminde tamamen kaldırılmıştır. Bunun yerine eğitim, sağlık gibi birinci düzey fonksiyonlar kurumların amaç ve hedefleri olarak bütçelerde yer almıştır. Dolayısıyla, bugünkü uygulamada kuruluşların bütçeleri kurumların önceliklendirilmiş amaç ve hedefleri yerine son derece genel tanımlanabilecek ana fonksiyonlar kullanılmaya başlanmıştır (Erkan, 2008, s. 77).

Bütçe kodlaması esasına dayanan analitik bütçe uygulaması kurumsal düzeyde önceliklerin, amaçların, hedeflerin ve bunlara bağlı faaliyetlerin ortaya konmasına imkan vermemektedir. Sadece alınmış olan kararlar sonucunda harcamaların hangi fonksiyonlara gittiğini, harcamaların hangi ekonomik girdiler kullanıldığını ve finansmanın nasıl sağladığını göstermektedir. Dolayısıyla, performans esaslı bütçe sisteminden farklıdır. Performans esaslı bütçeleme uygulamasına geçilmediği sürece bütçelerin stratejik planlara uygun şekilde hazırlandığını söylemek mümkün değildir (Erkan, 2008, s. 86-87).

3.2.9 Ölçülebilirlik

Kamu kuruluşlarında etkinliğin ve verimliliğin ölçümünün net olmayışı stratejik planlamanın başarısını engelleyecek nedenlerden biridir (Bircan, 2003, s. 426). Performans ölçümü, programın başarılarının sürekli olarak izlenmesi ve raporlanmasıdır. Performans ölçütleri, yönetilen program faaliyetlerinin türünü ve düzeyini, programdan elde edilen direkt ürünleri ve hizmetleri veya bu ürünlerin ve hizmetlerin sonuçlarını göstermektedir. Performans ölçümü; bir faaliyetin etkinliğinin ve etkinliğinin niceliksel olarak belirlenmesi olarak; performans ölçütünü, bir faaliyetin

etkinliğinin ve etkenliğinin niceliksel olarak belirlenmesinde kullanılan gösterge olarak ve performans ölçüm sistemini de, bir faaliyetin etkinliğini ve etkenliğini ölçmede kullanılan göstergeler seti olarak tanımlamıştır (Nelly ve diğerleri, 1995, 408).

Kamu sektörünün performansının değerlendirilmesinde etkinlik, etkililik, ekonomiklik ve kalite kavramları önem kazanmaktadır. Ancak bu kavramlara dayalı olarak, kamu sektöründe performans ölçümü yapılabilmesi ile ilgili olarak, kamu sektörünün taşımış olduğu özelliklere bağlı olarak bazı güçlükler söz konusudur (Güran, 2005, s. 150).

Çıktı ve sonuçların ölçülebilir olarak ifade edilememesi, kamu kuruluşlarının stratejik planlama sürecinde karşılaştıkları en önemli problemlerinden bir tanesidir. Merkezi kamu kuruluşlarında politika oluşturma, eşgüdüm sağlama, planlama gibi işlevlerin sayısallaştırılması ve başarının ölçülmesi zordur. Bunun yanı sıra, kamu kuruluşlarının genellikle karşı karşıya olduğu hizmetlerinin yarattığı dışsallıklar, değer nitelikli sonuçların ölçülebilir çıktılardan daha önemli olması gibi etkenlerde ölçülebilirliği azaltmaktadır (Erkan, 2008, s. 181).

Türkiye’de özelleştirme politikaları sonucunda kamunun elinde kalan kuruluşlar büyük ölçüde kamusal niteliği ağır basan kuruluşlardır. Bu nedenle, bu tür kuruluşlarda rekabet ve ölçülebilirlik ancak sınırlı ölçülerde sağlanabilmektedir.

3.2.10 Performans Değerlendirmesi ve Performans Denetimi

Bütçeleme açısından performans değerlendirme, kaynakların bütçe kısıtları altında etkili kullanılıp kullanılmadığının anlaşılması olarak yeni politika ve bütçe kararlarının alınmasında geri bildirim sağlamaya yönelik bir mekanizmadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda performans değerlendirme sistematik bir süreç olarak yeterince ele alınmamış olup hangi kurumların değerlendirme yapmaktan sorumlu olduğu, değerlendirme sonuçlarının bütçe kararlarının alınmasında ne ölçüde kullanılacağı ve değerlendirme sonucunda yapılan önerilerin kurumlar tarafından yerine getirilip getirilmediğinin hangi mekanizmalar ile takip edileceğine ilişkin düzenlemeler net bir şekilde ele alınmamıştır (Yenice, 2006, s. 132).

03.12.2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanun'unun Tanımlar başlıklı 2 nci maddesinin (1) numaralı fıkrasının (d) bendinde performans denetimi, "Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesini," şeklinde tanımlanırken; 36 ncı maddesinin (3) numaralı fıkrasında ise, "Performans denetimi; hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir." denilmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanununu ile Sayıştay'ın performans denetimi yapma görevi ortadan kaldırılmıştır. Kurumlar tarafından yapılması gereken performans ölçümü görevi Sayıştay'a da verilmiştir. Performans denetiminin sadece bu göstergeler çerçevesinde yapılacağı ibaresi de performans denetimini ortadan kaldırıcı niteliktedir.

3.2.11 Performansa Dayalı Ödül ve Yaptırımlar

Birçok kamu hizmetinde rekabetin olmaması kamu yönetiminin daha iyi çalışma yollarını keşfetme güdüsünü azaltmaktadır. Bu aynı zamanda yönetimin personeli yenilik ve verimlilik arayışına ikna edebilme potansiyelini de azaltmaktadır. Özel sektörde ve davranışsal firma teorisinde performansı artırıcı araçlar olarak görevde yükselme, takdir edilme vb. parasal olmayan araçların yanında ücretin artırılması, ikramiye, kar payı, ödül vb. adları altında parasal olarak da ödüllendirme yapılabilmektedir. Türkiye'de kamu sektöründe tatmin edici parasal ödüllendirme mevcut yasal düzenlemeler çerçevesinde birkaç kamu kurumu dışında mümkün gözükmemektedir (Ateş ve Okur, 2009, s. 104).

Performansa dayalı ücret sistemi, çalışanlarda ki eşitsizlik anlayışını kaldırarak tatmin ve adalet sağlar. Sağlıklı bir şekilde işletilirse kamu kurumlarına nitelikli elemanları çeker ve bu elemanların kurumlarda kalmalarını sağlar (Ünal, 2000, s. 9-10). Genel olarak performansa göre ücret sisteminde iki temel hedefin gerçekleştirilmesi amaçlanır. Bunlardan birincisi, sistemin yönetsel değişim çabalarında sembol olarak algılanmasıdır. Geleneksel olarak merkezde toplanan güç daha alt yönetsel birimlere

aktarılmakta ve yöneticiler kendi astlarının ücretlerini belirlemede daha fazla yetkiyle donatılmaktadırlar. Diğer yandan, performansa göre ücret iyi performansın teşviki ve personelin daha iyi motive edilmesinin bir aracı olarak algılanmaktadır (Kestane, 2003, s. 127).

Performans esaslı bütçeleme sisteminden beklenen faydanın sağlanması ve idarelerde performans yönetimine geçilebilmesi için, çalışanların performans açısından değerlendirilmesine ve gerekli ödüllendirmenin ya da yaptırımların uygulanmasına olanak tanıyacak bir personel ücret rejimine geçilmesi gerekmektedir. Bu durum bir ölçüde belediyeler açısından ödül yönü itibarıyla yeni yasalara dahil edilmiştir. Ancak, merkezi yönetime dahil kuruluşlar açısından da böyle bir düzenlemeye ihtiyaç vardır (Erüz, 2005, s. 69-70).

SONUÇ

Dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, Türk Kamu Mali Yönetim Sistemi'nde de ilgi uyandırmıştır. 2003 yılında kamu mali yönetimi anlayışımızda köklü değişiklik meydana getirilerek, PEB'e geçişin öngörüldüğü 5018 sayılı KMYKK kabul edilmiştir. Bu kanun ile PEB için yasal zemin oluşturulmuş ve sistemin unsurları ortaya koyulmuştur. 5018 sayılı Kanun'da uygulanması öngörülen PEB sistemi, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu olmak üzere üç temel unsur üzerine oturtulmuştur. 5018 sayılı Kanun'a göre kamu kurumları orta ve uzun vadeli amaçlarını ve hedeflerini stratejik planlarda belirleyeceklerdir. Getirmek istenen sistemde, kurumların stratejik amaç ve hedefleri ile bütçelerinin bağlantısı performans programları ile kurulacaktır. Performans programları ile orta ve uzun vadeli hedefler ve yıllık performans hedefleri ve bu hedefler doğrultusunda gerçekleştirilecek olan faaliyet ve projelerin neler olduğu belirlenerek kaynak tahsisi yapılacaktır. Yıllık performans hedefleri ile ilgili performans göstergeleri oluşturularak, mali yıl sonunda kurumların oluşturdukları hedefler ve göstergeler çerçevesinde değerlendirilmesi yapılacak, sonuçlara faaliyet raporlarında yer verilecektir. Böylelikle, amacı mali saydamlık ve hesap verilebilirliği gerçekleştirmek olan PEB sistemi ile harcama yapan her birimin çıktıları, hizmetleri veya faaliyetleri konusunda bilgi sunularak kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması amaçlanılmaktadır.

Şu an itibariyle, Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Türkiye'de uygulanmasının ne ölçüde olumlu sonuçlar getireceğinin söylenmesi hatalı olacaktır. Çünkü, sistemin başarılı ya da başarısız bir şekilde değerlendirilebilmesi için zamana ihtiyaç bulunmaktadır. Ancak özel sektör tekniklerini kullanan PEB sisteminin Türkiye'de kamu kesiminde uygulanması sonucunda bazı sorunlar ortaya çıkması muhtemeldir. Bu sorunları şu şekilde özetleyebiliriz:

- Stratejik planlama özellikle rekabetçi bir piyasa ekonomisinde faaliyet gösteren şirketler için geliştirilmiş bir sistemdir. Kamu kuruluşlarının kendi aralarında rekabet olmadığı için, bu kuruluşlardan gerçekçi bir stratejik hedef belirlenmesi beklenemez.
- Kamu kuruluşlarını özel sektör kuruluşlarından farklılaştıran temel özellik kamu kuruluşlarının amaçlarının çokluğu ve karmaşıklığıdır. Kamu örgütlerinde amaçlar daha fazla sayıda, belirsiz ve birbirleri ile çatışan özellikler gösterebilmektedir. Özel sektör örgütlerinde amaçlar daha belirgindir.
- Özel sektörde, şirketlerin stratejik kararların alınmasını engelleyecek bir bürokrasinin olmamasına karşın kamu kesiminde koyu bir bürokrasi bulunmaktadır. Değişime ve yeniliklere endişe ile bakan, vatandaşın gereksinimlerinden önce kendi sosyal ve ekonomik çıkarlarını korumayı amaçlayan bürokratik kültürün varlığı getirilmek istenen sisteme engel teşkil etmektedir. Bu durum kamu sektöründe rasyonel kaynak kullanımı ve dağılımını olumsuz yönde etkilemektedir. Kamuda bürokratların verecekleri kararlar, siyasetçilerden ve sivil toplum örgütlerinden etkilenmektedir. Bürokratların belli bir gruba, derneğe bağlı olması veya bir siyasi partiye yakınlığı avantaj veya dezavantaj oluşturabilmektedir. Özel sektör ise, daha çok siyasetten etkilenen değil, bir baskı grubu olarak etkileyen konumdadır. Bu itibarla, özel sektörde alınan kararlar siyasi olmaktan uzak olup, ekonomik nitelik taşımaktadır.
- Stratejik planların uygulamadaki başarısı yönetsel sürekliliğin kurumsal düzeyde sağlanması ile paralellik gösterecektir. Üst düzey yöneticilerin stratejik hedefler ve planlar öngörmeleri ve bunları uygulamaları ve sonuçlarını değerlendirmeleri için gereken sürede görevde kalmaları ülkemizde az görülen bir durumdur.
- Kamu kurumlarının stratejik planlarında yer alan performans hedeflerinin ve performans göstergelerinin ölçümü zor bir işlemdir. Kamu kurumlarının üretmekte olduğu hizmetlerin mümkün olduğunca ölçülebilir çıktı ve sonuçlarla ifade edilmesi gerekmektedir. Özel sektörde firmaların ürettiği mal ve hizmetler çoğunlukla ölçülebilir niteliktedir. Kamu sektörünün ürettiği mallar, büyük ölçüde hizmet niteliğindedir ve de sosyal sermaye (social capital) ölçülememektedir. Bu hizmetler çoğunlukla, fayda maliyet analizi gibi

tekniklerin uygulanmasına da elverişli değildir. Ülkemizde son yıllarda yaşanan özelleştirmelerle birlikte ölçülebilir çıktı üreten kamu kurumlarının çoğu özelleştirilmiştir.

- Performans göstergeleri ve hedefleri kamu kurumlarının stratejik planlarında yer alacak ve performans denetimleri ve değerlendirmeleri bu göstergeler ve hedefler çerçevesinde gerçekleştirilecektir. Ancak 5018 sayılı Kanun'da performans değerlendirmesinin hangi kurumlar tarafından yapılacağına dair açık bir hüküm bulunmamaktadır. 5018 sayılı Kanun'a göre ülkemizde performans denetim yapma görevi Sayıştay'a verilmiştir. Ancak Sayıştay tarafından yapılacak performans denetimi, 6085 sayılı Sayıştay Kanun'unda kuruluşların kendileri tarafından yapılması gereken performans ölçümü şeklini almıştır. Sonuç olarak Türkiye'de, uluslararası denetim standartlarına göre kamu kuruluşlarında performans denetimi ve değerlendirilmesi şu an itibari ile yapılmamaktadır. Kamu kurumlarının performans göstergeleri ve hedefleri zaten kendileri tarafından belirlenmektedir. Performans hedeflerine ulaşamayan kurumların idarecileri, herhangi bir yaptırımla karşı karşıya kalmamaktadır. İleriki yıllarda hedefine ulaşamayan kamu kurumları hedeflerini küçültme eğilimine gireceklerdir. Hedeflerin sürekli olarak aşağıya doğru ayarlanması ile her türlü performans tatmin edici davranış olarak nitelendirileceğinden, bu durum Davranışsal Firma Modelindeki "tatmin edici davranış" önermesi ile aynı anlamı gelecektir.
- Türkiye'de döner sermaye işletmeleri ve fonlar bütçede birlik ilkesini bozan uygulamalardan birini oluşturmaktadır. 5018 sayılı Kanun'un Geçici 11. maddesi, 5436 sayılı Kanunu'nun 10. maddesi ile değişikliğe uğramıştır. Değişen madde hükmünde döner sermaye işletmelerinin tasfiyesinden vazgeçilmiştir. Yapılan bu değişiklik PEB açısından büyük bir engel teşkil etmektedir.
- Faaliyet tabanlı maliyet sistemi uygularken karşılaşılan en büyük problem dolaylı maliyetlerin faaliyetlere yansıtılmasıdır. Genel yönetim giderlerinin, belli bir faaliyete yönelmeyen personel ve muhasebe gibi birimlerde çalışanların oluşturduğu personel maliyetlerinin faaliyetlere dağıtılması zordur. Ayrıca aynı birimde üretilen ürünlerin maliyetleri ayrıştırılamamaktadır.

- Piyasa organizasyonları açısından performans ölçüm sonuçlarının parasal ödüllerle ilişkilendirilmesi oldukça yaygın bir uygulamadır. Bahsedilen yapının varlığı çalışanların amaçları ile kurumun amaçlarının uyumlaştırılmasını kolaylaştıran bir faktördür. Kamu sektörüne bakıldığında ise ödül ve teşvik sistemleri ile performans ölçüm sistemi arasındaki ilişkinin, piyasa organizasyonlarında olduğu kadar güçlü olmaması yöntemin etkililiğini sınırlandıran bir faktördür. Özel sektörde, yöneticilerin ve çalışanların performanslarının ödüllendirilmesi yanında, başarısızlığının hesap verilebilirliği de mümkünken, Türk kamu yönetiminde performansa dayalı ücretlendirme sistemine geçiş sağlanamamıştır. Dolayısıyla, Türk kamu mali yönetiminde iyi performansın ödüllendirilmesi ya da kötü performansın cezalandırılması mekanizması kurulamamıştır.

KAYNAKÇA

- Akalın, D., Dilek, S. (2007). Belirsizlik Altında Tüketicinin Kararları. *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(6), 33-49.
- Akat, A. S., Gürsel, S. (2008). Kamu Harcamalarının Bileşiminin Büyüme ve Refah Etkileri, Bahçeşehir Üniversitesi, 3-19, Erişim: 11.11.2010, <http://betam.bahcesehir.edu.tr/tr/wp-content/uploads/2010/03/Kamu-Harcamalar%C4%B1n%C4%B1nBile%C5%9Fiminin-B%C3%BCy%C3%BCme-ve-Refah-Etkileri.pdf>.
- Akay, H. (2007). *Sivil Toplum Kuruluşları İçin Stratejik Düşünme-Strateji Geliştirme*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları
- Akbey, F. (2005), Neo-Liberal Dönüşüm Çerçevesinde 5018 Sayılı Kanunun Değerlendirilmesi. S. Sezgin, S. Yaraşır, F. Deyneli ve E. Teke (Ed.). *20. Türkiye Maliye Sempozyumu-Türkiye’de Yeniden Mali Yapılandırma: 23-27 Mayıs 2005 Karahayit/Pamukkale*, (s. 168-195), Denizli: Pamukkale Üniversitesi
- Akdemir, A. (1992), *A.T. İşletmeleriyle Bütünleşmede Teknolojinin Stratejik Yönetimi*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları
- Akdeniz, İ. (2010). Kamu Mali Yönetimi Reformunda Strateji Geliştirme Birimleri, *Maliye Dergisi*, Sayı:159, (463-475).
- Aksoy, T., Şahin, I. (2009). Belirsizlik Altında Karar Alma: Geleneksel ve Modern Yaklaşımlar. *Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni*. Erişim: 11.09.2010, <http://www.tek.org.tr>.
- Aktan, C.C. (2006). Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama. C. C. Aktan (Ed.), *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 167-192.

- Aktan, C.C., Sakal, M. (2006). Kamu Yatırım Projelerinde Karar Alma ve Fayda-Maliyet Analizi. C. C. Aktan (Ed.), *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 313-322.
- Aktan, C.C., Tüğen, K. (2006). Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi. C. C. Aktan (Ed.), *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 205-215.
- Alberta Government, (1997). Results-Oriented Government- A Guide to Strategic Planning and Performance Measurement in the Public Sector, Erişim: 11.11.2010, http://www.finance.alberta.ca/publications/measuring/results_oriented/overview_all_modules.pdf.
- Alford, J. (2001). The Implications of ‘Publicness’ for Strategic Management Theory. K. Scholes, G. Johnson (Ed.), *Exploring Public Sector Strategy* (s. 1-16). England: Pearson Education Ltd. Essex
- Arın, T. (2000). Parlamenter Bütçe Denetimi-Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Karşılaştırma. *Parlamento ve Sayıştay Denetimi*, TESEV, İstanbul, 21-78.
- Arslan, M. (2004). Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Sayıştay Dergisi*, Sayı 54, 3-36.
- Arslan, N. T. (2010). Klasik-Neoklasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11,(2), 21-38.
- Artan, İ. E. (2002). ‘Çatısma Yönetimi’, Örgütte Kişisel Gelişim, A. Esra ASLAN (Ed.), Ankara: Nobel Yayın, 1.Baskı, 201-238.
- Aşgın, S. (2006). Ülkemizde “Stratejik Planlama” Kavramının Gelişmesi, *Türk İdare Dergisi*, 78(451), 7-20.
- Asosai, (2002), *Performans Denetim Rehberi*, S. Yörüker ve B. Özeren (Çev.), Ankara, T.C. Araştırma/İnceleme/Çeviri dizisi

- Aşkın, C. İ. (1972). *Organizasyon Teorileri*. Eskişehir: Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, No:95.
- Ateş, H. ,Okur, Y. (2009). Kamu Kurumlarında Performans ve Denetimin Etkinliğinin Artırılması İçin Bir Alternatif: Yurttaş Şartları. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(18), 101-125.
- Aydemir, B. (2005). Stratejik Yönetim ve Bütçe. S. Sezgin, S. Yaraşır, F. Deyneli ve E. Teke (Ed.). *20. Türkiye Maliye Sempozyumu-Türkiye’de Yeniden Mali Yapılandırma: 23-27 Mayıs 2005 Karahayit/Pamukkale*, (s. 24-32), Denizli: Pamukkale Üniversitesi
- Baransel, A. (1979). *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*. İstanbul: Fatih Matbaası
- Baron, R. A. (1991) ‘*Positive Effects of Conflict: A Cognitive Perspective*’, Employee Responsibilities and Rights Journal, Volume:4, Number 1, 25-36.
- Baum, J. A. C., Rowley T. J., (2002). *Companion to Organizations: An Introduction, The Blackwell Companion to Organizations*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd, 1-34.
- Bingöl, D. (2003). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, 5. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları
- Bircan, İ. (2002). Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon, *Planlama Dergisi*, 42. Yıl Özel Sayısı, Ankara: DPT Yayınları, 11-19.
- Bircan, İ. (2003). Kamuda Stratejik Yönetim ve AB Politikaları, *Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi Bildirileri*. (s. 411-427), Kasım, Ankara: TODAİE Yayın No: 319.
- Bryson, J. M. (1988). Strategic Planning. Big Wins and Small Wins. *Public Money and Management*, 8(3). 11-15.
- Bryson, J. M. (1995). *Strategic Planning for Public And Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achivement*, SanFransisco: Jossey-Bass Publishers
- Bulutoglu, K. (2008). *Kamu Ekonomisine Giriş*. Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları

- Cabinet Office. (2004). *Strateji Yaşam Rehberi*. (Başbakanlık Strateji Birimi Çev.), Ankara: Başbakanlık Strateji Birimi, Erişim: 11.10.2010, <http://www.sp.gov.tr/documents/Stratejiyasamrehberi.pdf>.
- Can, A. (1992). *Organizasyon ve Yönetim*. Ankara: Adım Yayıncılık
- Candan, E. (2007). *Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi*, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı
- Carter, E. E. (1971). The Behavioral Theory of the Firm and Top-Level Corporate Decisions, *Administrative Science Quarterly*, 16(4), 413-429, Erişim: 23.05.2010. <http://www.jstor.org/stable/2391762>.
- Cebeci, A. U., Tosun, H. (2006). *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (Açıklamalı ve Karşılaştırmalı)*, Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği (MUK-DER) Yayını
- Clark, F. (1996). *Leadership For Quality*, London New York: McGraw Hill Book Company
- Cooper, R., Kaplan, R. S. (1988). Measure Costs Right: Make the Right Decision, *Harvard Business Review*, 96-103, Erişim: 15.12.2010. http://host.uniroma3.it/facolta/economia/db/materiali/insegnamenti/588_3930.pdf
- Cross, W. (1995). *Encyclopedic Dictionary of Business Terms*, New York: Prentice Hall. Inc.
- Curristine, T. (2005). Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire. *OECD Journal on Budgeting*, 5(2), 87-131.
- Cyert, R. M., March, J. G. (1963). *A Behavioral Theory of The Firm*. New Jersey: Englewood Cliffs
- Çoban, H. (1996). *Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş; Bilgi Toplumuna Geçmek İçin Stratejik Planlama ve Yönetim Bilgi Sistemi Uygulanması*, Ankara. Devlet Planlama Teşkilatı
- Çoban, H. (1997), *Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş*. İstanbul: İnkılap Kitabevi

- Çomaklı, Ş. E., Ekici K. M., Şahım T. Z. (2007). *Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim*, Ankara: A-C Yayınevi
- Çukurçayır, M. A., Esra, B. S. (2003). Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 50-51, 35-66.
- Dean, P. (1997). *The Relevance of a Medium Term Expenditure Framework to the Needs of Developing and Transitional Countries*, Word Bank
- Demir, C., Yılmaz, M. K. (2010). Stratejik Planlama Süreci ve Örgütler Açısından Önemi, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 25(1), 69-88.
- Demirbaş, T. (2001). *Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulaması*, T.C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma, İnceleme ve Çeviri Dizisi
- Demircan, E. (2006). Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışının Bütçe Politikalarına Yansıması: Türkiye Örneği. N. Falay, M. Şahin ve A. Kesik (Ed.), *Kamu Maliyesine Yeni Bakış*. Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Demirel, D. (2006). Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği "Etkin Devlet". *Sayıştay Dergisi*, Sayı:60, 105-128.
- Dereli, T. (1976). *Organizasyonlarda Davranış*. İstanbul: Fakülteler Matbaası
- Devine, C. D. (1964). A Behavioral Theory of the Firm: A Review Article *Journal of Accounting Research*, 2(2), 197-220 Erişim: 23.05.2010, <http://www.jstor.org/stable/2490001>.
- Dinçer, Ö. (2003). *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.
- Dinçer, Ö., Yılmaz, C. (2003). *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: Başbakanlık Yayınları, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1

- Dinler, A. M. (2009). Stratejik Yönetim Sürecinde Vizyon ve Misyon. *PARADOKS, Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, Yıl: 5, Sayı:2, Erişim: 10.10.2010, http://www.paradoks.org/makale/yil5_sayi2/mdinler52b.pdf.
- Donald, A. (2007). *Module 5: Performance Budgeting. An Overview For Workshop Participants*, Erişim: 20.11.2010, http://www.finance.gov.ab.ca/publications/measurig/result_oriented/module5_overview.pdf.
- DPT, (2006). *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 2. Basım, Ankara
- Drewry, G., Corner, D. (2005). The Implications of Public Service Reform for Accountability and Audit- Recent Developments in the UK. G. Drewry, C. Greve ve T. Tanquerel (Ed.). *Contracts, Performansce Measurement and Accountability in the Public Sector*, Amsterdam: IOS Press, 59-78.
- Efe, Z. Z. (2007). Uluslararası Uygulamalar Işığında Çok Yıllı Bütçeleme, *Bütçe Dünyası*, Sayı 25, 68-79
- Efil, İ. (1996). *İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon*. Bursa: Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayını, No:80.
- Eren, E. (1979). *İşletmelerde Stratejik Planlama*. İstanbul: Fatih Yayınevi Matbaası
- Eren, E. (1987). *İşletmelerde Stratejik Planlama ve Yönetim*. İstanbul: Bayrak Matbaacılık
- Eren, E. (2001). *Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi*. İstanbul: Beta Basım, Genişletilmiş 7. Baskı
- Eren, E. (2003). *Yönetim ve Organizasyon*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım
- Eren, E. (2005). *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*. İstanbul: Beta Basım
- Ergun, T. (1997). Postmodernizm ve Kamu Yönetimi, *Amme İdaresi Dergisi*, 30(4), 3-15.
- Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi*. Ankara: TODAİE Yayınları

- Erdoğan, İ. (1996) *İşletme Yönetiminde Örgütsel Davranış*. İşletme Fakültesi Yayın No: 266, İstanbul: Avcıol Basım, Birinci Baskı.
- Erkan, V. (2008). *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama, Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler*. Ankara- Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası
- Ertuna, Ö. (2008). *Stratejik Yönetim*. İstanbul: Okan Üniversitesi Yayınları
- Erüz, E. (2005). Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans esaslı Bütçeleme. S. Sezgin, S. Yaraşır, F. Deyneli ve E. Teke (Ed.). *20. Türkiye Maliye Sempozyumu-Türkiye’de Yeniden Mali Yapılandırma: 23-27 Mayıs 2005 Karahayıt/Pamukkale*, Denizli: Pamukkale Üniversitesi, 61-73.
- Erüz, E. (2006). 5018 Sayılı Kanuna Göre Performans Esaslı Bütçeleme, C. C. Aktan (Ed.), *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme* (s. 217-235), Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Eryılmaz, B. (2000). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Der Yayınları
- Falay, N. (1997). Denetim, Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk (Vet) ve Sayıştay. *Sayıştay Dergisi*, Sayı 25, 18-30.
- Fişek, K. (1975). *Yönetim*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi
- Friedman, J. (2004). Strategic Spatial Planning and The Long Range, *Planning Theory and Practice*, 5(1), 49-67.
- GAO, (1997). Congressional Review of Agency Strategic Plans. GAO/GGD-10.1.16, Erişim: 17.10.2010, <http://www.gao.gov/archive/1997/gg1016.pdf>.
- Genç, N. (2005). *Yönetim ve Organizasyon- Çağdaş Sistem ve Yaklaşımlar*, Ankara, Seçkin Yayınları

- Günay, A. (2007). *Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Stratejik Geliştirme Başkanlığı
- Güner, S. (2005). Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 446, 61-78.
- Güran, M. C. (2005). *Kamu Hizmetlerinde Performans Ölçümü*, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Hastaneleri Basımevi
- Gürer, H. (2006). Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler. *Sayıştay Dergisi*, Sayı:63, 91-105.
- Güzelsarı, S. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. Öktem, K. ve Ömürgönülşen, U. (Ed.), *Kamu Yönetimi – Gelişimi ve Güncel Sorunları*, (s.85-138), Ankara: İmaj Yayınevi
- Hançer, S. N. (2003). Ekonomik Kodlama Açısından Analitik Bütçe Sınıflandırması, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı 16, 8-12.
- Hatiboğlu, Z. (1999). *Özet Yönetim Organizasyon*, İstanbul: Libib Yalkın Yayınları
- Helvacı, A. (2002). Performans Yönetimi Sürecinde Performans Değerlendirmenin Önemi. *Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi*, 35(1-2), 155-169.
- Hodgetts, R. M. (1999). *Yönetim Teori Süreç ve Uygulama*. (C. Çetin ve E. Mutlu, Çev.). (2. bs). İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.
- Hughes, O. (1998). *Public Management & Administration*. USA: ST.Martin’s Pres
- Hunt, R., Tony, B. (2003). *Düşünen Organizasyon*. (Tayanç D. Çev.), İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım A.Ş.
- Hürcan, Y. G. (1999). *Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi*. Ankara: T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Yayınları

- Işık, H. (2003). *Kamu Harcamalarında Performansa Dayalı Bütçe Yönetimi ve Denetimi ile Türkiye’de Uygulanabilirliği*, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
- İntosai, (2009). *Performans Denetimi Uygulama Rehberi*. H. Özbaran ve S. Yörüker (Çev.). Ankara, Sayder Kitaplığı:2.
- Karagül, M., Mahmut, M. (2005). Sosyal Sermaye Üzerine Bir İnceleme, *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Sayı:1, 37-52.
- Karalar, R., Özalp, İ., Mavis, F. ve diğerleri. (2005). *Genel İşletme*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları. Anadolu Üniversitesi Web-Ofset Tesisleri. 5. Baskı
- Karataş, H. (2007). Kamu Yönetiminde Yeni Bir Yaklaşım: Vatandaş Odaklı Yönetim. *Bütçe Dünyası*, Sayı 24, 83-91.
- Karcı, Ş. M. (2008). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı: 16, 40-64.
- Kaya, Y. K. (1979). *Eğitim Yönetimi-Kuram ve Türkiye’deki Uygulama*. Ankara: TODAİE Yayını
- Kesik, A. (2000). Türk Mali Yönetiminin İşleyiş Yönünden Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Çabaların Yönü. *15. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Antalya, 15–17 Mayıs.
- Kesik, A. ve Canpolat, H. (2010). Küresel Krizin Ortasında Stratejik Yönetimi Yeniden Düşünmek, *Prof. Dr. Aytaç Eker’e Armağan Kamu Maliyesinde Seçme Yazılar*, Saruç, T., Gürdal, T. ve Altun, N. (Ed.), Sakarya Üniversitesi Yayınları. 63-83.
- Kesik, A. (2010). Türkiye’de Yeni Bütçeleme Süreci, *Dış Denetim Dergisi*, Sayı 1, 25-34.
- Kestane, D. (2003). Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği. *Maliye Dergisi*, Sayı:142, 126-144.
- Khan, M. A. (1997). Performans Denetiminin Esasları, Necmiddin Bağdadioğlu ve Atilla İnan (çev.), *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 27.

- Kırım, A. (2005). Yeni Dünyada Strateji ve Yönetim, Sistem Yayıncılık, İstanbul.
- Koç, U. (2009). Örgütsel Öğrenme: Tanımı, Yakın Terimler Arasındaki Kavramsal Ayrımlar ve Davranışsal Yaklaşım, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, XI,(1), 151-165
- Koçel, T. (1998). *İşletme Yöneticiliği*. İstanbul: Beta Yayınları
- Koçel, T. (2003). *İşletme Yöneticiliği*. İstanbul: Beta Yayınları
- Koutsouyiannis, A. (1997). *Modern Mikro İktisat*. Ankara: Gazi Kitabevi, 2. Baskı.
- Kubalı, D. (1999). Performans Denetimi, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 32, Sayı,1.
- Kubalı, D. (1998). *Performans Denetimi*, Ankara: TC. Sayıştay Başkanlığı Yayını
- Kurdoğlu, Ç. (1982). *Üretimin Uluslararasılaşması ve Teknolojik Gelişme*. Ankara: A.Ü. S.B.F. Basın ve Yayın Yüksek Okulu Basımevi
- Kurt, M., Uğurlu, Ö. Y. (2007). Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği'nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, IX(II), 81-109.
- Kusek, J. Z., Rist, R. C. (2010). *Kalkınma Uygulayıcıları İçin el Kitabı- On Adımda Sonuç Odaklı İzleme ve Değerlendirme Sistemi*. Ankara: Dünya Bankası
- Leblebici, D. N. (2008). Örgüt Kuramının Temelleri. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 9(1), 111-129.
- Machlup, F. (1967). Theories of the Firm: Marginalist, Behavioral, Managerial. *The American Economic Review*, 57(1), 1-33, Erişim: 23.05.2010, <http://www.jstor.org/stable/1815603>.
- March, J. G., Simon, H. A. (1975). *Örgütler*. Ö. Bozkurt ve O. Onaran (Çev.), Ankara: TODAİE

- Mcgill, R. (2001). Performance Budgeting. *The International Journal of Public Sector Management*, 14(5), 376-390.
- Melkers, J. E., Willoughby, K. G. (1998). Budgeters Views of State Performance Budgeting Systems
- Morecroft, J. D. W. (1985). Rationality in The Analysis of Behavioral Simulation Models. *Management Science*, 31(7), 900-916, Erişim: 23.05.2010. <http://www.jstor.org/stable/2631605>.
- Mutluer, M.K., Öner, E., Kesik, A. (2005). *Bütçe Hukuku*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
- Müftüoğlu, M. T. (1998). *İşletme İktisadı*. Ankara: Turhan Kitabevi
- Nelly, A., Gregory, M., Psatts K. (1995). *Performance Measurement Systems Design: A Literature Review and Research Agenda*, International Journal of Operations & Production Management 15(4).
- Northcraft, G. B., Neale M.A. (1994). *Organizational Behavior: A Management Challenge*, The Dreyden Press
- Oluç, M. (1978). *İşletme Organizasyonu ve Yönetimi*. (3. bs.- 1. cilt). İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Yayın No:2430.
- Ömürgönülşen, U. (2002), Performance Measurement in the Public Sector: Rising Concern, Problems in Practice and Prospects, *H.Ü. İİBF Dergisi*, 20(1), 99-134.
- Ömürgönülşen, U. (2003). Achieving Three E's in the Public Sector: Value for Money (VFM) Auditing, *Prof. Dr. Yüksel Koç Yalkın'a Armağan*, Ankara: A.Ü. SBF-TÜRMOB, 313-354.
- Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği, Acar, M. ve Özgür, H. (Ed.) *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 3-43.

- Onaran, O. (1975). *Örgütlerde Karar Verme*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını
- Özalp, İ., Tonus, H. Z., Sarıkaya, M. (2008). İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğrencilerinin Kurumsal Sosyal Sorumluluk Algılamaları Üzerine Bir Araştırma. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(1), 69-84.
- Özdevecioğlu, M. (2002). Kamu ve Özel Sektör Yöneticileri Arasındaki Davranışsal Çalışma Koşulları ve Kişilik Farklılıklarının Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 19, 115-134.
- Özen, A. (2008). *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Ankara: T. C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 382.
- Özer, H. (1997). *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, Ankara: Sayıştay Başkanlığı
- Özer, M. A. (2004). Yeni Kamu Yönetimi-Demokrasi İlişkisi. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 59, 3-46.
- Özer, M. A. (2009). Performans Yönetimi Uygulamalarında Performansın Ölçümü ve Değerlendirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 73, 3-29.
- Özgür, H. (2004). Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim. M. Acar ve H. Özgür (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi II* (s. 207-254). Ankara: Nobel Yayınları, Özkalp, E., Kirel, Ç. (2001). *Örgütsel Davranış*. Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayın No: 149.
- Petit, T. A. (1967). A Behavioral Theory of Management. *The Academy of Management Journal*, 10(4), 341-350, Erişim: 23.05.2010, <http://www.jstor.org/stable/255267>.
- Poister, H. (2003). *Measuring Performance In Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco, CA: Jossey- Bass.
- Rainey, H. G. (2003). *Understanding and Managing Public Organizations*. 3.ed. San Francisco: Jossey-Bass

- Rainey, M. C., Backoff, R.W., Levine, C. (1976). Comparing Public and Private Organization. *Public Administration Review*, 2, 233-244.
- Ring, P. S., Perry, J. L. (1985). Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Context and Constraints. *The Academy of Management Review*. 10(2), 276-286, Erişim: 23.05.2010, <http://www.jstor.org/stable/257969>.
- Robbins, S. P. (2003) *Essentials of Organizational Behavior*. Prentice Hall, Seventh Editions
- Robinson, M. (2007). *Informing Performance Budgeting, Performance Budgeting, Linking Funding and Results*. Ed.: Marc Robinson, New York: Palgrave Macmillan
- Saran, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*. Ankara: Atlas Yayınları
- Sayılar, Y. (2008). Türkiye'deki İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamaları Açısından Stratejik Seçim ve Kurumsal Belirlenimin Olası Etkileri. *Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi*, 63-2, 220-249.
- Sayıştay. (2002). *Sayıştayın Performansının Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu*. Ankara: Sayıştay
- Schick, A. (1996). *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, Yeni Zelanda: State Services Commision
- Schick, A. (2010). *Uluslararası Performans Yönetimi ve Bütçelendirme*, Uluslararası Performans Yönetimi Sistemleri Yönetimi, Ankara, Erişim: 11.05.2010, http://www.google.com.tr/#hl=tr&biw=1135&bih=572&q=Allen+Schick++Uluslararası%C4%B1+performans+seminerleri+2010&aq=f&aqi=&aql=&oq=&gs_rfai=&fp=71a534c4a5161590.
- Senge, P. (1998). *Beşinci Disiplin*, Çev. Ayşegül İldeniz ve Ahmet Doğukan, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları

- Shand, D. (1998). Evaluation Capacitiy and The Public Sector. *Public Sector Performance- The Critical Role of Evaluation, Selected Proceedings From a World Bank Seminar*, K. Mackay (Ed.), Washington, D.C.: The World Bank,
- Simon, H. A. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*. 69(1). 99-118, Erişim: 23.05.2010, <http://links.jstor.org/sici?sici=0033-5533%28195502%2969%3A1%3C99%3AABMORC%3E2.0.CO%3B2-A>.
- Simon, H. A. (1993). Strategy and Organizational Evolution, *Strategic Management Journal*, 14, 131-143.
- Söyler, İ. (2007). Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler). *Maliye Dergisi*, Sayı:152, 103-115.
- Stiglitz, J. E. (1994). *Kamu Kesimi Ekonomisi*, Çev: Ömer Faruk Doğan, İstanbul, Marmara Üniversitesi Yayını
- Şahin, M. (2006). Sosyal Devletten Tüccar Devlete: Dünyada Ve Türkiye’de Devletin Dönüşümü. N. Falay, M. Şahin, A. Kesik (Ed.), *Kamu Maliyesine Yeni Bakış (Teori ve Uygulama)*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 41-60.
- Tan, J., Peng, M. W. (2003). Organizational Slack and Firm Performance during Economic Transitions: Two Studies from an Emerging Economy, *Strategic Management Journal*, 24(13), 1249-1263, Erişim: 23.06.2010, <http://www.jstor.org/stable/20060619>.
- Taşcı, D., Tokgöz, N. (2006). Akıllı Olmanın Yeni Yolu: Strateji Oluşturma Türkiye’deki Devlet Üniversitelerinin Stratejilerinin Analizi, *14.Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi*, Erzurum
- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü (TRGM). (2009). *Performans Programı Eğitimci Katılımcı Notu*, Ankara, CK Vizyon Savunma ve Danışmanlık Hizmetleri Ltd. Şti., Erişim:15.12.2010.
www.tarimreformu.gov.tr/library/belge/ydiger/Performans_Programi.pdf.

- Taylor, W. B. (1990). *Introduction to Management Science*, 3. Edition, New York, Simon-Schuster, Inc.
- T.C. Başbakanlık. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 – Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: T.C. Başbakanlık
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, (2004). *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, Pilot Kurumlar İçin Taslak*, Ankara.
- T.C. Maliye Bakanlığı. (2008). *2008-2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planı*, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı
- Tenker, L. (1969). *İşletme İktisadı*. Cilt:2. Ankara: Bilgi Basımevi
- The World Bank. (1998). *Public Expenditure Management Handbook*, Washington: The World Bank, Erişim: 11.12.2010, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>.
- Thompson, A., Strickland, A. J. (1996). *Strategic Management-Concepts & Cases*, New York: Irwin McGraw Hill
- Toprak, M., Demir, Ö., Doğanlar, M., Dönek, E., Acar, M. ve Açıkgöz, Ö. (2001). *Küreselleşen Dünyada Türkiye Ekonomisi Serbest Piyasa Devriminin Serüveni*. Ankara: Siyasal Kitabevi
- Tosun, K. (1992). *İşletme Yönetimi-Genel Esaslar*. Ankara: Savaş Yayınları
- Ülgen, H. ve Mirze, K. (2004). *İşletmelerde Stratejik Yönetim*. İstanbul: Literatür Yayınları
- Ülker, Y., İskender, H. (2005). Doğru Maliyet Hesaplamada Güvenilir Bir Sistem: Faaliyet Tabanlı Maliyetleme Ve John Deere Örneği, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı:13, 189-217.
- Ünal, A. (2000). İnsan Kaynakları Yönetimi Sisteminde Ödüllendirme: Ücret Performans İlişkisi, *Kamu-İş*, 5(4), 9-19.

- Usta, A. (2010). Kamu Kurumlarında Örgütsel Performans Yönetimi Süreci, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 78, 31-58.
- Yenice, E. (2006). Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:61, 57-68.
- Yenice, E. (2006). Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi, *Maliye Dergisi*, Sayı:150, 122-132.
- Yılmaz, B. E., Susam, N. (2005). Mali Yapılanma Sürecinde Merkezi Yönetim Bütçe Sistemindeki Değişmelerin Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkileri: Türkiye Üzerine Bir Tahmin Modeli, S. Sezgin, S. Yaraşır, F. Deyneli ve E. Teke (Ed.). *20. Türkiye Maliye Sempozyumu-Türkiye’de Yeniden Mali Yapılandırma: 23-27 Mayıs 2005 Karahayıt/Pamukkale* (s. 114-146). Denizli: Pamukkale Üniversitesi
- Yılmaz, K. (2003). Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 50-51, 67-86.
- Yılmaz, O. (2001). *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*. Ankara: DPT Yayınları
- Yılmaz, O. (2006). Stratejik Planlama ve Kamusal Örgütlerde Esneklik Arayışları. N. Falay, M. Şahin, A. Kesik (Ed.), *Kamu Maliyesine Yeni Bakış*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 143-158.
- Yılmaz, S. (2007). *Performans Esaslı Bütçeleme ve Türkiye’deki Pilot Uygulamalar*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
- Youde, J. G. (1968). Some Behavioral Aspects of Cooperative Bargaining in Agriculture. *American Journal of Agricultural Economics*, 50(5), 1518-1522, Erişim: 23.05.2010, <http://www.jstor.org/stable/1237350>.
- Yörüker, S., Güler, F. (1992). Yeni Bir Sayıştay İçin Düşünceler. *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı:40, 61-65.

Yörüker, S., Karabeyli, L., Kaya, S., Özeren, B. (2003). *Sayıştay'ın Performans Ölçümüne ilişkin Ön Araştırma Raporu*, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma, İnceleme ve Çeviri Dizisi

Yüksel, Ö. (2003). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi