

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI**

**STRATEJİK PLÂNLAMA VE PERFORMANS ESASLI
BÜTÇELEMENİN
TÜRK KAMU MALİ YÖNETİM VE DENETİMİ ÜZERİNE
ETKİLERİ**

Hazırlayan

Mustafa Nafak

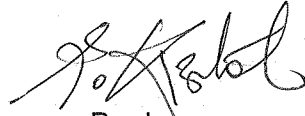
Tez Danışmanı

Yrd. Doç. Dr. Duran Bülbül

Ankara - 2009

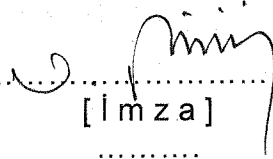
ONAY

Mustafa NAFKAK tarafından hazırlanan "Stratejik Plânlama ve Performans Esaslı Bütçelemenin Türk Kamu Mali Yönetim ve Denetimi Üzerine Etkileri" başlıklı bu çalışma, 29 Nisan 2009 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda (oybirliği/oyçokluğu) ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Maliye Ana Bilim dalında yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.



Başkan

Prof. Dr. Söğüt Kılıç



[İmza]

[Unvanı, Adı ve Soyadı]

Prof. Dr. Duetter Kılıç

[İmza]

[Unvanı, Adı ve Soyadı]

Yard. Doç. Dr. Duetter Kılıç

ÖNSÖZ

Dünyada ve Türkiye’de uygulanan geleneksel kamu politikası araçları ile kamuda etkinliğin, verimliliğin sağlanamaması, ekonomik krizlerin önlenememesi ve kamu harcamalarındaki artışın önlenememesi neticesinde kamu mali yönetim sistemlerinin yeniden yapılandırılması gündeme gelmiştir.

Türkiye’de de bu kapsamda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamaya yönelik, kamu mali yönetimini yeniden yapılandırma çalışmaları gündeme gelmiştir. Çalışmamızda bütçe odaklı yeniden yapılandırma çalışmasının merkezinde yer alan “Stratejik Plânlama ve Performans Esaslı Bütçelemenin Türk Kamu Mali Yönetim ve Denetimi Üzerine Etkileri”ni ortaya koymaya çalışacağız.

İçindekiler

Önsöz	i
İçindekiler	ii
Kısaltmalar Cetveli	viii
Giriş	1

BİRİNCİ BÖLÜM

STRATEJİK PLÂNLAMA, PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME, KAMU MALİ YÖNETİMİ VE DENETİMİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

I. Stratejik Plânlamanın Kavramsal Çerçevesi	3
A. Strateji	3
1. Stratejinin Tanımı ve Amacı	3
2. Stratejinin Sağladığı Faydalar	7
B. Planlama	9
1. Planlamanın Tanımı ve Amacı	10
2. Plânlamanın Yarar ve Sakıncaları	13
3. Etkili Bir Plânlamanın Özellikleri ve Önemi	16
4. Plân Türleri	17
a. Kullanılma Biçim ve Süreleri Açısından Plân Türleri	18
b. Nitelikleri Açısından Plân Türleri	19
c. Teknik Yapılarına Göre Plân Türleri	20

d. Kapsamlarına Göre Plân Türleri	20
C. Stratejik Planlama	21
1. Stratejik Plânlamanın Tanımı ve Gelişimi.....	21
2. Stratejik Plânlama Süreci	29
a. Stratejik Plânlamanın Plânlanması	31
b. Durum Analizi	32
c. Misyon ve Vizyon.....	34
d. Stratejik Amaç ve Hedeflerin Belirlenmesi.....	37
3. Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Plânlama	38
II. Performans Esaslı Bütçelemenin Kavramsal Çerçevesi	40
A. Bütçe Kavramı	41
1. Bütçenin Tanımı.....	41
2. Bütçeleme Teknikleri.....	42
a. Klasik Bütçe Sistemi.....	42
b. Modern Bütçe Sistemleri	44
ba. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi.....	44
bb. Program Bütçe Sistemi.....	45
bc. Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi.....	46
bca. Planlama.....	47
bcb. Programlama	47
bcc. Bütçeleme	47

bcd. Sistem Analizi	47
B. Performans Esaslı Bütçeleme	47
1. Performans Esaslı Bütçelemenin Unsurları : Stratejik Plan, Performans Programı, Faaliyet Raporu İlişkisi.....	50
2. Performans Esaslı Bütçelemenin Amaçları	53
a. Mali Saydamlığın (Şeffaflığın) Sağlanması.....	53
b. Hesap Verme Yükümlülüğünün Gerçekleştirilmesi.....	54
c. Mali Disiplin.....	55
3. Stratejik Planlama Performans Esaslı Bütçeleme İlişkisi.....	56
C. Performans Denetimi	57
1. Denetim Kavramı	57
2. Denetim Standartları	59
3. Denetim Türleri	60
4. Performans Denetiminin Tanımı ve Amaçları.....	60
a. Performans Denetiminin Amaç ve Hedefleri	61
b. Performans Denetiminin Özellikleri	62
c. Performans Denetiminin İlkeleri	63
ca. Hesap Verme Sorumluluğu.....	63
cb. Açık İletişim.....	63
cc. Güvenilir Olma	63
cd. Nesnellik ve Bağımsızlık	63
ce. Değer Katma.....	64
cf. Yeterlilik	64

d. Performans Denetiminin Unsurları	64
da. Tutumluluk	64
db. Verimlilik	65
dc. Etkinlik	65

İKİNCİ BÖLÜM

STRATEJİK PLÂNLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN TÜRKİYE UYGULAMASI

I. Stratejik Plânlamanın Türkiye Uygulaması	67
A. Stratejik Plânlamanın Hukuki Çerçevesi	68
B. Stratejik Planlamanın Kamu Yönetiminde Sağlayacağı Faydalar	71
C. Stratejik Planlama Süreci	74
1. Hazırlık Çalışmaları	76
a. Planlama çalışmalarının sahiplenilmesinin sağlanması	77
b. Organizasyonun oluşturulması	77
c. İhtiyaçların Tespiti	78
d. Zaman Planı	78
e. Hazırlık Programı	79
2. Durum Analizi	79
a. Tarihi Gelişim	80
b. Yasal Yükümlülükler ve Mevzuat Analizi	80
c. Faaliyet Alanları İle Ürün ve Hizmetlerin Belirlenmesi	80

d. Paydaş Analizi	80
e. Kurulu İçi Analiz ve Çevre Analizi	82
3. Geleceğe Bakış.....	84
a. Misyon Bildirimi.....	84
b. Vizyon Bildirimi	85
c. Temel Değerler	85
d. Amaçlar	86
e. Hedefler	86
4. Performans Göstergeleri.....	87
5. Stratejiler.....	88
6. Maliyetlendirme.....	90
7. İzleme ve Değerlendirme	91
II. Performans Esaslı Bütçelemenin Türkiye Uygulaması	92
A. Performans Esaslı Bütçelemenin Hukuki Çerçevesi	93
B. Performans Esaslı Bütçeleme Süreci	96
1. Performans Programı Hazırlama Süreci	96
a. Program Dönemi Stratejisinin Belirlenmesi.....	98
b. Birim Performans Programlarının Hazırlanması	98
c. İdare Performans Programının Oluşturulması	101
2. Faaliyet Raporları.....	103
C. Performans Göstergeleri	104
1. Girdi, Çıktı ve Sonuç Göstergeleri.....	105

2. Girdi, Çıktı ve Sonuçlar Arasındaki İlişkilere Dayanan Göstergeler	105
a. Verimlilik Göstergeleri.....	105
b. Etkinlik Göstergeleri	106
3. Kalite Göstergeleri	106
D. Performans Değerlendirmesi	108

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE STRATEJİK PLÂNLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN DEĞERLENDİRİLMESİ

I. Türk Kamu Mali Yönetiminde Reform İhtiyacı	112
II. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçelemenin Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi üzerindeki Etkileri	115
A. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme ile Ulaşılması Hedeflenen Sonuçlar ve yaşanan Zorluklar	117
B. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme Pilot Uygulama Sonuçları ve Geline Son Durum	126
C. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçelemenin Kamu Mali Yönetiminde Başarıyla Uygulanabilmesi İçin öneriler	130
Sonuç.....	132
Kaynakça	136
Özet	147
Abstract.....	148

Kısaltmalar Dizini

Adı geçen eser	: a.g.e.
Adı geçen kılavuz	: a.g.k.
Adı geçen makale	: a.g.m.
Adı geçen özel ihtisas komisyon raporu	: a.g.ö.i.k.r.
Adı geçen rehber	: a.g.r.
Adı geçen tebliğ	: a.g.t.
Avrupa Birliği	: AB
Devlet Planlama Teşkilatı	: DPT
Güçlü yönler, Zayıf yönler; Fırsatlar, Tehditler	: GZFT
Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	: KMYKK
Performans Esaslı Bütçeleme	: PEB
Planlama, Programlama, Bütçeleme Sistemi	: PPBS
Sayfa	: s.
Stratejik Planlama	: SP
Stratejik planlama kılavuzu	: SPK
Uluslar arası Para Fonu	: IMF
Ve benzeri	: vb.
Ve diğerleri	: vd.

GİRİŞ

Dünya ekonomilerinde yaşanan krizler, kamu harcamalarının ve dolayısıyla vergilerin sürekli artışı, küreselleşme eğilimleri, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler birçok ülkede kamu mali yönetim anlayışının sorgulanmasını ve sonucunda da kamu mali yönetim sistemlerinde reform arayışlarını beraberinde getirmiştir.

Türkiye'de de dünyadaki gelişmelere paralel olarak, kamu mali yönetimi alanında her zaman gündemde olan reform arayışları, son yıllarda daha da artmıştır. Kamu mali yönetimi reformları çerçevesinde bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde mali disiplini ve mali saydamlığı sağlamak, kaynakları stratejik önceliklere göre dağıtmak, kaynakların etkin, ekonomik, verimli şekilde kullanılmasını sağlamak ve harcama sürecinin hesap verilebilirliğini sağlamak kavramlarının önem kazandığı görülmektedir.

2003 yılının sonunda yasalaşan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bu beklentileri karşılamaya yönelik düşünülen reform girişiminin temel unsurları olarak stratejik planlama (SP) ve performans esaslı bütçeleme (PEB) sistemleri öne çıkmıştır.

Planlama ve yürütme sorumluluğu Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına verilen SP ile kamu kuruluşlarında politika üretme kapasitesinin oluşturulması, kamu idaresi düzeyinde hazırlanan stratejik planlarla idarelerin varlık nedenlerini ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirerek politika ve öncelik ortaya koyabilmeleri ve performans göstergeleri geliştirerek de başarılarını ölçebilmeleri amaçlanmaktadır.

PEB sistemi ile de girdi odaklı geleneksel bütçe anlayışından, çıktı-sonuç odaklı performans bütçeleme anlayışına geçilmektedir. Stratejik

planla bütnletirilmi olarak uygulanacak olan PEB sistemi mali saydamlığı ve hesap verilebilirliği sağlamayı amaçlamaktadır. PEB sisteminin planlama ve yürütme sorumluluğu ise Maliye Bakanlığındadır.

Kamu mali yönetim sistemimiz açısından önemli değişiklikler getiren SP ve PEB sistemlerinin kamu mali yönetim ve denetim sistemimiz üzerine etkilerini ortaya koymayı hedeflediğimiz çalışmamızın birinci bölümünde SP ve PEB'nin kavramsal çerçevesini strateji, planlama, SP, bütçeleme, performans denetimi ana başlıkları altında ortaya koymaya çalışacağız.

Çalışmamızın ikinci bölümünde SP ve PEB'nin Türkiye uygulamasını SP'nin hukuki erevesi, kamu yönetiminde sağlayacağı faydalar, SP süreci, PEB'nin hukuki erevesi, PEB süreci, performans göstergeleri, performans değerlendirmesi ana başlıkları altında ortaya koymaya çalışacağız.

nc bölümde ise söz konusu sistemlerin Türkiye uygulamasını kamu mali yönetiminde reform ihtiyacı, SP ve PEB'nin kamu mali yönetimi ve denetimine etkileri ve SP ve PEB'nin kamu mali yönetiminde uygulama zorlukları ana başlıkları altında değerlendirilmeye çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

STRATEJİK PLÂNLAMA, PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME, KAMU MALİ YÖNETİMİ VE DENETİMİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

I- STRATEJİK PLÂNLAMANIN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

A. Strateji

1. Stratejinin Tanımı ve Amacı

Strateji ilk olarak askeri literatürde ortaya çıkmış olup, askeri literatürde strateji düşman karşısında belirlenmiş hedeflere ulaşmak için eldeki bütün kaynakların düzenlenerek kullanılması, hareketlerin ve operasyonların tasarlanması ve yönetilmesi sanatıdır. Strateji savaş plânını yapar ve öngörülen hedefe ulaştıracak yolu belirler, amacı düşman karşısında zafer kazanmaktır.

Strateji sözcüğü etimolojik olarak; Helence'de stratos ordu, ago kullanmak manasına gelen iki kelimenin birleşmesinden oluşmakta ve orduyu kullanmak anlamına gelmektedir. Strateji harbin prensiplerinin harbin hazırlanması, sevk ve idare edilmesine uygulanmasıdır¹. Türkçe'de strateji sürme, gönderme, götürme ve gütme anlamlarında kullanılabilmektedir².

¹ Oğuz Turan, **Türklerde Stratejik ve Taktik Düşünceler: (Mete'den Atatürk'e Kadar)**, İstanbul, Belge Yayınları, 1986, s.13.

² Erol Eren, **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, 7.Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, Kasım 2005, s.1.

Strateji kavramının ilk olarak ne zaman ortaya çıktığı bilinmemekle birlikte binlerce yıldır kullanılmaktadır. Tarihi süreç içinde değerlendirildiğinde Büyük İskender, Sezar, Hanibal, Atilla, Cengiz Han, Napolyon Bonaparte, Atatürk gibi devlet adamları ve komutanlar stratejiye hem bir anlam kazandırmışlar, hem de stratejinin bir “düşünme yöntemi” olduğunu bize göstermişlerdir. Strateji hakkında günümüze intikal eden en eski eser M.Ö. 51 yılında Romalı devlet adamı ve komutan olan Jul Sezar’ın yazdığı Gallia Savaşları adlı kitap olup, bu konuda 1700’lü yıllardan itibaren artarak günümüze kadar on binlerce kitap yazılmıştır³.

Türk düşünce hayatında strateji hakkında çok fazla eser bulunmamaktadır. Ancak bu Türklerin strateji kavramından uzak oldukları anlamına gelmemektedir. Türk Ordusu dünyanın en güçlü ordularından birisi olma niteliğini Hun İmparatoru Mete’den itibaren 2200 yıldır sürdürmektedir. Atatürk’e kadar uzanan zengin tarihimizde yer alan içinde savaşlarda izlenen taktik ve stratejilerin daima ortak noktaları ve esasları mevcut olmuş ve dünyadaki mevcut strateji anlayışını da etkilemiştir.

Prusyalı general ve askeri yazar Carl Von Clausewitz 19. yüzyılın en önemli strateji yapıtı olan Savaş Üzerine adlı eserinde stratejiyi; strateji muharebenin savaşın amaçlarına hizmet edecek şekilde kullanılmasına yönelik olarak; savaş plânını yapar ve öngörülen hedefe göre ona ulaşılmasını sağlayacak bir dizi eylem saptar, ayrı ayrı seferlerin plânlarını hazırlar ve her birinde verilecek muharebeleri örgütler şeklinde tanımlamaktadır⁴. Stratejiyi Napoleon harbin yüksek kısımları, Liddell Hart siyasi amaçlara ulaşmak için askeri imkânların dağıtımı ve uygulanması; Montgomery ise milli politikanın gayelerini gerçekleştirmek için, silahlı

³ Erol Mütercimler, **Yüksek Stratejiden Etki Odaklı Harekâta Geleceği Yönetmek**, 2.Baskı İstanbul, Alfa Basım Yayın, 2006, s.40.

⁴ Carl Von Clausewitz, **Savaş Üzerine: (Derleme)**, May Yayınları, İstanbul, 1975, s.125.

kuvvetler ve ikmal maddeleri gibi askeri vasıtaları dağıtma ve uygulama sanatı olarak tanımlamaktadır⁵.

Çağlar içinde ulusların rekabet üstünlüğü elde etme yarışı, askeri alanın dışındaki alanlara da taşıdığı stratejinin anlamı da genişleyerek, yalnızca askeri alanda kullanılan bir kavram olmaktan çıkmıştır. Buna paralel olarak strateji kelimesi Türkçe sözlükte “Önceden belirlenen amaca ulaşmak için tutulan yol, bir ulusun benimsediği politikalara en fazla desteği vermek amacıyla politik, ekonomik, psikolojik ve askeri güçleri bir arada kullanma bilimi ve sanatıdır” şeklinde tanımlanmaktadır⁶.

İkinci Dünya Savaşından sonra rekabet üstünlüğü arama askeri alandan daha çok ekonomik alana kaymıştır⁷. Bunun sonucu olarak strateji 1960’lı yıllar sonlarından başlayarak, 1980’li yıllar sonlarında yoğunlaşarak işletme ve yönetim literatüründe oldukça önemli bir yer edinmiştir. Bir işletmede strateji uzun dönemli amaç ve hedefleri belirleme; sonrasında bu amaç ve hedefleri elde etmeyi, rakiplere üstünlük kurmayı ve işletmenin iç çevreden kaynaklı güçlü ve zayıf yanlarının dış çevrenin fırsat ve tehditleriyle uyum sağlamasına hizmet edecek faaliyetlerin tespit edilerek, bu faaliyetler için ihtiyaç duyulacak kaynakların tahsis edilmesini kapsar.

Strateji geleceğe ilişkin kritik yolları belirleme sürecinden oluşur. Strateji bugün bulunduğumuz yeri, yarın olmak istediğimiz yerle kalıcı ve somut bir şekilde ilişkilendiren entelektüel bir yapıdır⁸. Bu ilişkilendirmeyi geleceği öngörmeye çalışan, öngördüklerini işletmenin amaçları açısından analiz eden, analiz sonuçlarına göre karar veren gelecek yönelimli bir bakış

⁵ Turan, **a.g.e.**, s.14.

⁶ Hasan Eren vd., **Türkçe Sözlük**, Türk Dil Kurumu TTK. Basımevi, Ankara, 1988, s.1341.

⁷ Mehmet Barca, Asım Balcı, “Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabılır”, **Amme İdaresi Dergisi**, Haziran 2006, s.36.

⁸ Gordon R.Sullivan, Michael V., **Umut Bir Yöntem Olamaz**, Boyner Holding Yayınları, İstanbul, 1997, s.124-125.

açısıyla yapmaktadır. Stratejik bakış açısı işletme açısından belirsizliği ve riski azaltmayı hedeflemektedir.

Strateji imkânlarla şartları örtüştürme, amaçlarla araçları birbirine bağlama sanatıdır. Strateji karar ve hedef faktörleri arasında bağlantı sağlayan bir köprüdür. Karar ileriye dönük tutum; amaç, hedef ise ileride gerçekleşmesi istenen durumdur. Strateji değerlerinizi, vizyonunuzu ve sizi siz yapan kritik prosesleri, kısacası özünüzü anlamanızı sağlar ve üzerinde etkin bir eylem stratejisi geliştireceğiniz zemini hazırlar. Stratejiyi meydana getiren konseptler dizisi örgütü tanımlayan kritik süreçlerden türer. Bir örgüt köklü ve kalıcı değişimi, yalnızca kritik süreçlerini netleştirerek, değiştirerek ve geliştirerek gerçekleştirebilir⁹.

Şu ana kadar yapılan tanımlarda da görüldüğü üzere, her bir tanım stratejinin geleceğe yönelik olma, örgütün rekabet alanını tanımlama, karar ve analiz süreci, savunulması gereken bir pozisyon, dinamik bir plân olma gibi farklı farklı yönlerini öne çıkarmaktadır. Yapılan bir çalışmada 66 değişik strateji tanımına ulaşılmıştır¹⁰. Bu durum strateji konusunda iletişim problemi oluşturabilmektedir.

Her bir farklı tanım aynı zamanda farklı bir stratejik yaklaşımı ifade etmektedir. Dolayısıyla her örgütün kendi şartlarına en çok uyan stratejik yaklaşımı bularak uygulaması gerektiği söylenebilir. Her örgütün ihtiyacını karşılayabilecek bir stratejik yaklaşım bulmak mümkün görünmemekle birlikte, her örgütün yapacağı ilave ve çıkarmalarla bünyesine en çok uyan stratejik yaklaşımı kendisinin oluşturmasının en uygun hareket tarzı olacağı değerlendirilmektedir.

⁹ Sullivan, a.g.e.,s.257.

¹⁰ Stanley C. Abraham, **Strategic Planning A Practical Guide For Competitive Success**, Printed by Phoenix Color, USA,2006.s.4.

2. Stratejinin Sağlayacağı Faydalar

Değişim, belirsizlik ve risklerle dolu bir çevrede strateji örgütün bulunduğu yeri, gitmesi gereken yönü belirlemekte ve bu yönde ilerlemesi için ne yapması gerektiğini tarif etmektedir. Stratejisi olmayan bir örgüt nerede olduğunu, nereye ve nasıl gideceğini bilmeyen bir duruma düşecektir. Fırtınalı bir denizde ilerlemeye çalışan bir gemi için rota ve pusula ne kadar önemliyse, strateji de bir örgüt için o kadar önemlidir.

Bir örgütte stratejinin varlığı, örgütün amaçlarını sağlıklı bir şekilde tespit ederek, bunlara ulaştıracak yapıyı oluşturabilmesi için gereklidir. Stratejisi ve amacı olmayan bir örgüt aynı zamanda faaliyetlerini değerlendirmek, yönlendirmek için gerekli kriterlerden de yoksun demektir. Bu ise örgütün varlığı için tehdit oluşturan hususların veya fırsatların fark edilememesine yol açabilecektir. Bunun sonucunda tedbir getirilmeyen bir tehdit veya değerlendirilmeyen bir fırsat örgüte çok büyük zarar verebilir veya örgütün sonunu da hazırlayabilir.

Artarak devam eden hızlı değişim örgütlerin yaşadıkları çevreye uyum sağlayabilmelerini gittikçe zorlaştırmaktadır. Oysa örgütlerin ayakta kalabilmeleri ve başarılarını devam ettirebilmeleri çevredeki değişimlere uyum sağlayabilme yeteneklerine bağlıdır. Strateji işletmenin çevreye uyum sağlayabilmesini ve başarılı bir şekilde varlığını sürdürebilmesini sağlamaktadır.

Strateji işletmenin iç ve dış çevresine yönelik olarak sürekli yapılan stratejik analizler sayesinde fırsat ve tehditlerin öngörülebilmesini, bu sayede zaman sıkıntısı olmadan ayrıntılı olarak analiz edilerek, çözüm alternatifleri üretilmesini sağlar. Stratejinin yokluğunda ise fırsat veya tehditle yüz yüze gelindiğinde, yani kriz anında çözüm aranacaktır. Kriz

anında ise iş işten geçmiş olabileceği gibi, fırsat veya tehdit öngörülebilseydi faydalanılabilecek olan alternatiflerin çoğu artık kullanılamaz hale gelmiş olabilecektir.

Stratejinin bulunmadığı işletmelerde kaynakların etkin ve verimli olarak kullanılmasını sağlayacak derinlikte stratejik analiz yapılmadığı için kaynaklar etkin ve verimli kullanılamazlar. Stratejik analiz yapılmaması işletmede kararların hiçbir alt yapısı olmadan günlük bilgilere dayalı olarak verilmesine yol açacaktır¹¹.

İşletme stratejisinin olmaması işletmenin tamamen yöneticinin kişilik özelliklerine ve sezgilerine göre yönetilmesine yol açar, yani çekingen bir yöneticinin varlığı durumunda işletme hiçbir riske yaklaşmadan pasifleşir, korkusuz bir yöneticinin varlığı durumundaysa girilmemesi gereken risklere yeterince analiz edilmeden girilebilir. Stratejinin yokluğunda her iki yönetici tipi de işletmeyi tehlikeye sokacaktır.

Strateji yokluğu örgüt alt birimleri arasında uyum sağlanmasını zorlaştırır, hatta çekişmelere yol açar. Oysa strateji örgütün ana stratejisine ve amaçlarına hizmet edecek, birbiriyle uyumlu birim stratejileri ve amaçları da belirleyerek böyle bir durumu önlemektedir. Stratejinin olmaması durumunda alt birimler örgütün ortak amacını değil, kendi amaçlarını gerçekleştirme eğiliminde olacaktır.

Stratejik yaklaşım örgütlerin uzun vadeli düşünebilme becerilerini, yenilik yaratma ve sorun çözme potansiyellerini geliştirmektedir.

1980'li yıllardan itibaren geleneksel kamu politikası araçlarının yetersiz kalmasıyla başlayan arayış sonucunda, geleneksel kamu yönetimi

¹¹ Eren, a.g.e.,s.21.

anlayışından kamu işletmeciliğine doğru bir yöneliş başlamıştır¹². Klasik devlet tanımlamasının yapıldığı bakış açısının dışından, yönetim bilimi açısından bakıldığında devlet, binlerce alt sistemi olan dinamik bir organizasyondur. Geleneksel kamu politikası araçlarının yetersiz kalması ve devletin sorumluluk alanında baş gösteren sorunlar neticesinde stratejik yaklaşımın devlet yönetiminde de kullanılması zorunluluğu doğmuştur. Çünkü stratejik bakış açısı devletin diğer devletlere karşı rekabet avantajı elde edebilmesi, gelecek yönelimli bütüncül bir yaklaşımla kamu yararını maksimize edebilmesi için en uygun yaklaşım olarak görülmektedir.

B. Plânlama

Sürekli katlanarak artan bilgi birikimi teknolojiyi geliştirmekte, gelişen teknoloji üretim ve tüketimi beslemekte, bu ise hayatın her alanındaki değişimi hızlandırmaktadır¹³. Küreselleşme değişimin hızını en çok arttıran etkenlerin başında gelmektedir. Değişmeyen tek şey olan çok hızlı ve çok yönlü değişim belirsizliği artırmakta, bu ise geleceği tahmin etmeyi güçleştirmektedir.

Değişimin hızı ve gelecekle ilgili belirsizlikten hareketle; plânlamanın belirsiz olan gelecekle ilgili bir takım değerler belirlediğini, bunun ise faydasız bir uğraşı olduğunu ileri süren görüşler, plânsızlığın daha kötü sonuçlar doğurabileceğini göz ardı etmektedirler¹⁴. Geleceğin önceden kesin olarak bilinemeyeceği, dolayısıyla en iyi plânların bile belirsizlikler içereceği doğru bir tespittir, ancak geleceği rastlantılara bırakmamak ve

¹² Barca, **a.g.m.**,s.30.

¹³ Alvin Toffler, **Gelecek Korkusu Şok**, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1996, s.38.

¹⁴ Toffler,**a.g.e.**,s.57.

olabildiğince yönlendirebilmek için plânlama yapılması da bir zorunluluktur¹⁵.

Değişimden kaynaklanan yüksek belirsizlik koşullarında gerekli olan ne belirsizliği küçümseyip mevcut işleyişi sürdürmek, ne de belirsizliği abartarak her türlü analizi bir kenara bırakıp sadece içgüdülerle hareket etmektir¹⁶. Bu tarz yaklaşımlar belirsizliğin sonucunda ortaya çıkan tehditlere karşı önlem alınmamasına veya fırsatların değerlendirilememesine neden olabilmektedir. Bu nedenlerle belirsizlik koşullarında dahi, karar alma sürecine katkıda bulunabilecek bilgiyi sağlayacak analiz teknikleri geliştirilmeli ve plânlamaya yönelik kullanılmalıdır.

1. Plânlamanın Tanımı ve Amacı

Yaşamı rasyonel temellere oturtma yolunda modernleşme düşüncesinin en temel araçlarından birisi plânlama olmuştur. Plânlı davranış medeniyet ve kültürün karşılıklı belirleyiciliğinde, kaynağını çağdaş uygarlıktan alarak ortaya çıkmış bir davranış şeklidir¹⁷.

Plânlama ile insan akılcı yöntemlerle doğal ve toplumsal çevre üzerindeki kontrolünü artırmaya çalışır. Plânlama olayların akışına bilinçli olarak müdahaleyi gerektirir. Gelecek merkezli ve iyimser bir eğilim taşıyan plânlama, diğer canlı varlıklardan farklı olarak insanın koşullarını geliştirme ve kendi amaçlarına göre uyarlama kapasitesini ortaya koyan bir düşünme

¹⁵ Hasan Çoban, **Bilgi Toplumuna Plânlı Geçiş**, İnkılap Kitapevi, 1997, (Erişim) <http://www.hasancoban.com>, 18.8.2007.

¹⁶ Gündüz Bulut, **Harvard Business Review Dergisinden Seçmeler Belirsizliği Yönetmek**, MESS Yayınları, s.11.

¹⁷ Örsan Ö. Akbulut, , “Türkiye’de Plânlama Kültürü Üzerine Bir Deneme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:35/1, Mart 2002, s.30-33.

ve uygulama süreci olarak görülür¹⁸. Plânlama ile istenen veya hedeflenen yönde bazı değişimlerin ortaya çıkması amaçlanır.

Genel anlamda plân tutulacak yol ve davranış biçimi; plânlama ise mevcut kaynakların belirli amaçlar doğrultusunda kullanılarak en etkin sonuçları elde etmek için yapılan çalışmalar, gerekli bilgi, teknik ve sistematik eylem programları hazırlamak olarak tanımlanmaktadır¹⁹. Plân ve plânlama işletme, sektör, şehir, bölge ve ülke (ulusal düzeyde) düzeyinde ya da uluslararası düzeyde olabilmektedir²⁰.

Plân kuruluşun politikalarına göre bütününü ilgilendirecek şekilde oluşturulan ve kuruluşun genel hedeflerini, bunlara ulaşmada izlenecek yolları, gerekli süre ve kaynağı kapsayan bir belgedir. Plân neyi (plânlamanın objesi), nasıl (türü), niçin (hedefi), nerede (merkezi ya da ademi merkezi plânlama), ne zaman (kısa, orta, uzun vadeli plânlama), kimin yapması gerektiğini bildirir (5N-1K) ve bunlar uygulandığında nereye ulaşacağını açıklar.

Yönetimin işlevlerinden biri olan plânlama yönetimin temelini oluşturmaktadır²¹. Çünkü plânlama örgütün amaçlarının tespiti ve bu amaçlara erişebilmek için gerekli yol ve araçların belirlenmesi olup, amaçlar belirlenmeden nereye varılacağı, nereye erişilmek istendiği bilinmeden bir örgütün kurulması söz konusu olamaz. Plânlama işlevinde de bilgi toplama, analiz yapma, varsayımların kurulması ve karar verme gibi konular ön plâna çıkar.

18 George Chadwick, A System View of Plânning. Toward A Theory Of The Urban And Regional Plânning Process, aktaran Cevdet Yılmaz, "Piyasa Ekonomilerinde Ulusal Plânlama ve Çeşitli Plânlama Yaklaşımları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 32, Sayı 1, Mart 1999, s.85.

19 Halil Seyidoğlu, **Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük**, Adalet Matbaacılık,1992,s.693.

20 Cengiz Ekiz, Ali Somel, "Türkiye'de Plânlama ve Plânlama Anlayışının Değişimi", **A.Ü. SBF-GETA Tartışma Metinleri**, No.81, Ocak 2005, S.2.

21 Malik Yılmaz, "Bir Örgüt Olarak Bilgi Merkezlerinde Yönetim ve Yönetici", (Erişim) <http://bilgibelge.humanity.ankara.edu.tr/ogrelfiles/my/yonetimveyonetici.doc>, 10 Nisan 2008.

Plânlama harekete geçmeden önce düşünmeyi sağlamaktadır. Gelecekteki belirsizliği azaltmak isteyen yöneticiler alınan bütün kararları sistematik bir şekilde incelemek amacıyla yönetimin plânlama işlevinden faydalanırlar. Plânlama, yönetimi sistematik düşünmeye ve gelecekte belli bir zaman sonunda ulaşılmak istenen amaçların açıkça belirlenmesine zorlar²². Plânlama ile bulunulan nokta ile ulaşılması tasarlanan sonuçlar arasında adeta bir köprü kurulmaktadır.

Belirlenen amaçlara yönetim tarafından tasarlanıp, yürürlüğe konulan kısa, orta ve uzun süreli plânlarla ulaşmak mümkündür. Bunun için örgüt hiyerarşisinin her seviyesindeki yöneticiler plânlama yapmak, örgütün temel stratejisini destekleyici amaç ve hedefler belirlemek zorundadır. Ayrıca belirlenen amaçlara ulaşabilmek için kaynakların yönetimi ve koordinasyonu hakkında plânlara yapmak da bir gerekliliktir²³.

Dar anlamda plânlama hedef belirleme, alternatif üretme ve alternatiflerin değerlendirilmesi aşamalarını kapsarken; geniş anlamda plânlama bunlara ilave olarak karar aşamasını, yani alternatifler arasından bir seçim yapılması aşamasını da içerir²⁴.

Bu kapsamda sistemin faaliyette bulunduğu çevrede olabilecek değişiklikler tahmin edilerek, ilgili veriler toplanır ve karar süreçlerine dâhil edilir. İşletmenin bütün bölümlerini ve bunlara ait verileri kapsayan bütünsel bir yöntem olan plânlama ile bütün kararlar uygulanmadan önce dikkatlice değerlendirilip, meydana gelecek kazanç ve kayıplar belirlenir²⁵.

22 Şahsenem Karakaş, “Stratejik Plânlama”, (erişim) <http://www.bilgiyonetimi.org>, 10 Aralık 2007.

23 Yılmaz, **a.g.m.**, s.13.

24 Tamer Müftüoğlu, **İşletme İktisadı**, Ankara, 2003, 4.Baskı, s.514.

25 Gülay Budak, “Öğrenen Örgütlerde Stratejik Plânlama ve Stratejik Öğrenme”, **D.E.Ü.İ.İ.B.F.Dergisi**, Cilt 15, Sayı 1, yıl 2000, s.5.

Modern çağda ulus devletler, toplum yaşamını gelişen bilim sayesinde yönlendirebilecek güce kavuşmuşlardır. Sanayileşmede geç kalan ülkeler plânlamayı kamu yönetiminde etkin bir şekilde kullanarak, hızlı bir şekilde gelişme sağlayabilmişlerdir.

Plânlama kamu yönetiminde kalkınmayı sağlamaya yönelik olarak; toplumsal etkinliklere yol göstermeye ve toplumsal değişimi denetlemeye başlamasıyla birlikte, ekonomik ve toplumsal boyutlar da kazanmıştır.

Plânların konusu gelişmiş ülkelerde ekonomik büyüme ve ekonomik hedefler olurken, gelişmekte olan ülkelerde ekonomik kalkınmanın hızlandırılması ve toplumsal yapının buna paralel geliştirilmesi olmaktadır. Ülke ekonomilerinin plânlanmasında kullanılan plânlama süreçleriyle, işletmelerde kullanılan plânlama süreçleri büyük benzerlikler göstermektedir²⁶.

2. Plânlamanın Yarar ve Sakıncaları

Bir örgütte hangi düzeyde, ne tür bir plânlama yapılacağına plânlamanın sağlayacağı fayda ve yol açabileceği zararlar birlikte değerlendirilerek karar verilmelidir. Genellikle plânlama kavramına olumlu anlam ve işlevler yüklenmiş olmakla birlikte, plânlamanın doğurabileceği bazı sakıncaları da olabilmektedir.

26 Alpay Yurdakul, **İşletme Plânlaması: (Bütçeden Stratejik Yönetime)**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1990, s.15.

Plânlama çok değişik türdeki organizasyonlarda, çok değişik amaçlara yönelik olarak kullanıldığından dolayı birçok yararı olabilmektedir²⁷:

- Plânlama her şeyden önce yöneticileri olayların akışı üzerinde düşünmeye, olayları kendi amaçlarına uygun biçimde yönlendirmeye sevk eder,

- Plânlama yöneticilerin dikkatini geçmiş ve bugünün yanı sıra geleceğe yöneltir, yöneticilerin kısa vadeli tehdit ve fırsatların ötesindeki tehdit ve fırsatlarla da ilgilenmelerini sağlar,

- Plân amaçlar ve bu amaçlara ulaştıracak strateji, faaliyet, proje ve seçenekler arasında seçim yapmayı sağlar,

- Plân sayesinde ilgili sistemde kim (hangi birim veya kişi), neyi, nasıl, niçin (hangi amaca ulaşmak için), nerede, ne zaman yapacağını bilir,

- Zaman, para, emek vb. kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını sağlar ve israfını önler,

- Yöneticilerin ve bütün çalışanların dikkatini amaçlar üzerinde toplar, dolayısıyla bütün faaliyetlerin amaçlar doğrultusunda olmasını sağlar,

- Örgütün alt bölümlerindeki tüm faaliyet, imkân ve çabaların eşgüdümünü sağlar,

- Daha rasyonel kural ve ilkelerin geliştirilmesini sağlar,

- Kontrol ve denetimde kullanılacak standartları ortaya koyar,

- Belirsizlikleri ve değişimi dengeler,

- Kriz durumları, gecikmeler ve bu gibi işletme çalışmalarına zarar verici etkenleri önceden görüp gerekli tedbirleri alma imkânı sağlar,

- Sınırsız sayıdaki ihtiyaç ve beklentilerle, kıt kaynaklar arasında bir denge sağlar.

- Örgütün belirlenmiş amaçlarının kendi aralarında önem derecelerine göre bir sıralamaya tabi tutulmasını sağlar,

- Tespit edilen amaçları gerçekleştirmek için gerekli mali kaynakları temin etmek için araştırma yapmaya yönlendirir,

²⁷ Mina Özevren, **Stratejik Plânlama Hazırlık Dönemi Eğitim Programı**, (Erişim) http://muspo.marmara.edu.tr/doc/Mina_Ozevren_sunu.ppt, 22.08.2007 ve Oktay Alpugan vd., **İşletme Ekonomisi ve Yönetimi**, Beta yayın, İşletme Ekonomisi Dizisi:53, İstanbul, 1997, s.145.

Eğer gidilecek yol belirlenmemiş ise, yani plân yoksa her yol doğru olur. Oysa gelecekte olabilecekler üzerinde yaklaşık bir düşünceye sahip olmak, hiç bir şey bilmemekten daha iyidir²⁸. Unutulmamalıdır ki Montaigne'nin de söylediği gibi gideceği limanı bilmeyen gemiye hiç bir rüzgârdan fayda gelmez²⁹.

Belirsizliğin çok yüksek olduğu, yeterli bilgi temin edilemediği durumlarda plânlama yarardan çok zarar getirebilir. Bu gibi durumlarda örgütlerde karar verecek kişinin sezgi gücüne dayalı hareket etmesi gerekebilir. Plânlama ve sezgi gücüne dayalı hareket etmek birbirine tamamen aykırı kavramlar değildir. Bir örgüt için optimum planlama düzeni gerekli durumlarda plânlama, gerekli durumlarda ise sezgi gücüne dayalı hareket etmek tercih edilerek oluşturulabilir.

Plânlamanın sayılan tüm bu yararlarının yanı sıra, planlamada başarısız olan organizasyonların başarısızlığı planlamış olacakları gerçeğinden hareketle, planlamanın organizasyon açısından olabilecek sakıncaları da göz önünde tutulmalıdır³⁰;

- Plânın eksik veya yanlış olması tüm çabaları yanlış yöne yönlendirebilir

- Plânlama önemli ölçüde zaman, emek, çalışanların ve araçların yüksek nitelikli ve pahalı olmasını gerektirdiğinden, belli büyüklüğün altındaki işletmeler bu yükü kaldıramayabilir,

- Plânlamada aşırı ayrıntılara girilmesi zaman ve işgücü açısından yüksek maliyet doğurur,

28 Kutluhan Yılmaz, "Kamu Kuruluşları için Stratejik Plân Uygulaması", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 50-51.

29 Michel de Montaigne, (Erişim)<http://tr.wikiquote.org>, 23.08.2007.

30 Alpugan, **a.g.e.**,s.153-154 ve Müftüoğlu , **a.g.e.**, s.517

- Aşırı plânlama ve plâna tutkunluk yöneticilerin dikkatlerini gereğinden fazla geleceğe yönelterek, bu günü ihmal etmelerine, mevcut imkânların ve bugünün yeterince değerlendirilememesine yol açabilir,

- Plânlama ile oluşan standart yöntem ve çalışma düzenleri değişim ve gelişmelere direnç oluşturabilir, çalışanların girişim, yaratıcılık, doğaçlama yeteneklerini kullanmalarını, inisiyatif üstlenmelerini önleyebilir,

- Plânın kapsayacağı süre, detayı ve esnekliği iyi ayarlanamadığı takdirde plânlama yarardan çok zarar getirebilir.

Plânlamanın sağlayabileceği fayda ve yol açabileceği zararlar, örgütün özellikleri iyi analiz edilerek örgüt için hangi düzeyde, ne tür bir plânlama gerektiği, en doğru, en yararlı plânlama düzeninin nasıl olması gerektiğine karar verilmelidir. Örgüt için gerekli olan optimum plânlama seviyesi yakalandığında, plânlama örgüt için vazgeçilmez olacaktır. Unutulmamalıdır ki amaç mükemmel planlama yapmak değil, örgüt için optimal planlama düzenini kurmaktır.

3. Etkili Bir Plânlamanın Özellikleri ve Önemi

Gelecekteki fırsat ve tehditleri öngörerek faaliyetlerin başarılı bir şekilde yürütülmesi ve sonuçlandırılabilmesi için bir plânlama sisteminin taşınması gereken nitelikleri şu şekilde özetleyebiliriz;

- Plânlamanın sözde kalmayarak uygulamaya geçirilebilmesi, plânın örgütün bütün kademelerince benimsenmesi, uygulamada aksaklıkların en aza indirilebilmesi için planın üst yönetimce benimsenerek desteklenmesi ve üst yönetimin plânlama sürecine katılması en temel gerekliliktir.

- Plânın amaçları, amaçlara ulaşmada kullanılacak yöntemler, yetki ve sorumluluklar açık, net, anlaşılır olarak ortaya konulmalıdır.

- Plânlamanın örgütün alt birimleri arasında iyi bir iletişim ve koordinasyon sağlayabilmesi için; birimlerin görev tanımları, yetki ve sorumlulukları net olmalıdır. Alt birimler arası ortaya çıkacak uyumsuzluklar örgütün tamamının başarısızlığına yol açabilecektir.

- Plânın tüm alt sistemlerdeki bizzat plânın uygulayıcıları olacak çalışanların katılımıyla hazırlanması plânın daha gerçekçi, tutarlı, uygulanabilir olmasını; çalışanların yönetime katılmalarını, sistemi, yaptıkları işi ve planı sahiplenmelerini sağlayacaktır. Katılımcı bir şekilde hazırlanan plân aynı zamanda alt sistemler arasındaki eşgüdümü de sağlayacaktır.

- Plân iç ve dış çevredeki sürekli olan değişime uyum sağlayabilecek, değişimi kurum için fırsat haline getirebilecek esneklikte olmalıdır. Planın örgüt üzerinde bir baskı aracı haline gelmeme için, iç ve dış çevredeki değişime uygun olarak revize edilmelidir.

- Plânın kapsadığı zaman süresi ne plânlamayı anlamsız kılacak kadar kısa, ne de yapılan plânın gerçekçiliğine zarar verecek kadar uzun olmamalıdır.

4. Plân Türleri

Değişen şartlara göre uygulanabilecek plân türleri de değişmektedir. Planın uygulanacağı organizasyonun yapısı, gelişme seyri; organizasyonun hangi düzeyi için kullanılacağı, uygulanacağı zaman aralığı, organizasyonun gelişme trendi vb. hangi tür planın kullanılacağı konusunda belirleyici olmaktadır.

Plânlar; plânın objesi, süresi, nitelikleri, kullanma biçimi, amaçları, hedefleri, esneklikleri ve organizasyonun türü gibi esas alınan ölçüte göre farklı şekillerde sınıflandırılabilir³¹;

a. Kullanılma Biçim ve Süreleri Açısından Plân Türleri

Kullanılma biçimleri açısından plânlar tek kullanımlık plânlar ve sürekli plânlar diye ikiye ayrılır. Tek kullanımlık plânlar genellikle kısa süreleri kapsar ve programlar, bütçeler, projeler ve ayrıntılı plânlar şeklinde sınıflandırılır³².

Sürekli plânlar ise politikalar, standart yöntemler, standart kurallar, ilkeler, felsefeler gibi sürekli nitelik taşıyan plânlardan ve her dönem sonunda gözden geçirilerek bir yıl yeniden uzatılarak sürekliliğe kavuşturulan uzun süreli işletme plânları ile yıllık programlardan oluşur³³.

Plânlar kapsadıkları zamana göre kısa, orta ve uzun vadeli plân olmak üzere üçe ayrılır. Bu plân türlerinin süreleriyle ilgili kesin rakam vermek yanlış olmakla birlikte; genellikle bir yıla kadar olan plânlar kısa, 1-5 yıl arası plânlar orta, 5 yıldan daha uzun süreli plânlar uzun vadeli plân olarak kabul edilmektedir.

Kısa vadeli plânlarda kesin değişmezlik görülür, kurumun yapısı, stratejisi ve nitelikleri sabit olarak değerlendirilir³⁴. Genellikle bir dönemli plânlardır ve kısa vadeli plânlarla gerçekleştirilebilir, sonuçlara ulaşılması daha olasıdır. Yıllık programlar, bütçeler kısa vadeli plânlardır.

31 Alpugan, **a.g.e.**, s.147; Müftüoğlu, **a.g.e.**, s.513; ÇOBAN, **a.g.e.**, S.Sadi Işıklar, **İşletme Plânlaması**, Şahinkaya Matbaacılık, İstanbul, 1997, s.2-3

32 İlker Akat, Gönül Budak, Gülay Budak, **İşletme Yönetimi**, İzmir 1997, s.150.

33 Akat, **a.g.e.**, s.150.

34 Mehmet Öztürk, **İşletme ve Yönetim**, Papatya Yayıncılık, 2003, s.163.

Orta vadeli plânlar uzun vadeli plânlara göre daha düşük, kısa vadeli plânlara göre daha yüksek belirsizlik şartlarında kullanılır. Orta vadeli plânlar uzun vadeli plânların uygulama aracı niteliğinde olabilmektedir³⁵.

Uzun vadeli plânlar kurumun veya işletmenin tamamını ilgilendiren, belirsizliğin yüksek olması nedeniyle kesinlik taşımayan uzun süreli hedefleri, ana politikaları, hedeflere götürecek ana ilkeleri belirler. Uzun süreli plânlar faaliyet alanlarında ve amaçlarında temel değişiklikler yapılmasına açıktır. Burada kurumun faaliyetleriyle ilgili her konu değişken olabilmektedir.

b. Nitelikleri Açısından Plân Türleri

Nitelikleri açısından plân türleri ise stratejik plânlar ve yönetsel plânlardır. Stratejik plânlama genel olarak kurumun tamamını ilgilendiren, kurumun büyüme ve gelişimini etkileyen büyüme hedefleri vb. sorunlarla ilgili, kurumun bulunduğu çevredeki durumunu dikkate alarak yapılan plânlardır³⁶. Çalışma konumuzu da ilgilendiren SP geleceğe yönelik, bütüncül ve sürekli bir planlama türüdür. SP değişim ve belirsizlik koşullarında örgüt ile çevresi arasındaki ilişkiyi iç, dış çevre ve paydaş analizi yardımıyla düzenlemeye yönelik bir planlama türüdür.

Yönetsel plânlar stratejik plânlarla saptanan amaçlara ulaşmada nasıl hareket edileceğini belirler ve genellikle örgütün kontrolünde bulunan öğelerle ilgilidir.

35 Alpugan, a.g.e.,s.150.

36 Arthur A.Jr Thopson, "Strategic Management: Concepts and Cases" aktaran Çoban, a.g.e.,1997.

c. Teknik Yapılarına Göre Plân Türleri

Teknik yapılarına göre plân türleri değişmez plânlar, seçeneklere göre değişmez plânlar ve değişken plânlardır. Bu plân türleri öngörülerde ortaya çıkan değişikliklere göre şekillenmektedir.

Değişmez plânlarda, plânın uygulama süresi içinde varsayımlarda değişiklik olması durumunda, plânda değişiklik yapılması söz konusu olmamaktadır. Ancak kabul edilen varsayımlarda çok önemli değişiklikler ortaya çıkması durumunda plân yeniden yapılmaktadır. Bu plân türü plânlarda değişiklik yapmanın uzun zaman alması ve maliyetinin yüksek olması durumunda tercih edilmektedir³⁷.

Seçeneklere göre değişmez plânlarda ise öngörülen her farklı durum için ayrı bir plân hazırlanmakta, öngörülerden hangisi gerçekleşirse onunla ilgili plân uygulamaya konulmaktadır. Ancak her farklı durum için ayrı bir plân hazırlanması da plânlamanın maliyetini artırmaktadır³⁸.

Değişken plân türünde ise gerçekleşmesi beklenen her iş hacmine uyarlanabilen bir plân hazırlanmaktadır. Değişken plânlamanın en önemli yararı sapmaların ve bunun sorumlularının zamanında saptanmasına yardımcı olmasıdır.

d. Kapsamlarına Göre Plân Türleri

Kapsamlarına Göre Plânlar ise işletmenin tamamına yönelik olan genel plânlar ve işletmenin bir bölümü veya bir kısım işlere yönelik olan plânlardır.

37 Alpugan, **a.g.e.**,s.151.

38 Öztürk, **a.g.e.**,s.165.

C. Stratejik Plânlama

1. Stratejik Plânlamanın Tanımı ve Gelişimi

Küreselleşme, teknolojinin hızla ilerlemesi, bilginin her geçen gün katlanarak artması ve benzeri nedenlerden kaynaklanan, hızlı ve sürekli değişim ile mevcut rekabet koşulları hayatın her alanını olduğu gibi, organizasyonları da önemli ölçüde etkilemekte, belirsizliğe yol açmakta ve organizasyonların önüne çözülmesi gereken yeni problem sahaları çıkarmaktadır.

İster mevcut rekabet koşullarında ayakta kalarak yaşamını devam ettirebilmek ve büyüebilmek isteyen işletmeler, isterse değişen dünya koşullarında yerini almaya çalışan ülkeler olsun, tüm organizasyonlar söz konusu belirsizlik ortamından kurtulmak ve varlıklarını tehdit altında bırakmamak için değişime uyum sağlamak zorundadırlar. Değişimi kabullenerek, değişimi denetleyerek onunla birlikte yaşamayı öğrenen örgütler önemli bir rekabet avantajı ve üstünlük sağlayabilirken; bunu başaramayan örgütler çöküşe mahkum olmaktadır. Organizasyonların geleceği değişen şartlara uyum sağlayabilme yeteneklerine bağlıdır³⁹.

Organizasyonların değişen şartlara uyum sağlayarak etkili ve verimli olabilmeleri için, günümüze kadar çeşitli yönetim kuramları geliştirilmiştir⁴⁰. Yönetimin belirli ilke ve kurallara sahip bir çalışma alanı haline gelmesini sağlayan yönetim kuramları tarihsel gelişim süreci içinde, kronolojik bir sınıflandırma temel alınmak suretiyle Klasik, Neo-klasik ve Modern Yönetim Düşüncesi olarak sınıflandırılmaktadır. Frederick W.Taylor, Henri Fayol ve Max Weber'in yönetimle ilgili ortaya attığı fikirler yönetimin bilimsel açıdan incelenmesine öncülük etmişlerdir⁴¹. 1930'lu yıllara kadar üretkenliği ve

39 Levent Altıntaş, "Bilgi Yönetimi ve Değişim", **Değişim Yönetiminde Kaynak İnsan Dergisi**, Batlaş-Baltaş Yönetim ve Eğitim Merkezi Danışmanlık Yayını, Sayı:7. Temmuz-Eylül 2001.

40 Akat, **a.g.e.**, s.112.

41 İsmail Bakan, **Çağdaş Yönetim Yaklaşımları İlkeler, Kavramlar ve Yaklaşımlar**, Beta Yayınları, Yayın No.:1483, Mayıs 2004, İstanbul, s.1.

organizasyon yapısını ön plânda tutan, insana özel bir önem vermeyen, örgütü yapısal bir süreç olarak ele alan Bilimsel Yönetim (Taylorizm), Resmi Organizasyon ve Yönetim (Fayolizm) ve Bürokratik Yönetim (Max Weber tarafından geliştirilen yönetim felsefesi ve teorisi) Teorilerini kapsayan Klasik Organizasyon ve Yönetim Teorisi hâkimiyetini sürdürmüştür⁴².

1929 Ekonomik Bunalımının da etkisiyle klasik yönetim yaklaşımlarının eksiklikleri daha fazla eleştirilmeye başlanmıştır. Sosyal bir yapı olan örgütün etkinliğini belirleyen temel unsurun insan olduğu, dolayısıyla insana ağırlık verilerek sosyal davranışın teknoloji ve çevre koşullarıyla senkronize edilmesi gerektiği fikirleri davranışsal temelli Neo-klasik Yönetim Teorisinin doğmasına yol açmıştır. 1930-1960 arasındaki yıllarda etkinliğini sürdüren Neo-klasik Yönetim Teorisi örgütle çevresi arasındaki etkileşimleri dikkate almadığı ve örgütü “kapalı bir sistem” olarak gördüğü eleştirileriyle geçerliliğini yitirmiştir. 1960’lı yıllardan itibaren ise davranışsal gelişmeler olgunlaşarak, Modern Yönetim Düşüncesinin doğmasına yol açmıştır.

Organizasyon ve yönetim alanında geliştirilen bu temel kuramları, hızı katlanarak artan değişim ve rekabetle başa çıkabilmek için geliştirilen Toplam Kalite Yönetimi, Benchmarking, Sinerji ve Grup Çalışması, Değişim Mühendisliği, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi, Performans Değerlendirilmesi ve Ölçümü, Bilgi Teknolojilerinden Faydalanma gibi belli dönemlerde adeta moda haline gelmiş birçok yönetim yaklaşımı takip etmiştir⁴³.

Bir organizasyon tarafından kullanılan ve iyileşmeye yol açan yeni bir yönetim tekniği kısa süre sonra rakibi durumundaki diğer organizasyonlarca da uygulanmaya başlanmış, rakipten daha iyi olmak amacıyla uygulanan

42 C.Coşkun Aktan, **Değişim ve Yeni Global Yönetim**, MESS Yayınları, Yayın No.:257, Şahinkaya Matbaacılık, Ekim 1997, s.22.

43 C.Coşkun Aktan, **Değişim Çağında Yönetim**, Sistem Yayıncılık, Yayın No.:414, Aralık 2003, İstanbul, s.11.

yönetim yaklaşımları organizasyonların giderek daha fazla birbirlerine benzemeleri sonucunu doğurmuştur. Oysa değişim ve rekabetle baş edebilmek, rakipten daha iyi olmanın yanı sıra, daha farklı olmayı da zorunlu kılmaktadır.⁴⁴

Sürdürülebilir rekabet avantajının elde edilmesinin, ne operasyonel etkinliği artıran iyi uygulamaların taklidiyle, ne de piyasaya sürülen tek bir yeni ürünle olamayacağının anlaşıldığı günümüzde, sürekli yeni ürünler üretebilen temel yetkinliklerin örgüt bünyesine kazandırılması çabaları artmıştır.⁴⁵

Söz konusu arayışlar sonucunda örgütün çevresini oluşturan rekabet, teknolojik değişim, belirsizlik gibi değişime zorlayan öğelerdeki değişimi, bu doğrultuda yeni amaç, araç ve stratejileri belirleyerek belirsizliği azaltmayı, geleceği daha net hale getirmeyi amaçlayan, esnek ve sürekli yenilenmeye açık SP geliştirilmiş, SP'nin geliştirilmesiyle de stratejik yönetim uygulamaları ortaya çıkmıştır.⁴⁶

Böylece 1960'lı yıllardan itibaren yüzyıllar boyu askeri amaçlı bir kelime olarak kullanılan strateji kavramına dayanan SP ve stratejik yönetim kavramları, işletme yönetimi literatürüne de girmiştir. Milletler arası mücadele alanında geliştirilen ve kullanıla gelen stratejik yaklaşım, milletler arası mücadeleden çok farkı olmayan örgütler arası mücadelelere de adapte edilmeye başlanmıştır⁴⁷.

1960'lardan günümüze sürekli gelişen ve zenginleşen stratejik yönetim, yönetim biliminde önemli araştırma alanlarından biri haline

44 Arman Kırım, **Yeni Dünyada Strateji ve Yönetim**, Sistem Yayıncılık, Temmuz 1998, İstanbul, s.5.

45 Mehmet Barca, Yeni Ekonomide Bilgi Yönetiminin Stratejik Önemi, (erişim) <http://www.bilgiyonetimi.org>, 01.12.2007.

46 Asuna Kutlu, Tuncer, B.Coşkun, "Stratejik Yönetimde Örgütün Rolüne İlişkin Bir Değerlendirme", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 2, Sayı:4, 2000.

47 Abdullah Karakaya, "Stratejik Bilgi Sisteminin Kriz Yönetimine Etkisi", (erişim) <http://www.danismend.com>, 01 Nisan 2008.

gelmiştir. Bugüne kadar etkili olduğu kabul edilen belli başlı on stratejik yönetim okulu olmuş, her biri ortaya koyduğu varsayımı, temel kavramları ve strateji önerileri ile ortaya çıktıkları dönemde uygulayıcılar tarafından belli ölçülerde kabul görmüş ve stratejik yönetim yazınına katkılarını bırakmışlardır⁴⁸.

Bu katkılardan yararlanmak isteyen örgütlerin karşısına hangi stratejik yaklaşımın bünyesine daha uygun olduğunu belirleme sorunu çıkmaktadır. Herkes tarafından kabul edilen bir stratejik yönetim teorisi bulunmamaktadır. Ancak çeşitli yazar/bilim adamlarınca stratejik yönetim yazınına kazandırılan SP ve stratejik yönetim tanımlarının bilinmesi stratejik yönetim düşüncesini anlamada faydalı olacaktır.

Stratejik yönetim stratejilerin plânlanması için gerekli araştırma, inceleme, değerlendirme ve seçim çabalarını, plânlanan bu stratejilerin uygulanabilmesi için örgüt içi her türlü tedbirlerin alınarak yürürlüğe konulmasını, stratejilerin uygulanmadan önce, amaçlara uygunluğu açısından bir defa daha kontrol edilmesini ve uygulamayı müteakip sonuçların değerlendirilmesi ve raporlamayı kapsayan süreçler toplamıdır.⁴⁹

Stratejik yönetim alanında önemli çalışmaları olan Bryson; stratejik yönetimi, bir organizasyonun ne yaptığını, varlık nedenini ve gelecekte ulaşmak istediği hedefleri ortaya koyan bir yönetim tekniği olarak tanımlamaktadır.⁵⁰

W. Barry göre ise; stratejik yönetim, bir organizasyonun gelecekte varmak istediği hedefleri ve bu hedeflere nasıl ulaşılacağını gösteren süreci

48 Fulya Sarvan, vd., "On Stratejik Yönetim Okulu: Biçimleşme Okulunun Bütünleştirici Çerçevesi", **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, 2003, s.73-122.

49 Ufuk Durna, Veysel Eren, "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim", (erişim) <http://www.sgb.gov.tr>, 17.04.2008, s.8.

50 John M. Bryson, **Strategic Planning for public and Nonprofit Organizations**, San Fransisco:Jossey-Bass, 1988, aktaran Aktan, **a.g.e.**,2003,s.69.

analiz eden bir yöntemdir⁵¹. Stratejik yönetim, geleceği yaratmak için işletmenin tüm işlevlerinin ve unsurlarının bütüncül bir yaklaşımla uzun dönemde yönetimidir.

SP ise organizasyon tarafından uygulanacak strateji veya stratejilerin belirlendiği stratejik yönetimin birinci, diğer bir deyişle formülasyon aşamasıdır. Stratejik yönetim ile SP iç içe ve birbirlerini tamamlayan süreçlerdir. Bu iç içelik nedeniyle SP ve stratejik yönetim kavramları aynı anlama gelmemekle birlikte, yaygın olarak birbirinin yerine kullanılmaktadırlar.

SP örgütün ne olduğuna, neyi, niçin yaptığına rehberlik eden ve şekillendiren eylemlere ve temel kararlara ulaşmak için gösterilen disiplinli bir çabadır⁵². Daha uygulamaya dönük bir tanım ise, organizasyonun amaçlarına ulaşmak için gerekli kaynakların elde edilmesi ve dağıtılmasına yön veren misyon, ana amaç, strateji ve politikaları belirleme sürecidir⁵³.

SP ile işletmenin ulaşmayı düşündüğü ana amaçların ve bu amaçlara ulaşmak için gerekli işletme kaynaklarının elde edilmesi, geliştirilmesine yönelik sistematik olarak yazılı değerlemeler yapılır⁵⁴. SP belirlenen amaçlara katkı sağlayacak alternatif sonuçların belirlenmesi, faaliyet ve hizmetlerin buna göre yönlendirilip yürütülerek, ilerlemenin ölçülmesi ve

51 Barry, B.W., **Strategic Planning Workbook for public and Nonprofit Organizations**, St. Paul:Amherst Wilder Foundation, 1986, aktaran Aktan, **a.g.e.**, 2003,s.70.

52 İsmail Bircan, “Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon”, **Planlama Dergisi** 2002, DPT’nin 42. Kuruluş Yılı Özel Sayısı, s.14. ve Şafak Çomaklı, K.Mehmet EKİCİ, T.Zeki Şahım, **Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim**, A-C Yayınevi, Ankara, s.26 ve Durna, **a.g.m.** s.8.

53 John A. Pearce, Fred R. David, (1987). “Corporate Mission Statements: The Bottom Line” Academy of Management Executive, May. s.109-116 aktaran Mustafa Kılıç, Volkan Erkan, “SP ve Dengeli Performans Yönetimi Yaklaşımları Bir Arada Olabilir mi?” , **Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi** Yıl: 2006 Sayı: 2, S.79.

54 Murat Koçyiğit, “İşletmeler Sistem ve Süreç Yönetimlerine Ne Ölçüde Stratejik Yaklaşmaktadır? Eskişehir KOBİ'lerinde Sistem ve Süreçlerin Kullanılmasına Yönelik Bir Değerlendirme”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Ekim 2006, S. 44.

değerlendirilmesi ile bu çabaların maliyetinin belirlenmesini de içerir⁵⁵. SP ile "işini doğru yapma"dan ziyade "doğru işi yapma" amaçlanmaktadır.

SP organizasyonu çevresiyle ve iç faaliyetleriyle beraber bir bütün olarak gören en üst organizasyon seviyesinde oluşur. SP dinamik çevre koşullarını öngörmek ve bu koşullara uygun davranış gösterebilmek için örgütler açısından önemli bir araç niteliğini taşımaktadır. Örgütler stratejilerini belirlerken örgüt-çevre etkileşimlerini, örgütün çevresel faktörlere gösterdiği tepkileri, organizasyon yapısını ve personelin davranışlarını dikkate almak zorundadır. Zira stratejinin ana amacı, örgütün kaynak ve yeteneklerinin elverdiği ölçüde çevreye uyum sağlamaktır⁵⁶.

SP içinde bulunulan duruma göre farklı işlevler üstlenebilen ve farklı amaçlara göre uyarlanabilen bir yönetim aracıdır. Kapsamı ve uygulama biçimi; kamu yönetimi, kamu mali yönetimi, yerel yönetim, yerel kalkınma, kurumsal yönetim ve örgütsel gelişim bağları ile ulusal, yerel ve kurumsal ölçeklere bağlı olarak değişir. Gerçekleştirilecek SP çalışması, plânlamadan beklenen etki, katkı, ihtiyaçlar, kurumsal kapasite ve belki de en belirleyici olarak liderlik doğrultusunda biçimlenir⁵⁷.

Stratejik yönetimin bir uygulama aracı olan SP⁵⁸:

- Organizasyondaki yönetici ve çalışanlarca benimsenmesi durumunda başarılı olacak bir yönetim tarzıdır,
- Devamlılık gösteren bir yönetim plânlaması modelidir,
- Yaygın olarak kullanılan bir karar verme aracıdır ve SP ile şu anda alınan kararlar geleceği belirler,
- Örgüt bünyesinde kullanılan bütün kısa ve uzun vadeli plânlama faaliyetleri arasında eşgüdüm sağlar,

⁵⁵ C.Coşkun Aktan (Editör), Nahit Bingöl, "Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama", **Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Seçkin Yayıncılık, 2006, s.199.

⁵⁶ Budak, **a.g.m.**, s.9.

⁵⁷ Aktan, **a.g.m.**,s.193.

⁵⁸ George Albert Steiner, "Strategic Planning: What Every Manager Must Know", New York, Free Press, 1989,s.13., aktaran Çoban, **a.g.e.**, s.6. ve Bircan **a.g.e.** s.14 .

- Giderek artan hızlı değişme ve gelişmelere uyum sağlamaya yönelik bir plânlama aracıdır,
- Ulusal kaynakların yönetim ve denetimini gerçekleştirmek, üretim ve insan gücünün geliştirilmesi konusunda teknolojik yetersizliği önlemek amacıyla yönelik bir makro plânlama aracıdır.
- İşletme, kurum veya kuruluşun gelecekte nerede olmak istediğinin açıklıkla belirlenmesi sürecidir.

Bir örgütte SP ile gerçekleştirilmesi amaçlanan birçok husus mevcuttur; en başta SP ile örgütün işini daha iyi yapması amaçlanmaktadır. SP ile alınan uzun dönemli kararlarla geleceğin amaçlar doğrultusunda etkilenebilmesi, geleceğe yön verilmesi mümkün hale gelmektedir.

SP ile amaçlanan diğer bir husus ise rekabet üstünlüğü sağlayacak yolların belirlenmesidir. Rekabette üstünlük ise kaynak denetimi, hizmet üretiminin niteliğinin artırılması, yönetimde yenilikleri izleme ve teknolojik araçları kullanma sonucunda sağlanacak etkinlik artışı kuruluş faaliyet alanındaki fırsat ve tehditlerin anında görülüp değerlendirilmesi ile sağlanabilmektedir.

SP plânlı hizmet üretmeyi; belirlenen politikaların, somut iş programlarına ve bütçelere dayandırılmasını; uygulamanın etkili bir şekilde izlenmesini; kamu kuruluşlarının inisiyatif almalarını ve aktif katılımını sağlamaktadır.

SP kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolun tespitini; amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini; kuruluş bütçesinin stratejik plândaki amaç ve hedefleri gerçekleştirecek şekilde hazırlanmasını, kaynak

tahsisinin plandaki önceliklere dayandırılmasını sağlar ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder⁵⁹.

SP ilerlemenin en kolay yolu olarak görülmemelidir; ancak zamanla ilerlemeyi kolaylaştıran bir role sahip olabilir. Çünkü SP ortak bir anlayışı yansıtır, vizyonla geleceği ortaya koyar, gittikçe karmaşık ve dinamik hale gelen dünyamızda değişim için bir yol haritası özelliğine sahiptir, iyi kullanıldığında etkili bir yönetsel araçtır, uzun vadeli bir bakış açısı taşımaya karşın stratejik hedeflere ulaşmaya yönelik periyodik yaklaşımları ve güncellemeleri içermesi nedeniyle esnek ve uyum sağlayıcı bir nitelik taşır, iletişimi teşvik eder⁶⁰.

SP ile amaçlanan nihai sonuç kâğıt üzerinde bir plân metninin elde edilmesi değil, planın hazırlanması esnasında örgüt içinde yaşanan süreçte yapılan analizler, sorgulamalar ve kullanılan teknikler neticesinde gelişen ve ölçülmesi güç olan kurumsal ve bireysel bilgi, beceri ve zihni hazırlıktaki gelişmedir. Yani sürecin çalışanlarda ve idarede yol açtığı idari kültür değişimidir⁶¹.

Bu konuda belirleyici olan üst yönetimin SP'ya karşı olan tutumudur⁶². Yani SP ile hedeflenen sonuca ulaşılabilmesi, üst yönetimin SP'yı bir yükümlülüğü yerine getirmek için veya yürürlükteki yönetim modasına uymak için hazırlanması gereken bir belge olarak değil, kapsamlı bir kurumsal dönüşümü sağlayacak bir süreç olarak görmesiyle mümkündür. SP'nın kurmay birimlere havale edilmeden, bizzat üst yöneticiler tarafından üstlenilmesi sağlanacak faydayı artıracaktır⁶³.

59 DPT, **Kamu İdareleri İçin SP Kılavuzu**, s.7.

60 Stratejik Planlama Kavramı, (erişim) <http://www.strateji.gazi.edu.tr/docs/stratejikplan.pdf> ,19.04.2008.

61 Aktan, **a.g.m.**, s.199.

62 Aktan, **a.g.m.**, s.199.

63 Yılmaz Argüden , “Strateji Planlanır mı?”, Dünya Gazetesi - 12.04.2003,s.2 <http://www.kobifinans.com.tr> , 08.08.2007.

SP stratejik yönetimin bir aşamasını oluşturmakla birlikte literatürdeki yaygın kullanıma paralel olarak, biz de çalışmamızın bundan sonraki bölümlerinde SP kavramı ile stratejik yönetim sürecinin bütününe kastedeceğiz.

2. Stratejik Planlama Süreci

1960'lı yıllarda bu güne kadar stratejik yönetim yazınında iz bırakan her bir stratejik yönetim okulu, SP süreci ile ilgili farklı hususları öne çıkarmış, diğer okullar tarafından ortaya konan düşüncelere getirdiği eleştirilerle veya yaptıkları değişiklik ve ilavelerle kendi SP modelini ortaya koymuştur. Bu sayede SP süreci sürekli bir değişim ve gelişim içinde olagelmıştır. Ortaya Konulan modeller düşünce olarak birbirlerinden büyük farklılık göstermemekle birlikte, detaylarda bazı farklılıklar mevcuttur. Hepsi yaklaşık aynı aşamalardan oluşmakla, aynı tabloları, diyagramları ve teknikleri kullanmakla birlikte, birbirlerinden sadece bunları kullanım şekillerinde ayrılmaktadırlar.⁶⁴

Farklı sektörlerde, farklı çevrelerde var olmaya çalışan çok farklı özelliklere sahip örgütlerin hepsinde standart olarak uygulanabilecek bir SP modeli ortaya konması mümkün görünmemektedir. SP süreci kapsam ve model itibarıyla örgütten örgüte değişmekle birlikte, örgütlerin karakteristik özelliklerine göre adapte edilerek kullanılabilir ortak bir model ortaya konulabilir. Değişik örgüt ve kuruluşlara adapte edilerek uygulanabilecek esnek bir stratejik yönetim modeli uygulamada kolaylık sağlayacaktır⁶⁵.

SP süreci; plânlama öncesi hazırlıkların yapılması, plana temel teşkil edecek analiz sonuçlarına göre organizasyonun uzun vadeli bakış açısını yansıtan misyon ve vizyonun belirlenmesi, uzun vadeli bakış açısını

64 Haluk Ünalı, "Strateji Nedir, Ne Değildir?", **KOBİ Efor Dergisi**, Kasım 2002.

65 Çoban, **a.g.e.**, s.91.

gerçekleştirebilecek stratejik amaçların belirlenmesi, stratejik amaçların ölçülebilir hedeflere ve hedeflerin de kaynak dağılımının yapılacağı projelere indirgenmesi aşamaları takip edilerek şu soruların cevaplmasına yardımcı olur⁶⁶;

- Neredeyiz? Örgütün faaliyetini gerçekleştirdiği iç ve dış ortamın kapsamlı bir biçimde incelenmesini ve değerlendirilmesini içeren durum analizi yapılarak “Neredeyiz” sorusu cevaplandırılır, mevcut durum ortaya konulur.

- Nereye ulaşmak istiyoruz? sorusunun cevabı ise; örgütün varlık nedeninin öz bir biçimde ifade edilmesi anlamına gelen misyon; ulaşılması arzu edilen geleceğin kavramsal, gerçekçi ve öz bir ifadesi olan vizyon; örgütün faaliyetlerine yön veren ilkeler; ulaşılması için çaba ve eylemlerin yönlendirileceği genel kavramsal sonuçlar olarak tanımlanabilecek stratejik amaçlar ve bu amaçların elde edilebilmesi için ulaşılması gereken ölçülebilir sonuçlar anlamına gelen hedefler ortaya konularak verilir.

- Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz? Sorusunun cevabı ise, stratejik amaçlar ve hedeflere ulaşmak için kullanılacak yöntemler olan stratejiler ve faaliyetleri oluşturur.

- Başarılarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz? Uygulama neticesinde alınan sonuçların daha önce ortaya konulan misyon, vizyon, ilkeler, amaçlar ve hedeflerle ne ölçüde uyumlu olduğu, performansın değerlendirilmesi ve sonuçlara göre planın gözden geçirilmesini ifade eden değerlendirme süreci de “Başarılarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz” sorusunu cevaplandırır.

66 DPT, a.g.k.,s.5.

SP bu aşamaları takip ederek organizasyonun belirlenmiş görevlerini, ulaşılmaya çalışıldığı hedefleri ve bunlara ulaşmak için gerekli kaynakları ortaya koyan yukarıdan aşağıya doğru yönelmiş bir süreçtir.⁶⁷

Söz konusu aşamalar arasında kesin bir öncelik sırası yoktur, süreç diye ifade edilmesi, biri bitmeden diğerinin başlamayacağı anlamına gelmemektedir, bu yaklaşım sadece karmaşık ve çok boyutlu bir etkileşim sürecinin daha anlaşılır hale getirilmesini amaçlamaktadır.

a. Stratejik Plânlamanın Plânlanması (Ön Plânlama)

SP örgüt bünyesindeki farklı birimlerden, farklı görev ve birikimlere sahip personelin birlikte çalışmasını ve katılımını gerektiren bir süreçtir. Bu nedenle SP sürecinin en başında SP'nin plânlanması(ön plânlama) veya plan öncesi hazırlıklar olarak adlandırabileceğimiz işlemlerin yapılması gerekmektedir. Bu aşamada SP'nin ne şekilde, hangi birimlerden, hangi grup veya kişilerin katılımıyla yapılacağı, katılımcıların rollerinin ne olacağı, SP için ihtiyaç duyulacak kaynakların neler olduğu ve nasıl sağlanacağı öz olarak belirlenir⁶⁸. SP hazırlığı

- Planlama çalışmalarının sahiplenilmesi,
- Gerekli organizasyon yapısının oluşturulması,
- İhtiyaçların tespit edilmesi,
- İş planının oluşturulması,
- Hazırlık programının yapılması olmak üzere beş aşamada yürütülür⁶⁹.

⁶⁷ Kılıç, a.g.m. s.79.

⁶⁸ İlhami Söyler, "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi?(Engeller/Güçlükler)", *Maliye Dergisi*, Sayı 152 Ocak- Haziran 2007, s.106.

⁶⁹ DPT, a.g.k.,s.11.

SP'nin başarısı başta örgüt üst yönetimi olmak üzere, çalışanlarca benimsenmesine bağlıdır. Örgüt üst yönetimi ve ilgili çalışanların katılımı ile gerçekleşen bu aşamada; katılımcıların desteğinin alınması, SP'nin esaslarının belirlenerek üzerinde mutabakata varılması en baştan, gelecekte çıkabilecek problemlerin önünün alınmasını sağlayacaktır. SP süreci üzerinde mutabakata varılması bu aşamanın en önemli işlevidir ve SPda başarılı olabilmenin vazgeçilmez şartıdır.

b. Durum Analizi:

Örgütün geleceğe yönelik isabetli amaç, hedef ve stratejiler geliştirebilmesi öncelikle güçlü ve zayıf yanlarını, çevrede yer alan fırsat ve tehditler ile tüm paydaşların (etkileşenlerin) organizasyondan beklentilerini ve organizasyona etkilerini değerlendirebilmesini gerektirir⁷⁰. SP sürecinin diğer aşamalarına temel teşkil eden durum analizi aşamasında ise örgütün, 'Neredeyiz' sorusuna cevap oluşturacak somut verilere ulaşılmaya çalışılır.

SP'nin en önemli yönü kapsamlı olması zorunluluğudur. Kapsamlılık kuvvetli ve zayıf yanlar ile fırsat ve tehditlerin tek tek sıralanması olmayıp; pek çok alternatifin ele alınması, pek çok hedefin sınanması, çeşitli sonuçların maliyet ve risklerinin değerlendirilmesi, yoğun bir şekilde veri toplama, objektif bir şekilde veri analizi ve ihtimal hesapları gibi faaliyetlerle karakterize edilebilir⁷¹.

Durum analizi aşamasında elde edilen bilgiler işletme misyonu, amaçları ve stratejilerinin oluşturulmasında kullanılır⁷². Bu aşamada yapılan değerlendirmeler başarılı bir SP'nin ön şartıdır.

SP sürecinde organizasyonun iç ve dış unsurlarının bir arada değerlendirilebilmesi için bir stratejik yönetim tekniği olan GZFT** (Güçlü

70 Kılıç, a.g.m.,s.80.

71 Lütfikan Alpan,"Strateji Belirleme Sürecinin Kapsamlılığı ", (erişim)<http://www.dogus.edu.tr>, 10 Ekim 2007

72 Şahım, a.g.e.,s.61.

yönler, Zayıf yönler; Fırsatlar, Tehditler) analizi temel yöntem olarak kullanılır⁷³. GZFT analizi ile organizasyonun iç ve dış çevresinin mevcut ve gelecek durumları bütünsel olarak analiz edilir. GZFT analizi ile elde edilen veriler stratejik meselelerin tanımlanmasına olanak verir.

Örgütte iç durum analizi mevcut durumun saptanması amacıyla örgütün güçlü ve zayıf olduğu yönlerin belirlenmesi ile sorun ve fırsatlara yanıt verebilme gücünün ortaya konulmasını ifade eder. Buna yönelik olarak organizasyonun görev ve yetkileri, performansı, sorunları, potansiyelleri, kurumsal kültürü, insan kaynakları, teknolojik düzeyi, değerleri analiz edilir. Mevcut durum saptanırken kurumun geçmişte nerede olduğu, şimdi nerede bulunduğu sorularına da yanıt aranır⁷⁴. İç durum analizi örgütün “kendini bilmesi”ni sağlar.

Örgüt dışı değerlendirmede ise fırsat ve sorunlar bugün ve gelecek açısından değerlendirilir. Bu kapsamda mevcut dışsal ortamın piyasa yapısı, teknoloji, makro ekonomik yapı ve ekonomik istikrar, toplumsal ve siyasi durum, yasal sorunlar, teknolojik gelişmeler, kamu politikaları sorunları, paydaş kompozisyonu, rakipler ve rekabet, müşteriler, nüfus hareketleri vb. koşullarının nasıl ve ne yönde değişebileceği değerlendirilir⁷⁵. Örgütün olası fırsat ve tehditlere karşı “ne yapabileceği”nin analizi yapılır.

GZFT analizinin son aşamasını iç ve dış paydaşların tanımlanması ve taranması oluşturur. Paydaş analizi sonucu organizasyonun çalışmaları üzerinde yönlendiriciliği olan, faaliyetlerinden doğrudan, ya da dolaylı olarak etkilenen kesimlerin organizasyondan beklentileri ve organizasyona

73 Kılıç, **a.g.m.**, s.80.

74 Aktan, **a.g.e.**, s.175.

** SWOT (S (Strengths = Güçlü yönler), W (Weaknesses = Zayıf yönler), O (Opportunities = Fırsatlar), T (Threats = Sorunlar, olası sıkıntılar))

75 Aktan, **a.g.e.**, s.175.

verdikleri katkılar saptanarak; organizasyonun neyi, nasıl ve niçin yapması gerektiği belirlenmeye çalışılır⁷⁶.

Yönetimin görevi iç ve dış çevredeki gelişme ve değişmelere örgütün en iyi bir şekilde uyum sağlamasını sağlayıcı tedbirleri alarak, bu etkileşimi örgütün lehine çevirmektir. Bunu ise çevre analizi sonucu iç çevrede tespit ettiği güçlü ve zayıf yanları, dış çevrede tespit ettiği fırsat ve tehditlerle olabildiğince örtüştürerek yapacaktır. Bu sayede güçlü yanların üzerine gidilip, zayıf yanlar iyileştirilebilecek ve fırsatlar değerlendirilip tehditlerden kaçınılabilecektir. Bunun sonucunda ise gerçekçi bir stratejik plâna ulaşılabilecektir.

Çevre analizinin iyi düzeyde yapılmaması örgütün iç ve dış çevredeki anahtar faktörleri tespit edememesine, fırsatların değerlendirilememesine ve sonuçta örgütün zarar görmesine neden olur.

c. Misyon ve Vizyon

Durum analizinden sonra kurum elde ettiği verilere dayanarak misyon, vizyon, ilkeler ile bunlara bağlı olarak stratejik amaç ve hedeflerini belirlemelidir. Bu aşama “Nereye Gitmek İstiyoruz?” sorusunun cevabını oluşturan aşamadır. Misyon, vizyon ve örgüt amaçlarının belirlenmesi aşaması stratejik yönlendirme aşaması olarak da adlandırılmaktadır⁷⁷.

İşletmenin misyonu onun varlığının nedenidir. Misyon “Biz neyiz?”, “İşimiz nedir?” “Gelecekte işimiz ne olmalı?” gibi temel sorulara cevap verir. Misyon işletmenin bu günkü ve gelecekteki faaliyetlerinin, genel rolünün, genel amacının kesin ifadelerle, spesifik olarak ortaya konulmasıdır.

⁷⁶ Kılıç, a.g.m., s.80.

⁷⁷ Hayri Ülgen, Kadri Mirze, **İşletmelerde Stratejik Yönetim**, Literatür Yayınları, İstanbul, 2004, S.63.

Örgütün yaptığı işi ve amaçlarını belirleyen bir misyonu vardır. Örgüt misyonunun tanımlanması zorunluluğu yönetimi, kurumun hizmet alanını açıkça belirlemeye zorlar. Tüm örgütler bir kimliğe sahiptir. Kimlik, bir örgütün mevcudiyetinin sebebidir. "Biz neyiz?" sorusuna kimlik cevap verir. Drucker "Bir örgüt adı, statüsü veya kuruluş beyannamesindeki maddelerle tanımlanamaz. Örgüt görevi ile tanımlanır. Örgütün yalnızca görev ve amacının açık bir şekilde tanımı, örgüt amaçlarının açık ve gerçekçi biçimde ortaya konulmasına imkân sağlayacaktır" diyerek "İşimiz Nedir" sorusunun, "Görevimiz Nedir" sorusuyla eş anlamlı olduğunu söylemiştir. Bu yüzden herhangi bir kurumun bütünlüğünün korunabilmesi ve faaliyetlerinden sonuç alınabilmesi ancak açık seçik, iyi odaklanmış, ortak bir amaçla sağlanabilir. Bu olmadığı zaman örgüt kısa zamanda güvenilirliğini kaybeder⁷⁸.

Faaliyet sahasının sınırlarının iyice belirlenmesi örgütün gelişme yönünü belirlemeyi kolaylaştırır. Görev tanımı örgütün ilkelerini, ne olmayı istediğini ve kime hizmet götürdüğünü uzun vadeli bir görüş halinde açıklayan bir ifadedir. Görev tanımı ile belirlenen kimlik, stratejilerin uygulanması ve amaçların başarılı olarak gerçekleştirilmesini kolaylaştırır. Örgütün misyonu belirlendikten sonra sıra bunları gerçekleştirecek amaçların belirlenmesine gelir.

Organizasyonun var oluş nedenini ortaya koyan misyonun ifade edilmesinin amacı, organizasyon içindeki çeşitli unsurları ortak bir amaç çevresinde birleştirmek, organizasyona stratejik bir yön göstermek ve kaynakların bu doğrultuda kullanılmasını sağlamaktır. Misyon ifadesi bir bakıma örgütün anayasası olarak değerlendirilebilir⁷⁹.

Misyon bildirimlerinde karşılaşılan temel problem organizasyon misyonunun yeterince ayırt edici bir şekilde ortaya konulamamasıdır. Stratejik plânların geneline yol gösterici bir işlev üstlenen iyi hazırlanmış

⁷⁸ Çoban, a.g.e.,s.91.

⁷⁹ Kılıç, a.g.m. s.81.

misyon ifadelerinde bulunması önerilen dokuz unsurun müşteriler, ürünler, hizmetler, yer, teknoloji, hayatta kalma, ilkeler, öz-benlik, toplumsal imaj olduğu ifade edilmektedir⁸⁰.

Örgütler içsel ve dışsal güçlü ve zayıf yönlerini belirledikten sonra; güçlü ve zayıf yönler doğrultusunda ve belirledikleri vizyon ve misyon çerçevesinde nereye varmak istediklerini ortaya koyarlar.

Vizyon, organizasyonun gelecekte ulaşması istenen durumu anlatan kısa, iddialı ve akılda kalıcı ifadedir. Misyon ise örgütün temel amacını ortaya koyar ve vizyon ifadesinin aksine, çeşitli unsurları kapsar ve daha uzun şekilde ifade edilir.

Bazı yazarlarca öncelikle vizyonun oluşması ve misyon dahil diğer süreçlerin vizyonu temel alması gerektiği savunulurken, diğer bir kısmı ise misyonun önce belirleneceği, vizyonun ve diğer stratejik süreçlerin buna göre oluşacağını öne sürmektedir⁸¹.

Vizyonun, “nereye gitmek istiyoruz?” sorusuna cevap oluşturması ve misyonunda oraya ulaşmak için “şimdi nelerin, nasıl yapılması gerektiği” konusunda fikir birliği sağlanmış görünmektedir.

Organizasyonlarda birbirinden farklı faaliyetleri, işlevleri ve projeleri, birimleri, çalışanları uyumlu kılacak; çalışanları ve tüm birimleri bütünsel uyum içinde çalıştıracak, çalışanlarda günlük iş yükü nedeniyle oluşan monotonluk ve sıradanlık duygusu ortadan kaldıracak tek şey paylaşılan bir “Vizyon”dur.

⁸⁰ Kılıç, a.g.m., s.81.

⁸¹ Kılıç, a.g.m., s.81.

d. Stratejik Amaç ve Hedeflerin Belirlenmesi

Daha önceki bölümlerde yapılan “SP örgütün uzun vadeli amaç ve hedeflerinin belirlenmesi, bu amaç ve hedeflerin gerçekleşmesi için gerekli eylem planının ve kaynak tahsisinin yapılmasıdır.” tanımından da anlaşıldığı üzere, amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve gerçekleştirilmesi SP açısından önemlidir.

İç ve dış çevrenin analizini; misyon, vizyonun belirlenmesini müteakip, örgüt içindeki stratejik sorumluluk alanlarının her birinde ulaşılması istenen amaçlar ve hedefler tanımlanır. Amaçlar misyondan çıkarılır ve misyonun gerçekleşmesi yolunda belirlenen, örgütün gelecekte ulaşmayı düşündüğü durum veya uzun dönemli genel sonuçlar olarak da tanımlanabilir. Amaçlar misyona göre daha net, daha ölçülebilirdir. Hedefler ise amaçlara erişmek için gerekli olan kısa dönemli aşama durumları⁸² esas alınarak belirlenir.

Örgüt amaç ve hedeflerinin gerçekleştirilebilmesi tüm çalışan ve paydaşlar tarafından sahiplenilmesine bağlıdır. Bu ise amaç ve hedeflerin çalışan ve paydaşların katılımıyla belirlenmesi durumunda mümkündür. Amaç ve hedeflerin katılımcı yöntemle belirlenmesi, paydaşların amaç ve hedefleriyle, örgütün amaç ve hedeflerinin örtüşmesini sağlayacaktır. Örgüt yönetiminde başarı, ancak örgüt amaç ve hedefleri ile örgüt paydaşlarının amaçları arasında bir denge kurulmasıyla mümkündür.

Amaç ve hedefler politikaların belirlenmesinden, kaynakların seçimine, iş programlarının hazırlanmasına, başarı değerlendirmesine kadar etkin bir araç olarak kullanılırlar ve örgüte yol gösterici fonksiyonlara sahiptirler.

⁸² Çomaklı, a.g.e., s.15.

Amaç ve hedefler⁸³;

- Yöneticilerin ve örgüt çalışanlarının tereddütsüz olarak kendilerinden ne beklendiğini, neyin, kim tarafından, ne kadar sürede yapılması gerektiğini bilmelerini sağlayacak şekilde açık ve anlaşılır olmalıdır,
- Çalışanlar açısından cazip ve ulaşılabilir olmalıdır,
- Çevredeki değişimden kaynaklanan yeni durumlara, fırsat ve tehditlere uyum sağlayabilecek esneklikte olmalıdır,
- Somut ve ölçülebilir olmalıdır,
- Çalışanlarca benimsenebilmeleri için katılımcı yöntemlerle belirlenmelidir,
- Yatay ve dikey olarak birbiriyle uyumlu olmalıdır.

Örgüt amaçları oluşturulurken örgütün teşkilat yapısı esas alınır. Önce örgüt misyonuna uygun uzun vadeli genel amaç ve hedefler belirlenir, uzun vadeli amaçlardan kısa vadeli amaçlar çıkarılır. Genel amaçları örgüt bünyesindeki stratejik işletme birimleri için uzun ve kısa vadeli amaçların belirlenmesi izler. Bu şekilde örgütün tamamı için amaç ve hedefler belirlenerek süreç tamamlanır.

Belirlenecek amaçlar örgütün mevcut yapısıyla uyumlu olarak belirlenmeli, örgütün kuvvetli yönleri ile fırsatları örtüştürmeli, örgütün zayıf yönleri ile tehlikeleri minimize etmelidir. Örgütün bölümleri için belirlenen amaçlar kendi aralarında ve örgütün ortak amacıyla uyumlu olmalıdır. Belirlenen amaçlar aynı zamanda örgütün misyonunu da desteklemelidir.

3. Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Plânlama

Günümüzde SP büyük oranda kar amacı güden örgütlere odaklanmış olmakla birlikte, son dönemde kamu yönetiminin değişen koşullara uyum

⁸³ Çomaklı, a.g.e., s.16.

sağlayabilmesini temine yönelik kamu yönetimi alanında da bir reform aracı haline gelmiştir. Kamu yönetiminin toplumu tatmin eden çözümler üretebilmesi, varlığını etkili bir şekilde sürdürebilmesi ekonomik sorunların çözülmesinin yanı sıra, sürekli değişim ve yenilik eksenine oturtulmasına bağlıdır⁸⁴.

SP'dan çoğu zaman kamu mali yönetimi reformu kapsamında, idari ve mali yapıda orta ve uzun vadeli yaklaşımın hakim kılınması, çıktılar yerine sonuçlara odaklanma, hesap verme sorumluluğu, katılımcılık, bütçelemeye performans esasının uygulanması gibi kavramlarla birlikte bahsedilmektedir. Kamuda SP genelde kapsam ve potansiyelinin daha etkili kullanılabilmesini sağlayacak, bir takım reform ve yönetim bileşenleri ile aynı bütünün parçası olarak düşünülmektedir. SP'nın bir reform aracı olarak etkili olabilmesi geniş anlamda kamu kesimi reformlarının etkili olmasına bağlıdır. Reform olarak SP ile yönetim aracı olan SP ilişkili ama farklı iki olgudur. Yönetim aracı olarak SP ile reform aracı SP arasında karşılıklı bağımlılık mevcut olsa da, birincinin başarısı, ikincinin kapsam, yönetim ve başarısına bağlıdır⁸⁵.

Herhangi bir kamu idaresinde gerçekleştirilecek SP çalışması, planlamadan beklenen etki, katkı, ihtiyaçlar, kurumsal kapasite ve belki de en belirleyici etken olarak liderlik doğrultusunda biçimlenir⁸⁶.

SP, kamuda biçimlenmesini etkileyen faktörler doğrultusunda bir zorunluluğu karşılamak için düzenlenen ve dosyalanan bir belgeye indirgenebileceği gibi, kamu yönetimi reformu kapsamında PEBe beraber kurumsal bir dönüşüm için bir fırsat olarak da algılanabilir. Bu durum tamamıyla ilgili kamu biriminin özelliklerine ve yaklaşımına bağlıdır.

⁸⁴ Yılmaz, **a.g.m.**,s.67.

⁸⁵ Aktan,**a.g.e.**, s.193.

⁸⁶ Aktan,**a.g.e.**, s.193.

II- PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Kamu sektörü harcamalarının ve dolayısıyla vergilerin artması ile kamu sektörü kaynaklı ekonomik krizler birçok ülkede kamu mali yönetim anlayışının sorgulanmasına neden olmuştur. Bu kapsamda kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi, kaynak kullanım kapasitesinin artırılması, kaynak kullanımında etkililik, verimlilik ve tutumluluğun sağlanması, siyasi ve yönetsel hesap verme mekanizmaları ile mali saydamlığın geliştirilmesine yönelik uygulamalar hız kazanmıştır⁸⁷.

Bu kapsamda 1980'li yıllardan itibaren birçok ülkede halkın beklentileri artarak, kamu harcamalarının sadece usulüne uygun yapılması değil, yapılan işlerin etkinliği ve verimliliği sorgulanmaya başlanmıştır. Bunun sonucunda özel sektörde piyasa mekanizması tarafından sağlanan kaynak dağılımı etkinliğini kamu kesiminde sağlayacak PEB geliştirilmiştir.

PEB ile mali disiplini ön planda tutan, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması hedefleyen, merkezden yönetimi esas alan, kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışının aksine çıktı-sonuç esaslı bütçeleme, yönetim ve denetim anlayışına sahip bir bütçeleme yöntemi amaçlanmaktadır⁸⁸.

Çalışmamızın bu bölümünde modern bütçe usullerinden PEB ve onunla ilintili olarak da performans denetiminin kavramsal çerçevesini ortaya koymaya çalışacağız.

⁸⁷ Ertan Erüz, “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu “Türkiye’de Mali Yapılanma”**, Pamukkale Üniversitesi İİBF Yayın No:1.

⁸⁸ Maliye Bakanlığı, **Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi**, Aralık 2004, s.1.

A. Bütçe Kavramı

1. Bütçenin Tanımı

Toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş olan devletin ekonomideki yerinin önemli göstergelerinden biri olan bütçe, genel hatlarıyla devletin belli bir dönemde yapacağı masrafları ve toplayacağı gelirleri tahmin eden, bunların uygulanmasına izin ve yetki veren, yasama organı tarafından çıkarılan kanun olarak tanımlanabilir⁸⁹.

Uzun bir gelişme süreci sonunda bugünkü halini alan bütçe kavramı ilk kez İngiltere’de Magna Carta (Büyük Ferman), daha sonra 1688 tarihli Haklar Kanunu ile kralın vergilendirme yetkisinin sınırlanması ve yapılacak giderleri tespit yetkisinin o ülkenin halk temsilcilerinden oluşan yasama organlarına verilmesi sonucu bütçe hakkı ile ortaya çıkmıştır⁹⁰.

Devletin yaptığı bir mali plan olan bütçe, kamusal mal ve hizmetlerin üretimini, mevcut kaynakların toplumsal gereksinimleri en üst düzeyde tatmin edecek şekilde dağıtılmasını sağlar. Bütçe piyasa ekonomisindeki fiyat mekanizmasına karşılık gelen bir dengeleme mekanizmasıdır.

Bütçe kamu ekonomisinin toplam ekonomi içindeki ağırlığını ortaya koymakta ve bu bağlamda oylama yöntemi ile halkın, bütçe hakkı ile siyasi iktidarların toplumsal ihtiyaçlara yönelik ekonomik ve sosyal tercihlerini yansıtmaktadır⁹¹.

⁸⁹ Özhan Uluatam, **Kamu Maliyesi**, Ankara 1996,s.7., Akif Erginay, **Kamu Maliyesi**, Ankara 1994, Savaş Yayınları,s.156.

⁹⁰ Duran Bülbül, H.Lütfü Ejder, Özgür Şahan, **Devlet Bütçesi**, Ankara 2005, Gazi Kitapevi, s.3; Erginay,**a.g.e.**,s.3

⁹¹ Bülbül,**a.g.e.**, s. 3; Erginay,**a.g.e.**,s.158.

Bütçe günümüzde sahip olduğu ekonomik, sosyal, siyasal, hukuki ve mali boyutları nedeniyle, bir ülkenin bir dönemine ait mali plan olmanın ötesinde anlam ve önem taşımaktadır.

Bütçe hukuki tarafı ile devletin gelirlerini toplamasına izin, giderleri yapmasına yetki veren bir kanun; mali açıdan devletin izlemeyi amaçladığı sosyo-ekonomik politikanın aynası, planlama-programlama açısından gelir ve gider öngörülerini yansıtan bir belge, işletme ve açısından, devletin kendilerine veya kendilerinin devlete sağlayacağı katkıları öngören nitelik taşımaktadır⁹².

Kamu kesiminde de birer mal-hizmet üreticisi olan devlet ve diğer kamu kuruluşları(yerel yönetimler, KİT'ler vb.), toplumun ortak kamusal ihtiyaçları ile kaynaklarını kamu bütçeleri aracılığıyla denkleştirmeye çalışırlar. Bu birimlerin belirli bir dönem boyunca kendilerine tahsis edilen gelirleri ile üstlendikleri kamu mal ve hizmetlerini üretmek için gerçekleştirecekleri harcamaların tutarları, bütçelerinde belirtilir⁹³.

2. Bütçeleme Teknikleri

Devletin üstlendiği rol ve fonksiyonların artmasına paralel olarak bütçe kavramına bir çok işlevler yüklenmiştir. Bu kapsamda zaman içinde değişik bütçe sistemleri geliştirilmiştir. Bütçe sistemlerinin gelişimi klasik bütçeden başlayarak, ihtiyaçları karşılamaya yönelik yapılan ilave ve değişikliklerle modern sistemlere doğru ilerlemiştir.

a. Klasik Bütçe Sistemi

Bütçe sistemlerinin en eskisi olan klasik bütçe sistemi idari yapı ve girdi esasına dayanmaktadır. Yani hangi kuruluşa, hangi harcama

⁹² Abdurrahman AKDOĞAN, **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitapevi, Ankara, 2005, s. 315.

⁹³ Figen ALTUĞ, **Kamu Bütçesi**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Ankara, 1999, s. 3.

kalemlerinden ne kadar ödenek verileceği tespit edilerek, yasama organının onayından geçirilmek suretiyle bütçeler oluşturulur⁹⁴.

Klasik bütçe sisteminde kaynaklar kamu hizmetlerinin fonksiyonel yapısını değil, idari yapıyı esas alarak dağıtılır, sistem girdi odaklı olup, tahsis edilen kaynakla ulaşılması hedeflenen çıktı-sonuç belirlenmez. Klasik bütçe sisteminde yalnızca tahsis edilen başlangıç ödenek tutarının aşılmaması, yerinde kullanılması, bütçe kanununa ve ilgili mevzuata göre harcanması hususları denetlenir⁹⁵. Bunun dışında kamu hizmetlerinin önceliği, kaynakların etkin, verimli kullanılıp kullanılmadığı bu sistemde denetlenmez.

Klasik bütçe sisteminde bütçe rakamları genelde önceki yılın veya son birkaç yılın rakamları esas alınarak belli bir oranda artırılarak belirlenir. Yapılacak hizmetlerin belirlenmesinde alternatifler arasından optimum olanın seçilmesini sağlayacak analiz teknikleri kullanılmaz. Muhasebe ve kontroller kanunilik, şekil ve idari yönlerde yoğunlaşmaktadır.

Bu bütçe sisteminde bütçe amaçları belirlenmez, sonuçları değerlendirecek kriterler belirlenmez, analiz teknikleri kullanılmaz. Bu ise bütçenin ekonomik faaliyetlere yön vermesine, kalkınma ve gelir dağılımının düzenlenmesine katkı sağlamasına engel olmaktadır. Bu nedenlerle klasik bütçe sistemi program-maliyet-bütçe-plan bağlantısının kurulamamasına ve kıt kaynakların israfına yol açmıştır.

Klasik bütçe sisteminin temelinde devletin ekonomiye müdahale etmemesi ve kamu hizmetlerinin sınırlı düzeyde tutulması yatmaktadır. Bütçe denkliliğine büyük önem verilmiş, yalnızca bütçe açıkları değil, bütçe fazlaları da ekonominin doğal dengesi açısından sakıncalı bulunmuştur.

⁹⁴ Gülay Coşkun, **Devlet Bütçesi: Türk Bütçe Sistemi**, Ankara 2000, Turhan Kitapevi, s.12.

⁹⁵ Aktan, **a.g.e.**, s.205.

Klasik bütçede kamu yararı, maliyet-fayda yaklaşımlarına göre değil, genelde siyasi yaklaşımlarla karar verilir⁹⁶.

Bütün bu olumsuz yönlerinin yanı sıra geleneksel bütçe ilkelerinin katı uygulanması durumunda ödeneklerin israfını önlemesi, basitliği ve hesap kolaylığı sayesinde bütçe uygulayıcılarının bütçe konularında iyi yetişmelerini sağlaması gibi olumlu nitelikleri de sayılabilir⁹⁷.

Klasik bütçe sisteminde ortaya çıkan olumsuzlukların olumlu yönlerine göre daha önemli ve çok olması program bütçe; planlama, programlama, bütçeleme sistemi; performans esaslı bütçe gibi modern bütçe sistemlerinin geliştirilmesine yol açmıştır.

b. Modern Bütçe Sistemleri

Günümüzde geleneksel bütçe anlayışı yerini modern bütçe sistemleri olarak adlandırabileceğimiz performans esaslı bütçe, program bütçe; planlama programlama bütçeleme sistemi vb. tekniklere bırakmıştır⁹⁸. Modern bütçe sistemleri olarak adlandırılan bütçe sistemleri birbirlerinden tamamen farklı sistemler olmayıp, birbirlerinin hazırlayıcısı ve tamamlayıcısıdır⁹⁹.

ba. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

PEB sistemi kamu hizmetlerinde kullanılan ödeneklerin daha etkili, verimli şekilde kullanılarak azami çıktı-sonuç sağlamaya yönelik olarak geliştirilen bir tekniktir. Amaçların gerçekleştirilmesi için önerilen

⁹⁶ Akdoğan, **a.g.e.**, s. 355.

⁹⁷ Bülbul, **a.g.e.**, s. 57.

⁹⁸ Bülbul, **a.g.e.**, s. 56.

⁹⁹ Bülbul, **a.g.e.**, s. 56.

programların maliyetlerini ve her bir program kapsamında yerine getirilen işleri ölçen kantitatif verilerin gösterildiği bir bütçedir¹⁰⁰.

PEB sistemi amaçları gerçekleştirmeye yönelik ortaya konulan alternatif programların maliyetini ve her bir programın uygulanması sonucunda ulaşılan ve amaçlanan sonuçların karşılaştırılması suretiyle başarının değerlendirilmesine olanak sağlamaktadır¹⁰¹. PEB sisteminde ne satın alacağınızdan çok, satın aldığınız şeyle neyi gerçekleştirmeyi amaçladığınız ve amacınızı gerçekleştirip gerçekleştirmediğiniz önemlidir.

PEB sistemine daha sonra ayrıntılı olarak değineceğimizden dolayı bu bölümde bu açıklama ile yetiniyoruz.

bb. Program Bütçe Sistemi

Klasik bütçenin eleştirilen yönleri nedeniyle geliştirilen program bütçe sisteminde toplumun tercihleri veri olarak kabul edilmekte ve bu tercihler arasında en çok fayda sağlayan bileşimin seçilmesi amaçlanmaktadır¹⁰².

Bu amaca yönelik olarak bütçe sisteminde, fayda-maliyet ve maliyet-etkinlik analizlerine büyük yer ve önem verilmekte, yapılan analizlerle mevcut alternatifler arasından en uygunu seçilmekte, bu sayede bütçe olanakları en etkin düzeyde kullanılmaktadır¹⁰³.

Program bütçe sisteminde bütçe program, alt program ve faaliyet-proje şeklinde sınıflandırılmaktadır. Programlar belirlenen amaçların gerçekleştirilmesi için yapılması gerekenleri, alt programlar amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli temel hizmetleri, faaliyet-proje ise temel hizmetlerin gerçekleştirilme biçimlerini ifade etmektedir. Program bütçe

¹⁰⁰ Nihat Falay, **Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri**, Filiz Kitapevi, İstanbul,1995, s.51.

¹⁰¹ Akdoğan,**a.g.e.**, s.359.

¹⁰² Kenan Bulutoğlu, **Kamu Ekonomisine Giriş**, Yapı Kredi Yayınları,İstanbul, 2003, s.180.

¹⁰³ Akdoğan,**a.g.e.** , s.360.

sisteminin temel yapısı amaçları gerçekleştirecek programlara dayandığından, amaçların ulusal önceliklere göre sıralanmasına da imkân sağlamaktadır.

Program bütçe sisteminde her kamu gideri belli bir amacı sağlamaya yöneliktir. Ayrıca hizmet-maliyet ilişkisi bakımından hizmetlerin programa bağlanması, giderlerinin sınıflandırılması ve kullanılan analiz yöntemleri ile ihtiyaçlar arasında önceliklendirmenin yapılması kaynak israfına engel olmaktadır¹⁰⁴.

bc. Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi

Planlama, Programlama, Bütçeleme Sistemi (PPBS); performans esaslı bütçe sistemi ve program bütçe sisteminin birleştirilerek geliştirilmesiyle elde edilmiş daha ileri bir adımı olarak nitelendirilmektedir. PPBS, bütçenin hizmetlere ve bu hizmetlerin çıktılarına göre yeniden şekillendirilmesi ve bu hizmetlerin gelecek yıllara ilişkin maliyetlerinin kullanılan analiz yöntemleri ile belirlenmesini öngörür¹⁰⁵.

PPBS'de kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin plan yapılır, bu planlar ile hedeflenen amaçlara ulaşmada, sistemin içinde barındırdığı analiz teknikleriyle çeşitli seçenekler arasında en optimumu seçilir ve aynı zamanda mevcut kaynaklarla en yüksek hâsılayı en düşük maliyetle sağlamaya yönelik analizler yapılır¹⁰⁶. İzlene bu süreç neticesinde karar vericilerin kararlarının en rasyonel, ekonomik ve etkili olmasını sağlayacak verilerin elde edilmesi amaçlanır.

¹⁰⁴ Erginay, a.g.e., s.184.

¹⁰⁵ Aktan, a.g.m., s.208.

¹⁰⁶ Mehmet Kara, **Program Bütçenin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, No:1982/240, Ankara, 1982, s.13, aktaran Bülbül, a.g.e., s.75.

PPBS Şu aşamalardan oluŐmaktadır¹⁰⁷;

bca. Planlama

Bu aşamada hedefler, kaynaklar ve bu kaynakların kullanılması ile ilgili olarak uzun vadeli kararlar alınmakta ve bu kararların gelecekteki sonuÇları ortaya konulmaktadır. Planlama aşamasında amaÇlar öncelikli olarak belirlenmelidir. Önceliklendirilen amaÇlara ulaşmada alternatif yöntemler belirlenerek yapılan analizler sonucunda en rasyonel olanı seÇilir. Önceliklendirilen amaca ulaşmada kullanılacak olan rasyonel alternatiflerin maliyeti hesaplanarak ilgili btŐe dönemine ait maliyet de hesaplanmış olmaktadır. Bu aşamanın en sonunda da önceliklendirilen, ona ulaşmada rasyonel yöntem belirlenen ve maliyeti hesaplanan amaÇlar arasında koordinasyon oluşturulur.

bcb. Programlama

Planlama aşamasında belirlenen amaÇlara programlama aşamasında kaynak tahsisi yapılır.

bcc. BtŐeleme

BtŐeleme aşamasında çok yıllı programlar kimin ne yaptığı belirlenerek, gerekli kaynakların ve kaynaklara göre gerekli ödeneklerin ayrılması yoluyla yıllık faaliyetlere dönüŐtürülerek, planın yıllık uygulama dilimi belirlenir.

bcd. Sistem Analizi

Karar vericilere karar vermede yardımcı olacak verilerin fayda-maliyet, maliyet-etkinlik vb. analiz yöntemleri kullanılarak elde edilmeye çalışıldığı aşamadır.

B. Performans Esaslı BtŐeleme

¹⁰⁷ Bülbül, a.g.e., s. 76.

Kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması, kaynak kullanımında etkinlik, verimlilik ve tutumluluğun sağlanması, siyasi ve yönetsel hesap verme mekanizmaları ve mali saydamlığın geliştirilmesine yönelik uygulamaların önem kazanmasıyla, girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışından, çıktı-sonuç esaslı Performans esaslı bütçelemeye (PEB) yönelinmiştir¹⁰⁸.

Performans esaslı bütçe ilk olarak 1912 yılında ABD’de Başkan Taft tarafından kurulan Ekonomi ve Etkinlik Komisyonunun mevcut bütçe sisteminin sakıncalarını düzeltmek amacıyla kamu harcamalarının verimliliğinin ve maliyetinin hesaplanabilmesi ve faaliyetlerin fonksiyonel sınıflandırılması ile ilgili çalışmalar yapmasıyla ortaya çıkmış ve kamu hizmeti veren kurumlarda uygulanmaya başlamıştır¹⁰⁹.

Yine ABD’de 1949 yılında kurulan Hoover Komisyonu bütçe sürecinde girdilere verilen önem yerine fonksiyonlara, maliyetlere ve hedeflere ağırlık veren bir yaklaşımı kabul etmiştir¹¹⁰. 1965 yılında Plan Program Bütçe Sistemi uygulamasına geçilmiş, öncekinden farklı olarak daha uzun dönemli politika hedeflerine dayalı performans kriterleri uygulayıcı kuruluşlara verilmiştir. 1973 yılında uygulamasına başlanan “Hedeflere Göre Yönetim” ile harcamacı kuruluşların yöneticilerine belirlenen hedeflere ulaşmada daha geniş sorumluluklar verilmiştir. Böylelikle yöneticilerin başkana ve kongreye karşı sorumlu olmaları esası getirilmiştir. Kuruluşların ulaşmayı amaçladıkları hedefleri belirleme sürecindeki etki ve yetkileri, 1977 yılında uygulanmasına başlanan Sıfır Tabanlı Bütçe ile olmuştur. Tüm bu uygulamaların yetersiz olduğuna karar veren ABD yönetimi 1993 yılından bu yana pilot uygulamalarını sürdürdüğü performans ve çıktıları

108 Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Gn.Md.lüğü **Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi(Pilot Kurumlar İçin Taslak)**, Aralık 2004, s. 2.

109 Aktan, **a.g.e.**,s.207

110 Aktan, **a.g.e.**,s.207

öne çıkaran bütçe uygulamasının ilk sonuçlarını 1997 yılında elde etmiştir
111 .

PEB 1980’li yıllardan itibaren dünya ekonomilerindeki krizlere paralel olarak ortaya çıkan ve gittikçe derinleşen bütçe, güven ve performans açıkları neticesinde ülke kamuoylarında daha fazla vergi ödemeden, daha kaliteli hizmet beklentisi oluşması, sarf edilen kamu kaynaklarının etkinliklerinin sorgulanması, belirlenen hedeflere ulaşma derecesinin saptanması ihtiyacı gibi nedenlerle ortaya çıkmıştır¹¹². PEB sonuç odaklı bütçeleme vb. değişik isimler altında birçok gelişmiş ülkede halen uygulanmaktadır.

PEB için genel kabul görmüş bir tanım bulunmamakla, ülke uygulamalarına göre farklı şekillerde tanımlanabilmekle birlikte, kısaca kaynakların sonuçlarla ilişkilendirilerek tahsis edildiği bütçe şekli olarak tanımlanabilir. PEB’de planlamadan uygulamaya, sonuçların raporlanmasına kadar performans kaygısı sürekli göz önünde bulundurulur¹¹³.

PEB mevcut kamu yönetim anlayışlarının çıktı ölçümleri, performans ölçümleri, SP vb. bakış açılarını, araçlarını bünyesinde toplayan bir bütçeleme yöntemidir¹¹⁴. Başka bir tanıma göre PEB devletin yüklediği görevleri yerine getirebilmesi bakımından gerçekleştirdiği hizmetler ve bunların birim maliyetlerinin önem kazandığı bir bütçeleme sürecidir¹¹⁵.

111 R.Hakan Özyıldız, “Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe ”, **Hazine Dergisi**, Ocak 2000, Sayı 13, s. 81.

112 Hüseyin Işık, “Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe ”, **Hazine Dergisi**, Ocak 2000, Sayı 13, s. 20.

113 Işık, **a.g.m.**, s. 21.

114 Mesut Ünal, “Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin İşleyişi Açısından Performans İzleme Süreci”, **Mali Kılavuz**, Yıl:9 sayı:35 Ocak-Mart 2007,s. 246.

115 Akdoğan,**a.g.e.**,s. 358.

PEB 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 sistemidir¹¹⁶.

PEB stratejik planlar doğrultusunda performans hedeflerinin oluşturulmasından başlayıp, bu hedeflere hangi düzeyde ulaşıldığını tespit amacıyla yapılan performans denetimi ile sonuçlanan bütçeleme sürecidir.

Görüldüğü üzere PEB ortaya çıkışından itibaren yeni kavramlarla birlikte daha geniş bir anlam ve çerçeveye kavuşmuştur. Tanımlarda vurgulanan ana noktanın “kaynakların belirlenen amaçlar kapsamında tahsis edilmesi ve kurumlara ayrılacak ödeneklerin kurumların performansı ile ilişkilendirilmesi ve performansın denetlenmesi” olduğu görülmektedir.

1. Performans Esaslı Bütçelemenin Unsurları: Stratejik Plan, Performans Programı, Faaliyet Raporu İlişkisi

PEB'yi uygulayan ülkeler PEB'yi kendi yapılarına farklı araç ve yöntemleri kullanarak uyarlamışlardır. Değişik ülkeler tarafından uygulanan belli başlı PEB uygulamalarına baktığımızda stratejik plana dayalı uygulamalar, performans sözleşmesine dayalı uygulamalar ve bütçe formatına dönüştürülmüş uygulamalar olmak üzere üç tip yaklaşımın olduğu görülmektedir¹¹⁷.

Stratejik plana dayalı PEB uygulamasında bütçelemenin orta ve uzun vadeli SP süreciyle başladığı, stratejik plana uygun olarak ve SP'nin yıllık uygulamasını göstermek üzere yıllık performans programlarının

116 Maliye Bakanlığı, a.g.r., s. 7.

117 Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, Kamu İhaleleri Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara 2006, s. 16, (erişim) <http://www.tkgm.gov.tr>, 10 Şubat 2008.

hazırlandığı, stratejik planlar ile performans programlarının bütçenin dayanağını oluşturduğu görülmektedir.

Stratejik planlar kurumların ileriye dönük misyon ve vizyonlarını ortaya koyarak, kurumun orta ve uzun vadeli stratejik amaç ve hedeflerini belirlerken; performans programları stratejik planda belirlenen stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda kurumun bir mali yıldaki performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütülmesi gereken faaliyet ve projelerle kurumun kaynak ihtiyacını, performans göstergelerini ortaya koyan ve kurumun bütçesine dayanak oluşturan belgelerdir¹¹⁸.

Program bütçe sınıflandırmasına uygun olarak hazırlanan bütçe belgesi ile birlikte performans programı bütçenin performans bilgisini oluşturmaktadır. Bütçenin uygulanması sonucunda ise kurumun performans programı uyarınca yürüttüğü faaliyet sonuçlarını, hedeflerden sapmaları ve nedenlerini içeren ve hesap verme sorumluluğunu gerçekleştirmek üzere hazırlanan yıllık faaliyet raporu hazırlanarak, performansa dayalı bir hesap verme mekanizması oluşturulmaktadır¹¹⁹.

Örgüt faaliyet raporları, örgüt bünyesinde yer alan birimlerin faaliyet raporlarının birleşmesinden oluşur. Birim faaliyet raporlarında, birim performans programlarında yer alan performans hedefleri ve performans göstergeleri ışığında harcama birimlerinin bir yıllık performansına ilişkin bilgiler yer alır.

Performans sözleşmesine dayalı performans bütçe uygulamasında, performans bilgileri ile değişik aşamalarda hazırlanan performans sözleşmeleri yer almaktadır. Örneğin kamuda bakan ile üst yönetici arasında kamu hizmet sözleşmesi, üst yönetici ile birim yetkilileri arasında

118 Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2005 Yılı Bütçe Gerekçesi, s.66, Ankara, (erişim) <http://www.bumko.gov.tr/mevzuat/2005bgerekce/Bolum4.pdf> , 28.03.2004.

119 Ertan Erüz, “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, s.4., (erişim) <http://www.bumko.gov.tr/PEB/BelgeGoster>, 15.02.2008.

ise hizmet sunum sözleşmeleri yapılmaktadır. Bütçe dönemi sonunda ise gerçekleşen performans ile hedeflenen arasındaki ilişkiye göre başarı değerlendirilmektedir¹²⁰.

Bütçe formatına dönüştürülmüş performans bütçe uygulamasında ise bütçeden ayrı performans belgeleri (stratejik plan, performans programı, performans sözleşmesi v.b.) yer almamakta, bütçenin kendisi stratejik, performans ve ödenek bilgilerinin bir araya getirildiği bir belge halinde hazırlanarak parlamentoya sunulmaktadır. Dolayısıyla kesin hesap belgesi de aynı şekilde uygun olarak hazırlanmaktadır. Burada bağımsız bir performans raporlaması da yer almamaktadır¹²¹.

Tüm dünyada geçerli ortak bir model bulunmamakla birlikte, oluşturulan modellerin taşınması gereken bazı ortak özellikler saymak mümkündür¹²²;

- Planlama ve raporlama çerçevesi örgütün tümünü kapsamalıdır,
- Performans bilgisi bütçe sürecine dahil edilmelidir,
- Performans sonuçlarını otomatik olarak kaynak tahsisine bağlayan sistemlerden kaçınılmalıdır, çünkü bu gibi sistemler sorumluları istenmeyen davranışlara sürükleyebilir. Ayrıca kötü performansın nedenlerini dikkate alan sistemler oluşturmak da güçtür,
- Anlamlı ve hesap verilebilirliği sağlayan performans bilgisi, sürekli olarak güncellenen güvenilir çıktı ve sonuç bilgisi gerektirir,
- Performans bilgisinin değerlendirilmesi, harcamacı birimlerden bağımsız olarak gerçekleştirilmeli ve dış uzmanlıkla desteklenmelidir,

120 Erüz, **a.g.m.**, s.4.

121 Erüz, **a.g.m.**, s.4.

122 Sibel Yılmaz, "Performans Esaslı Bütçeleme'nin Gelişimi ve Uygulanması", **Bütçe Dünyası**, Cilt 3 Sayı 27 Güz 2007, s.37.

- Politik ve idari liderlerin desteği, uygulama için hayati öneme sahiptir,
- PEB'yi uygulayacak örgütün personel ve diğer kaynak kapasitesi kritik öneme sahiptir,
- Uygulanacak model reform yaklaşımları kapsamında değişen koşullara uyum sağlayabilmelidir,
- Çalışanları ve politikacıları davranışlarını değiştirmek konusunda motive edici teşvikler geliştirmek önemlidir.

Sözü edilen PEB uygulamalarında stratejik plan, performans programı, faaliyet raporları PEB'nin temel unsurları olarak yer almaktadır.

2. Performans Esaslı Bütçelemenin Amaçları

a. Mali Saydamlığın (Şeffaflığın) Sağlanması

İyi yönetim ilkeleri arasında yer alan saydamlık, son yirmi yılda mali alanda yaşanan reform süreçlerinde öne çıkan kavramlardan birisidir. Mali saydamlık her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında yönetenlerin kamu kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik kullandığı konusunda denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi olarak tanımlanabilir. Saydamlık kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlamanın yanında, kamu yönetimine duyulan güveni de artıracaktır¹²³.

PEB mali saydamlığı sağlayabilecek önemli düzenlemelerden birisidir. Çünkü PEB sürecinde hazırlanacak ve kamuoyuna açıklanacak belgelerin tamamı saydamlık açısından gerekli önemli bilgileri ihtiva etmektedir¹²⁴.

123 Necip Polat, "Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 49, s.67.

124 Erüz, **a.g.m.**, s.8.

PEB, sunulan hizmetlerin performans hedefleriyle açık bir şekilde tanımlanması, performans göstergeleri ve diğer bütçe bilgilerine yer verilmesi yoluyla vatandaşların, idarenin faaliyetleri hakkında daha fazla bilgi sahibi olmasını ve kurumların da kamuoyu ile daha fazla iletişim kurmasını sağlamaktadır.

Böylece kamuoyu, yürütülen temel faaliyetler ve başarılanların ölçüsü hakkında performans göstergeleri sayesinde genel bir yargıya sahip olmaktadır. Bu sistemde hükümetin performansı, yıllık performans raporlarıyla toplumun gözetimi altındadır. Böylece geleneksel bütçelemeye yalnızca yasalara uygunluk açısından değerlendirilen saydamlık, performans bütçeleme ile “neyin” başarıldığının sorgulanması yoluyla sonuç odaklı hale gelmektedir.

b. Hesap Verme Yükümlülüğünün Gerçekleştirilmesi

Geleneksel hesap verme sorumluluğunda kullanılan kaynak miktarı, kullanım şekli ve yasalara uygunluk hesap verme sorumluluğunun odak noktası iken, günümüzde hesap verme sorumluluğu kaynakların, yetki ve izinlerin etkin, verimli ve tutumlu kullanımından sorumlu tutulması yani “performans sorumluluğu” kavramına doğru genişlemiş ve kamu sektörü de yaptığı faaliyetlerin sonucu elde ettiği performansın hesabını vermekle yükümlü tutulmuştur.

Mali saydamlık gibi iyi yönetim prensipleri arasında sayılan hesap verme sorumluluğu, kısaca her düzeydeki kamu yöneticisinin sorumluluğuna teslim edilen kamu kaynağını, hukuka uygun, etkin, verimli bir şekilde kullanıp kullanmadığının hesabını vermesi olarak tanımlanmaktadır¹²⁵.

Uygulamada hesap verme sorumluluk sistemi, en açık şekilde raporlama vasıtasıyla uygulanmaktadır. Belirli bir işe yönelik hazırlanmış

125 Erüz, a.g.m., s.8.

planlarda öngörülenle gerçekleşen sonuçlar, etkin ve düzenli raporlama sayesinde karşılaştırılarak sapma olması durumunda nedeni sorgulanacak, çözüm araştırılacak, sorumluluk ortaya çıktığı takdirde de mevzuatla tespit edilen yaptırımlar uygulanabilecektir¹²⁶.

PEB kamu yönetiminde hedeflere dayalı bir bütçelemeyi, performans ölçümü ile hesap verebilirlik için nesnel bir zemin oluşturmaktadır. Yani PEB sayesinde başlangıçta taahhüt edilen performans hedeflerinin gerçekleştirip gerçekleştirilemediği kamuoyunca izlenebilmekte ve değerlendirilebilmektedir.

Hesap verme sorumluluğu ve saydamlık karşılıklı etkileşim içinde olan kavramlardır. Saydamlığı sağlayabilmek için etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine; hesap verme süreçlerinin de iyi işleyebilmesi için saydamlığa ihtiyaç vardır. Aslında, hesap verme yükümlülüğü anlamında kamu fonlarının kullanımında açıklama yapma, saydamlıktan başka bir şey değildir¹²⁷.

c. Mali Disiplin

Kamu gelir ve giderleri arasında bir dengenin oluşturulması anlamına gelen mali disiplin kavramı; mali denge için uzun vadeli olarak bütçe disiplininin sağlanması, bütçe dışı kamu harcamalarının belirlenmesi ve bu tür kamu harcamalarının disipline edilmesi, mali saydamlığın sağlanarak kamunun hesaplarının ortaya konulması gibi birçok kavramın tartışılmasını gerekli kılmaktadır¹²⁸.

126 Polat, **a.g.m.**, s.72.

127 Hasan BAŞ, “Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, (Erişim) <http://maliesempozyumu.pamukkale.edu.tr/hasanbas.pdf>, 12.04.2008.

128 Erüz, **a.g.m.**, s.8.

Kamu maliyesinde gelirler ve giderler arasında bir dengenin olması anlamına gelen mali disiplin, bir ülkenin ekonomisinde istikrar için vazgeçilmezdir. Mali Disiplin yaklaşımı kullanılacak kaynakların toplumun önceliklerine göre dağıtılmasını ve kaynakların dağıtım amaçlarına uygun kullanılmasının sağlanmasını gerektirir. Makro düzeyde mali disiplin kaynakların dağıtımı bütçenin hazırlık süreci, parlamentoda görüşülmesi ve onaylanması aşamalarında ve harcanması aşamalarında alınan tedbirlerle sağlanır¹²⁹. Mali disiplinin sağlanması kaynakların daha etkin kullanılması neticesinde ülkenin vergi ve borç yükünün hafiflemesine hizmet eder.

3. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme İlişkisi

PEB sürecinde yer alan açık ve ölçülebilir hedefler belirlemek, hedeflere ne kadar ulaşıldığını ölçebilmek için göstergeler oluşturmak, karşılaştırma ve değerlendirme yapabilmek için gösterge hedefleri koymak gibi araçlar aynı zamanda SP'nin da unsurlarıdır¹³⁰. SP ve PEB birbirini tamamlayan unsurlardır. SP ile tespit edilen orta ve uzun vadeli amaçlar, temel ilke ve politikalar, hedef ve öncelikler, performans ölçütleri, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımları PEB'e başlangıç teşkil eder. PEB kaynakların SP ile tespit edilen amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlamak için, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak elde edilen çıktı ve sonucun stratejik amaç ve hedeflerle ne derece uyumlu olduğunu tespit eder ve bütçe dönemi sonunda örgütün ortaya çıkan performansını rapor eder. SP ile PEB'nin senkronize olarak birlikte uygulanması örgütün ve yöneticilerin etkinliklerini

129 H.Lütfü Ejder, "Türkiye'de Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Kamu Harcamaları Stratejisi: 1980 – 2002 Dönemi Analizi", Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2006, S.24.

130 Esin Oral, **Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme**, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara 2005, S.17.

ve verimliliklerini ölçerek, rapor ederek hesap verme mekanizmasına da hizmet etmektedir.

SP ile kamuya açık, hedeflere dayalı belgeler hazırlanması örgütleri başarılı olma yönünde motive ederken, kaynak kullanımında tasarruflu olmaya da zorlayacaktır. Ayrıca PEB sürecinde bütçelerin bilgiye dayalı olarak hazırlanması, bütçenin daha etkili bir şekilde izlenmesini ve değerlendirilmesini sağlayacaktır. Bütün bunlar kaynak dağıtımının etkili bir şekilde yapılmasını sağlarken, verimlilik artışıyla birlikte kaynak israfını da önleyecektir¹³¹.

C. PERFORMANS DENETİMİ

1. Denetim Kavramı

Genel olarak denetim bir faaliyetin sonuçlarının planlara uygunluğunu sağlamak amacıyla standartlar konulması ve ulaşılan sonuçların bu standartlarla karşılaştırılması, tespit edilen plandan sapmaların düzeltme önlemlerinin tespiti sürecidir¹³².

Kamu bütçesi alanında denetim ise, Yasama Organı'nca bütçe ile devlet gelirlerinin toplanmasına ve giderlerinin yapılmasına yönelik olarak Yürütme Organı'na verilen yetkinin bütçe kanununa ve diğer kanunlara uygun bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının, tahsis edilen kaynakların

131 Erüz, **a.g.m.**, S.147.

132 Erkan Karaarslan, "Kamu Harcamalarında Denetim", **Güncel Mali Sorunlar Mukder Yayını**, Yayın No: 11, Ankara, 2006, s. 317.

etkin, verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının kontrolüne yönelik faaliyetlerdir¹³³.

Denetim kavramı, kamu maliyesindeki gelişmelere paralel olarak sürekli gelişmektedir. Denetim aşağıdaki amaçlarla yapılabilmektedir:

- Kamu kuruluşlarının tahsis edilen kaynakları mevzuata uygun olarak kullanıp kullanmadığı,
- Kamu kuruluşlarının malî kaynaklarını kullanılmasından sorumlu olan kişilerin bu sorumluluğu yerine getirip getirmediği¹³⁴,
- Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi.

Kamu kurumlarının yasalara uygun, verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde faaliyet gösterip göstermediğini anlayabilmenin en iyi yolu, mali saydamlık (şeffaflık) ve hesap verme sorumluluğu ilkelerine uygun hareket etmelerini sağlamaktır. Parlamento ve halk ancak mali saydamlık (şeffaflık) ve hesap verme sorumluluğunun gerekleri tam olarak yerine getirildiğinde, kendi verdiği yetkilerin ve kaynakların uygun kullanılıp kullanılmadığını tam olarak anlayabilecektir.

Kamu kuruluşlarında denetim kapsamındaki birimlerde her gün yapılan binlerce işlemin kontrolünün mümkün olmadığı açıktır. Kamu kuruluşlarının denetimi ile büyük oranda caydırıcılık hedeflenmektedir. Denetlemelerde tespit edilen eksiklik ve yanlışlıklar neticesinde uygulanan yaptırımlar, büyük oranda söz konusu caydırıcılığı sağlamayı amaçlamaktadır¹³⁵.

133 Şerafettin Aksoy, **Kamu Bütçesi**, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1993, s. 376.

134 Coşkun, **a.g.e.**, s.254.

135 Ahmet Ozansoy, "Kamuda Denetimin Sorunları", **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı:173, Şubat 2003, s.106.

2. Denetim Standartları

Denetimin türü ne olursa olsun denetçinin gerçekleştireceği hedefler, uygulayacağı denetim prosedürleri ve teknikleri, iş kalitesi ve hazırlayacağı rapor bakımından uyması gereken kurallar “denetim standartları” olarak adlandırılmaktadır. Denetim standartları denetimin güvenilirliğini, denetimde uygulanacak yöntemleri ve denetimin sonuçlarını belirlemektedir. Denetimin kalitesi, bu standartlara göre ölçülmektedir¹³⁶.

Denetim standartlarının varlığı, denetim sonuçlarının konsolide edilip değerlendirilebilmesi, sonuçların hem denetim yapan birim, hem de denetlenen birim açısından yol gösterici olabilmesi için gereklidir. Ayrıca denetimde amaç yalnızca sorunun tespiti değil, tespit edilen sorunların çözüm yolları konusunda yol gösterici olabilmektir. Bu da ancak denetim standartlarının oluşturulması ve uygulanmasıyla mümkündür¹³⁷.

Söz konusu denetim standartları genel standartlar, çalışma alanı standartları, raporlama standartları olarak tasnif edilmektedir¹³⁸. Genel Standartlar denetim faaliyetinin, yeterli teknik bilgi, deneyim ve uzmanlığa sahip kişi veya kişilerce gerçekleştirilmesi hususlarını kapsar. Çalışma alanı standartları, denetim faaliyeti sonucunda bir yargıya ulaşılabilmesi için denetlenen birimde, çeşitli denetim teknik ve yöntemleri kullanılarak yeterli bilgi toplanmasıdır. Raporlama standartları ise, denetim sonucunda ulaşılan sonucun ilgililere sunulmasıyla ilgili esasları belirler.

136 Mehmet AK, “Cumhuriyetin 80. Yılında Türk Denetim Sistemi ve Sorunları”, **Hazine Dergisi**, Cumhuriyetin 80. Yılı Özel Sayısı, 2003, s.141.

137 Ozansoy, **a.g.m.**, s.108.

138 <http://www.bumko.gov.tr/proje/proje4/dokuman/denstandart.htm>.

3. Denetim Türleri

Bütçe denetimi değişik esaslara göre sınıflandırılabilir. Zaman esas alındığında denetim malî işlemin başlamasından önce yapılırsa ön denetim, malî işlemi müteakip yapılırsa harcama sonrası denetim olarak adlandırılmaktadır.

Denetleyen kurum esas alındığında denetim türleri iç denetim ve dış denetim olarak adlandırılmaktadır. Yapılan denetimin niteliğine göre bir tasnif yapılacak olursa yasal veya klasik denetim ve iktisadi veya etkinlik denetimi türleri ortaya çıkmaktadır. Değişik kaynaklarda aslında uygulamada aynı olan denetim türlerine değişik adlar verilebilmektedir.

Daha önce de ifade edildiği gibi denetim kavramı, kamu maliyesinde meydana gelen gelişmelere paralel olarak sürekli gelişmektedir. Klasik denetim anlayışı harcama sonrası denetim şekilleri ile kamu gelir, gider ve mallarının mevzuata uygun olarak tahsil edilip edilmediği, usulüne ve mevzuata uygun harcanıp harcanmadığı, harcama limitlerine uyulup uyulmadığı konuları üzerinde yoğunlaşmaktaydı.

Ancak bu klasik denetim anlayışı kıt kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlayamadığı için, çıktı-sonuç odaklı PEBnin devamı niteliğindeki performans denetimi geliştirilmiştir. Performans denetimi iç ve dış denetim yöntemi olarak kullanılabilir bir yöntemdir.

4. Performans Denetiminin Tanımı ve Amaçları

Performans denetimi bir kurumun faaliyetlerinin tutumluluk, verimlilik ve etkinlik unsurlarına göre kullanılıp kullanılmadığı ve hesap verme sorumluluğunun gereklerinin yapılıp yapılmadığı yönlerinden değerlendirilmesidir.

Performans denetimi yargısal bir faaliyetle sonuçlanmayan, hedef tayini ve plânlaması yapılan, tamamen teknik ve objektif, örgütlenme ve yönetim faaliyetlerini kapsayan, alınan kararların verimliliğinin, tutumluluğunun ya da etkinliğinin araştırıldığı bir çalışma biçimidir¹³⁹.

Performans denetimi kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu kapsamında faaliyet, çıktı ve sonuçlarının, performans hedef ve gerçekleştirmelerinin, performans bilgi, izleme ve kontrol sistemlerinin incelenip, değerlendirilmesi suretiyle kaynak kullanımının etkinliğinin, tutumluluğunun ve verimliliğinin objektif ve sistematik olarak denetlenmesi olarak tanımlanmaktadır¹⁴⁰.

a. Performans Denetiminin Amaç ve Hedefleri¹⁴¹

Performans denetiminin temel amacı kamu kurum ve kuruluşlarının kaynaklarını verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanıp kullanmadıkları konusunda parlamento'ya bağımsız bilgi sağlamak ve önerilerde bulunmaktır. Performans denetiminin amaçları;

- Kamu hizmetlerinde sürdürülebilir gelişmeler sağlamak,
- Hizmetlerin kalitesini artırmak,
- Hesap verme sorumluluğunu geliştirmek,
- Performansın geliştirilmesini sağlamak,
- Performans bilgisi sağlamak şeklinde özetlenebilir.

139 Sacit YÖRÜKER-Fikret GÜLEN, “Yeni Bir Sayıştay İçin Düşünceler”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, 1992, s. 65.

140 Maliye Bakanlığı, **a.g.r.**

141 Necmeddin BAĞDADIÖĞLU-Atilla İNAN: “Performans Denetiminin Esasları”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 27, Ekim – Aralık 1997, s. 70.

Performans denetimi daha iyi stratejiler uygulayarak kamu idarelerinin kalitesini artırmayı, kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlamayı hedeflemektedir

Performans denetimi bu hedeflere ulaşmak için

- Sistem ve kontrolleri inceleme,
- Verimlilik, etkinlik ve tutumluluk zayıflıklarının sebep ve etkilerini belirleme,
- Gelişme yollarını belirleme,
- Denetlenen kurumlar için maliyet etkinliği olan öneriler geliştirme,
- Parlamento'ya güvenilir, dengeli, doğru ve etkili raporlar sunma araçlarını kullanır.

b. Performans Denetiminin Özellikleri

Performans denetimi tutumlu, verimli ve etkin kaynak kullanımını güvence altına alacak sistemlerin kurulmasını ve geliştirilmesini ön plâna çıkarmaktadır. Performans denetiminin amacı sadece daha az kaynak kullanılması değil, kaynakların doğru yerlere, akıllıca harcanmasını sağlamaktır.

Ayrıca performans denetimi, plânlı, programlı, yaratıcı, analitik düşünen, performans denetimi kültürünü özümsemiş denetçilere ihtiyaç göstermektedir.

Performans denetimi iç ve dış denetimin ikisinde de kullanılacak bir yöntemdir¹⁴². Performans denetiminin kapsamı geniş olup, hem merkezi idarede, hem de yerel yönetimlerde uygulanabilir.

142 Nihat Falay, "Denetim, Verimlilik-Etkinlik-Tutumluluk ve Sayıştay", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 29, Nisan-Haziran 1997, s.19.

Performans denetimi geleceğe yönelik, yapıcı, karmaşık, zaman alıcı ve yoğun çalışmayı gerektiren maliyetli bir denetim türüdür. Ancak tam olarak uygulanabildiğinde de maliyetine oranla kendisinden sağlanabilecek faydalar da büyüktür.

c. Performans Denetiminin İlkeleri

ca. Hesap Verme Sorumluluğu

Hesap verme sorumluluğu, kaynak tahsis edilen yetkililerin, bu kaynakları verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının performans ölçümü ile tespit edilmesini gerektirmektedir. Performans denetimi sonucu ortaya çıkan sonuçların Yasama Organına ve halka sunulması hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesidir.

cb. Açık İletişim

Denetlenen kurumla işin başından sonuna kadar açık iletişim kurulmalı, iletilecek mesajlar, hazırlanan raporlar açık, anlaşılır, güvenilir olmalıdır.

cc. Güvenilir Olma

Denetim; dürüstlük, açıklık ve doğruluk çerçevesinde yürütülmeli, denetlenen kurumu güvenini sarsacak şeylerden kaçınılmalıdır.

cd. Nesnellik ve Bağımsızlık

Denetimler; hükümetten, siyasetten veya başka kurumlardan etkilenmeden tarafsız ve bağımsız bir şekilde yürütülmelidir.

ce. Değer Katma

Performans denetimi çalışmaları denetlenen alana değer katmalıdır. Verimlilik, etkinlik ve tutumlulukla ilgili risklere verilecek cevaplar ilgili sisteme bir şeyler katmalıdır.

cf. Yeterlilik

Performans denetimi yeterli deneyime sahip ekiplerce, denetlenecek birim ve konu hakkındaki tüm bilgiler, uygun araç ve teknikler kullanılarak analiz edilmeli, uygun sürede sonuçlandırılmalıdır.

d. Performans Denetiminin Unsurları

Girdi-süreç-çıktı ve etki performans ölçüm kavramları arasındaki ilişkinin incelenmesi karşımıza  önemli performans denetimi unsuru olan “tutumluluk, verimlilik, etkinlik” kavramlarını çıkarmaktadır.

da. Tutumluluk

Tutumluluk kaliteyi de gözeterek kullanılan kaynakların maliyetinin minimum seviyeye indirilmesidir. Kaynakların doğru miktar, kalite ve maliyetle elde edilip edilmediği saptanmaya çalışılır. Aynı kalitedeki ürününü en düşük maliyetle elde edilmesiyle ortaya çıkar. Her zaman en ucuz olan, en tutumlu olan değildir. Tutumluluk amaçların başarılması ile birlikte değerlendirilir. Seçilen retim yönteminde kullanılan kaynak, alternatif üretim yöntemlerinde kullanılacak kaynak miktarından daha az ise tutumluluk sağlanmıştır.

Uygun nitelikte olmayan personel istihdamı, işin yanlış yöntemlerle yapılmaya çalışılması, amaca hizmet etmeyen işlerin yapılması, hizmetler üzerinde kalite kontrolünün olmaması tutumluluğa aykırı faaliyetlerdir¹⁴³.

db. Verimlilik

Verimlilik, belli bir girdi ile maksimum çıktı elde etmek veya belli bir çıktıyı minimum girdi ile elde etmek anlamına gelir. Kalite verimlilik açısından da önemlidir. Verimlilik artışı, kalitenin düşmesine neden olmamalıdır. Verimlilik ölçümü için girdi ve çıktılara ilişkin standartların olması gerekir.

dc. Etkinlik

Etkinlik, hedeflere ulaşma derecesini ve hedeflenen ile gerçekleşen etki arasındaki ilişkiyi ifade eder. Etkinlik konuları üzerinde durulurken çıktılarla, sonuçlar arasında ayırım yapmak bir zorunluluktur. Performans denetiminde ölçülmesi daha kolay olan verimlilik ve tutumluluk denetiminden, etkinlik denetimine doğru bir yöneliş vardır.

Etkinlik denetiminde hedefler, çıktı ve sonuçlar ayrı ayrı, açık ve net bir şekilde tanımlanmazsa, etkinlik denetimi yapılamaz.

Girdi çıktılarının üretimine katkıda bulunan hammadde, para, insan, bilgi vb. kaynaklar; çıktı, üretilen mal ve hizmetler; sonuç ise bulunulan durumdur. Etkinlik denetiminde hedeflenen ile gerçekleşen sonuç karşılaştırılır.

143 Tolga Demirbaş, **Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulaması İncelemesi**, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, Nisan 2001,s.95.

İKİNCİ BÖLÜM

STRATEJİK PLÂNLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN TÜRKİYE UYGULAMASI

1980'lerden bu yana dünyada ve Türkiye'de uygulanan geleneksel kamu politikası araçları ile kamuda etkinliğin, verimliliğin sağlanamaması, ekonomik krizlerin ve kamu harcamalarındaki artışın önlenememesi neticesinde kamu mali yönetim sistemleri sorgulanmaya başlanmıştır. Bu Değişen koşullara uyum sağlamak amacıyla birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke mali sistemlerini bütçe odaklı olarak yeniden yapılandırmıştır. Türkiye'de de kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi, kaynak kullanım kapasitesinin artırılması, kaynak kullanımında etkililik, verimlilik ve tutumluluğun sağlanması, siyasi ve yönetsel hesap verme mekanizmaları ile mali saydamlığın geliştirilmesi amaçlarıyla reform çabaları hız kazanmıştır¹⁴⁴.

Ülkemizde yıllardır yapısal reform çabalarına paralel olarak devam eden mali yönetim alanındaki reform çabaları "mali yönetim reformu", "kamu harcama yönetiminde reform" veya "bütçe reformu" gibi değişik kavramlarla ifade edilmiştir¹⁴⁵. Kamu mali yönetimi ve mali kontrol konusunda sürdürülen reform çalışmaları kaynağını kimi zaman Türkiye'nin kendi şartlarından alırken, son yıllarda artan bir şekilde Avrupa Birliğine üyelik sürecinde mevzuat uyumunun sağlanması ve Dünya Bankası, IMF gibi uluslar arası kuruluşlar ile yapılan anlaşmalardan almaya başlamıştır.

144 Karaarslan, a.g.e., s.69.

145 Arcagök M.Sait, vd., "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Öngörülen Düzenlemeler", **Bütçe Dünyası**, İlkbahar 2004, Sayı: 183, s.3.

Birinci bölümde kavramsal çerçevesi irdelenen SP ve PEB, bu bölümde kamu yönetimi bağlamında ve Türkiye uygulaması boyutunda ele alınacaktır.

I- STRATEJİK PLÂNLAMANIN TÜRKİYE UYGULAMASI

Günümüzde yaşanan hızlı değişim sonucu özel sektörde yer alan örgütlerde yoğun olarak uygulanmaya başlanan SP ilkeleri, 1980’li yıllardan itibaren değişimden payını alan kamu kesiminde de uygulanmaya başlanmıştır. Türkiye’de mali ve idari sorunları çözebilmek amacıyla gündeme gelen kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi reformları çerçevesinde, makro düzeyde bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde mali disiplini sağlamak, kaynakları stratejik önceliklere göre dağıtmak, bu kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığını izlemek, bunun üzerine kurulu bir hesap verme sorumluluğu geliştirmek, idari ve mali yapıda orta ve uzun vadeli yaklaşımın hâkim kılınması, çıktılar yerine sonuçlara odaklanma, performansla önem vermeyi sağlamak amaçlarıyla SP temel bir araç olarak benimsenmiştir¹⁴⁶.

Stratejik yaklaşım devleti rakiplerine karşı uzun dönemde avantajlı kılabilecek kamu politikalarını araştırmaya odaklanması, diğer yönetsel yaklaşımlarla karşılaştırıldığında günümüzün yoğun rekabetçi koşullarına daha iyi cevap veriyor olması nedenleriyle günümüzde kamu yönetiminde giderek daha çok tercih edilmektedir. Stratejik yönetim gelecek referanslı olması, rekabet avantajı yaratmaya odaklanması ve bütüncül olması yönleri ile de diğer yönetim yaklaşımlarından farklılık göstermekte ve kamu yöneticileri nezdinde tercih edilmektedir¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Devlet Planlama Teşkilatı, **a.g.k.**, s.1 ve Çomaklı, **a.g.e.**, s.182.

¹⁴⁷ Barca, **a.g.m.**, s.33.

A. Stratejik Plânlamanın Hukuki Çerçevesi

Türkiye'deki kamu mali yönetimi reformunun temel araçlarından olan SP'nin dış dinamiklerinin AB'ye uyum süreci ve ekonomik krizler sonrası yürütülen yapısal uyum programlarının olduğu söylenebilir. SP'nin kamu mali yönetim sistemimize dahil edilmesi gerekliliği Kamu mali yönetimi mevzuatının ve işleyişinin değiştirilmesi AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program taahhütleri arasında yer almasının yanı sıra, mali kriz sonrası Dünya Bankası ve IMF ile gerçekleştirilen yapısal uyum ve stand-by anlaşmalarının kapsamında da yer almaktadır¹⁴⁸.

Bu çerçevede 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile Türkiye'de SP'nin alt yapısı oluşturulmuş ve SP kamu kuruluşları için zorunlu bir uygulama haline getirilmiştir. KMYKK 3. Maddesinde stratejik plan; Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan olarak tanımlanmaktadır. KMYKK 9. Maddesinde ise;

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 ifadesine yer verilmektedir. Aynı maddede, kamu kuruluşlarının bütçelerini stratejik planda öngörülen

148 Aktan, a.g.e.,2006, s.196.

idarenin misyonu, vizyonu, amaç ve hedefleri ile uyumlu olacak biçimde performans programlarına dayandırmaları gerektiği de yer almaktadır.

Aynı maddede, stratejik plan hazırlamakla yükümlü olan kamu idarelerini ve SP sürecine ilişkin takvimin tespiti ile stratejik planların kalkınma planı ve programları ile ilişkilendirilmesine yönelik esas ve usullerin belirlenmesine DPT Müsteşarlığının yetkili olduğu da yer almaktadır. DPT Müsteşarlığı bu kapsamda SP Kılavuzu hazırlayarak idarelerin kullanımına sunmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile nüfusu elli binin üzerindeki belediyeler, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile de il özel idareleri stratejik plan hazırlamakla yükümlü kılınmışlardır¹⁴⁹.

Yüksek Planlama Kurulunun 2003/14 sayılı 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Hazırlık Çalışmaları konulu ve 2004/ 37 sayılı ve 2005 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve konulu kararları ile SP'nin kamu kuruluşlarına yaygınlaştırmasına yön vermek ve buna yönelik kurumsal ve yasal düzenlemelere katkı sağlamak amacıyla bütçe türü, yapı ve büyüklüklerin temsil edilmesine dikkat edilerek sekiz pilot kuruluş belirlenmiş ve ilk olarak bu idarelerde SP çalışmaları uygulanmış, elde edilen sonuçlar DPT tarafından değerlendirilerek uygulamanın tüm kamu idarelerine yaygınlaştırılmasında ve SP kılavuzunun güncellenmesinde kullanılmıştır.

KMYKK çerçevesinde hazırlanan "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"e göre düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve yükümlü oldukları hizmetlerin

149 a.g.ö.i.k.r, s.36.

hassasiyeti nedeniyle hariç tutulanlar dışındaki bütün kamu kuruluşları stratejik plan hazırlamakla yükümlüdürler. SP aynı yönetmelikte belirlenen geçiş programı dâhilinde yaygınlaştırılmaktadır. Geçiş programı kamu idarelerinin SP'ya hazırlık seviyeleri göz önüne alınarak yıllara yayılmıştır. Merkezi yönetim kapsamında Mart 2008 itibarıyla 84 kamu idaresi stratejik plan, 26'sı ise performans programı hazırlamıştır. Yönetmeliğe göre 2010 yılında öngörülen bütün kamu kurumları SP'ya geçmiş olacaktır¹⁵⁰.

KMYKK ile öngörülen değişimin başlangıç noktasını SP aşaması oluşturmaktadır. Performans bütçeleme sürecinin de stratejik plana bağlı olduğu dikkate alındığında geçiş programında öngörülen geçiş takvimi, bir anlamda reform uygulama takvimi olarak da düşünülebilir.

KMYKK 8'inci maddesinde hesap verme sorumluluğu "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır" şeklinde tanımlanmaktadır.

KMYKK 10'uncu maddesinde bakanlar; hükümet politikalarının hayata geçirilmesinden, bakanlıklarının ve bağlı kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planına ve yıllık programlara uygun olmasından, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından Başbakan ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumlu tutulmaktadır.

KMYKK 11'inci maddesinde ise kamu idarelerinin üst yöneticilerinin sorumluluğu "Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden" bağlı bulunduğu bakana karşı sorumludur şeklinde tanımlanmaktadır.

Kamu yönetimi düzeyinde alınan genel karar ve uygulamalar kuruluş düzeyinde başarı için önem arz etmekle birlikte, SP sürecinin başarısı söz konusu hazırlıkların kuruluşun özelliklerine, kuruluşa has özel durumlara uyarlanmış olmasına bağlıdır. Bu amaca yönelik olarak kamu idarelerinde SP hazırlıklarının koordinasyonunu yürütmek üzere, 5436 sayılı Kanunla idarelerin bünyesinde strateji geliştirme birimlerinin kurulmasına ve teşkilat yapılarında gerekli değişikliklerin yapılmasına dair düzenlemeler yapılmıştır.

SP'nin uygulama sürecinde eğitim, danışmanlık vb. konulardaki ihtiyaçların, eksikliklerin, çalışmalarını engelleyebilecek unsurların belirlenerek giderilmesi ve genel uygulamanın söz konusu kuruluşa özgülmesi SP çalışmalarının amacına ulaşmasında önemli rol oynayacaktır.

B. Stratejik Planlamanın Kamu Yönetiminde Sağlayacağı Faydalar

Kamu mali yönetimi reformunun temel taşları SP ve PEB gerekli alt yapıları oluşturularak; birbiriyle uyumlu, bütüncül bir yaklaşımla etkin bir

şekilde uygulamaya konulabilirse kamu mali yönetiminde gerçek manada reform yapılmış olacaktır.

SP özel sektördeki başarılı uygulamalarından hareketle kamuda uygulanmaya başlanmıştır. Ancak özel sektör örgütleriyle kamu kuruluşları arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır. Özel sektörde hâkim olan rekabet, kar etmek gibi kriterler kamu kuruluşları açısından genellikle anlam ifade etmemektedir. Kamu kuruluşlarının kamusal hizmetleri sağlarken öncelikli hedefleri kamu hizmetini sağlıklı, sürekli ve eşit bir şekilde sunmaktır.

Ancak kamu ve özel sektör arasındaki bu farklılıklardan hareketle SP'nin kamuya uygun olmadığı sonucuna da varılamaz. Çünkü SP bağlam bağımlı bir yönetim aracıdır ve farklı amaçlara göre uyarlanarak, farklı işlevler üstlenebilir. SP kamu yönetimi içinde kullanıldığı kamu idaresinin SP'dan beklediği etki, katkı, ihtiyaçlar, kurumsal kapasite, liderlik vb. özelliklerine göre de farklılaşabilmektedir¹⁵¹.

Kamuda SP uygulaması ile kamu kaynaklarının etkin, etkili, hesap verilebilir, şeffaf bir şekilde kullanılmasını sağlamak ve kamuda politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi gibi yararlar hedeflenmektedir. Kamu yönetiminde SP uzun vadeli bakış açısının kuruluşu hâkim olması, kuruluşun etkinliğini güçlendirmesi ve değişen çevreyle sürekli ve verimli bir uyum sağlamak için olumlu bir değişim aracılığıyla birimleri yönlendirmeye ilişkilidir¹⁵².

SP kamunun içinde bulunduğu mali ve yönetsel sorunları; kamuda planlı hizmet üretilmesini, kalkınma planları ve orta vadeli program ile

151 DPT Web Sitesi Ana Sayfası,(erişim)<http://www.sp.gov.tr/default.asp>, 05 Mayıs 2008.

152 Durna, **a.g.m.**, s.4.

belirlenen politikaları kuruluş düzeyinde somut iş programlarına ve bütçelere dayandırılmasını, uygulamanın etkin bir şekilde izlenmesini ve değerlendirilmesini sağlayarak çözmeyi amaçlamaktadır¹⁵³.

Kamu kesimi açısından¹⁵⁴;

- SP süreci kamunun sürekli değişen iç ve dış çevre faktörlerini sürekli analiz ederek; değişimi ve geleceği yönlendirmesini, değişime uyum sağlamasını, kaynak ve kabiliyetlerini bu kapsamda daha etkin ve verimli kullanmasını sağlar,
- SP yapılan iç ve dış çevre analizleri sayesinde fırsat ve tehditlerin öngörülerek, tehditlere tedbir alınmasına, fırsatların değerlendirilebilmesine imkân sağlayacaktır,
- SP yapılmaması durumunda kamu hizmetleri, kamu kaynakları idarecilerin sezgisel kararlarıyla yönlendirilecektir. Bu ise kamu kaynaklarının kullanılmasında idarecinin kişilik yapısına göre farklı risklere yol açabilecektir. SP yapılması ise kamu hizmetleri ve kamu kaynaklarının bilimsel, sistematik bir süreç sonunda alınan kararlarla yönlendirilmesini sağlayacaktır,
- SP büyük bir sistem olan devletin, bir bütün olarak aynı amaç ve hedeflere yönelmesini sağlar. Stratejik planla tespit edilen ortak amaç ve hedeflerin varlığı; alt sistemlerin sadece kendi amaçları doğrultusunda gayret göstererek kamu yönetiminin ana amaç ve hedeflerinden uzaklaşmalarını önleyecektir.
- SP plan-program-bütçe ilişkisinin güçlendirilmesine yardımcı olacaktır.
- SP kamuda etkin bir yönetim ve harcama sisteminin kurulmasında başlangıç noktasını oluşturacaktır.

153 a.g.ö.i.k.r, s.36.

154 Çomaklı, a.g.e., s.185; Karaarslan, a.g.e.,s.81.

- Kuruluşların belirli bir hedefe yönelik olmayan kısa vadeli ve anlık işlerde yoğunlaşmaları yerine, orta vadeli ve somut hedeflere dayalı planlama anlayışına sahip olmalarını sağlayacaktır.
- Vizyon değerlendirmesi ile sürekli gelişme, yeni gelişmelere göre kendini yenileme, hizmet kalitesi, etkinliği ve çeşitliliğinin artırılması anlayışını getirecektir.
- Performans göstergelerinin oluşturulması zorunluluğu nedeniyle kuruluşların her türlü planlama ve uygulama faaliyetlerini etkinlik, yerindelik, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri doğrultusunda şekillendirmesini sağlayacaktır.
- Hedeflenen sonuçların nasıl ve ne ölçüde gerçekleştiğinin izlenmesine, değerlendirilmesine ve denetlenmesine temel oluşturarak hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesine ve gelişmesine katkı sağlar,
- SP kuruluşun en üst düzey yetkilisi de dahil olmak üzere diğer yetkili ve idarecilerin ve kuruluşta görev alan her düzey çalışanın katkısı, ortak çabası ve desteği olmaksızın stratejik hedeflere ulaşmak mümkün olmadığından, takım ruhu gerektiren katılımcı bir yaklaşımdır, dolayısıyla katılımcı yönetimi geliştirecektir.
- Stratejik plan hazırlanma sürecinde bütçe ve kaynak taleplerinin stratejik planı değil, aksine hazırlanmış olan stratejik planın bütçeyi şekillendirmesi gerekir,
- SP süreçlere entegre olmuş bir şekilde denetim ve izlemeyi kolaylaştıracaktır.
- SP sistematik veri toplama ve sonuçları analiz etme alışkanlığını kazandıracaktır.

C. Stratejik Planlama Süreci

Bu kısımda KMYKK'na gereği süreci belirlemeye yetkili kılınan DPT Müsteşarlığınca SP sürecini belirlemek amacıyla hazırlanarak, uygulayıcı idarelerin kullanımına sunulan SP Kılavuzunda (SPK) yer alan SP süreci

irdelenecektir. Söz konusu kılavuz SP'nin kapsam ve içeriği hakkında genel bir çerçeve sunmaktadır. Kamu kuruluşları stratejik planlarını oluştururken bu ana çerçeve ve ilkeler içinde kalarak, kendi özelliklerine göre uyarlamalar yapabilmektedir¹⁵⁵.

Kamu kuruluşları tarafından SPK'na uygun olarak hazırlanacak olan stratejik planlar makro, sektörel ve bölgesel kriterler ile birlikte kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılmasında yönlendirici/referans belgeler olacaktır. Makro düzeydeki plan, programlar ile kuruluş düzeyindeki stratejik planlar karşılıklı olarak birbirleriyle etkileşim içinde olacak ve kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılmasını birlikte yönlendireceklerdir¹⁵⁶.

SPK stratejik yönetim sürecinin bütünü kapsamaktadır. Yani neredeyiz sorusu ile başlanmakta, nereye gitmek istendiği belirlenmekte, bugünden arzu edilen geleceğe hangi yolla veya nasıl gidileceği ortaya konulmakta ve son aşamada başarı ölçülmektedir. Şekil 1'de de gösterildiği üzere SP kavramı kılavuzda geniş anlamda "stratejik yönetim" sürecinin bütünü kapsayacak şekilde kullanılmaktadır¹⁵⁷.

155 DPT,a.g.k.,s.5.

156 DPT,a.g.k.,s.4.

157 DPT,a.g.k.,s.4.

- Plan ve Programlar - Paydaş Analizi - GZFT Analizi	Durum Analizi	Neredeyiz?
- Kuruluşun varoluş gerekçesi - Temel İlkeler	Misyon ve İlkeler,	Nereye ulaşmak istiyoruz?
- Arzu edilen gelecek	Vizyon	
- Orta vadede ulaşılacak hedefler - Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler	Amaçlar ve Hedefler	
- Amaçlara ve hedeflere ulaşma yöntemleri	Stratejiler	Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
- Detaylı iş planları - Maliyetlendirme - Performans programı - Bütçeleme	Faaliyetler ve Projeler	
- Raporlama - Karşılaştırma	İzleme	
- Geri besleme - Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi - Performans göstergeleri - Uygulamaya yönelik ilerleme ve sonuçların değerlendirilmesi	Performans Ölçme ve Değerlendirme	Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz

Şekil 1: Stratejik Yönetim Süreci (DPT,a.g.k., s.5)

1. Hazırlık Çalışmaları

SP'nin ne şekilde, hangi birimlerden, hangi grup veya kişilerin katılımıyla yapılacağı, katılımcıların rollerinin ne olacağı, SP için ihtiyaç duyulacak kaynakların neler olduğu ve nasıl sağlanacağı¹⁵⁸, kuruluş genelinde sahiplenme SP öncesi hazırlıkların yapılmasına bağlıdır.

SPK'da hazırlık çalışmaları,

- Planlama çalışmalarının sahiplenilmesinin sağlanması

158 Söyler,a.g.m.,s.106.

- Organizasyonun oluşturulması
- İhtiyaçların tespit edilmesi
- İş planının oluşturulması
- Hazırlık programının yapılması olmak üzere 5 aşamadan oluşmaktadır.

a. Planlama çalışmalarının sahiplenilmesinin sağlanması

SP'nin başarısı, SP'nin örgüt üst yönetimi ve çalışanlarca benimsenmesine bağlıdır. Bu aşamada; katılımcıların desteğinin alınması, SP'nin esaslarının belirlenerek üzerinde mutabakata varılması en baştan, gelecekte çıkabilecek problemlerin önünün alınmasını sağlayacaktır. Sahiplenme, benimsenme stratejik plan uygulanabilirliğini artıracaktır. Uygulanabilirlik ise ancak katılımcılık ile sağlanır. Katılımcılık da karar alma süreçlerine ilgili kişi, grup ve kuruluşların bizzat müdahil olmasıyla sağlanabilir¹⁵⁹.

Üst yönetim, stratejik plan yaklaşımını benimsediğini kuruluş çalışanları ile paylaşmalı ve kurumsal sahiplenmeyi sağlamalıdır¹⁶⁰. Üst yönetimin desteği planlama çalışmalarının tüm kurum tarafından benimsenmesi ve hazırlanan planın sahiplenilmesi açısından da önem taşımaktadır. Yani üst yönetimin desteği ve yönlendirmesi, SP'nin vazgeçilmez koşuludur.

b. Organizasyonun oluşturulması

Stratejik planın sahiplenilmesinin altyapısı, organizasyonun oluşturulması aşamasında kuruluşun en üst yöneticisinden başlayarak hangi kademedeki kimlerin katılacağı, işlevlerinin ne olacağını belirlenmesiyle oluşturulur.

159 Aktan,**a.g.e.**,s.200.

160 DPT,**a.g.k.**,s.11.

SP sürecine¹⁶¹;

- Görevi SP çalışmalarını koordine etmek olan Koordinatör Birim,

- Kuruluşun stratejik planlarının hazırlanması ve uygulanmasından Bakana karşı sorumlu olan üst yönetici katılmalıdır.

SP'nin bütün aşamalarında önemli rol üstlenecek olan SP ekibinin amaca uygun bir yapıda kurulması, çalışmaların başarısı için kritik öneme sahiptir. SP ekibinde kuruluşun ana hizmet birimleri yeterince temsil edilmeli, farklı kademelerdeki yöneticiler bulunmalı, farklı uzmanlık alanlarına sahip kişiler yer almalı ve çalışma süresince üyeler değiştirilmemelidir.

c. İhtiyaçların Tespiti

SP ekibi tarafından SP konusundaki eğitim ihtiyacının kapsamı, niteliği, süresi ve katılacak kişiler belirlenmelidir.

SP sürecinde kuruluş dışı danışmanlık hizmetine ihtiyaç varsa, eğitimle kısıtlı olarak ve planın içeriğine müdahale etmeyecek, sadece istenen sonuçların elde edilebilmesi için yol gösterecek şekilde yöntem ve süreç danışmanlığı planlanmalıdır¹⁶².

SP esnasında ihtiyaç duyulacak veri ve mali kaynak ihtiyaçları da hazırlık aşamasında belirlenmelidir.

d. Zaman Planı

Hazırlık aşamasında SP'nin her bir aşamasının hangi tarihlerde sonuçlandırılacağı belirlenmelidir.

161 DPT, a.g.k.,s.12.

162 DPT, a.g.k.,s.12.

e. Hazırlık Programı

Yukarıda açıklanan konular dikkate alınarak SP ekibince oluşturulan hazırlık programında aşağıdaki hususlar yer alır:

- Eğitim ihtiyacı
- Eğitim ve diğer hususlara ilişkin danışmanlık hizmeti ihtiyacı
- Planlama sürecinin gerektirdiği masraflar ile beşeri ve teknik kaynak ihtiyacı
- Zaman planı
- SP sürecine dâhil olacak kişiler ve görevleri.

2. Durum Analizi

SP sürecinin ilk adımı olan durum analizi aşamasında, geleceğe yönelik isabetli amaç, hedef ve stratejiler geliştirebilmesi için kurumun iç ve dış çevresinin, paydaşlarının analizi sonucunda "neredeyiz?" sorusuna cevap aranır. SPK'na göre durum analizi kapsamında şu değerlendirmeler yapılır:

- Tarihi gelişim
- Kuruluşun yasal yükümlülükleri ve mevzuat analizi
- Kuruluşun faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerinin belirlenmesi
- Paydaş analizi (kuruluşun hedef kitlesi ve kuruluş faaliyetlerinden olumlu/olumsuz yönde etkilenenlerin, ilgili tarafların analizi)
- Kuruluş içi analiz (kuruluşun yapısının, insan kaynaklarının, mali kaynaklarının, kurumsal kültürünün, teknolojik düzeyinin vb. analizi)
- Çevre analizi (kuruluşun faaliyet gösterdiği ortamın ve dış koşulların analizi).

a. Tarihi gelişim

Kuruluşun hangi tarihte hangi amaçlara hizmet etmek için kurulduğu, bugüne kadar geçirdiği kritik aşamalar, önemli yapısal dönüşümler analitik bir bakış açısıyla değerlendirilir¹⁶³.

b. Yasal Yükümlülükler ve Mevzuat Analizi

Bu aşamada kuruluşun mevzuattan kaynaklanan yükümlülüklerinin tespiti yapılır. Kuruluşa görev ve sorumluluklar yükleyen, kuruluşun faaliyet alanını düzenleyen mevzuat gözden geçirilerek yasal yükümlülükler listesi oluşturulur. Yasal yükümlülükler ve mevzuat analizinin çıktıları daha sonraki aşamada kuruluşun faaliyet alanlarının belirlenmesine ve kuruluşun misyonunun oluşturulmasına katkı sağlar¹⁶⁴.

c. Faaliyet Alanları İle Ürün ve Hizmetlerin Belirlenmesi

Yasal yükümlülükler ve mevzuat analizi gerçekleştirildikten sonra, bu analizin çıktılarından da yararlanılarak kuruluşun ürettiği temel ürün ve hizmetler belirlenir. Belirlenen faaliyet alanları, SP sürecinin daha sonraki aşamalarında dikkate alınır. Ayrıca, paydaşların görüş ve önerileri alınırken, bu aşamada belirlenen faaliyet alanları bazında çalışmalar yürütülebilir¹⁶⁵.

d. Paydaş Analizi

Paydaşlar bir kurumdan, doğrudan veya dolaylı, maddi veya manevi, olumlu veya olumsuz yönde etkilenen veya kuruluşu etkileyen kişi veya gruplardır¹⁶⁶. Kuruluşun etkileşim içinde olduğu paydaşların görüşlerinin

163 DPT, a.g.k.,s.16.

164 DPT, a.g.k.,s.16.

165 DPT, a.g.k.,s.16.

166 Sinan Güner,” Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi”, (erişim) www.tkgm.gov.tr, 10.05.2008

dikkate alınması stratejik planın sahiplenilmesini sağlayarak uygulama şansını artıracaktır. Bu nedenle durum analizi kapsamında paydaş analizinin yapılması önem arz etmektedir.

Paydaş kavramı ile ilgili çalışmalarda paydaşlar resmi, resmi olmayan, iç paydaşlar, dış paydaşlar, birincil ve ikincil paydaşlar vb. değişik şekillerde sınıflandırılabilir. Kurumun bir parçası ya da çalışanı olmayan paydaşlara dış paydaş, kurumun hizmet ve görevini yerine getirmesinde aktif rol oynayan paydaşlara iç paydaş denilmektedir.

SPK'da da paydaşlar buna paralel olarak, iç ve dış paydaşlar ile yararlanıcılar/müşteriler olarak sınıflandırılmıştır.

SPK'da öngörülen paydaş analizi ile de¹⁶⁷;

- Planlama sürecinin ilk aşamalarında paydaşlarla etkili bir iletişim kurularak bu kesimlerin ilgi ve katkısının sağlanması,
- Paydaşların görüş ve beklentilerinin tespit edilmesi,
- Kuruluşun faaliyetlerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesine engel oluşturabilecek unsurların saptanması ve bunların giderilmesi için stratejiler oluşturulması,
- Paydaşların birbirleriyle olan ilişkilerinin ve olası çıkar çatışmalarının tespit edilmesi,
- Paydaşların kuruluş hakkındaki görüşlerinin alınmasıyla kuruluşun güçlü ve zayıf yönleri hakkında fikir edinilmesi,
- Paydaşların hangi aşamada katkı sağlayacağını tespit edilmesi,
- Paydaşların görüş, öneri ve beklentilerinin SP sürecine dâhil edilmesiyle planın bu kesimlerce sahiplenilmesi ve planın uygulanma şansının artması amaçlanır.

Bu amaçlara ulaşmak için paydaşlar tespit edilmelerini müteakip iç paydaşlar, dış paydaşlar ve müşteriler olarak sınıflandırılır, aralarındaki

167 DPT, a.g.k., s.18.

ilişki ortaya konulur, kuruluşu etkileme ve kuruluştan etkilenme derecesine göre önceliklendirilirler.

Bütün bu aşamalardan sonra paydaşların kuruluş hakkındaki görüş ve önerileri alınarak stratejik plana yansıtılması bir program dâhilinde yürütülür¹⁶⁸.

e. Kuruluş İçi Analiz ve Çevre Analizi

Kuruluş içi ve çevre hakkında elde edilen veriler; stratejik meselelerin tanımlanması, SP sürecinde organizasyonun iç ve dış unsurlarının bir arada değerlendirilebilmesi için temel yöntem olarak kullanılan GZFT (Güçlü yönler, Zayıf yönler; Fırsatlar, Tehditler) analizi ile bütünsel olarak analiz edilir.

Yapılan GZFT analizi sayesinde kuruluş iç ve dış çevredeki gelişme ve değişmelere yönelik tedbirler alacak, çevre analizi sonucu iç çevrede tespit ettiği güçlü ve zayıf yanları, dış çevrede tespit ettiği fırsat ve tehditlerle olabildiğince örtüştürecektir. Bu sayede güçlü yanların üzerine gidilip, zayıf yanlar iyileştirilebilecek, fırsatlar değerlendirilip tehditlerden kaçınılabilecektir.

SPK'na göre kuruluş içi analizde dikkate alınacak hususlar aşağıda yer almaktadır¹⁶⁹:

- Kuruluşun Yapısı;
- Kuruluşun örgüt yapısı,
- Aynı ya da benzer görevi yapan birimler ve yetki çakışmaları,
- Son dönemde kuruluş yapısında ve görev alanında yapılan önemli değişiklikler,

168 DPT, a.g.k.,s.22.

169 DPT, a.g.k.,s.24.

- Kuruluşun yapısında ve görev alanında yapılması gündemde olan önemli değişiklikler,

- İzleme ve değerlendirme sisteminden oluşur.

Beşeri Kaynaklar;

- Kuruluş personelinin sayısı ve dağılımı,

- Personelin eğitim düzeyi, yetkinliği ve deneyimini kapsar.

Kurum Kültürü;

- İletişim süreçleri,

- Karar alma süreçleri,

- Gelenekler ve değerleri kapsar.

Teknoloji;

- Kuruluşun teknolojik alt yapısı,

- Teknolojiyi kullanma düzeyinden oluşur.

Mali Durum;

- Mali kaynaklar,

- Bütçe büyüklüğü,

- Kuruluşun araç, bina envanteri ve diğer varlıklarından oluşur.

SPK'na göre çevre analizinde dikkate alınacak hususlar aşağıda yer almaktadır¹⁷⁰:

- Kuruluşun faaliyet alanında dünyadaki durum ve gelişmeler,

- Kuruluşun faaliyet alanında ülkemizdeki durum ve gelişmeler,

- Dünyada ve ülkemizdeki temel eğilimler ve sorunlar arasında kuruluşu yakından ilgilendiren kritik konular ve bu konuların kuruluşu nasıl ve ne yönde etkileyeceği,

- Kuruluşun faaliyetleri ve alanıyla ilgili kalkınma planı, sektörel ve bölgesel plan ve programlarda yer alan amaç, ilke ve politikalar ve bunlar arasındaki uyum,

- Kuruluşun karşılaşılabileceği riskler ve belirsizlikler.

170 DPT, a.g.k,s.25.

3. Geleceğe Bakış

Bu aşamada kuruluşlar, misyon ve vizyonlarını, temel değerlerini belirler, amaçlarını, hedeflerini ve stratejilerini ortaya koyarlar.

Misyon, vizyon ve ilkelerin oluşturulması sonucunda, kuruluşun varması istenen noktaya nasıl bir çerçeve içinde ulaşılacağı amaç ve hedeflerin belirlenmesi ile ortaya çıkar. Bu nedenle, misyon, vizyon ve ilkelerin doğru şekilde ifade edilmesi stratejik planın başarısı üzerinde belirleyici bir rol oynayacaktır¹⁷¹.

a. Misyon Bildirimi

Misyon bir kuruluşun varlık sebebidir; kuruluşun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eder. Misyon bildirimi stratejik plan dokümanının diğer kısımlarına da temel oluşturur. Misyon bildirimi kuruluşun sunduğu tüm hizmet ve faaliyetleri kapsayan bir şemsiye kavramdır¹⁷².

Kurumsal kimliğin ortaya konulmasının yanı sıra kurumun varlık sebebinin ifadesi olan misyon bildirimi özlü, açık çarpıcı bir şekilde yerine getirilen hizmetin amacını, yasalarla kuruluşa verilmiş olan görev ve yetkileri içermelidir.

Misyon bildirimi şu sorulara cevap verir nitelikte olmalıdır¹⁷³:

- Kuruluşun varoluş nedeni nedir?
- Kuruluş kimlere hizmet sunuyor?
- Kuruluş hangi alanda çalışıyor?
- Kuruluş hangi ihtiyaçları karşılıyor?
- Kuruluşun yerine getirmek zorunda olduğu yasal görevler nelerdir?

171 DPT, a.g.k,s.27.

172 DPT, a.g.k,s.27.

173 DPT, a.g.k,s.28.

b. Vizyon Bildirimi

Misyon bildirimisiyle birlikte kuruluşun stratejik planının adeta çatısı olan vizyon bildirimi hem üst düzey yöneticilerin, hem de her kademedeki çalışanların benimseyebileceği, içselleştirebileceği şekilde kısa, öz, ilham verici, ideal olana yönelen, güçlü ve etkileyici bir içerik taşımalıdır.

Vizyon kuruluşun ideal geleceğini sembolize eder. Kuruluşun uzun vadede neleri yapmak istediğinin güçlü bir anlatımıdır. Vizyon bir kuruluşun farklı birimleri arasında birleştirici bir unsurdur. Bundan dolayı, bir çok işlevi yerine getiren kuruluşlarda daha da önemli bir role sahiptir¹⁷⁴.

Vizyon Bildirimi,

- Kuruluşun ideal geleceği nedir?

- Kuruluş; çalışanları ve yararlanıcılar tarafından nasıl algılanmak istiyor?

- Hesap verme sorumluluğunu taşıyan idari ve siyasi otoriteler nasıl bir gelecek öngörüyor sorularını cevaplandırır nitelikte olmalıdır¹⁷⁵.

c. Temel Değerler

Temel değerlerin

- Kuruluşun çalışma felsefesi nedir?

- Kuruluşun çalışmalarına temel teşkil eden ilkeler, standartlar ve idealler nelerdir?

- Kuruluşun personeli tarafından benimsenen değerler ve inançlar nelerdir? sorularını cevaplaması gerekir¹⁷⁶.

174 DPT, a.g.k,s.29.

175 DPT, a.g.k,s.29.

176 DPT, a.g.k,s.30.

d. Amaçlar

Kuruluşun ulaşmayı hedeflediği sonuçların kavramsal ifadesi olan amaçlar, kuruluşun hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanması ile elde edilecek sonuçları ifade eder¹⁷⁷. Amaçlar;

- Kuruluşun misyonunu gerçekleştirmesine katkıda bulunmalıdır,
- Misyon, vizyon ve temel değerlerle uyumlu olmalıdır,
- İddialı, ama gerçekçi ve ulaşılabilir olmalıdır,
- Ulaşılmak istenen sonuçları açık bir şekilde ifade etmeli, ancak bunlara nasıl ulaşılacağını ayrıntılı olarak açıklamamalıdır,
- Hedefler için bir çerçeve çizmeli,
- Durum analizi sonuçlarına göre şekillenmelidir,
- Orta vadeli bir zaman dilimini kapsamalıdır,
- Önemli dışsal değişiklikler olmadığı sürece değiştirilmemelidir.

e. Hedefler

Hedefler, amaçların gerçekleştirilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Hedefler ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir. Bir amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak birden fazla hedef belirlenebilir¹⁷⁸.

Hedeflerin şu soruları cevaplandırması gerekir;

177 DPT, a.g.k,s.32.

178 DPT, a.g.k,s.32.

- Hedefler, kuruluşun misyon, vizyon, temel değerler ve amaçları ile tutarlı mı?

- Hangi spesifik sonuçlara ulaşmaya çalışılıyor? Sonucu etkileyen etkenler nelerdir?

- Bir amaca ilişkin hedeflerin tümü gerçekleştirildiğinde o amaca ne ölçüde ulaşılabilir?

- İstenilen sonuçlara ne kadar zamanda ulaşılabilir?

- Bu hedeflere ulaşmak için sağlanan gelişme nasıl ölçülür?

- Ölçme için hangi verilerin ne şekilde temin edilmesi gerekir?

- Kıyas noktaları nelerdir? Ne kadar gelişme sağlanabilir?

4. Performans Göstergeleri

Sonuca dayalı performans ölçümü SP sürecinin en önemli unsurudur. Performans ölçümü kuruluşun misyon, vizyon, amaç ve hedeflerine uygun faaliyet gösterip göstermediğinin tespiti için, belli kriterlere göre başarının ölçülmesi ile mümkündür.

Hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda, stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gereklidir. Performans göstergeleri gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır. Bir performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilir¹⁷⁹.

Performans göstergeleri girdi, çıktı, verimlilik, sonuç ve kalite göstergeleri olarak sınıflandırılır¹⁸⁰:

179 DPT, a.g.k,s.36.

180 DPT, a.g.k, s.36.

Girdiler bir ürün veya hizmetin üretilmesi için gereken beşeri, mali ve fiziksel kaynaklardır. Girdi göstergeleri, ölçmeye esas olan başlangıç durumunu yansıtırlar.

Çıktılar üretilen ürün ve hizmetlerin miktarıdır. Çıktı göstergeleri, üretilen mal ve hizmetlerin niceliği konusunda bilgi vermesine rağmen, sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığı veya üretilen mal veya hizmetin kalitesi ve üretim sürecinin etkinliği konusunda tek başına açıklayıcı değildir.

Verimlilik birim çıktı başına girdi veya maliyettir. Girdiler ile çıktılar arasındaki ilişkiyi gösterir.

Sonuç göstergeleri, elde edilen çıktıların, amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde nasıl ve ne ölçüde başarılı olduklarını gösterirler. Hedeflenen sonuçlara ulaşmadaki başarı seviyesi etkililik ile ifade edilmektedir. Sonuç göstergeleri amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını ortaya koymaları bakımından en önemli performans göstergeleridir.

Kalite mal veya hizmetlerden yararlananların veya ilgililerin beklentilerinin karşılanmasında ulaşılan düzeydir (güvenilirlik, doğruluk, davranış biçimi, duyarlılık ve bütünlük gibi ölçüler).

Bir hedef için herhangi bir sınıfa ait olmak üzere birden fazla performans göstergesi belirlemek mümkündür. Hedeflerin niteliği (çıktıya yönelik, verimliliğe yönelik, sonuca veya kaliteye yönelik olması) performans göstergelerinin niteliğini de etkiler

5. Stratejiler

Stratejiler, kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılabileceğini gösteren kararlar bütünüdür. Etkili stratejiler olmaksızın amaç ve hedeflere ulaşmak

mümkün değildir. Stratejiler belirlenirken kuruluşun kaynakları ve farklı alanlardaki yetkinlikleri göz önünde bulundurulmalıdır. Strateji ve hedeflerin karşılıklı uyumu kontrol edilmelidir¹⁸¹.

Arzulanan hedefe ulaşmada oluşturulan alternatif stratejilerin maliyetleri, yararları ve olası sonuçları mutlaka karşılaştırılarak en etkili ve verimli stratejilerin seçilmesi gerekir.

Ayrıca GZFT analizinde ortaya konan kuruluşun güçlü (G) ve zayıf yönleri (Z), dış çevreden kaynaklanan fırsatlar (F) ve tehditler (T) strateji üretmede kullanılabilir. Bu yöntemle aşağıda belirtilen alternatif stratejiler geliştirilebilir¹⁸²;

ZT Stratejileri: Zayıf yönler ve tehditlerin olumsuz etkilerini en aza indirmeye yöneliktir.

ZF Stratejileri: Kuruluşun zayıf yönlerinin olumsuz etkilerini en aza indirirken fırsatların olası olumlu etkilerinden azami düzeyde yararlanmaya yöneliktir. Dış fırsatlardan yararlanarak mevcut zayıf yönleri giderecek stratejiler oluşturulabilir.

GT Stratejileri: Dış çevredeki tehditlerin olumsuz etkilerini, kuruluşun güçlü yönlerini kullanarak en aza indirmeye yöneliktir.

GF Stratejileri: Kuruluşun hem güçlü yönlerini hem de dış çevrenin sunduğu fırsatların olumlu etkilerinden azami düzeyde faydalanmaya yönelik olarak geliştirilen stratejilerdir. Söz konusu stratejiler, kuruluşun güçlü yönleri kullanılarak dış fırsatlardan maksimum düzeyde yararlanmayı mümkün kılar.

181 DPT , a.g.k,s.39.

182 DPT, a.g.k,s.39.

Stratejilerin oluşturulması için cevaplanması gereken sorular¹⁸³:

- Amaç ve hedeflere ulaşmak için neler yapılabilir?
- Olası sorunlar nelerdir ve bu sorunları nasıl aşabiliriz?
- Amaç ve hedeflere ulaşmak için izlenebilecek alternatif yol ve yöntemler nelerdir?
- Alternatiflerin maliyetleri, olumlu, olumsuz yönleri nelerdir?

6. Maliyetlendirme

Maliyetlendirme sürecindeki temel amaç, geliştirilen politikaların ve bunların yansıtıldığı amaç ve hedeflerin gerektirdiği maliyetlerin ortaya konulması suretiyle, politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin rasyonelleştirilmesine katkıda bulunmaktır. Maliyetlendirme, kamu idarelerinin stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağlantıyı güçlendirmeyi ve harcamaların önceliklendirilmesi sürecine yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Kuruluşun amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler doğrultusunda, gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı bu aşamada belirlenir¹⁸⁴.

Her bir faaliyet/proje belirli bir hedefe yönelik olmalıdır. Herhangi bir hedefle ilişkisi kurulamayan faaliyet/projelere yer verilmemelidir. Hâlihazırda yürütülen veya yürütülmesi planlanan faaliyetler/projeler mutlaka bir hedefle ilişkilendirilmelidir. Her bir hedefi gerçekleştirmeye dönük faaliyet/projelerin ortaya konulması sonrasında faaliyet/projelerin bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Bu amaçla önce her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminleri yapılarak bir hedefin yaklaşık maliyetine ulaşılabacaktır¹⁸⁵.

183 DPT, a.g.k,s.40.

184 DPT, a.g.k,s.41.

185 DPT, a.g.k,s.41.

Stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini performans programları oluşturur. Stratejik planlar ve bütçeler arasındaki ilişki performans programları aracılığı ile daha ayrıntılı olarak kurulmaktadır. Stratejik planın amaç ve hedeflerini gerçekleştirmeye dönük faaliyet ve projeler ile bunların bütçelendirilmesi performans programında yer alır. Böylelikle bütçelerin performans uygulamasını destekleyen bir yapıya sahip olması sağlanmış olacaktır¹⁸⁶.

7. İzleme ve Değerlendirme

Kuruluştaki stratejik planın yürütülmesinden sorumlu olan kişi veya grupların aynı zamanda hedef ve amaçların gerçekleşme durumunu da takip etmeleri gerekmektedir.

İzleme, stratejik plan uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanmasıdır. Değerlendirme ise, uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizidir¹⁸⁷.

Performansın izlenmesi, izleme faaliyetinin temelidir. Bunun için performans göstergeleri ile ilgili veriler düzenli olarak toplanmalı ve değerlendirilmelidir. SP sürecinde, izleme ve değerlendirme faaliyetleri sonucunda elde edilen bilgiler kullanılarak, stratejik plan gözden geçirilir, hedeflenen ve ulaşılan sonuçlar karşılaştırılır¹⁸⁸.

İzleme ve değerlendirme faaliyetlerinin etkili olarak gerçekleştirilebilmesi, uygulama aşamasına geçmeden önce stratejik

186 DPT, a.g.k,s.45.

187 DPT, a.g.k,s.45.

188 DPT, a.g.k,s.45.

planda ortaya konulan hedeflerin nesnel ve ölçülebilir göstergeler ile ilişkilendirilmesini gerektirir¹⁸⁹.

İzleme ve değerlendirme süreci kurumsal öğrenmeyi ve buna bağlı olarak faaliyetlerin sürekli olarak iyileştirilmesini sağlar. Ayrıca, hesap verme sorumluluğunun oluşturulmasına katkıda bulunur. Stratejik planın izleme ve değerlendirmeye tabi tutulması şarttır. Aksi takdirde, gerek planın uygulanmasında gerekse ilgililerin hesap verme sorumluluğu ilkesinin hayata geçirilmesinde zorluklarla karşılaşılacaktır¹⁹⁰.

İzleme ve değerlendirmenin etkin yapılabilmesi, ancak uygun veri ve istatistiklerin temin edilmesi ile mümkündür. Amaca uygun, doğru ve tutarlı verilerin varlığı, stratejik planın başarısının ölçülmesi ve değerlendirilmesi için olmazsa olmaz bir ön koşuldur. Her bir hedefin izlenip değerlendirilebilmesi için ne tür verilere ihtiyaç duyulduğu, bunların ne şekilde temin edileceği, ihtiyaç duyulan veriler hâlihazırda toplanmıyorsa nasıl ve ne sıklıkla kim tarafından temin edileceği, bu kapsamdaki kısıtların neler olacağı gibi hususların mutlaka incelenmesi ve cevaplanması gerekir¹⁹¹.

II- PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN TÜRKİYE UYGULAMASI

Dünyada ve Türkiye’de uygulanan geleneksel kamu politikası araçlarının yeterli olmamaya başlaması ile ihtiyaç duyulan mali sistemlerdeki bütçe odaklı yeniden yapılandırmanın araçlarından birisi de PEB’dir. Türkiye’de de kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi, kaynak kullanım kapasitesinin artırılması, kaynak kullanımında etkililik, verimlilik ve

189 DPT, a.g.k,s.45.

190 DPT, a.g.k,s.45.

191 DPT, a.g.k,s.46.

tutumluluğun sağlanması, siyasi ve yönetsel hesap verme mekanizmaları ile mali saydamlığın geliştirilmesi amaçlarıyla girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışından, çıktı-sonuç esaslı PEB'ye yönelik başlamıştır¹⁹².

Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan PEB Rehberi'nde; PEB 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. " şeklinde tanımlanmaktadır.

A. Performans Esaslı Bütçelemenin Hukuki Çerçevesi

KMYKK ile mali yönetim sistemimize kazandırılan kavram ve uygulamalardan biri olan PEB sistemine ilişkin esaslar KMYKK'nun değişik maddeleri ile belirlenmiştir.

KMYKK 9'uncu 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

192 Maliye Bakanlığı, a.g.r.,Aralık 2004 s. 2.

taahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile PEBye 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.” hükümleri yer almaktadır.

KMKKK'nun Bakanlar ve Üst Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu başlıklı 10 uncu maddesinin üçüncü fıkrasına göre ise;

“Bakanlar idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her malî yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirirler.

KMKKK'nun Bütçe İlkeleri başlıklı 13 üncü maddesinin (c) bendinde;

“Bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir.”

KMKKK'nun “Merkezi Yönetim Bütçesinin Hazırlanması” başlıklı 17 nci maddesi (d) bendine göre gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında; idarenin performans hedefleri dikkate alınır.

KMKKK'nun Faaliyet Raporları başlıklı 41 inci maddesinin beşinci fıkrasına göre İdare faaliyet raporu, stratejik plan ve performans programında yer alan bilgileri içerecek şekilde düzenlenir.

KMYKK ve bu kapsamda hazırlanan ikincil mevzuat ile PEB sisteminin unsurları Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporları olarak belirlenmiştir.

Yüksek Planlama Kurulunun 04.07.2003 tarih ve 2003/14 sayılı "2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı" gereği Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca sekiz kuruluşta başlatılan pilot düzeyde SP çalışmalarına paralel olarak, Maliye Bakanlığınca bu kurumlarda pilot düzeyde PEB başlatılmış olup, belirlenen takvim çerçevesinde kamu idarelerine yaygınlaştırılmaktadır. Söz konusu takvim uyarınca, kapsamda yer alan kamu idarelerinin tamamı, 2009 yılı itibariyle stratejik planlarını tamamlamış ve 2010 mali yılına ilişkin performans programlarını hazırlamış olacaktırlar¹⁹³.

Mali disiplini ön planda tutan, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını hedefleyen PEB'nin performansa dayalı yeni bir bütçeleme anlayışına geçilmesini sağlamanın yanı sıra; kamu idarelerinde performansa dayalı bir yönetim anlayışının yerleşmesine yardımcı olacağı, performans denetimine imkân tanıyacağı göz ardı edilmemelidir¹⁹⁴.

193 Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Gn.Md.lüğü, **Performans Programı Hazırlama Rehberi**, 2008, s. 2.

194 Maliye Bakanlığı, **a.g.r.**, Aralık 2004, s.1.

B. Performans Esaslı Bütçeleme Süreci

PEB sürecinde¹⁹⁵;

- Hükümet politikaları, kalkınma plan ve programları, orta vadeli program ve orta vadeli mali plan ile başlamakta ve bu aşamada bütçe politikası ortaya konulmakta,
- Kamu idaresinin stratejik planı belirlenen politika, plan ve programlar doğrultusunda hazırlanmakta,
- Belirlenmiş stratejik amaç ve hedeflere göre performans programı ve kamu idaresinin bütçesi hazırlanmakta,
- Kamu idaresi faaliyet raporunun hazırlanması ve performans denetimi ile son bulmaktadır.

PEB sisteminin unsurları Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporlarıdır. Stratejik plan ve performans programları vasıtasıyla kamu idarelerinin temel politika hedefleri ile bunların kaynak ihtiyaçları arasında bağlantı kurulmakta; söz konusu belgelerde öngörülen hedeflere ilişkin gerçekleştirmeler ise faaliyet raporları aracılığıyla kamuoyuna açıklanmaktadır¹⁹⁶.

Daha önce SPya kapsamlı olarak değinildiğinden burada yalnızca Performans Programı ve Faaliyet Raporlarından bahsedilecektir.

1. Performans Programı Hazırlama Süreci

Performans programı, bir mali yılda kamu idaresinin stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, idare bütçesinin ve

195 Karaarslan, **a.g.e.**, s.104.

196 Maliye Bakanlığı, **a.g.r.**, s. 2.

idare faaliyet raporunun hazırlanmasına dayanak oluşturan programdır¹⁹⁷. İdare performans programı, idarenin bünyesindeki birimlerin faaliyet raporlarının birleştirilmesinden oluşur.

Stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bütçe hazırlık sürecine entegre edilen performans programı, idare bütçelerinin stratejik planlarda belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmasına yardımcı olmaktadır¹⁹⁸.

Performans programlarında, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda, program dönemine ilişkin olarak belirlenen performans hedeflerinin, hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için gereken kaynak ihtiyacı ve performans göstergelerine yer verilmektedir. Bunun sonucunda bütçe dokümanlarında mali bilgilerin yanında, performans bilgileri de yer almış olmakta ve çıktı-sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışını ön plana çıkarmaktadır.

Harcama birimleri ve idare düzeyinde hazırlanan performans programı

- a. Program dönemi stratejisinin belirlenmesi
- b. Birim performans programlarının hazırlanması
- c. İdare performans programının oluşturulması aşamaları takip edilerek oluşturulur¹⁹⁹.

197 C.Can Aktan., (erişim) www.canaktan.org, 20.03.2008.

198 Maliye Bakanlığı, **a.g.r.**, 2008, s. 9.

199 Maliye Bakanlığı, **a.g.r.**, 2008,s.17.

a. Program Dönemi Stratejisinin Belirlenmesi

Kamu idaresinin üst yöneticisi ve harcama yetkilileri tarafından 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 hedeflerinden mali yılda öncelik verilecekler, idare performans hedef ve göstergeleri, hedeflerden sorumlu harcama birimleri belirlenerek²⁰⁰ her yıl en geç mayıs ayı itibarıyla harcama birimlerine duyurulur.

İdare performans hedeflerinin belirlenmesi aşamasında temel kısıt idarenin program döneminde sahip olabileceği kaynaklardır.

b. Birim Performans Programlarının Hazırlanması

Harcama birimleri idare üst yönetimince belirlenerek bildirilen idare performans programı çerçevesinde, sorumlu oldukları idare performans hedeflerine yönelik birim performans hedef ve göstergelerini, hedeflerin gerçekleştirilmesi için yürütülmesi gereken faaliyet-projeleri tespit ederler²⁰¹.

Faaliyet-proje maliyetlerinin ortaya konulması ile birim performans hedeflerinin ve harcama birimlerinin kaynak ihtiyacı belirlenir. Birim düzeyinde yapılan bu çalışmalar sonucunda birim performans programları oluşturulur²⁰².

200,C.Can Aktan, (erişim) www.canaktan.org, 20.03.2008

201 Maliye Bakanlığı, **a.g.r.**, 2008,s.14.

202 Maliye Bakanlığı, **a.g.r.**, 2008,s.14.

Birim performans hedeflerinin belirlenme amacı, harcama birimlerinin ilgili idare performans hedefine yapacakları katkıları ortaya koymaktır. Bu nedenle birim performans hedefleri; idare performans hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmelidir²⁰³.

Harcama birimleri, birim performans hedeflerine ne ölçüde ulaştıklarını ölçmek ve değerlendirmek üzere birim performans göstergelerini de belirlerler.

Birim performans göstergeleri, birim performans hedefleri ile ilgili temel nitelikte, az sayıda, ölçülebilir, ulaşılabilir, güvenilir veri sunacak nitelikte, geçmiş dönemlerin ve diğer birimlerin benzer göstergeleriyle karşılaştırılabilir, elde edilme ve değerlendirme maliyetleri kabul edilebilir seviyede olmalıdır.

Performans hedefleri, stratejik hedeflere ilişkin olarak bir mali yılda ulaşılması gereken performans seviyelerini gösterir. Performans hedefleri çıktı sonuç odaklı olmalıdır. Esas olarak öncelikli her stratejik hedefin altında bir tane performans hedefi bulunur²⁰⁴.

Kamu idareleri, yukarıda belirtilen özelliklere uygun olarak, öncelikli stratejik amaç ve hedefleri ile uyumlu performans hedeflerini oluşturur. Bu hedefler belirlenirken bütçe imkânları göz önünde bulundurulur. Ayrıca oluşturulan performans hedeflerinin hangi harcama birimleri ile ilgili oldukları belirlenir²⁰⁵.

203 Maliye Bakanlığı, **a.g.r.**, 2008,s.14.

204 Maliye Bakanlığı, **a.g.r.**, 2008,s.15.

205 Maliye Bakanlığı, **a.g.r.**, 2008,s.15.

Performans hedefleri yıllık ve ölçülebilir olmalarının yanı sıra, faaliyet ve projelerle karıştırılmamalı, mümkün olduğunca faaliyet ve projelerden daha kapsamlı olmalıdır²⁰⁶.

Faaliyet-projeler birim performans hedeflerinin nasıl gerçekleştirileceğini ifade eder. Performans programı hazırlanırken hedeflere ilişkin faaliyet-projeler somut olarak belirlenmekte ve maliyetleri hesaplanmaktadır.

Faaliyet-projeler belirlenirken aşağıda yer alan hususlar dikkate alınır²⁰⁷;

- Faaliyet-projeler birim performans hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmelidir,
- Faaliyet-projelerin Hedefin gerçekleşmesine ne ölçüde katkı sağlayacağı tanımlanabilir olmalıdır,
- Bir hedefe yönelik olarak çok fazla sayıda faaliyet-proje belirlenmemeli, benzer nitelik taşıyan ve alt faaliyet-proje olarak nitelendirilebilecek olanlar tek faaliyet-proje altında gösterilmelidir,
- Faaliyet-projeler uygulanabilir olmalıdır,
- Kaynaklarla faaliyet-projeler arasındaki ilişki iyi kurulmalıdır,
- Aynı hedef altındaki faaliyet-projeler birbirleriyle çelişmemeli, hedefin gerçekleşmesi açısından tamamlayıcı olmalıdır.

Harcama birimleri faaliyet-proje maliyetlerinden hareketle ilgili birim performans hedefinin kaynak ihtiyacını tespit ederler. Faaliyet-projelerin maliyetlerinin toplanması sonucunda ilgili birim performans hedefinin kaynak ihtiyacına ulaşılır²⁰⁸.

206 Maliye Bakanlığı, **a.g.r.**, 2008,s.15.

207 Maliye Bakanlığı, **a.g.r.**, 2008,s.17.

208 Maliye Bakanlığı, **a.g.r.**, 2008,s.18.

Bu aşamada en son olarak genel bilgiler, performans bilgileri ve mali bilgiler başlıklı ana bölümlerin yer aldığı birim performans programlarına son hali verilerek üst yöneticiye sunulur.

Performans bilgileri bölümünde; stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerden program döneminde öncelik verilenlere, harcama biriminin sorumlu olduğu idare performans hedeflerine, birim düzeyinde belirlenen performans hedef ve göstergelerine, bunların idare performans hedefleri ile bağlantılarına ilişkin açıklamalara, hedefler çerçevesinde yürütülmesi planlanan faaliyet-projelere, her bir kategoriye ilişkin maliyet/kaynak ihtiyacı bilgilerine yer verilir²⁰⁹.

c. İdare Performans Programının Oluşturulması

İdare performans programları tüm idareyi ilgilendiren bilgileri içerecek şekilde, üst yönetici gözetiminde, PEB rehberindeki esas ve usuller doğrultusunda, mali hizmetler birimlerince birim performans programlarını idare düzeyinde konsolide edecek ve idare düzeyinde kaynak ihtiyacını tespit edecek şekilde tamamlanır.

İdare performans programı oluşturulurken öncelikli olarak idare performans hedeflerinin kaynak ihtiyacı tespit edilir. Amaçların kaynak ihtiyaçlarının toplamı program döneminde idare tarafından kullanılacak olan bütçe içi ve dışı kaynakların toplamına eşit olmalıdır²¹⁰.

İdare performans programlarında bakan ve üst yöneticinin sunuşu ile

209 Maliye Bakanlığı, **a.g.r.**, 2008,s.18.

210 Maliye Bakanlığı, **a.g.r.**, 2008,s.20.

genel bilgiler, performans bilgileri ve mali bilgiler başlıklı ana bölümler yer alır.

Performans bilgilerine ilişkin bölümde stratejik planda yer alan amaç ve hedefler ile bunlardan program döneminde öncelik verileceklerin gerekçelerine, idare performans hedef ve göstergelerine, bunların idare stratejik planında yer alan amaç ve hedefler ile bağlantılarına ilişkin açıklamalara, her bir kategoriye ilişkin kaynak ihtiyacı bilgilerine yer verilir²¹¹.

Merkezi Yönetim kapsamındaki kamu idareleri nihai halini verdikleri idare performans programlarını bütçe teklifleri ile birlikte, Maliye Bakanlığına ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına gönderirler²¹².

Kamu idareleri, hazırlanan teklif performans programlarını bütçe teklifleri ile birlikte, her yıl temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderir. Maliye Bakanlığında yapılan bütçe görüşmeleri ile makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin belirleneceği en geç ekim ayının ilk haftası içinde toplanan Yüksek Planlama Kurulu görüşmeleri sonucunda belirlenecek büyüklüklere göre, teklif performans programı idare tarafından düzeltilir. Düzeltilecek teklif performans programı, tasarı performans programı olarak idare tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilen bütçe büyüklüklerine göre hazırlanacak nihai performans programı ise Bakanlar tarafından her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyuna açıklanır²¹³.

211 Maliye Bakanlığı, **a.g.r.**, 2008,s.21.

212 Maliye Bakanlığı, **a.g.r.**, 2008,s.21.

213 Maliye Bakanlığı, **a.g.r.**, 2004,s.32.

2. Faaliyet Raporları

PEB, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli hedefleri, temel politika ve öncelikleri doğrultusunda istedikleri sonuçlara ulaşmalarını sağlayacak faaliyetlere ve bunlara kaynak tahsisine ilişkin bilgiyi kapsayan bir bütçeleme sistemi olarak idarelere; hangi dönemde, hangi faaliyeti yürütmelerinin doğru olacağı konusunda yol göstermektedir. Bu amaçla, belirli bir dönemde yürütülen faaliyetler ve sunulan hizmetlerin sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesini sağlamak için bu sisteme geçen ülkelerde yıllık bazda raporlar üretilmektedir²¹⁴.

KMYKK 41'inci maddesine göre kamu idareleri birim faaliyet raporlarını esas alarak SP ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre, hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak ve idarenin faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde faaliyet raporu hazırlamak zorundadırlar.

Faaliyet raporları "Kamu İdareleri Faaliyet Raporlarının Düzenlenmesi İle Bu İşlemlere İlişkin Diğer Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik" de belirlenen esaslara göre belirlenir. Raporlar söz konusu yönetmeliğin 19 uncu maddesine göre kamu idareleri, genel bilgiler, performans bilgileri, mali bilgiler ve öneri ve tedbirler bölümlerinden oluşur. İdare bünyesinde yer alan birimler faaliyet raporlarını izleyen mali yılın en geç şubat ayı sonuna kadar hazırlayarak üst yöneticiye sunarlar.

Üst yönetici, birim faaliyet raporlarını esas alarak idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu hazırlayarak, nisan ayı sonuna

214 Sibel Yılmaz, "Performans Esaslı Bütçeleme ve Türkiye'deki Pilot Uygulamalar", Maliye Bakanlığı BÜMKO Gn.Md.lüğü, Nisan 2007, s. 28.

kadar Sayıştay Başkanlığına gönderir ve kamuoyuna açıklar. 5018 sayılı Kanuna ekli I ve II sayılı cetvelde sayılan genel bütçe kapsamındaki idareler ile özel bütçe kapsamındaki idareler ve IV sayılı cetvelde sayılan sosyal güvenlik kurumları idare faaliyet raporlarının bir örneğini aynı süre içerisinde Maliye Bakanlığına; mahallî idareler ise İçişleri Bakanlığına gönderirler²¹⁵.

Maliye Bakanlığı tarafından genel bütçe kapsamındaki idareler ile özel bütçe kapsamındaki idareler ve IV sayılı cetvelde sayılan sosyal güvenlik kurumlarının idare faaliyet raporları esas alınarak genel faaliyet raporu hazırlanır. Maliye Bakanlığı genel faaliyet raporunu haziran ayı sonuna kadar Sayıştay Başkanlığına gönderir ve kamuoyuna açıklar²¹⁶.

Sayıştay Başkanlığına iletilen idare faaliyet raporları (mahalli idarelerin faaliyet raporları hariç), mahalli idareler değerlendirme raporu ve genel faaliyet raporu, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarının görüşülmesini temin amacıyla Sayıştay Başkanlığı tarafından genel uygunluk bildirimi ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur²¹⁷.

C. Performans Göstergeleri²¹⁸

Kamu idarelerinin stratejik amaç ve hedefleri ile performans hedeflerinin yerine getirilmesinde ulaşılan sonuçları ölçmek ve değerlendirmek için kullanılan ve performans denetimine temel oluşturan

215 Maliye Bakanlığı, **a.g.r.**, 2004,s.42.

216 Maliye Bakanlığı, **a.g.r.**, 2004,s.42.

217 Maliye Bakanlığı, **a.g.r.**, 2004,s.43.

218 Maliye Bakanlığı, **a.g.r.**, 2004,s.45.

performans göstergeleri, kamu idarelerinin yürüttükleri faaliyetlerin her boyutunu (girdi, süreç, çıktı, sonuç) ölçmek ve değerlendirmek için kullanılırlar. Performans göstergeleri kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığını ölçmeye yardımcı olur.

Performans göstergeleri, üretimin/hizmetin hangi aşamasına ilişkin olduğuna ve ürünün/ hizmetin hangi özelliğini ölçtüğüne göre

- 1- Girdi, çıktı ve sonuç göstergeleri
- 2- Girdi, çıktı ve sonuçlar arasındaki ilişkilere dayanan göstergeler
- 3- Kalite göstergeleri olarak sınıflandırılmaktadır.

1. Girdi, Çıktı ve Sonuç Göstergeleri

PEB sistemi bütçelemenin çıktı, sonuç odaklı yapılmasını öngörmektedir. Çıktı ve sonuç göstergeleri kamu idarelerinin ürettikleri ürün ve hizmetlerin çıktı ve sonuç odaklı ölçülmesinde veya faaliyetlerin tasarlanmasında önemli bir yer teşkil etmektedir.

2. Girdi, Çıktı ve Sonuçlar Arasındaki İlişkilere Dayanan Göstergeler

a. Verimlilik göstergeleri

Verimlilik üretim sırasında kullanılan girdiler ile elde edilen çıktılar arasındaki ilişkidir. Verimlilik göstergeleri, belirlenen girdilerle mümkün olan en yüksek çıktı düzeyine ulaşıp ulaşılmadığını gösterir.

b. Etkinlik göstergeleri

Etkinlik hedeflere ulaşma derecesini gösterir. Etkinlik göstergeleri çıktı ile sonuçlar arasındaki ilişkileri, yani çıktıların beklenen sonuçlara yol açıp açmadığını inceler. Sonuçlar dışsal faktörlere bağlı olarak değiştiğinden etkinlik göstergeleri de bu faktörlere bağlı olarak değişir. İdareler etkinlik göstergelerini etkilemede sınırlı bir yeteneğe sahiptir. Etkinlik göstergeleri sonuç/çıktı formülü kullanılarak hesaplanır.

3. Kalite Göstergeleri²¹⁹

Kalite kamu idaresinin sunduğu ürün ve hizmetlerin, kullanıcı istekleri ve gereksinimlerini karşılama düzeyini, ürünlerin standartlara uygunluğunu ve hatasız olma derecesini ifade eder. Kalite göstergeleri ise kamu idarelerince üretilen ürün ve hizmetlerin kalitesinin ölçülmesinde kullanılan araçlardır. Kalite göstergelerinin oluşturulmasında ihtiyaç ve istekleri karşılama, doğruluk, vaktindelik, güvenilirlik ve tüketici güveni gibi hususlar dikkate alınır.

İdareler performans göstergelerini şu özellikleri taşıyacak şekilde oluşturmalıdır:

- Performans göstergeleri idarenin misyon, vizyon, amaçları ve hedefleri ile yürüteceği faaliyetlerle doğrudan ilgili olmalı, idarenin neyi

219 Maliye Bakanlığı, a.g.r., 2004,s.49.

başarmaya çalıştığını ölçmelidir. İdarenin faaliyetleri ve hedefleri ile ilgisi olmayan göstergeler oluşturulmamalıdır.

- Belirlenecek performans göstergeleri faaliyetlerin yürütülmesinden sorumlu olanların performansını ölçebilecek ve kısmen dahi olsa idare yönetimince etkilenebilecek nitelikte olmalıdır. İdare tarafından etkilenebilecek faktörlerin yanında dışsal faktörlere de bağlı göstergelerin tespit edilmesi halinde, dışsal faktörlerin etkisi açıkça belirlenip performans değerlendirmesinde dikkate alınmalıdır.

- Performans göstergelerinin sayı ve nitelikleri idare faaliyetlerinin tüm yönlerini kapsayacak şekilde belirlenir. Göstergelerin dengeli belirlenmemesi halinde, yöneticiler faaliyetlerin sadece belli bir yönüne yoğunlaşır. Bu durum faaliyetlerde sapmalara ya da ters teşviklere neden olur ve faaliyetlerden beklenmeyen sonuçlar elde edilir. Bu sakıncalar özellikle kalite yerine nicel göstergelerin seçilmesi durumunda ortaya çıkar.

- Performans göstergelerine ilişkin verilerin toplanma ve değerlendirme maliyetlerinin makul ve kabul edilebilir bir seviyede olması gerekir. Performans bilgilerini toplama maliyeti, bilgilerden elde edilecek olan faydadan çok olmamalıdır.

- Performans göstergeleri belirlenirken mevcut veriler ve ulusal istatistiklerden öncelikle yararlanılmalı, elde mevcut veri olmadığı takdirde, veri üretme yoluna gidilmelidir. Farklı kamu idarelerinin müştereken kullanacağı veriler söz konusu olduğunda, veri toplamada ortak bir sistem oluşturulabilir.

- Performans göstergeleri, doğru ve güvenilir verilere dayanmalıdır. Bu nedenle sağlıklı bir performans bilgi sisteminin oluşturulması önemlidir.

- Performans verilerinin hizmeti sunanların istekleri doğrultusunda yönlendirilmesini engellemek için bu verilerin toplanması ve işlenmesi süreçlerinin düzenli olarak denetlenmesi gerekir.

- Performans göstergeleri hem geçmiş dönemlerle hem de başka idarelerin benzer faaliyetleriyle karşılaştırılabilir olmalıdır.

D. Performans Değerlendirmesi

Performans değerlendirme kamu idarelerinin belirledikleri stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için izledikleri yolun, performans hedeflerine ulaşmak üzere kullanılan yöntemler ile yürütülen faaliyet ve projelerin ve bunların sonucunda elde edilen çıktı ve sonuçların değerlendirilmesidir²²⁰.

Performans denetimi kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu kapsamında faaliyet, çıktı ve sonuçlarının, performans hedef ve gerçekleştirmelerinin, performans bilgi, izleme ve kontrol sistemlerinin incelenip değerlendirilmesi suretiyle kaynak kullanımının etkinliğinin, tutumluluğunun ve verimliliğinin objektif ve sistematik olarak denetlenmesidir.

Faaliyet raporları idarenin yürüttüğü faaliyetleri, belirlenen performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanır. Performans değerlendirmesine ilişkin sonuçlara özet olarak birim ve idare faaliyet raporlarının ilgili bölümlerinde yer verilir.

Performans değerlendirmesinde aşağıdaki hususlara dikkat edilmesi değerlendirmenin başarısı açısından önemlidir²²¹;

- Performans değerlendirme yapılırken ele alınan konuların idarenin misyon ve vizyonu ile ilişkisi her zaman göz önünde tutulmalıdır.
- Değerlendirme yapılırken sadece belli bir yöntemle bağlı kalınmamalı, çok yönlü bir değerlendirme yapılmalıdır.
- Performans değerlendirme yapmak hem maliyetli hem de zaman alan bir çalışmadır. Bu yüzden performans değerlendirmesinin kapsamı

220 Maliye Bakanlığı, a.g.r., 2004,s.56.

221 Maliye Bakanlığı, a.g.r., 2004,s.63.

belirlenirken yapılan maliyet ile elde edilecek fayda arasındaki denge göz önünde tutulmalıdır.

- Performans değerlendirmesinin mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlamanın önemli bir aracı olduğu unutulmamalı ve sonuçlar tüm yönleriyle ortaya konmalıdır.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının önemli bir bölümünü de denetim alanındaki yeni arayışlar oluşturmaktadır. Bu çerçevede KMYKK'da iç denetim ve dış denetim olmak üzere iki tür denetimden bahsedilmektedir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılacakken, dış denetim ise Sayıştay tarafından gerçekleştirilecektir. Kanunda öngörülen Sayıştay denetimi ise, genel kabul görmüş uluslar arası denetim standartları dikkate alınmak suretiyle, mali denetim ve performans denetimi olmak üzere iki ayrı türe ayrılmıştır. Öte yandan Kanunda, denetim alanında getirilen yeni düzenlemelerle birlikte hem iç denetim, hem de dış denetim açısından, denetim örgütlerinin parlamentoya rapor sunma kapasitelerinin artırılması amaçlanmıştır²²².

222 Mesut Ünal, Gülşah Yalçın, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Performans Denetimi", **Mali Hukuk Dergisi**, 2006 Ocak-Şubat, s.1.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE STRATEJİK PLÂNLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN DEĞERLENDİRİLMESİ

1980'li yıllardan itibaren dünyada her alanda yaşanan hızlı değişim ve çok yönlü dönüşüm kamu alanında da kendini hissettirmiştir. Sosyal devlet anlayışı nedeniyle giderek artan kamu harcamalarının kamu hizmetine dönüşmesi sürecindeki kayıp ve gecikmeler; toplumlar tarafından kamunun verimlilik, etkinlik, tutumluluk, hesap verebilirlik, açıklık(şeffaflık) ve performansının sorgulanmasına yol açmıştır. Yükselen eğitim seviyesi ve bilgiye erişimin artması sonucunda, toplumlarda kendisinden toplanan vergiler artırılmaksızın, kamunun sunduğu hizmetlerde özel sektördeki gelişmelere paralel olarak hız ve kalitenin artması gerektiği beklentisi oluşmuştur. Yani toplumlar artık daha az maliyetle, daha kaliteli hizmet beklemektedir.

Kamunun rolünün yeniden tanımlanmasına neden olan bu değişimler neticesinde 1990'lı yıllardan itibaren kamu yönetimi alanında açıklık(şeffaflık), hesap verebilirlik, etkinlik, tutumluluk benzeri değerleri esas alan ortaya çıkan yeni kamu yönetimi yaklaşımı halen gelişimini sürdürmeye devam etmektedir. Kamu yönetimindeki yeni yaklaşım değişik ülkelerdeki en iyi uygulamalar yoluyla ve IMF, Dünya Bankası, OECD, AB vb. uluslar arası kurumlar yardımıyla hızla başka ülkelerde de uygulama alanı bulmaya devam etmektedir²²³. Günümüzde kamu kesiminin yeniden

223 Asım Balcı, “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri”, s.4, (erişim) <http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/balci.pdf>, 20 Kasım 2008.

yapılandırılması çalışmaları, gelişmişlik düzeyinden bağımsız olarak tüm ülkelerin önemli gündem maddelerinden birisini oluşturmaktadır²²⁴.

Kamu yönetimi anlayışındaki değişim ve kamu harcamalarındaki artış sonucunu doğuran ekonomik gelişmeler, yaşanan ekonomik ve mali krizler neticesinde ülkelerin kamu mali yönetim sistemlerinde de reform ihtiyacı kuvvetlenmiştir. Çünkü kaynakların kamu ve özel sektöre dağılımı, milli ekonominin kalkınması, tam istihdam, fiyat istikrarı, gelir dağılımının düzenlenmesi ve ödemeler dengesinin olumluya gidişinin sağlanması şeklinde belirlenen ekonomik fonksiyonların gerçekleşmesinin büyük ölçüde etkin bir bütçeleme anlayışıyla doğrudan ilişkili olduğu genel kabul gören bir düşüncedir²²⁵.

Ekonomik ve mali krizleri aşabilmek için Dünya Bankası veya IMF kredilerine başvuran ülkelere de, kamu mali yönetimi alanında yeniden yapılanma programları talep edilmekte ve desteklenmektedir. Ülkeler ekonomik ve mali sorunlarını çözebilmek için sorunun odak noktasında yer alan kamu mali yönetim sistemlerini hem uluslar arası kuruluşların, hem de içinde buldukları ekonomik ve mali koşulların etkisi ile değiştirmeye yönelmişlerdir. Bu yöneliş kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi, kaynak kullanım kapasitesinin artırılması, kaynak kullanımında etkinlik, verimlilik ve tutumluluğun sağlanması, siyasi ve yönetsel hesap verme mekanizmaları ile mali saydamlığın geliştirilmesine yönelik uygulamaların hız kazanmasını sağlamıştır²²⁶.

224 **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Ankara 2000, s. 4, (erişim) <http://www.dpt.gov.tr>, 05 Aralık 2008.

225 Ertan Tosun, “Program Bütçe ve Program Bütçe Işığında Yeni Bütçe Anlayışı”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Temmuz 2004, s.3.

226 Erüz, **a.g.b.**

I- Türk Kamu Mali Yönetiminde Reform İhtiyacı

Dünyada kamu mali yönetimi alanında yaşanan değişim ihtiyacı, ülkemizde de sık sık yaşanan ekonomik ve mali krizlerden dolayı gündemdeki yerini hep korumaktadır. Türkiye’de kamu yönetimi alanında reform, iyileştirme vb. kavramların Cumhuriyet öncesine kadar uzanan bir geçmişi bulunmaktadır. Türkiye’de bugüne kadar kamu yönetiminde karşılaşılan aksaklıkları gidermeye yönelik birçok öneri ve önlem içeren araştırma, inceleme, plan vb. değişik adlar alabilen düzenleme çalışmaları yapılmıştır. Söz konusu reform çalışmalarının bir kısmı sistemin sadece aksayan yanlarına yöneldiğinden ve devlet mekanizmasını bir bütün olarak kavrayamadığından²²⁷, bir kısmı uzun vadeli bakış açısıyla ve uzun süreli çalışmayı gerektirmesine rağmen yönetimlerin çok sık değişmesi ve değişen yönetimlerin de kendilerinden önce yapılan uygulamaları sahiplenmemelerinden dolayı yarım kalmıştır. Söz konusu reform yaklaşımları toplum nezdinde belli bir farkındalık ve müteakiben de sahiplenme yaratılmadığından, değişen yönetimler tarafından sahiplenilerek sürdürülmemiş ve yarım kalmıştır.

Türk kamu yönetimindeki yeniden yapılanma ihtiyacını karşılamaya yönelik hazırlanan reform çalışmalarının uygulanamama nedenlerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür²²⁸:

- Daha önceki reform çalışmalarının hiç birisi uygulama projelerini kapsayacak şekilde hazırlanmamıştır,

227 Asım Balcı, “Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 38, Sayı 4, Aralık 2005, s.30.

228 **a.g.ö.i.k.r.**, Ankara 2000, s. 9.

- Kalkınma Planları ve yıllık programlarda yer alan politika ve tedbirler uygulanabilir proje niteliğinde olmadığı gibi, uygulanmamasının yaptırımını olmadığından, kuruluşlar kendiliğinden projelendirerek uygulama çabasına girmemişlerdir. Uygulama çabasına girilmemesinde kuruluşların uygulama projeleri hazırlayıp, uygulayabilecek uzman personele sahip olmaması da önemli paya sahiptir,

- Reformlara ilişkin temel bir felsefenin ve modelin açıklıkla ortaya konulamamış olması, reformun arkasında siyasi bir kararlılık, sahiplenme olmaması,

- Yeniden yapılanma çalışmalarını özellikle teknik anlamda sahiplenecek merkezi yapıda bir birimin, bir yapının oluşturulamaması,

- Reform çalışmaları uzun soluklu ve kalıcı bir çabayı gerektirmektedir. Dolayısıyla belli bir süre boyunca asgari kararlılığı sağlayacak bir siyasi ve bürokratik tercihin olması gerekir. Değişen siyasî iktidarlar ile birlikte kamu yönetimi kadrolarının da sık sık değişmesi doğru ya da yanlış her şeye yeniden başlanmasına yol açmakta, bu da reform çalışmalarında sonuca ulaşmayı engellemektedir,

- Sorun çözmeye yönelik bir yaklaşımın ve yeteneğin gerek toplumsal planda gerekse kamu yönetimi alanında yeterince gelişmemiş olması reform çalışmalarını da olumsuz etkilemektedir. Kamuda sorunlara çözüm arama ve yapılmamış olanı yapmak yerine mevcudu korumaya yönelik tutumların daha risksiz olması nedeniyle tercih edilmesi yenileşme çabalarını olumsuz yönde etkilemektedir.

Kamu yönetimindeki problem sahalarının birbirinden net bir şekilde soyutlanması mümkün değildir. Bütüncül bir yaklaşımla bütün alt sistemlerin birbirini tamamlayacak, sinerji oluşturacak şekilde yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Ancak bütün reform yaklaşımlarının nedenleri arasında finansal ve beşeri kaynakların amaçlanan sonuçlara ulaşmasının sağlanamaması ve kamu harcamalarının azaltılması baskısı bulunmaktadır. Dolayısıyla oluşturulmak istenen yeni yapıda kamu mali yönetiminin de yeniden yapılandırılması kaçınılmazdır.

Kamu yönetim sistemiyle kamu mali yönetim sisteminin kesiştiği noktada yer alan stratejik açık, bütçe açığı, performans açığı ve güven açığı olmak üzere dört temel açık sorun olarak göze çarpmaktadır. Uzun vadeli stratejik bakış açısının eksikliği verimsizliğe ve kaynakları kötü kullanmaya neden olmakta, bu ise bütçe açığına yol açmaktadır. Kamu idarelerince sunulan mal ve hizmetler toplumun beklentilerine cevap veremeyerek performans açığına, kamu yönetimindeki verimsizlik ise yozlaşma ve yolsuzluklara yol açarak halkın yönetime güvenini eriterek güven açığına neden olmaktadır²²⁹.

Kamu mali yönetim sisteminde bütçenin karar alıcılara ve topluma doğru bilgi sunacak yapıda olmaması, kalkınma planı ve programlar ile bütçeler arasındaki bağın kopmuş olması; kamu kaynaklarının etkin kullanılmaması, kaynaklarla harcamalar arasında bağın kopmuş olması, harcamaların stratejik önceliklere göre dağıtılmaması, sadece mevzuata uygunluğun gözetilmesi, harcama sürecinde yetki sorumluluk dengesinin iyi kurulamamış olması, mali disiplinin oluşturulamaması; bütçe hazırlama, uygulama ve kontrol sürecinde idarelere yeterli inisiyatifin tanınmaması, modern kamu mali yönetim anlayışında hâkim olan SP, çok yıllık bütçeleme, PEB, hesap verebilirlik, mali saydamlık ilkelerinin mali yönetim sistemimizde yer almaması nedenleriyle reforma ihtiyaç duyulmuştur²³⁰.

Türkiye'nin kamu mali yönetim sistemi oldukça köklü bir geçmişe ve kurumsal yapılara sahip olmasına rağmen, yukarıda bahsedilen alanlarda kendisinden beklenen performansı gösteremediğinden, ihtiyaç duyulan yeniden yapılanmanın 1927 yılından beri uygulanan 1050 sayılı

229 Şaban Küçük, "Kamu Yönetiminde Performans Açığı", (erişim) www.alomaliye.com, 01.08.2008.

230 Küçük, **a.g.m.**

Muhasebe-i Umumiye Kanununun yerine 2003 yılı sonunda yürürlüğe giren KMYKK ile sağlanması amaçlanmıştır. KMYKK daha önce Muhasebe-i Umumiye Kanununda yer alan hususların yanı sıra, kamu mali yönetimi alanında dünyadaki gelişmelere ve Avrupa Birliği Müktesebatına uyum sağlamaya yönelik düzenlemeleri de kapsamaktadır. KMYKK ile bütçe bütünlüğünün sağlanması, kalkınma planı ile bütçeler arasında bağ kurulması, hesap verme mekanizmasının kurulması, harcama sürecinde yetki sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç mali kontrol sisteminin oluşturulması; kamu mali yönetiminde verimlilik, etkinlik, tutumluluk, mali disiplin, hesap verilebilirlik, şeffaflık, çok yıllık bütçeleme gibi çağdaş mali yönetim anlayışının temel ilkelerinin hâkim kılınması amaçlanmaktadır²³¹.

Çağdaş mali yönetim anlayışına ulaşabilmek için KMYKK ile oluşturulmak istenen kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin temel unsurlarından olan ve çalışmamızın konusunu oluşturan SP ve PEB ile öncelikle kaynakların stratejik önceliklere göre, plan-program-bütçe bağlantısını kuracak şekilde ve mali disiplin, şeffaflık, hesap verebilirlik standartlarına uygun olarak kullanılması amaçlanmaktadır.

II. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçelemenin Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Üzerindeki Etkileri

SP 2005 yılında beş kıtadan 960 büyük şirket üzerinde yapılan ve şirketlerin en fazla kullandıkları yönetim araçlarını ve kullanılan yönetim araçlarının tatmin düzeyini belirlemeye yönelik ankete göre; yüzde 79 kullanım sıklığı ve 5 puan üzerinden 4,14 tatmin düzeyi ile birinci sırada yer

231 Arcagök ,a.g.m., s.3.

almaktadır²³². Özel sektördeki bu yaygın eğilime paralel olarak, değişimle başa çıkabilmek amacıyla arayış içindeki kamu örgütleri de artan bir şekilde SP'ya yönelmektedir. SP özel sektör örgütlerindeki gelişme ve iyileşmeleri kamu örgütlerinde de yaratabilecek, toplumun beklentilerini karşılayarak eleştirileri minimuma indirebilecek temel araçlardan birisi olarak kabul edilmektedir.

Kamu yönetiminde ortaya çıkan stratejik açık, bütçe açığı, performans açığı ve güven açığı ile başa çıkabilmek için kamu yönetimlerinin yöneldiği temel araçlardan bir diğeri ise PEB'dir. SP'nin bütünleyeni niteliğindeki PEB sisteminden temel beklentiler etkili kaynak dağılımı ve kullanımının sağlanması, hedeflere dayalı yönetim anlayışının yerleştirilmesi; bütçe hazırlama, uygulama ve denetim süreçlerinin güçlendirilmesi; hizmet kalitesinin artırılması ve mali saydamlığın sağlanması olarak sıralanabilir²³³. PEB'nin 1980'li yılların sonundan itibaren anılan bu faydaları sağlayabilmek isteyen bir çok gelişmiş ülkede uygulama alanı bulduğu görülmektedir.

SP ve PEB genellikle ayrı ayrı ifade edilse de, aslında bir bütünün birbirini tamamlayan parçalarıdır. Nitekim KMYKK ile stratejik plan, planın yıllık uygulamalarını gösteren performans programı ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet sonuçlarının yer aldığı yıllık faaliyet raporunun hazırlanması olmak üzere üç aşamadan oluşan bir sistem tasarlanmıştır²³⁴. Bu nedenle kamu mali yönetim sistemimize, devamında kamu bütçe sistemimize yapılan yeniliklerle kazandırılmak istenen özelliklerin, gerçekleştirilmek istenen amaçların hangisinin, ne ölçüde SP'dan ne ölçüde PEB'den kaynaklandığını net olarak ortaya koymak mümkün görünmemektedir. Çünkü bu iki sistem tam anlamıyla

232 Harun Güner, "Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler", *Sayıstay Dergisi*, Sayı:63.

233 a.g.ö.i.k.r, Ankara, 2006, s.16.

234 a.g.ö.i.k.r, Ankara, 2006, s.37.

uygulandığında birbirini tamamlayan, iç içe bir süreç ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle çalışmanın bundan sonraki kısmında SP ve PEB sistemlerinde birlikte bahsedilmesi gerektiğinde ‘SP ve PEB Sistemi’ şeklinde ifade edilecektir.

A. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme İle Ulaşılması Hedeflenen Sonuçlar ve Yaşanan Zorluklar

KMYKK ile kamu mali yönetim sistemimize kazandırılmak istenen katılım, hesap verebilirlik, saydamlık, kaynakların stratejik önceliklere göre kullanması vb. özellikler aynı zamanda kamu yönetimine kazandırılmak istenen çağdaş kamu yönetiminin özellikleri arasında yer almaktadır²³⁵. KMYKK ile uygulanmaya başlanan SP ve PEB sistemi ile söz konusu niteliklere hangi düzeyde ulaşıldığını sırasıyla inceleyecek olursak;

SP’den beklenen faydaların başında **kaynakların stratejik önceliklere göre kullanılması**, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması gelmektedir. Kaynakların stratejik önceliklere göre kullanılması ekonomik ve toplumsal bir gerekliliktir. Çünkü bir yandan kamu kuruluşlarından hizmet beklentisi artarken, bir yandan da bunun toplanan vergiler artırılmadan yapılması beklenmektedir. Hal böyle olunca eldeki kıt kaynakların stratejik önceliklere göre önceliklendirilerek kullanılması bir zorunluluk olmaktadır.

SP ile belirlenen stratejik amaç ve hedeflerden hangilerine öncelik verilerek ilgili yıl performans programına dâhil edileceği politikalar, orta vadeli programda yer alan temel gösterge niteliğindeki hedef ve öncelikler, orta vadeli mali planla belirlenen ödenek teklif tavanları, günün ekonomik koşulları benzeri unsurlar da dikkate alınarak belirlenmekte ve kaynak

235 H.Kutay Kesim, Ali Petek, “Avrupa Komisyonu’nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 38, Sayı 4, Aralık 2005, s.49.

planlanmaktadır. Kaynakların stratejik önceliklere göre kullanılması; kıt kaynakların gelecek yönelimli olarak, en önemli ihtiyaçlardan başlayarak tahsisi ve kullanılması sonucunu doğuracaktır. Bu ise kamu tarafından sunulan hizmetlerin kalitesinin, hedef kitle olan vatandaşta sağladığı memnuniyetin artmasına yol açacaktır.

SP ve PEB sisteminde plan-program-bütçe ilişkisinin kurulması, dolayısıyla kaynakların stratejik önceliklere göre harcanması noktasında problem mevcuttur. Ödeneği veren, Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planla öncelikleri tespit eden ve ödenek talebini yapan kurumlar farklı kurumlar olup; aralarındaki bağlantının nasıl kurulacağı, bunlarla SP ve PEB mekanizmasının nasıl ilişkilendirileceği belli değildir. Bu belgeler arasında uyumun ve etkileşimin çerçevesinin netleştirilmesi gerekmektedir²³⁶.

SP ve PEB sisteminin başarıya ulaşabilmesi hazırlık aşamasından denetim aşamasına kadar **katılımcı** bir yaklaşımla hazırlanmasına bağlıdır. Çünkü SP ve PEB sisteminin başarıya ulaşabilmesi kamu kurumlarının yönetim kadrosundan ve kamuoyundan destek görmesine bağlıdır. Kamu kuruluşlarının etkileşen analizi neticesinde belirledikleri iç ve dış paydaşlarını SP ve PEB süreçlerine dâhil etmeleri başarı için gerekliliktir. Süreçte yer alan paydaşların görüşlerinin dikkate alınması, hizmetlerin yararlanıcı ihtiyaçları doğrultusunda şekillendirilmesi durumunda söz konusu reformların benimsenmesi ve desteklemesi mümkün olacaktır.

Ülkemizde kamu harcamalarını vergileriyle finanse eden ve üretilen hizmetlerin hedef kitlesi olan vatandaşlar reformlar konusunda da kamusal tercihi oluşturabilecek, taleplerini yönetime ileterek karar mekanizmasını etkileyecek imkân ve hakka yasal olarak sahiptirler. Bunun dışında SP ve

236 a.g.ö.i.k.r.,Ankara,2006, s.60.

PEB sürecinin katılımcı yöntemlere dayanacağı hususu da, yasal mevzuatta ve ilgili uygulama kılavuzlarında özellikle belirtilmiştir.

Ancak yasal olarak katılım imkân ve hakkının olması katılımı sağlamaya yetmemektedir. KMYKK ile gerçekleştirilmek istenen reform süreciyle ilgili bir toplumsal talep ve yönetim kademeleriyle toplumun değişik kesimleri arasında gerekli etkileşim oluşmamıştır, çünkü toplumsal farkındalık bulunmamaktadır. Toplumsal farkındalık, reformun ilgili taraflarca sahiplenilmesi ve desteklenmesi; ancak reform sürecinin bileşenlerini oluşturan kanunların hazırlık çalışmalarının, çalışmalar sonucu oluşan taslak metinlerin kamuoyu ile paylaşılması, kamuoyunda tartışmaya açılması ve kamuoyundan gerekli ve yeterli geribildirim ve katkının alınmış olmasıyla sağlanabilirdi²³⁷. Çıkarılan kanunlarla, kısıtlı bir bürokrat kadrosu tarafından benimsenen ve yürütülen reform amaçlarına ulaşmak mümkün değildir.

Katılımcı yaklaşım mali saydamlık ve hesap verme ilkesiyle yakından ilgilidir. Reformla ilgili çalışmaların saydamlığa uygun olarak kamuoyunun gözleri önünde yürütülmesi kamuoyu ile etkileşimi sağlayarak katılımcılığı kolaylaştıracaktır. Bir reform tasarısının başlangıçtan itibaren tasarımı hakkında toplumda bir farkındalık oluşturularak, katılımcı bir yaklaşımla toplumun çeşitli kademelerinin görüşleri, katkıları doğrultusunda şekillendirilmesi toplumda oluşan güven açığını ortadan kaldıracak, daha saydam, daha hesap verilebilir, daha etkin, daha verimli sonuçlara ulaşılmasını sağlayacaktır.

Saydamlık genel olarak devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir olarak

237 a.g.ö.i.k.r,Ankara,2006, s.59.

sunması olarak tanımlanmaktadır²³⁸. Saydamlık konusunda KMYKK'nun 7'inci maddesinde saydamlık her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi; 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 olarak tanımlanmakta ve peşinden malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olduğu ve bu hususların Maliye Bakanlığınca izleneceği hususları yer almaktadır.

Yeni kamu mali yönetim sisteminde kamuda raporlama, mali istatistikler oluşturma ve faaliyet raporlarının hazırlanması ve kamuoyuna açıklanmasına ilişkin yapılan düzenlemeler mali saydamlığın sağlanmasında olumlu bir gelişmedir. Bu kapsamda KMYKK 30'uncu maddesi ile göre Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kendi bütçeleri için, Maliye Bakanlığının ise merkezî yönetim bütçesi için ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetleri kapsayan malî durumu temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklamaları; KMYKK 41'inci maddesi ile üst yöneticilerin her yıl idarelerinin faaliyet raporunu hazırlayarak kamuoyuna duyurmaları, KMYKK 53'üncü maddesi ile merkezi yönetim kapsamındaki kamu kuruluşlarının aylık, kanun kapsamındaki diğer kuruluşların ise 3 aylık olarak kamuoyuna açıklamaları; 54'üncü maddesi ile de bir yıllık mali istatistiklerin izleyen yılın mart ayı içinde Sayıştay tarafından değerlendirilerek hazırlanan değerlendirme raporunun T.B.M.M.'ne ve Maliye Bakanlığına gönderilmesi zorunlulukları getirilmiştir.

2006 yılında çıkarılan "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik"e göre kamu idarelerince stratejik planlar

238 İlhami Söyler, "Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi", **GÜİBF. Dergisi**, 8/1, 2006, s.195.

ve planların yıllık uygulama dilimini oluşturan performans programlarının ve bunlarla belirlenen amaç ve hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını irdeleyen uygulama sonuçlarını içeren faaliyet raporlarının kamuoyuna açıklanması kamu kaynaklarının kullanımında mali saydamlık açısından bir kazanım olmasının yanı sıra hesap verilebilirlik açısından da bir kazanımdır.

Ancak Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı(TEPAV) tarafından Eylül 2007 tarihinde yayımlanan Mali Saydamlık İzleme Raporuna göre Mali Saydamlık Genel Endeks Değeri 2004 yılı sonunda 100 üzerinden 44.1 iken, 2006 yılı sonunda 41,3'e gerilemiştir. Mali Saydamlık Genel Endeks Değerini oluşturan bileşenler açısından ise 2004 yılı sonuna göre "mali istatistiklerin raporlanmasında kurumsal bağımsızlık ve güvenilirlik" ve "bütçenin uygulanma ve kontrol sürecinde açıklık ve kesin hesapların parlamento tarafından onaylanması ile mali sonuçların dış denetiminde ve değerlendirilmesi sürecinde açıklık" endekslerinin düştüğü, "bütçenin hazırlık ve uygulama sürecindeki açıklık" endeksinin ise aynı seviyede olduğu görülmektedir. Mali Saydamlık Endeksinin daha da aşağıya düşmesini 2004 yılına göre iyileşme kaydederek yükselen "kamu sektöründe rol ve sorumlulukların açık olması" endeksi engellemiştir²³⁹.

Söz konusu endekste ki kötüleşmeye bütçeyle ilgili yeterli, anlaşılır mali raporlama ve bilgi sunumunun olmaması, bütçe kanunlarıyla mali saydamlığa aykırı düzenlemelere gidilmesi; maliye politikası ve bütçe politikası uygulamasında öngörülen yeni politikaların maliyetleri ile devam eden politikalardan kaynaklanan yükümlüklerin ayrıntılı bir şekilde ortaya konmaması, bütçe hazırlanması sürecinde kullanılan temel ekonomik varsayımlardaki değişimin ve temel risklerin istenen düzeyde açıklanmaması, bütçe ve eklerinin parlamentoda görüşülmesi süreci konusundaki olumsuz algılamının devam etmesi yıl başında bütçe ile açıklanan makro ekonomik çerçevenin bütçe politikalarındaki gelişmelerin

239 Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, **Mali Saydamlık İzleme Raporu V-VI**, Eylül 2007, s.5.

ışığında yıl ortasında sistematik olarak gözden geçirilmemesi; kesin hesapların anlaşılır ve açık olmaması, T.B.M.M.'de özel bir komisyon tarafından görüşülmemesi, T.B.M.M.'ye sunulan denetim raporlarının vatandaşlar tarafından elde edilebilir olmaması nedenlerinin yol açtığı değerlendirilmektedir²⁴⁰.

Söz konusu araştırma sonuçları da göstermektedir ki reforma yönelik çıkarılan kanunlarda temel değerlerden biri olarak yer alan mali saydamlık konusunda, kamu mali yönetim sistemimizde ilerleme kaydedilememiş, aksine geri gidilmiştir.

Mali saydamlıkla karşılıklı etkileşim içinde olan hesap verme sorumluluğu ile mali saydamlık birbirinin bütünleyenidir. Hesap verilebilir bir kamu mali yönetimi yapısı oluşturulmasının temel şartı, saydam bir kamu mali yönetimi yapısı oluşturulmasıdır.

Kamusal kaynakların yanlış kullanımını ve suistimalini önlemeyi; hukuka, etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkelerine uygun kullanılmasını, belirlenen amaç ve hedeflere ulaşılmasını sağlamayı amaçlayan hesap verilebilirlik ilkesine; kurumların stratejik planlarının, performans programlarının ve faaliyet raporlarının kamuoyuna açıklanma zorunluluğu olumlu katkıda bulunmuştur. Hesap verme sorumluluğu gereği stratejik planlarla açıklanan amaç ve hedeflere hangi seviyede ulaşıldığı performans denetimleri sonucunda tespit edilir. Ulaşılan sonuçların olumsuz olması durumunda yaptırım ve tedbir, olumlu olması durumunda ise kamuoyunun hedefler ve ulaşılan sonuçlar hakkında bilgilendirilmesi hesap verilebilirliğin gereğidir. KMYKK'da öngörülen hesap verme sorumluluğu sonuçlara, neyin başarıldığına odaklı bir hesap verme sorumluluğu tanımlamaktadır. Performans denetimleri sonuçlarının faaliyet raporları ile kamuoyuna açıklanması da idarelerin işlemlerinin hesap

240 Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, **a.g.r.**, s.13-16.

verilebilirliğini artıracaktır. Performans denetimi sonucunda faaliyet raporlarında yer alan performans bilgileri tutarlı, karşılaştırılabilir, güvenilir ve kullanışlı bilgiler olmalıdır. Ancak sistemin uygulamasında önemli bir risk unsuru bu nitelikte verilere ulaşabilmeyi sağlayacak bir sistemin oluşturulması ve söz konusu bilgilerin üretilmesi kolay gerçekleştirilebilecek bir süreç değildir²⁴¹.

Hesap verilebilirliği sağlamada kamu yönetimi yapısının büyüklüğü ve karmaşıklığı da göz önüne alındığında; kamu yönetiminde hedeflere dayalı bir bütçelemeyi sağlayan SP ve PEB sistemi hesap verilebilirliği gerçekleştirme konusunda önemli bir katkı sağlayacak olmakla birlikte, yeterli değildir. Çünkü hesap verilebilirlik bilgi paylaşımının zorunlu olması(saydamlık), kayıtların doğru tutulması ve bunların teyidini, hangi konudan kimin sorumlu olduğunun resmi olarak tespit edilmesi gibi SP ve PEB sistemi dışında da daha geniş bir çerçeveyi gerektirmektedir²⁴².

Bazı kamu kuruluşlarının KMYKK kapsamı dışında tutulması, düzenleyici ve denetleyici kurumların mali durum raporu ve faaliyet raporu düzenlemek zorunda olmamaları hesap verme sorumluluğuna ve mali saydamlığa aykırıdır. KMYKK'da hesap verme sorumluluğu ve sorumlular tarif edilmesine rağmen, sorumlulukların nitelikleri ve kimlerin hangi mercilere hesap vereceği belli değildir; hesap verme mekanizmaları yeterince açık şekilde belirlenmemiştir. Ayrıca bunlara uymamanın yaptırımları da çok belirgin değildir.

Kamu gelirlerinin kamu harcamalarına denk olması olarak ifade edilebilecek mali disiplin, kamu harcama ve kontrol sisteminin ana

241 Birol Aydemir , “Stratejik Yönetim ve Bütçe”, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, Denizli, 23 Mayıs 2005,s.35.

242 Asım Balcı, “Kamu Yönetiminde ‘Hesap Verebilirlik’ Anlayışı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Editörler: A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk, B. Coşkun, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s.117.

hedeflerindedir. Mali disiplin mevcut kaynakların stratejik önceliklere orta vadeli bütçe yaklaşımıyla dağıtılması ve PEB kapsamında kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasıyla sağlanabilecektir. Orta vadeli bütçeleme, SP ve PEB mali disiplini sağlayacak temel araçlardır.

Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının saydam bir şekilde kamuya açıklanacak olması, kamu idareleri ulaşamadıkları hedef ve amaçlarla ilgili hesap verme sorumluluğu kapsamında hesap vereceğinden; kamu idarelerinin kaynak kullanımında başarılı olma yönünde daha çok gayret göstererek kaynakları daha iyi planlayacakları, daha etkin ve verimli olarak harcayacakları değerlendirilmektedir. Orta vadeli yaklaşım ve SP makro düzeyde kaynak dağıtımının etkili bir şekilde yapılmasını sağlayarak sistemde disiplini sağlamakta; PEB ile sağlanacak etkinlik ve verimlilik artışı ile de kaynak israfı önlenmektedir²⁴³. Burada ihtiyaçlarla kaynaklar arasında denge kurulması mali disiplin açısından gerekliliktir.

SP ve PEB daha çok kuruluş düzeyinde uygulamalardır. Kamu sistemini ve devamında kamu mali yönetim sistemini tek bir sistem olarak düşündüğümüzde, söz konusu sistemlerin SP ve PEB dışında bir çok değişkeni vardır. Gerekli yasal düzenlemenin yapılması bir reformun en kolay aşamalarındandır. SP ve PEB ile ulaşılmak istenen noktaya ulaşılabilmesi, SP ve PEB ile ilintisi olan sistemin bütün parçalarının bütüncül bir bakış açısıyla yapılandırılmasını gerektirmektedir.

Öngörülen bu kadar çok değişikliğin hakkıyla özümserenerek uygulamada yer alabilmesi zorluklar taşımaktadır. Kendisi zor bir süreç olan ve çoğu zaman dirençle karşılaşılan değişim, birbiriyle ilgili birçok alanda eşzamanlı gerçekleştirilmek istendiğinde daha büyük zorluklar taşımaktadır. Bütün bu değişikliklerin her birinin kendi içinde oturması; birbirleriyle uyumlu ve birbirini tamamlar nitelikte olması zaman gerektirmektedir.

243 Erüz, a.g.b.

Bütün bu değişikliklerin çıkış noktası olan yeni kamu yönetimi anlayışı ışığında, ortak noktalar belirlenerek geçiş sürecinde değişimin iyi yönetilmesi gerekmektedir. Değişimin, değişimin getirdiklerini uygulayacak kamu çalışanlarınca benimsenmesi ve iyi yönetilmesi geçiş sürecini kolaylaştıracaktır. Öngörülen sistemlere ve bu sistemlerle eşzamanlı olarak oluşturulmaya çalışılan altyapı çalışmalarının getirdiği bütün yeni kavram ve uygulamaların uygulayıcılar tarafından bilinmemesi geçiş sürecini olumsuz etkileyebilir.

Bütün bürokrasiler değişimden çok durağanlığa, mevcut durumu korumaya eğilimlidirler. Uygulanmak istenen yeni uygulama ve kavramların öğrenilmesi zorunluluğu ile bürokrasilerde görülen bu genel eğilim birleştirdiğinde değişime karşı bir direnç oluşması kaçınılmazdır. Bu direnci aşabilmek ise söz konusu yeniliklere siyasi destek, tepe yöneticisi desteğinin sağlanmasını ve değişim faaliyetleri kapsamında personel eğitimi faaliyetlerini gerektirmektedir.

SP ve PEB sistemlerinin gerektirdiği nitelikli personel ihtiyacını karşılamaya yönelik mevcut personelin eğitime tabi tutulmasının yanı sıra yeni personel istihdamı da gerekebilecektir.

Ancak birbirinin bütünleyeni olan SP ve PEB sistemlerinin planlanması ve yönetimi yetkisinin farklı merkezi kuruluşlarda olması bu konuda dezavantaj oluşturmaktadır.

SP kapsamında aralarında uyumun sağlanması öngörülen hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar, orta vadeli planlar, orta vadeli mali planlar, performans programları, kalkınma planları ve kamu idarelerinin stratejik planları çok geniş bir planlama kapsamı oluşturmaktadır. Bütün bunlar arasında uyumun sağlanması oldukça zor olacaktır.

Başarılı bir PEB sistemi plan, program ve bütçelerin, ekonomik ve sosyal politikaları, stratejik öncelikleri hem makro seviyede hem de kuruluş düzeyindeki izdüşümleri ile kavrayan bir başarılı program bütçe uygulamasının varlığını gerektirmektedir. Aksi takdirde, örneğin program esasına dayanmayan bir bütçe sistemi, sosyo-ekonomik stratejilerin mali aracı olmaktan çok, performans hesaplarına odaklanmış teknik bir egzersizden ibaret kalabilir²⁴⁴. PEB'nin kamu kurumlarında işlevsellik kazanabilmesi, söz konusu kurumlarda performans yönetimini esas alan bir örgüt kültürünün varlığını gerektirmektedir.

B. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme Pilot Uygulama Sonuçları ve Geline Son Durum

Yüksek Planlama Kurulunun 2003/14 ve 2004/37 sayılı Makro Çerçeve Kararları gereği sekiz kamu idaresinde DPT koordinatörlüğünde SP ve bu çalışmalara paralel olarak da Maliye Bakanlığı koordinatörlüğünde PEB pilot olarak uygulanmıştır. 2006 yılında tamamlanan pilot uygulamalardan ve Türkiye İstatistik Kurumu ile DPT işbirliğiyle gerçekleştirilen “Stratejik Yönetim Araştırması”ndan elde edilen sonuçlar ışığında SP ve PEB sistemlerine son şekilleri verilerek, ilgili mevzuat düzenleme çalışmaları sürdürülmüştür. Söz konusu sonuçlardan SP ve PEB sistemlerinin kamu kuruluşlarına yaygınlaştırılmasında, gerekli kurumsal ve yasal düzenlemelerin yapılmasında faydalanılmıştır.

Belirlenen 8 pilot kamu idaresinden, Tarım ve Köyşleri Bakanlığı dışındakiler ilk stratejik planlarını hazırlamıştır. Stratejik planlarını hazırlamış olan pilot kamu idarelerinde Maliye Bakanlığı'nın rehberliğinde

244 Aydemir , a.g.e.,s.9.

performans programı çalışmaları yürütülmüştür. Pilot uygulamalar kapsamında Hudut Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü 2005–2009 dönemini kapsayan stratejik planı doğrultusunda 2005, 2006 ve 2007 yıllarına ilişkin performans programları ve 2005 yılı faaliyet raporunu hazırlanmıştır. Diğer pilot kurumlar ise ilk performans programlarını 2007 yılı için hazırlamışlardır. SP ve PEB'nin Türkiye koşulları ile uyumlulaştırılmasında kullanılan söz konusu pilot uygulamalarda bir takım zorluklarla karşılaşmıştır. Karşılaşılan sorunların en önemlileri şunlardır:

- Birbirini bütünleyen iki uygulama olan SP ve PEB'nin iki ayrı merkezi kurum tarafından yönlendiriliyor olması uygulamada sorunlar yaratabilmektedir. sisteminin iki ayrı merkezi kuruluş tarafından yürütülmesinin ve Bu kapsamda birbiriyle koordineli olarak yürütülmesi gereken sadece temel düzeydekileri sayacak olursak kuruluşların stratejik planları, performans programları, faaliyet raporları, kalkınma planları, sektörel planlar, bölgesel planlar, orta vadeli program, orta vadeli mali plan vb. farklı kuruluşlar tarafından yürütülen çok fazla uygulamanın varlığı örgütsel dağınıklığa yol açmakta; bu ise uygulayıcıların kafasında karışıklığa yol açmaktadır. Kamu mali yönetiminin bütünleştirilmesi, sorunlara bütüncül yaklaşımlarla sağlıklı çözümler getirilebilmesi için kurumlar arasındaki bu dağınıklık önlenmeli; ilgili kurumlar ya aynı çatı altında toplanmalı, ya da aralarındaki eşgüdümü kolaylaştıracak ve kuvvetlendirecek bir örgütsel model oluşturulmalıdır²⁴⁵.

- Genel düzeydeki kalkınma planları, sektörel planlar, bölgesel planlar kuruluş düzeyindeki stratejik planlara veri sağlayacak nitelikte değildir. Genel planlarla kuruluş düzeyindeki planlar arasında uyumun nasıl sağlanacağı, stratejik plan- bütçe ilişkisinin nasıl kurulacağı ve bunlarda yer alan önceliklerin orta vadeli programa ve orta vadeli mali plana nasıl

245 Söyler, a.g.m, s.201.

yansıtılacağı belirsizlik taşımaktadır²⁴⁶. Bu durumda SP ve PEB'nin odak noktalarının, birbiriyle ilişkisinin, çerçevelerinin yasal düzenlemeyle netleştirilmemesi de etkili olmaktadır. SP ve PEB bütünlüğünün farklı anlam ve algılamalara yol açmayacak şekilde netleştirilmesi, aralarındaki geçişin belirlenmesi gerekmektedir²⁴⁷.

- SP ve PEB'nin en önemli başarı faktörü siyasi irade, kurumun tepe yöneticisi, kurumun çalışanları ve toplum tarafından benimsenmesi, sahiplenilmesidir. Bir kamu kurumunda sahiplenme başarı faktörünün yokluğu, SP ve PEB'nin önünde en büyük engeldir. Siyasi irade sahiplenmeyince tepe yöneticileri de olayı sahiplenmemekte, tepe yöneticileri sahiplenmeyince de çalışanlarda bu yeni uygulamalardan beklenti azalmaktadır.

SP ve PEB sistemine geçiş geçmişten beri oturmuş olan ve kamu çalışanlarının uygulamaya alışık oldukları saydam olmayan, sonuçları değil girdileri önemseyen, sorumlulukların net olmadığı, hesap verilebilirliğin aranmadığı, performans değerlendirmesi yapılmayan bir sistemin yerine tam tersi bir sistem getirmektedir. Daha saydam, daha fazla hesap verilebilirliğe dayalı, sonuç odaklı; bütün faaliyetlerde etkinlik, verimlilik, tutumluluk ilkelerini esas alan bir sisteme geçiş sürecinde oluşacak direncin aşılabilmesi için siyasi destek, sahiplenme şarttır. SP ve PEB sistemi ile hedeflenen en temel sonuç, sistemin işletilmesi sonucu elde edilen verilerin karar süreçlerine destek sağlamasıdır. Siyasi destek ve sahiplenme olmaması durumunda bu mümkün değildir.

- PEB sistemine uyum sağlanması için kamu idarelerinin varlık sebeplerinin ortaya konulması, uzun vadeli amaç ve hedeflerinin

246 a.g.ö.i.k.r, Ankara,2006, s.61.

247 a.g.ö.i.k.r, Ankara, 2006, s.61.

belirlenmesi ve organizasyon yapılarının bu amaçlar ve hedefler doğrultusunda değerlendirilmesi gerekmektedir. Eğer organizasyon yapılarında bir uyumsuzluk varsa, bazı birimler kendi amaçları ile ilgili olmayan faaliyetlerde bulunuyorsa veya bazı birimlerin işleri kalmadıysa, performans programlarının hazırlanması da o derece zor olmaktadır²⁴⁸.

- SP ve PEB sistemlerinin başarılı olabilmesi bu alanda çalışacak kamu personelinin de eğitilmiş ve iyi yetişmiş olmasını gerektirmektedir. SP ve PEB sistemiyle ilgili görece yeni kavram ve yaklaşımlar konusunda yerli ve yabancı eğitim kuruluşlarından alınacak gerekli eğitimin planlanması gerekmektedir. Kamu kuruluşlarında SP ve PEB sistemlerini uygulayacak olan personele yeni kavram ve yaklaşımlar konusunda gerekli eğitimlerin verilmemesi durumunda uygulamada sorunlar yaşanması muhtemeldir.

SP ve PEB sistemleri "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"te belirlenen geçiş programı dahilinde yaygınlaştırılmaya devam edilmektedir. 2010 yılı başı itibarıyla 145 merkezi kamu idaresinde SP ve PEB'e geçilmiş olacaktır. Merkezi yönetim kapsamında Ocak 2009 itibarıyla 108 kamu idaresi stratejik planlarını hazırlamıştır. Stratejik planlarını tamamlaması gereken 37 kamu idaresinde ise sürecin gerektirdiği çalışmalar devam etmektedir. Aynı kamu idareleri stratejik planları doğrultusunda PEB faaliyetlerini de uygulamaktadırlar.

248 Oral, **a.g.e.**, s.151.

C. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçelemenin Kamu Mali yönetiminde Başarıyla Uygulanabilmesi İçin Öneriler

SP süreci sonunda ulaşılmak istenen sonuç yasal bir zorunluluğu karşılamak için bir takım işlemleri yapmak ve bir belge ortaya koymak olmamalıdır. Hedeflenen sonuç karar verme ve yönetim süreçlerinde stratejik düşünme alışkanlığını kazanmak olmalıdır.

Sürekli tekrarlanan bir süreç olan SP'nin bileşenlerinin güncelliğini sağlamak ve yenilerini oluşturmak için sürekli gözden geçirilmeli, performans ölçümüne yönelik yeni veriler toplanmalı ve oluşan birikim bundan sonraki çalışmalarda da faydalanmak üzere kayıt altına alınmalıdır. Bu yönde bir yaklaşım SP'dan gün geçtikçe daha iyi verim alınmasını, bir sonraki SP'nin bir öncekinden daha etkili olmasını sağlayacaktır.

Kamu yönetiminde farklı alanlarda yürütülen reform süreçleri arasında aynı yönde ve güçlü bir uyumun sağlanabilmesi için katılımcılık, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri zemininde gerçekleştirilmesine yönelik sistemli bir altyapı kurulamamıştır. Bu noktada, genelde kamu yönetimi reformunun, özelde kamu harcama ve kontrol sistemi reformunun yürütülmesinde bugüne kadar yapılmadıysa da bundan sonrası için reformun amaç ve hedeflerini, reform sürecinde yer alanların görev, yetki ve sorumluluklarını gösteren ve hazırlık ve uygulama aşamalarına ilişkin takvimi içeren en üst düzeyde (Bakanlar Kurulu) yürürlüğe konulmuş bir politika metni ve reform stratejisi ortaya konulmalıdır. En üst düzeyde ortaya konacak reform stratejisi ve sahiplenme reformun anlaşılabilmesi, sahiplenmenin zayıf kalması, reformun ana ekseninden sapmaları da önleyecektir²⁴⁹.

Reformun sağlıklı olarak hayata geçirilmesinde yönetim kademeleri ve toplumun değişik kesimleri arasında gerekli etkileşimin güçlendirilmesi,

249 a.g.ö.i.k.r, Ankara, 2006, s.58.

reform sürecinin sağlıklı işlemleri için önem taşımaktadır. Reform sürecinde, temel karar alma süreçlerine ilgililerin müdahil olabilmelerini mümkün kılacak saydamlık ve katılımcılık düzeyine erişilmesi gerekmektedir.

Uluslararası iyi uygulama örneklerinde olduğu gibi, reformların gerçekleştirilmesinde ülkemizde de getirilmeye çalışılan yeni sistem ve kavramlar belli bir sistem dâhilinde, altyapısı oluşturularak, değişim yönetilerek aşamalı geçiş yöntemi izlenmelidir.

SONUÇ

Gelişmiş ülkelerde ortaya çıkarak küreselleşme kapsamında hızla bütün dünyaya yayılan yeni kamu yönetimi yaklaşımının, iyi uygulama örneklerinde ilgili ülkenin koşullarına göre şekillendiği görülmektedir. Ülkemizde de SP ve PEB sistemleri son 15 yıldır aşına olunan kavramlar olmakla birlikte stratejik önceliklendirme, PEB manasında gerekli alt yapının mevcut olduğu söylenemez. Gelişmiş bir ülkede başarıyla uygulanan iyi uygulama örneğinin Türkiye’de aynı başarıyı göstereceğinin garantisi yoktur.

Öngörülen yenilikler 2009 sonunda kanun kapsamındaki bütün kuruluşlarda yürürlüğe girmiş olacak olmakla birlikte; kamu mali yönetiminde SP ve PEB için gerekli teşkilat, yetişmiş personel ve bilgi alt yapısının oluşturulabilmesi için zamana ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

Değişim süreçleri hangi ülkede olursa olsun sancılı süreçlerdir. Kamu yönetiminde birbirini tamamlayan birçok alanda yasal değişikliklerin eşzamanlı olarak yürütülmesi bir çok zorluğu içermektedir. Bu nedenle SP ve PEB sistemlerine tamamıyla geçmek için acele edilmemeli, söz konusu sistemler zamana yayılarak uygulanabilir hale getirilmelidir. Ülkemizin reform geçmişinde reform adı altında getirilen, ama mevcut eski işleyişte şekilsel değişiklikten, küçük ilavelerden öteye geçmeyen plan program bütçe sistemi gibi örnekler mevcuttur. SP ve PEB sistemlerinin sonuca katkısı olmayan, şekilsel değişiklik seviyesinde kalmaması, bünyemize uydurulması için planlı, gerekli alt yapıyı sağlamaya yönelik gayretler sürdürülmelidir.

KMYKK gereği SP ve PEB sisteminin DPT ve Maliye Bakanlığı tarafından koordineli olarak yürütülmesi gerekmektedir. Yatırım bütçesinin

DPT tarafından hazırlanarak bütçede yer almasının sağlanması konusunda Maliye Bakanlığı ile ikili yapıdan kaynaklı olarak gerekli ve yeterli koordinasyonun sağlanamadığı da göz önüne alınacak olursa; söz konusu ikili yapının SP ve PEB sisteminin uygulanabilirliğini olumsuz etkileyeceği açıktır. Dolayısıyla eşgüdümü sağlayacak gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

KMYKK'da stratejik plan kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan olarak tanımlanmaktadır. SP sekiz kuruluşta planlanan pilot uygulama neticelerine göre ve belli bir takvimlendirme çerçevesinde yaygınlaştırılmaya devam edilmektedir. 2010 yılında öngörülen bütün kamu kurumları SP'ya geçmiş olacaktır.

SP kamunun içinde bulunduğu mali ve yönetsel sorunları; kamuda planlı hizmet üretme, kalkınma planları ve orta vadeli program ile belirlenen politikaları kuruluş düzeyinde somut iş programlarına ve bütçelere dayandırarak ve uygulamayı etkin bir şekilde değerlendirerek çözmeyi amaçlamaktadır

PEB sistemi ile girdi odaklı geleneksel bütçe anlayışından çıktı-sonuç odaklı performans bütçeleme anlayışına geçilmektedir. Stratejik planla bütünleştirilmiş olarak uygulanacak olan PEB sistemi performans denetiminin de katkısıyla, mali saydamlığı ve hesap verilebilirliği sağlamayı amaçlamaktadır.

KMYKK ile SP ve PEB geçiş adına, dünyadaki gelişmelere paralel çok önemli bir adım atılmıştır. Ancak öngörülen reformların hayata geçirilmesi için gerekli yasal düzenlemelerin yapılması sadece başlangıçtır.

Bütün reform girişimlerinde olduğu gibi SP ve PEB'nin de işlerlik kazanması; öncelikle siyasi otorite tarafından desteklenip benimsenmesine, sonrasında da söz konusu sistemlerin katılımcı yöntemler kullanılarak kurumların üst yöneticisinden, en alt seviyede çalışanına kadar benimsenmesi ve sahiplenilmesine bağlıdır. Bunun için gerekli tüm yapısal, sistemle ilgili tedbirlerin alınmasının yanı sıra, personelin yeni sistem ve uygulamalar hakkında eğitilmesi gerekmektedir. Siyasi desteğin sağlanabilmesinin yolu ise daha en başta reform girişimlerinin katılımcı yöntemlerle toplumla paylaşılarak, toplumda reform hakkında bir farkındalık, ona bağlı olarak da talep oluşturulmasına bağlıdır.

Ülkemizde yaşanan ekonomik ve mali sorunlara çözüm getirerek bütçe, güven, performans ve strateji açıklarının kapatılması için sorunun odak noktasını oluşturan kamu mali yönetim sistemlerini değiştirmeye, reforma tabi tutmaya yönelik olarak genel kabul gören ve iyi uygulama örnekleri mevcut olan SP ve PEB sistemlerinin başarılı olarak uygulanabilmesi için sadece yasal düzenleme yapmak yeterli değildir. Pilot uygulama sonuçları, bugüne kadar SP ve PEB sistemine geçmiş kurumların tecrübeleri ışığında gerekli altyapı çalışmaları sürdürülerek; uygulanabilirliği sağlama boyutunda söz konusu sistemler mali yönetim yapımıza uyarlanmalı, mali yönetim yapımız da söz konusu sistemlere göre şekillendirilmelidir. Söz konusu sistemler yasal bir zorunluluğu karşılamak için hazırlanan belgeler seviyesine indirilmemelidir.

SP ve PEB arasındaki geçişler, kapsam ve çerçeve net olarak belirlenmelidir. SP ve PEB kapsamında faydalanılan kalkınma planları, orta vadeli program, orta vadeli mali plan vb. uygulamalar birbiriyle uyumlu hale getirilmelidir. SP ve PEB hazırlıklarına temel oluşturan çok fazla uygulamanın ve kurumun varlığı; SP ve PEB uygulanabilirliğini, anlaşılabilirliğini düşürmektedir. Söz konusu sistemlerle hedeflenen amaçlara ulaşmayı kolaylaştıracak şekilde; faydalanılması gereken uygulama ve koordineli çalışılacak ilgili kurum sayısının azaltılarak,

sistemin sadeleştirilmesinin sistemin uygulanabilirliğini artıracakı değerlendirilmektedir.

Temel kaynağı stratejik düşünme ve performans yönetimi yaklaşımı olan SP ve PEB sistemlerinin başarıyla uygulanabilmesi uygulayıcılar tarafından benimsenmesi, gerekli zihniyet ve kültür değişiminin oluşturulabilmesiyle mümkündür. Söz konusu reformlar alt sistemlerden sistemin bütününe, sistemin bütününden alt sistemlere zamana yayılarak bütünü gözden kaçırmadan çok iyi planlanmalıdır. Alt sistemlerin kendi içinde oturmasını müteakip, sistemin parçaları arasında aynı yönde ve güçlü bir uyumun sağlanabileceği, sağlıklı olarak işleyebileceği değerlendirilmektedir.

SP ve PEB sistemleri ile kamu mali yönetim sistemimizde mali saydamlık, mali disiplin, hesap verilebilirlik; kaynakların plan-program-bütçe ilişkisi içinde stratejik önceliklere göre kullanılabilmesi; öngörülen reformun kalıcı, sürdürülebilir, gerçek manada reform olabilmesi için; uygulamalardan alınan sonuçlara göre sorun alanlarına çözüm getirecek gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılarak devam edilmelidir. SP ve PEB sistemleri ile hedeflenen zihniyet ve kültür değişimi uzun soluklu çalışmayı gerektirmektedir.

KAYNAKÇA

ABRAHAM, Stanley C.; ,**Strategic Plânnng A Practial Guide For Competitive Success**, Printed by Phoenix Color,USA,2006.

AKAT, İlker, BUDAK Gönül, BUDAK Gülay; **İşletme Yönetimi**, İzmir 1997.

AK, Mehmet; “Cumhuriyetin 80. Yılında Türk Denetim Sistemi ve Sorunları”, **Hazine Dergisi**, Cumhuriyetin 80. Yılı Özel Sayısı, 2003, s.141.

AKBULUT, Örsan Ö.; “Türkiye’de Plânlama Kültürü Üzerine Bir Deneme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:35/1, Mart 2002, s.30-33.

AKDOĞAN, Abdurrahman; **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitapevi, Ankara, 2005.

AKSOY Şerafettin; **Kamu Bütçesi**, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1993.

<http://www.bumko.gov.tr/proje/proje4/dokuman/denstandart.htm>.

<http://www.sp.gov.tr/default.asp>, (erişim) 05 Mayıs 2008.

AKTAN,C. Coşkun; www.canaktan.org, erişim:20.03.2008

ARCAGÖK, M. Sait, v.d.; “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Öngörülen Düzenlemeler”, **Bütçe Dünyası**, İlbahar 2004, Sayı: 8, s.3.

AKTAN C.Coşkun (Editör), BİNGÖL, Nahit; “Kamu Yönetiminde Stratejik Plânlama”, **Kamu Yönetiminde Stratejik Plânlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Seçkin Yayıncılık, 2006.

AKTAN, C.Coşkun; **Değişim ve Yeni Global Yönetim**, MESS Yayınları, Yayın No.:257, Şahinkaya Matbaacılık, Ekim 1997.

AKTAN, C.Coşkun; **Değişim Çağında Yönetim**, Sistem Yayıncılık, Yayın No.:414, Aralık 2003, İstanbul.

ALPKAN, Lütfikan; "Strateji Belirleme Sürecinin Kapsamlılığı", (erişim) http://www.dogus.edu.tr/dogustru/journal/sayi_2/m00022.pdf, 10 Ekim 2007

ALPUGAN, Oktay, vd.; **İşletme Ekonomisi ve Yönetimi**, Beta yayın, İşletme Ekonomisi Dizisi:53, İstanbul, 1997.

ALTUĞ, Figen; **Kamu Bütçesi**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Ankara, 1999.

ALTINTAŞ, Levent; "Bilgi Yönetimi ve Değişim", Değişim Yönetiminde Kaynak İnsan Dergisi, Baltaş-Baltaş Yönetim ve Eğitim Merkezi Danışmanlık Yayını, Sayı:7. Temmuz-Eylül 2001 .

ARGÜDEN, Yılmaz; "Strateji Planlanır mı?", Dünya Gazetesi, (erişim)

<http://www.kobifinans.com.tr>, 08.08.2007.

AYDEMİR, Birol; "Stratejik Yönetim ve Bütçe", **20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma**, Denizli, 23 Mayıs 2005.

BAĞDADIÖĞLU, Necmeddin, İNAN, Atilla; "Performans Denetiminin Esasları", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 27, Ekim – Aralık 1997, s. 70.

BAKAN, İsmail; **Çağdaş Yönetim Yaklaşımları İlkeler: Kavramlar ve Yaklaşımlar**, Beta Yayınları, Yayın No.:1483, Mayıs 2004, İstanbul.

BALCI, Asım; "Kamu Yönetiminde 'Hesap Verebilirlik' Anlayışı", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Editörler: A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk, B. Coşkun, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.

BALCI, Asım; “Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 38, Sayı 4, Aralık 2005.

BALCI, Asım; “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri” , (erişim) <http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/balci.pdf>, 20Kasım 2008.

BARCA, Mehmet; Asım Balcı, “Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabilir”, *Amme İdaresi Dergisi*, Haziran 2006, s.36.

BARCA, Mehmet; **Yeni Ekonomide Bilgi Yönetiminin Stratejik Önemi**, (erişim) Http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=145, 01.12.2007.

BARRY, B.W.; **Strategic Planning Workbook for public and Nonprofit Organizations**, St. Paul:Amherst Wilder Foundation, 1986, aktaran AKTAN, a.g.e., 2003.

BİRCAN, İsmail; “Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon”, **Planlama Dergisi** 2002,DPT'nin 42 Kuruluş Yılı Özel Sayısı, s.14.

BAŞ, Hasan; “Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, (Erişim) <http://maliyesempozyumu.pamukkale.edu.tr>, 12.04.2008

BRYSON, John M., **Strategic Planning for public and Nonprofit Organizations**, San Fransisco:Jossey-Bass, 1988, aktaran Aktan a.g.e.,2003,s.69.

BUDAK, Gülay “Öğrenen Örgütlerde Stratejik Plânlama ve Stratejik Öğrenme”, **D.E.Ü.İ.İ.B.F.Dergisi**, Cilt 15, Sayı 1, yıl 2000.

BULUT, Gündüz; **Harvard Business Review Dergisinden Seçmeler Belirsizliği Yönetmek**, MESS Yayınları.

BULUTOĞLU, Kenan; **Kamu Ekonomisine Giriş**,Yapı Kredi Yayınları,İstanbul, 2003

BÜLBÜL, Duran, EJDER, H.Lütfü, ŞAHAN, Özgür; **Devlet Bütçesi**, Ankara 2005, Gazi Kitapevi.

COŞKUN, Gülay; **Devlet Bütçesi:Türk Bütçe Sistemi**, Ankara 2000, Turhan Kitapevi.

CHADWICK, George; **A System View of Plânnng. Toward A Theory Of The Urban And Regional Plânnng Process**, aktaran Cevdet Yılmaz, ,“Piyasa Ekonomilerinde Ulusal Plânlama ve Çeşitli Plânlama Yaklaşımları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 32, Sayı 1, Mart 1999, s.85.

CLAUSEWİTZ, Carl Von; **Savaş Üzerine(Derleme)**, May Yayınları, İstanbul, 1975.

ÇOBAN, Hasan; **Bilgi Toplumuna Plânlı Geçiş**, İnkılap Kitapevi, 1997, (erişim) <http://www.hasancoban.com>, 18.8.2007.

DEMİRBAŞ, Tolga; **Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulaması İncelemesi**, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, Nisan 2001.

ÇOMAKLI, Şafak, EKİCİ, K.Mehmet, ŞAHİM,T.Zeki; **Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim**, A-C Yayınevi, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı, **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**.

DURNA,Ufuk, EREN, Veysel; “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, <http://www.sgb.gov.tr> , erişim 17.04.2008, s.8.

EKİZ, Cengiz, SOMEL,Ali; “Türkiye’de Plânlama ve Plânlama Anlayışının Değişimi”, A.Ü. SBF-GETA Tartışma Metinleri, No.81, Ocak 2005.

EREN, Erol; **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, 7.Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, Kasım 2005.

EREN, Hasan vd., **Türkçe Sözlük**, Türk Dil Kurumu TTK. Basımevi, Ankara, 1988.

ERGİNAY, Akif Kamu Maliyesi, Ankara 1994, Savaş Yayınları,s.156.

ERÜZ, Ertan “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, s.4., (erişim) <http://www.bumko.gov.tr/PEB/BelgeGoster>, 15.02.2008

ERÜZ, Ertan “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”
20. Türkiye Maliye Sempozyumu “Türkiye’de Mali Yapılanma”, Pamukkale Üniversitesi İİBF Yayın No:1.

FALAY, Nihat; **Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri**, Filiz Kitapevi, İstanbul,1995.

EJDER, H.Lütfü; “Türkiye’de Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Kamu Harcamaları Stratejisi: 1980 – 2002 Dönemi Analizi”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Doktora Tezi, 2006.

GÜNER, Sinan;" Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi", (erişim) www.tkgm.gov.tr, 10.05.2008

GÜRER, Harun; "Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler", **Sayıştay Dergisi** ,Sayı:63.

IŞIK, Hüseyin; "Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe ", **Hazine Dergisi**, Ocak 2000, Sayı 13, s. 20.

IŞIKLAR,S.Sadi, İşletme Plânlaması, Şahinkaya Matbaacılık,İstanbul,1997.

Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel ihtisas Komisyon Raporu, Ankara 2000, (erişim) <http://www.dpt.gov.tr> 1, 10 Aralık 2008.

Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, Kamu İhaleleri Özel ihtisas Komisyon Raporu, Ankara 2006, (erişim) <http://www.tkgm.gov.tr> , 10 Şubat 2008.

KARA, Mehmet; **Program Bütçenin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması**,Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını,No:1982/240,Ankara,1982 aktaran Bülbül,**a.g.e.**,s.75.

KARAARSLAN, Erkan; "Kamu Harcamalarında Denetim", Güncel Mali Sorunlar Mukder Yayını, Yayın No: 11, Ankara, 2006.

KARAKAŞ, Şahsenem "Stratejik Plânlama", (erişim) http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=129, 10 Aralık 2007.

KARAKAYA, Abdullah “Stratejik Bilgi Sisteminin Kriz Yönetimine Etkisi”, Abdullah Karakaya, (erişim)“Stratejik Bilgi Sisteminin Kriz Yönetimine Etkisi, 01.Nisan 2008.

KESİM, H.Kutay, Ali Petek, “Avrupa Komisyonu’nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 38, Sayı 4, Aralık 2005.

KILIÇ, Mustafa, Volkan Erkan, “Stratejik Planlama ve Dengeli Performans Yönetimi Yaklaşımları Bir Arada Olabilir mi?” , **Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi** Yıl: 2006 Sayı: 2.(John, Pearce’den alıntı “Corporate Mission Statements: The Bottom Line” Academy of Management Executive, May.)

KIRIM,Arman; Yeni Dünyada Strateji ve Yönetim, Sistem Yayıncılık , Temmuz 1998, İstanbul.

KOÇYİĞİT Murat, “İşletmeler Sistem ve Süreç Yönetimlerine Ne Ölçüde Stratejik Yaklaşmaktadır ?Eskişehir KOBİ'lerinde Sistem ve Süreçlerin Kullanılmasına Yönelik Bir Değerlendirme”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Ekim 2006, S. 44.

KUTLU, Asuna, Tuncer, B.Coşkun, “Stratejik Yönetimde Örgütün Rolüne İlişkin Bir Değerlendirme”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 2, Sayı:4, 2000.

KÜÇÜK,Şaban; Kamu Yönetiminde Performans Açığı, (erişim) www.alomaliye.com, 01.08.2008

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Gn.Md.lüğü, **Performans Programı Hazırlama Rehberi**, 2008.

Maliye Bakanlığı Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi(pilot kuruluşlar için taslak),www.bümko.gov.tr

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2005 Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara, (erişim) [http://www.bumko.gov.tr/mevzuat/2005bgerekce/ Bolum4.pdf](http://www.bumko.gov.tr/mevzuat/2005bgerekce/Bolum4.pdf) , 28.03.2004.

MONTAİGNE, Michel de; (Erişim)<http://tr.wikiquote.org>, 23.08.2007
http://muspo.marmara.edu.tr/doc/Mina_Ozevren_sunuu.ppt, 22.08.2007

MÜFTÜOĞLU, Tamer **İşletme İktisadı**, Ankara, 2003, 4.Baskı.

MÜTERCİMLER, Erol; **Yüksek Stratejiden Etki Odaklı Harekata Geleceği Yönetmek**, 2.Baskı İstanbul, Alfa Basım Yayın, 2006.

ORAL, Esin; **Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme**, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara 2005.

OZANSOY, Ahmet; “Kamuda Denetimin Sorunları”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı:173, Şubat 2003, s.106.

ÖZEVREN, Mina; **Stratejik Plânlama Hazırlık Dönemi Eğitim Programı**, (Erişim)http://muspo.marmara.edu.tr/doc/Mina_Ozevren_sunuu.ppt, 22.08.2007.

ÖZTÜRK, Mehmet; **İşletme ve Yönetim**,Papatya Yayıncılık, 2003.

ÖZYILDIZ, R.Hakan; “Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe ”, **Hazine Dergisi**, Ocak 2000, Sayı 13, s. 81.

POLAT, Necip “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 49, s.67.

SARVAN, Fulya, v.d., “On Stratejik Yönetim Okulu: Biçimleşme Okulunun Bütünleştirici Çerçevesi”, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, (6) 2003, s.73-122.

SEYİDOĞLU, Halil; Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük, Adalet Matbaacılık,1992.

SÖYLER, İlhami; “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi?(Engeller/Güçlükler)”, Maliye Dergisi, Sayı 152 Ocak- Haziran 2007.

Söyler, İlhami; “Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi”, **GÜİİBF. Dergisi**, 8/1, 2006.

Stratejik Planlama Kavramı, (erişim) [http://www.strateji.gazi.edu.tr/docs/stratejik plan.pdf](http://www.strateji.gazi.edu.tr/docs/stratejik_plan.pdf), 19.04.2008.

SULLIVAN, Gordon R., HARPER, Michael V.; **Umut Bir Yöntem Olamaz**, Boyner Holding Yayınları, İstanbul, 1997.

STEİNER, George Albert; "Strategic Planning: What Every Manager Must Know", New York, Free Press, 1989 aktaran Çoban, a.g.e.

THOPSON, Arthur A.Jr.,”Strategic Management: Concepts and Cases” aktaran ÇOBAN,a.g.e.,1997.

TOFFLER, Alvin; **Gelecek Korkusu Şok**, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1996.

TOSUN, Ertan; “Program Bütçe ve Program Bütçe Işığında Yeni Bütçe Anlayışı”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Temmuz 2004.

TURAN, Oğuz; **Türklerde Stratejik ve Taktik Düşünceler(Mete'den Atatürk'e Kadar)**, İstanbul, Belge Yayınları, 1986.

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, **Mali Saydamlık İzleme Raporu V-VI**, Eylül 2007.

ULUATAM,Özhan; **Kamu Maliyesi**, Ankara 1996.

Ülgen,Hayri, MİRZE,Kadri; **İşletmelerde Stratejik Yönetim**, Literatür Yayınları, İstanbul, 2004.

ÜNAL, Mesut;“Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin İşleyişi Açısından Performans İzleme Süreci ”, **Mali Kılavuz**,Yıl:9 sayı:35 Ocak-Mart 2007,s. 246.

ÜNAL, Mesut; Yalçın, Gülşah; “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Performans Denetimi”, **Mali Hukuk Dergisi**, 2006 Ocak-Şubat, s.1.

YILMAZ,Sibel; “Performans Esaslı Bütçeleme ve Türkiye'deki Pilot Uygulamalar”, Maliye Bakanlığı BÜMKO Gn.Md.lüğü,Nisan 2007.

ÜNALDI, Haluk, “Strateji Nedir, Ne Değildir ?”,**KOBİ Efor Dergisi**, Kasım 2002.

YILMAZ,Malik; “Bir Örgüt Olarak Bilgi Merkezlerinde Yönetim ve Yönetici”, (Erişim) http://bilgibelge.humanity.ankara.edu.tr/ogrelfiles/my/yonetimve_yonetici.doc, 10 Nisan 2008.

YILMAZ, Kutluhan “Kamu Kuruluşları için Stratejik Plân Uygulaması”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 50-51,S.68.

YÖRÜKER, Sacit, GÜLEN, Fikret; “Yeni Bir Sayıştay İçin Düşünceler”,
Mülkiyeliler Birliği Dergisi, 1992, s. 65.

YURDAKUL, ALPAY; **İşletme Plânlaması: (Bütçeden Stratejik Yönetime)**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1990.

ÖZET

Mustafa Nafak, Stratejik Plânlama ve Performans Esaslı Bütçelemenin Türk Kamu Mali Yönetim ve Denetimi Üzerine Etkileri, Yüksek Lisans Tezi, 2009

1980'li yıllardan sonra küreselleşen dünyada, kamu harcamalarının ekonomide yaşanan değişimler neticesinde hızla artması, bütçe sisteminin de iyileştirilmesini zorunlu hale getirmiştir. Bütçe sisteminin etkinleştirilmesi, kamu kaynaklarının daha rasyonel ve hesap verilebilir şekilde kullanılmasını sağlar. Kamu bütçe sisteminin iyileştirilmesi ile ilgili temel hedefler; hesap verilebilirliği ve şeffaflığı arttırmak, çok yıllık bütçeleme uygulamasına geçmek ve kamu kurumlarının performansını arttırmaktır. Tüm bunları sağlayabilmek için SP ve performans esaslı bütçeleme sistemlerine geçilmiştir.

5018 sayılı kanun ile mali yönetim sistemimizde köklü değişiklikler yapılarak, uluslararası standartlara uygun bir mali yönetim anlayışı oluşturulması hedeflenmiş, Performans Esaslı Bütçeleme ve SP Sistemlerinin çerçevesi çizilmiş ve uygulama araçları belirlenmiştir.

Bu çalışmamızda SP ve performans esaslı bütçeleme sistemlerinin gelişim süreci, özellikleri ele alınmıştır. Müteakiben de SP ve performans esaslı bütçelemenin sağlayacağı faydalar ve uygulama zorlukları da irdelenmiştir.

Anahtar Sözcükler

1. Stratejik plan
2. Performans esaslı bütçeleme
3. Hesap verilebilirlik
4. Bütçe
5. Kamu harcamaları

ABSTRACT

Mustafa Nafak, The Effect off Strategic Planning and Performance Based Budgeting on the Türkish Public Fiscal Management and Audit, Master These, 2009

In the globalize world after 1980s, the rapid increase in public expenditures as a result of the exchanges in economie, have an encouraging role in the improvement of budgetary system. The effectiveness of the budgetary system provides rational and accountable use of public resources. Basic targets connected with the improvement of the budgeting system are to increase the accountability and transparency, to put multi-annual budgeting into practice and to increase the performance of public agencies. Therefore, system and performance based budget system and has been used.

With The Law No.5018, realization of public fiscal management which is well-matched with international standards is aimed by changing Turkey's public fiscal management in essential, the framework of the performance based budget system and strategic planning system..

In this study, we deal with the development process and the properties of strategic planning and performance based budget systems. After that the contributions and the difficulties of strategic planning and performance based budget are discussed.

Key Words

1. Strategic plan
2. Performance budgeting system
3. Accountability
4. Budget
5. Public Expenditures