

T.C.
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
STRATEJİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

YENİ KAMU MALİ YÖNETİMİ ANLAYIŞINA GÖRE
STRATEJİK PLAN-BÜTÇE İLİŞKİSİ

ESVAN YAVUZ
Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı

MALİ HİZMETLER UZMANLIĞI ARAŞTIRMA RAPORU

ANKARA
ARALIK 2011

T.C.
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
STRATEJİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

YENİ KAMU MALİ YÖNETİMİ ANLAYIŞINA GÖRE
STRATEJİK PLAN-BÜTÇE İLİŞKİSİ

ESVAN YAVUZ
Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı

Danışman: Nurettin Yıldız

MALİ HİZMETLER UZMANLIĞI ARAŞTIRMA RAPORU

ANKARA
ARALIK 2011

ÖNSÖZ

“Yeni Kamu Mali Yönetimi Anlayışına Göre Stratejik Plan-Bütçe İlişkisi” başlıklı bu çalışma, mali hizmetler uzman yardımcılığı araştırma raporu olarak hazırlanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetim alanında uygulanmaya başlanan performans esaslı bütçeleme sistemi, kamu idarelerinin ulusal politika ve hedefler doğrultusunda stratejik plan hazırlamalarını ve bu planla uyumlu olarak bütçelerini performans esasına göre oluşturmalarını öngörmektedir. Bu çalışmada stratejik plan ve bütçe arasındaki ilişki incelenmiştir.

Çalışmanın hazırlanmasında desteğini esirgemeyen Sayın Mehmet İSLAMOĞLU ve Sayın Ahmet DEMİRCAN’a, yazım sürecinde bana yol gösteren danışmanım Sayın Nurettin YILDIZ’a ve belgenin hazırlanmasında maddi ve manevi yardımlarını esirgemeyen çok değerli mesai arkadaşlarıma teşekkürü bir borç bilirim.

Esvan YAVUZ
Ankara-2011

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	I
İÇİNDEKİLER	III
KISALTMALAR	V
ŞEKİLLER DİZİNİ	VI
1.GİRİŞ	1
2.YENİ KAMU MALİ YÖNETİMİ	3
2.1.Kamu Mali Yönetimi Kavramı	3
2.2.Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılanması Gereğini Ortaya Çıkaran Sebepler	4
2.2.1.Dünyadaki Gelişmelerin Etkisi	4
2.2.1.1. Ekonomi Kaynaklı Nedenler	4
2.2.1.1.1. Devletin Rolüne İlişkin Tartışmalar	4
2.2.1.1.2. Devletin Faaliyet Alanının Genişlemesi	5
2.2.1.1.3.Uluslararası Alanda Yaşanan Ekonomik Krizler	7
2.2.1.1.4. Uluslararası Alanda Yaşanan Küreselleşme Çabaları	8
2.2.1.1.5. Kamuoyunun Devletten Beklentilerinin Çeşitlenmesi	9
2.2.1.1.6. Gelişmiş ve Az Gelişmiş Ülkeler Arasındaki Farkların Artması	10
2.2.1.2. Mali Kaynaklı Nedenler	10
2.2.1.2.1. Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçiş	10
2.2.1.2.2. Çağdaş Muhasebe Sisteminin ve Şeffaflığın Önem Kazanması	13
2.2.1.2.2.1.Tahakkuk Bazlı Muhasebe Sisteminin Önem Kazanması	13
2.2.1.2.2.2.Mali Şeffaflığın Önem Kazanması	14
2.2.1.2.3. Denetimin Ayrı Bir Disiplin Olarak Algılanması	15
2.2.1.2.4. Parlamentonun Bütçe Üzerinde Etkinliğinin Arttırılması Çabaları	16
2.2.2. Türkiye'deki Gelişmelerden Kaynaklanan Nedenler	16
2.2.2.1. Uluslararası Para Fonu ve Avrupa Birliği ile İlişkilerin Önem Kazanması	16
2.2.2.1.1. Uluslararası Para Fonu ile İlişkiler	16
2.2.2.1.2. Türkiye ile Avrupa Birliği Arasındaki İlişkiler	20
2.2.2.2.Türk Mali Sisteminin Günümüz İhtiyaçlarını Karşılایamaması	25
2.2.2.2.1.Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun Türkiye'nin İhtiyaçlarını Karşılایamaması	25
2.2.2.2.2. Kamu İdarelerinin Günün Koşullarına Ayak Uydurmasındaki Güçlükler	26
2.2.2.2.3.Devlet Bütçesindeki Sorunlar	26
2.2.2.2.3.1. Bütçe Kapsamının Darlığı Nedeniyle Yaşanan Sorunlar	26
2.2.2.2.3.2. Bütçe Süreci, Yapısı ve Bütçe Sisteminden Kaynaklanan Sorunlar	28
2.2.2.2.3.3. Bütçenin Kodlama Yapısından Kaynaklanan Sorunlar	30
2.2.2.2.3.4. Bütçe Uygulamaları Hakkında Zamanında ve Net Bilgi Elde Edilememesi	32
2.2.2.2.3.5. Bütçenin Muhasebe ve Raporlama Sürecinde Karşılaşılan Problemler	33
2.2.2.2.4. Mali Yönetimde İyi Yönetişim ve Saydamlığın Olmaması	34
2.2.2.2.5. Kamu Kaynaklarının Kullanımında Etkinlik ve Verimlilik Anlayışının Olmaması	35
2.2.2.2.6.Harcama Sürecinde Katı Ön Kontrol ve Vize Uygulamalarının Olması	36

3.STRATEJİKPLAN	37
3.1.Stratejik Planın Kavramsal Çerçevesi	37
3.1.1. Strateji	37
3.1.1.1. Stratejinin Tanımı	37
3.1.2. Planlama	39
3.1.2.1. Planlamanın Tanımı	39
3.1.2.2.Planlama Türleri	41
3.1.2.2.1. Sürelerine Göre Planlar	42
3.1.2.2.2. Teknik Yapılarına Göre Planlar	43
3.1.2.2.3. Kullanım Biçimlerine Göre Planlar	44
3.1.2.2.4.Nitelikleri Açısından Plan Türleri	44
3.2. Stratejik Planlama	45
3.2.1. Stratejik Planlamanın Tanımı ve Gelişimi	45
3.2.2. Stratejik Planlama Süreçleri	49
3.2.2.1. Stratejik Planlamanın Planlanması	49
3.2.2.2. Durum Analizi	50
3.2.2.3. Örgüt Misyon ve Vizyonunun Tanımlanması	52
3.2.2.4.Stratejik Amaç ve Hedeflerin Belirlenmesi	55
4. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE STRATEJİK PLAN İLE İLİŞKİSİ	57
4.1.Bütçe Kavramı	57
4.1.1. Bütçenin Tanımı	57
4.1.2.Bütçe Türleri	58
4.1.2.1. Klasik Bütçe	58
4.1.2.2. Torba Bütçe	60
4.1.2.3.Sıfır Tabanlı Bütçe	60
4.1.2.4.Planlama-Programlama Bütçe (PPBS)	61
4.1.2.5.Performans Esaslı Bütçe (PEB)	63
4.2.Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi	65
4.2.1.Bütçeleme Sürecinde Yer Alan Unsurlar	65
4.2.1.1.Stratejik Plan	66
4.2.1.2.Performans Program	70
4.2.1.2.1.Tanım	70
4.2.1.2.2. Performans Programı Hazırlama Süreci ve Kapsamı	70
4.2.1.2.2.1. Öncelikli Stratejik Amaç ve Hedeflerin Belirlenmesi	72
4.2.1.2.2.2. Performans Hedefi ve Göstergelerinin Belirlenmesi	72
4.2.1.2.2.3. Faaliyetlerin Belirlenmesi	74
4.2.1.2.2.4. Kaynak İhtiyacının Belirlenmesi	76
4.2.1.2.2.5. Kaynak İhtiyacının Konsolide Edilmesi	77
4.2.1.2.2.6. Performans Programının Oluşturulması	78
4.2.1.2.3.Performans Programının Önemi	79
4.2.1.3.Faaliyet Raporu	79
4.2.1.4. Stratejik Plan-Performans Program-Faaliyet Raporu İlişkisi	83
5.SONUÇ	86
KAYNAKÇA	88

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BÜMKO	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
GSYH	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
IMF	Uluslar arası Para Fonu
KİMK	Kamu Mali İç Kontrolü
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
PART	Program Değerlendirmesi Derecelendirme Aracı
PEB	Performans Esaslı Bütçeleme
PEBR	Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi
PPHR	Performans Programı Hazırlama Rehberi
PPRS	Planlama-Programlama Bütçe Sistemi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil-1 Performans Esaslı Bütçelemenin Unsurları.....	65
Şekil-2 Stratejik Planlama Döngüsü.....	69
Şekil-3 Performans Programı Hazırlama Süreci.....	71
Şekil-4-Stratejik Plan,Performans Programı ve Bütçe İlişkisi.....	85

1. GİRİŞ

Son yıllarda içerisinde gelişmiş ülkelerinde bulunduğu birçok ülkede kamu harcamalarının ve vergilerin artması, kamusal kaynakların etkin ve verimli kullanılmaması, kamu yönetiminden kaynaklı krizlerin peş peşe gelmesiyle hesap verilebilirlik ve saydamlığın olmaması kamu mali yönetim anlayışının sorgulanmasına neden olmuştur. Birçok ülke sorunu çözebilmek amacıyla kamu mali yönetim sistemlerinde köklü değişikliklere gitmiştir. Bu bağlamda çoğu ülkede, mali yönetim reformları içerisinde performans esaslı bütçelemeye yer verilmiştir.

Dünyada yaşanan Performans Esaslı Bütçeleme'ye geçiş yönündeki gelişmelere paralel olarak Türkiye'de ilk olarak 2001 yılında Dünya Bankası'yla ortaklaşa gerçekleştirilen kamu harcamalarının kurumsal çerçevesinin geliştirilmesi amacını taşıyan, Finansal ve Kamu Sektörü Düzenlemesi Kredisi projesiyle başlayan bu gelişmeler, 10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilen ve tamamı 1 Ocak 2006 tarihinde yürürlüğe girmiş olan "Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemeyi amaçlayan" temel unsurları stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporu olan performans esaslı bütçeleme sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yasal bir zemine oturtulmuştur.

5018 sayılı Kanun ile mali yönetim sistemimizde köklü değişiklikler yapılarak uluslararası standartlara uygun bir mali yönetim anlayışı oluşturulması hedeflenmiş, performans esaslı bütçeleme sisteminin çerçevesi çizilmiş ve uygulama araçları belirlenmiştir.

Bu çalışmada performans esaslı bütçeleme sisteminde stratejik plan ile bütçe arasındaki ilişki incelenmiştir. Çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. İlk olarak kamu mali yönetimi kavramsal anlamı ve Türk kamu mali yönetiminin yeniden yapılanması gereğini ortaya çıkaran sebepler incelenmiştir. Takip eden bölümde stratejik planlamanın tanımı ve süreçleri irdelenmiştir. Sonraki bölümde ise bütçe eşitleri ve performans esaslı bütçe sisteminde bütçe ile stratejik plan arasındaki ilişki incelenmiştir.

2. YENİ KAMU MALİ YÖNETİMİ

2.1.Kamu Mali Yönetimi Kavramı

Kamu mali yönetimi kavramı, ekonomik ve mali kararların alınması ve uygulanması yönünde kanunlarla belirlenmiş bir örgütlenme ve topluma yönelik mali olayların yönetilmesi faaliyeti olmak üzere iki anlamda kullanılmaktadır. Birinci anlamında kamu mali olaylarının yönetimini gerçekleştiren birim olarak kullanılırken, ikinci anlamında ise bu yönetimlerin toplum için yaptıkları mali faaliyetlerin karşılığı olarak kullanılmaktadır. Kamu mali yönetimi, kamu gücüne sahip örgütler tarafından mali olayların sistemli bir şekilde sunulması olarak ele alınmaktadır.¹ Kamu mali yönetimi; bütçeleme, nakit yönetimi, borç yönetimi, iç kontrol mekanizmaları, muhasebe, yönetim bilgi sistemi ve denetim öğelerinden oluşmaktadır.²

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3 üncü maddesinde kamu mali yönetimi kavramı “Kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçleri” şeklinde tanımlanmaktadır.

Söz konusu kanunun aynı maddesinde kamu kaynakları, “Borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri” şeklinde ifade edilmektedir. Bu iki tanımdan sonra kamu mali yönetimi kavramı “Borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçleri” şeklinde tanımlanabilir.

¹ Yunus Köse, Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Türk Mali Yönetim Sistemine Etkileri, (yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya 2008, s.1.

² Tülay Arın, Necdet Kesmez, İhsan Gören, Parlamento ve Sayıştay Denetimi, Tesev Yayını, İstanbul 2000, s.87.

2.2.Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılanması Gereğini Ortaya Çıkaran Sebepler

Türk kamu mali yönetiminin yeniden yapılanması gereğini ortaya çıkaran sebepler dünyadaki gelişmelerin etkisi ve Türkiye'deki gelişmelerden kaynaklanan nedenler olmak üzere iki başlık altında incelenecektir.

2.2.1.Dünyadaki Gelişmelerin Etkisi

Bu çalışmada dünyadaki gelişmelerin etkisi iki ana başlık altında toplanmıştır. Bunlar, ekonomik kaynaklı nedenler ve mali kaynaklı nedenlerdir.

2.2.1.1Ekonomik Kaynaklı Nedenler

Ekonomik kaynaklı nedenler, devletin rolüne ilişkin tartışmalar, devletin faaliyet alanının genişlemesi, uluslararası alanda yaşanan ekonomik krizler, uluslararası alanda yaşanan küreselleşme çabaları, kamuoyunun devletten beklentilerinin çeşitlenmesi ve gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler arasındaki farkların artması olmak üzere altı alt başlık altında incelenecektir.

2.2.1.1.1 Devletin Rolüne İlişkin Tartışmalar

Devletler sınırlı olan kaynaklarını en iyi şekilde yönetmek için değişik sistemler ve uygulamalar geliştirmişlerdir.³ Özellikle 1900'lü yılların başından bugüne kadar kültürel, ekonomik, sosyal, yönetim ve benzeri alanlarda birçok değişim yaşanmıştır.⁴ Bu değişim hareketleri daha çok ekonomik ve mali alanda olmuştur.⁵ Bu değişim içerisinde kamu kesiminin ekonomik ve mali faaliyetlerde

³ Mustafa Lamba,5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Türk Bütçe Sistemine Getirdiği Yenilikler ve Kamu Mali Yönetimine Olası Etkileri,(yayımlanmamış yüksek lisans tezi),Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,Afyonkarahisar 2006,s.10.

⁴ Y. Köse,2008, s.9.

⁵ M. Lamba,2006,s.10.

bulunması, daha önceki dönemlerden farklı olarak daha profesyonel bir çabayı ve yaklaşımı gerekli kılmıştır.⁶

Son yıllarda birçok OECD üyesi ülkede devletin rolü ve işlevlerine yönelik çeşitli kamu yönetimi reformları uygulanmaya başlanmıştır. Bu reformlardan sonra kamunun yeniden yapılanması çalışmaları OECD üyesi ülkelerin büyük çoğunluğunun gündeminde yer almaktadır.⁷ Her ülkenin yerleşik ekonomik, sosyal ve kültürel yapısına ilişkin düzenlemeler, kamu yönetimi ile kamu mali yönetim sistemlerine bağlı olarak farklılık göstermektedir.⁸ Reform süreci geçiren ülkelerin en iyi örneklerini İngiltere, Avustralya, İsveç, Yeni Zelanda ve Fransa oluşturmaktadır.⁹

2.2.1.1.2.Devletin Faaliyet Alanının Genişlemesi

1929 ekonomik buhranı ile başlayan ve ikinci dünya savaşından sonra hızlanan sosyal devlet olma çabaları ile birlikte, devletin ekonomik ve sosyal alandaki etkinliği ve sorumluluğu artmıştır. Böylelikle devletin faaliyet alanları genişlemiş ve çeşitlenmiştir.¹⁰ Özellikle 1960'lı yıllarda refah devleti anlayışının hâkim olması nedeniyle, kamudan beklenenlerin yerine getirilebilmesi için kamunun çok çeşitli konularda faaliyette bulunması zorunlu hale gelmiştir. Bu dönemde kamunun politika belirlemek, düzenleme yapmak, sübvans etmek, finansman sağlamak ya da doğrudan işletme sahibi olup üretimde bulunmak gibi değişik yöntemlerle yürüttüğü faaliyetler sıralandığında, eğitim, sağlık, altyapı, sosyal hizmetler, enerji, çevre, bankacılık, madencilik, tarım, ulaştırma, sigortacılık gibi çok geniş bir yelpaze ortaya çıkmaktadır. Ancak zamanla bu tür harcamalar bütçe

⁶ Ahmet Cemil Kurnaz, Kamuda Performans Esaslı Bütçe Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi ve Bu Çerçevede Part(Program Assessment Rating Tools) Sisteminin İncelenmesi, Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara 2010, s.9.

⁷ M. Lamba, 2006, s.10.

⁸ Mustafa İlhan, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasının Bütçe ve Denetim Üzerine Etkileri, (yayımlanmamış yüksek lisans tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2007, s.5.

⁹ M. Lamba, 2006, s.10-11.

¹⁰ a.g.e., s.10.

üzerinde büyük bir yük oluşturmaya başlamış ve bu harcamaların finansmanı bütçe kaynaklarından karşılanamaz olmuştur. Bu yük sonucu ortaya çıkan açıkların finansmanı nedeniyle de kamu borçları giderek büyümeye başlamıştır. Sonuç olarak refah devleti harcamaları bütçe imkânlarını zorlayan bir büyüklüğe ulaşmış ve bu nedenle de tartışılır hale gelmiştir.¹¹ Burada tartışma konusu olan durum, ya kamunun faaliyet alanlarının daraltılması ya da kamu tarafından yürütülen faaliyetlerin şekli ve kompozisyonu değiştirilmesidir.¹²

Kamunun üzerine düşen fonksiyonların zaman içinde değişiklikler göstermesi nedeniyle sınırları da sürekli değişmektedir. Ülkelerin sosyal, kültürel ve siyasi yapısı kamu yönetimine ve kamu mali sistemlerine farklı şekiller verebilmektedir.¹³ Ancak yinede kamu mali yönetimi konusundaki reform arayışlarına yol açan nedenler üç ana başlık altında birleştirilebilir. Bu nedenlerden literatürde üç açık diye bahsedilmektedir. Bunlar bütçe açığı, güven açığı ve performans açığıdır.¹⁴

İlhan'a (2007) göre kamu mali yönetim reformları üç unsuru sağlamak üzere gerçekleştirilmektedirler. Bunlar; toplam mali disiplin, stratejik önceliklere göre kaynakların dağıtımı ve kullanımı ile kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanmasıdır. Bunları gerçekleştirebilmek için de yüzyıldır devam eden bütçe reformları, kamunun üç temel fonksiyonunu yeniden formüle etmek üzerinde yoğunlaşmıştır. Bunlar; orta vadeli kaynak tahsisi, kamu kaynaklarının kontrolü ve kaynakların yönetimidir. Bu üç unsur kısaca aşağıda açıklanmıştır.¹⁵

Mali disiplin için gerekli kurumsal düzenlemelerin yapılması bütçe uygulamasının sonuçları bakımından önemlidir. Bu kapsamda, kamu idarelerince belirlenmiş ödenek tavanları içinde kalmak şartıyla bütçe yapılması, bütçe

¹¹ Y. Köse,2008,s.10.

¹² M. Lamba,2006,s.10.

¹³ Y. Köse,2008,s.10.

¹⁴ Dilek Göze,Kamu Mali Yönetiminde Performansın Yönetilmesi-İç Kontrolün Kurumsal Performansa Etkisi, (yayımlanmamış yüksek lisans tezi),Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,Isparta 2008,s.23-24.

¹⁵ M. İlhan,2007, s.6-7.

parlamentoda oylandıktan sonra bütçe ödeneklerinin kamu idarelerince artırılmaması, mali yıl içinde parlamentonun izni olmadan ödenek eklenmesi konusunda merkezi kuruluşlara izin verilmemesidir. Mali disiplin anlayışının en temel unsuru, kullanılabilir kaynakları dikkate almak suretiyle kamu bütçesinin şekillendirilmesidir. Esasında kamu mali yönetim sisteminde getirilen bütçe sınırlamaları ile birlikte kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde kamu idarelerine verilen esneklikler, biraz önce bahsedilen üç amacın gerçekleştirilmesinde önemli bir rol oynayacak, aynı zamanda kamu mali yönetiminde değişimin önünü açacaktır.

Kaynakların tahsisinde hükümet tarafından belirlenen önceliklerin dikkate alınması, hesap verme sorumluluğunun bir gereğidir. Çünkü kaynak tahsisi temelde politik bir konudur. Bu bakımdan bütçeleme sürecinin ilk aşamasında hükümetin öncelikleri arasından kamu kaynağı tahsis edilecek alanlar, etkinlik analizleri de kullanılarak belirlenmektedir.

Üçüncü unsur, kamu sektörünün performansının yani verimliliğinin artırılmasıdır. Kamu hizmetlerinin mümkün olan az maliyetle sunulması, gelişmiş ülkeler dâhil dünyada birçok ülke gündemini meşgul eden bir konudur. Bu konuda gelişmiş ülkeler önemli mesafeler kaydetmiş ve kamu mali yönetim sistemlerini bu yönde değişime tabi tutmuşlardır. Öte yandan OECD, üye ülkelerin ekonomilerinin performansı ile mali disiplinin yakından ilgili olduğunu ve genelde bütçe fazlası veren ülkelerin bütçe sürecini reforme eden ve modern bütçe sistemlerini uygulayan ülkeler oldukları sonucuna varmıştır.

2.2.1.1.3.Uluslararası Alanda Yaşanan Ekonomik Krizler

Tüm dünyada 1900'lü yılların başından bugüne kadar kültürel, ekonomik, sosyal, yönetim ve benzeri alanlarda birçok değişim yaşanmıştır. Bu değişimlerle birlikte dünya her alanda hızlı bir büyüme trendi yakalamış ve bütün ülkeler

birbirinden etkilenmeye başlamıştır.¹⁶ Özellikle son yıllarda yaşanan ekonomik ve siyasi dönüşümler ile teknolojik gelişmeler sonucunda hızlı bir değişim sürecine girilmiştir. 1970’li yılların sonlarından itibaren başlayan ve 1980’li yıllarda önemli bir hız kazanan bu değişim süreci ekonomilerin daha karmaşık bir yapıya dönüşmesine neden olmuştur. Dünya genelinde yaşanan ekonomik sorunlar birçok ülkede hükümetler üzerinde baskılara yol açmıştır. Yaşanan sorunlar neticesinde kamu kesiminin ekonomik ve mali faaliyetleri daha önceki dönemlere göre daha profesyonel bir yaklaşım ve çabayı gerektirmiştir.¹⁷

Ekonomik krizlerden sonra benimsenen Keynesyen görüş 1960’lı yılların sonlarında ve 1970’li yıllar ve sonrasında sürekli işsizlik ve enflasyonun bir arada görülmesi ile geçerliliğini kaybetmeye başlamıştır.¹⁸ Keynesyen politikaların alternatifi olarak 1990’lı yıllarda geniş bir etki alanı bulan “Neoliberalizm” ideolojik görüşü piyasaya yönelik reformları işaret ederken, neoliberal politikaların uygulanabilmesi için kamunun yeniden yapılanması gereğini vurgulamıştır.¹⁹

2.2.1.1.4.Uluslararası Alanda Yaşanan Küreselleşme Çabaları

Küreselleşme olgusunun genişlemesiyle birlikte ülkeler mali ve siyasi yapılarını da dünyadaki değişimlere paralel olarak yapılandırma yoluna gitmişlerdir. Küreselleşme çalışmalarının IMF, Dünya Bankası, OECD gibi uluslar üstü örgütler tarafından desteklenmesi gelişmekte olan ülkelerde bu yönde baskılara neden olmuştur. Diğer taraftan çeşitli ülkelerde görülmeye başlanan kamu yönetimi reformlarının başarılı olması da diğer ülkeleri harekete geçirmiştir. Mali yönetimlerinin dünya standartları karşısında yetersiz kaldığını düşünen birçok ülke

¹⁶ D. Göze,2008, s.3.

¹⁷ Y. Köse,2008, s.9.

¹⁸ D. Göze,2008, s.6.

¹⁹ Y. Köse,2008, s.9.

bu tür yenilikçi uygulamaların etkisinde kendi yönetim sistemlerini değiştirme çabasına girişmişlerdir.²⁰

Özellikle uluslararası mali-teknik kurumlarla yapılan çalışmalar, kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecinin itici unsuru olmuştur. Bu yeniden yapılanma sürecinde sadece dar anlamda kamu yönetimi (bürokratik yapı) bu çalışmalardan etkilenmemekte, aynı zamanda geniş anlamda kamu ekonomisi de bundan etkilenmektedir. Bu doğrultuda devletin görevleri yeniden tanımlanmakta ve bazı yetki ve görevleri daraltılmaktadır. Başka bir ifade ile “üretici devlet”ten “düzenleyici devlet”e geçiş süreci yaşanmaktadır.²¹

2.2.1.1.5. Kamuoyunun Devletten Beklentilerinin Çeşitlenmesi

Kamuda reforma yol açan önemli nedenlerden birisi de kamu hizmetlerinden yararlananlar ve vergiler yoluyla hizmetlerin finansmanını sağlayan vergi mükellefleri olarak vatandaşların, kamudan beklentilerinin artmasıdır. Vergi mükellefleri olarak vatandaşlar daha kaliteli mal ve hizmet talep etmekte, ödediği vergilerin karşılığını görmek istemektedirler. Teknoloji alanında yaşanan gelişmeler sonucu özel sektörde mal ve hizmet üretimi ve sunumunda önemli değişimler olmuş ve müşteri tatminini odaklı uygulamalar yaygınlık ve başarı kazanmıştır. Vatandaşlar doğal olarak kamudan da benzer taleplerde bulunmuşlardır. Bu taleplerin istenen düzeyde karşılanamaması, kamuda reform arayışlarının kamuoyu tarafından genel bir destek görmesine yol açmıştır. Vatandaşların eğitim düzeyinin ve başka uygulamalara ilişkin bilgilerinin daha fazla olması da beklentilerin artmasında etkili olmuştur. Halkın yönetimlerden beklentisi nicel ölçütlerden kalite ölçütlerine yönelmiş, hizmetlere ilişkin karar alma süreçlerine katılım talepleri yoğunlaşmıştır. Bu talepler karşısında verimli bir hizmet sunumu yapamayan, sürekli büyüyen, bütçe açıkları veren ve enflasyon üreten kamuya dönük olarak eleştirel yaklaşımlar

²⁰ M. Lamba,2006, s.12.

²¹ Y. Köse,2008, s.16.

toplumlarda yaygınlaşmaya başlamıştır. Kamu bürokrasileri ve siyaset bu baskılar altında yeniden yapılanmaya yönelmişlerdir.²²

2.2.1.1.6. Gelişmiş ve Az Gelişmiş Ülkeler Arasındaki Farkların Artması

Küreselleşme sürecinde ülkeler gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler olarak ayrılmıştır. Gelişmiş ülkeler gayri safi milli hasıla, kişi başı milli gelir, sosyal haklar vs. gibi alanlarda üst sıralarda yer almaktadırlar. Uluslararası sermaye birikimi de bu ülkelerde yoğunlaşmaktadır. Böyle bir ortamda gelişmemiş ülkeler açısından küreselleşmeden beklenen refahın sağlanamayacağı da aşikârdır. Bu yüzden refah olarak az gelişmiş ülkeler gelişmiş ülkelerin seviyesini yakalayabilmek amacıyla başarılı gördükleri mali yönetim sistemlerini kendi sistemlerine entegre edebilmek için çeşitli uygulamalar denemişlerdir.²³

2.2.1.2. Mali Kaynaklı Nedenler

Bu çalışmada mali kaynaklı nedenler, orta vadeli harcama sistemine geçiş, çağdaş muhasebe sisteminin ve şeffaflığın önem kazanması, tahakkuk bazlı muhasebe sisteminin önem kazanması, mali şeffaflığın önem kazanması, denetimin ayrı bir disiplin olarak algılanması ve parlamentonun bütçe üzerinde etkinliğinin artırılması çabaları adlı alt başlıklar altında incelenmiştir.

2.2.1.2.1. Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçiş

1980'li yılların ikinci yarısından itibaren bazı ülkeler bütçe sistemlerinde ciddi reformlara gitmişler ve mali yapılarının yeniden yapılandırılması başlığı altında ya çok yıllık bütçe uygulamalarına geçmişler ya da çok yıllık bütçe uygulamalarını daha etkin kılacak yeni düzenlemeler yapmışlardır. (İngiltere, İsveç, Yeni Zelanda, Avustralya gibi)²⁴

²² a.g.e.,s.24.

²³ M. Lamba,2006,s.13.

²⁴ DPT,Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara 2000, s.24.

İyi hazırlanmış bir bütçenin, hükümetlerin gelecek yıllarla ilgili projeksiyonlarını ve taahhütlerini içermesi ile bütçe yılını taştan ve bütçeyle ilgisi olan ekonomik faaliyetleri ve onların sonuçlarını da öngörmesi gerekmektedir. Ekonomik sonuçların geçmiş ve gelecek dönem bütçe uygulamalarını etkileyebilmesi, tek bir yılı baz alarak hazırlanan bütçelerin özellikle politika üretimi anlamında iyi sonuçlar vermesi beklenmemelidir.²⁵

Orta vadeli kaynak tahsisi, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin reform sürecinde “Çok Yıllı Bütçeleme”, “Orta Vadeli Harcama Sistemi” gibi değişik isimlerle ele alınmıştır. Söz konusu farklı isimlendirmelere rağmen reforma ilişkin temel unsurlar değişmemektedir. Ülkemizde ise kamu mali yönetim reformunun yasal dayanağı olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nda bu yeni uygulamaya çok yıllık bütçeleme olarak yer verilmektedir.²⁶

Çok yıllık bütçe; yalnızca birkaç yıllık bütçe ödeneklerinin planlanması değildir. Çok yıllık bütçeleme genellikle hazırlanan bütçenin uygulama yılını ve bu yılı takip eden iki yılı içerisine alan bir dönemi kapsar. Bu süreç temelde üç yapı üzerine kurulmuştur. Birincisi, makroekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılabilir toplam kaynağın yukarıdan aşağıya (top-down) tahmin edilmesi; ikincisi, hem devam etmekte olan hem de yeni uygulanacak olan faaliyet ve projelerin maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesi; üçüncüsü ise, toplam kaynaklarla bu maliyetleri karşılaştıran bir süreçtir. Böyle bir uygulamanın getirdiği en önemli yenilik, sunulacak kamu hizmetlerinin büyüklüğünün eldeki mevcut kaynaklara göre çerçevesinin çizilmesi, bir diğer ifade ile karar alma mekanizması ile eldeki kaynak paketinin sıkı bir ilişki içinde olması ve bunun doğal bir sonucu olarak da kaynakların belirlenen stratejik önceliklere göre dağıtımının yapılmasıdır.

²⁵ Nazife Demirhan, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Yönetim Sistemi: Maliye Bakanlığı Uygulaması, (yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta 2011, s.14.

²⁶ A. C. Kurnaz, 2010, s.10.

Son yıllarda bütçeleme sürecinde çok yıllık bütçelemeye geniş yer verilmesinin birçok gerekçesi bulunmaktadır. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz:²⁷

- Hükümetlerin orta vadeli amaç ve hedeflerini açık bir şekilde belirlemelerine imkân sağlar. Böylece, orta vadede elde edilecek kamu kaynaklarının, belirlenmiş öncelikler arasında dağıtılması temin edilmiş olur,
- Hükümetin önceliklerinde meydana gelen değişikliklerin gelecek yıl bütçelerine dâhil edilebilmesi için kamu idareleri bütçeleri arasında ve kamu idaresi bütçeleri içinde kaynakların yeniden dağıtımına imkân sağlar. Böylece kamu kaynaklarının tahsisinde ve kullanılmasında etkinlik ve verimlilik teşvik edilir,
- Tutarlı bir kaynak harcama dengesi kurmak suretiyle mali disiplini temin eder ve makroekonomik dengenin iyileştirilmesine katkı sağlar,
- Hükümetin politik önceliklerinin ve uygulamaya konulan yeni faaliyet ve projelerin olası maliyetleri konusunda siyasi karar alıcılara gerekli bilgileri temin eder.

Dünya Bankası'nın yayınladığı Kamu Harcamaları Yönetimi El Kitabı'nda (The Public Expenditure Management Handbook) Orta Vadeli Harcama Sistemi'nin temel amaçları şu şekilde sıralanmıştır;²⁸

- Gerçekçi ve istikrarlı bir kaynak yapısı geliştirerek makro ekonomik dengeyi iyileştirilmek,
- Sektör içerisinde ve sektörler arasında kaynakların tahsisini stratejik önceliklere göre geliştirmek,
- İzlenen politikalar ve bunlara ayrılan kaynakların tahmin edilebilirliği ve buna bağlı olarak uygulanan programların devamlılığının sağlanması, politika

²⁷ Y. Köse,2008, s.22-23.

²⁸ a.g.e.,s.23.

ve politikaları destekleyen kaynakların tahmin edilebilirliğine yönelik taahhütlerin ve buna bağlı olarak

- Fonların etkin ve verili şekilde kullanımı için gereken teşviklerin artırılması ile birlikte, harcama yapan kuruluşların özerkliklerinin artırılması ve katı bütçe sınırlarının konulması.

2.2.1.2.2. Çağdaş Muhasebe Sisteminin ve Şeffaflığın Önem Kazanması

Ülkelerin gelişmişlikleri ortaya konulan verilerin kıyaslanması ile mümkündür. Bu kıyaslama da ancak sağlıklı veriye ulaşarak yapılabilir. Bundan dolayı mali sisteme ilişkin verilerin güvenilirliği, muhasebe sistemlerinin sağlıklı işlemesi ile elde edilebilir. Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi bu açıdan önemlidir.²⁹

2.2.1.2.2.1.Tahakkuk Bazlı Muhasebe Sisteminin Önem Kazanması

Tahakkuk esaslı devlet muhasebesi sistemi ile bütçesel işlemler nakit esasına; faaliyetler ise tahakkuk esasına göre kaydedilmeye başlanmıştır. Diğer bir ifadeyle, bütçesel anlamda bir nakit giriş-çıkışına sebep olmadığı halde devletin aktifinde veya pasifinde değişiklik yaratan işlemler muhasebe anlamında kaydedilmeye başlanmıştır.³⁰

Kamu mali yönetiminin etkinleştirilmesi için öncelikle gerekli olan bilginin sağlanmasında, çağın gerektirdiği şartlarda bir sistemin oluşturulması gerekmektedir. Günümüzde hükümetlerin ekonominin yönetimindeki sorumlulukları, hükümetleri elde ettikleri bilginin niteliği ve niceliği konusunda önemli değişikliklere gitmeye zorlamıştır.³¹

Tahakkuk bazlı muhasebe sistemine geçiş, ekonomik faaliyetlerin ifadelendirildiği muhasebe kayıt ve işlemlerinin hem özel sektör hem de kamu sektörü için aynı standartlarda oluşturulması gibi çok önemli bir dönüşümü de

²⁹ M. Lamba,2006,s.16.

³⁰ N. Demirhan,2011,s.18.

³¹ A. C. Kurnaz,2010, s.14.

beraberinde getirmiştir. Bu muhasebe sisteminin uygulanması sonucunda, kamu, mali yılda çıktılar için yapmış olduğu toplam harcamaları görebildiği gibi, sahip olduğu varlıkların değerlemesini de yapabilmektedir.³² Ayrıca orta vadeli harcama sistemi ile birlikte, geleneksel olarak nakit yönetimi esasına dayanan bütçe sürecinden harcama yönetimine dayalı ve tahakkuk bazlı muhasebe sistemine geçiş de hızlanmıştır.³³

2.2.1.2.2.2. Mali Şeffaflığın Önem Kazanması

Mali saydamlığın önem kazanması 1990'lı yıllar yaşanan krizler sonrasında olmuştur. Mali saydamlık, hükümetin yapısı ve görevleri, maliye politikasının hedefleri, kamunun mali görünümü hakkında kamuoyuna açık olmak şeklinde tanımlanabilir.³⁴

Diğer bir ifade ile mali saydamlık, devletin görev ve fonksiyonlarının, kamu ekonomisine ve kamu mali yönetimine ilişkin bilgiler ile hesapların (harcamalar, vergiler, borçlanma, borç yönetimi vs.) ve aynı zamanda kamu mali yönetimi ile temel iktisat politikalarına ilişkin planların, niyet ve projeksiyonların açık ve anlaşılır, düzenli olarak ve güven tesis edecek şekilde kamuoyunun bilgisine sunulmasıdır. Bu tanıma göre mali saydamlıkta şu unsurların önem taşıdığını görüyoruz:³⁵

- Mali saydamlık denildiğinde bundan sadece kamu mali yönetiminin halka açık olması anlaşılmaktadır.
- Sadece kamu mali yönetimine ilişkin verilerin ve istatistiklerin değil, aynı zamanda mali politikaların da kamuoyunun bilgisine açık olması ve öngörülebilir olması önem taşır.
- Bilgiler açık ve anlaşılır olmalıdır.

³² M. Lamba,2006, s.16.

³³ DPT,2000,s.25.

³⁴ A. C. Kurnaz,2010, s.14.

³⁵ Y. Köse,2008,s. 28-29.

- Bilgiler düzenli olarak kamuoyuna sunulmalıdır.
- Bilgiler güven tesis edecek şekilde ekonomide öngörülebilirliğe imkân sağlamalıdır

2.2.1.2.3. Denetimin Ayrı Bir Disiplin Olarak Algılanması

Denetim, kamu mali yönetim sisteminin ayrılmaz bir unsuru ve kamunun performansının iyileştirilmesi ve risk yönetiminin yerleştirilmesi bakımından bir araç olarak görülmektedir.³⁶

Kamu mali yönetimi alanında yaşanan bir diğer gelişme de denetim sisteminin etkinliğinin artırılması ile performans denetimine geçiş konusunda, var olan kontrollerin, denetim anlayışının ve yapısının tekrar ele alınması olmuştur. Bu kapsamda, gereksiz fonksiyonların kaldırılmasıyla boşlukların giderilmesi açısından, teftiş, kontrol ve denetim fonksiyonlarının gözden geçirilmeye başlanması, sistem bazlı modern denetim yöntemlerinin yürürlüğe konulması ve denetim raporlarının erişilebilirliğinin sağlanması gibi başlıklar belirlenmiştir. Denetimde uzmanlaşmanın önü açılmak suretiyle belirli kuralları ve standartları olan, sürekli işleyen, ilgili kamu idaresinin içinde yer alacak bir iç denetim sistemi kurulması amaçlanmıştır. Belirlenmiş bir sistem dahilinde işleyen denetim faaliyetinin yapılmasının sağlanması ve harcama sonrası denetim faaliyetinin güçlendirilmesi istenmektedir.³⁷

Denetim konusunda esas olan, denetim kurumunun bağımsızlığıdır. Aksi halde denetimden söz etmek mümkün değildir. Denetim sisteminin bağımsızlığı yasalarla güvence altına alınmalı ve her türlü dış ve iç müdahalelerden uzak olmalıdır.³⁸

³⁶ N. Demirhan,2011, s.19.

³⁷ A. C. Kurnaz,2010,s.15-16.

³⁸ M. Lamba,2006, s.18.

2.2.1.2.4. Parlamentonun Bütçe Üzerinde Etkinliğinin Arttırılması Çabaları

Son yıllarda, pek çok ülkede mali performans, bütçe hedefi, adil vergi politikası ve mali şeffaflığa daha fazla önem verilmeye başlanmıştır. Finansal krizlerin başlamasıyla birlikte kamu bütçeleri için yeni denetim ve gözetim araçları geliştirilmiştir. Aynı zamanda, parlamentoların bütçe sürecindeki etkinliği pek çok ülkede arttırılmıştır.³⁹

Parlamentonun bütçe sürecinde etkinliğinin arttırılmasına yönelik hususlar, Parlamentonun doğrudan ve dolaylı etkinliğinin arttırılması şeklinde ikili bir ayırımı tabi tutulmak suretiyle ele alınmış ve öneriler bu kapsamda geliştirilmiştir. Parlamentonun doğrudan etkinliği, Plan ve Bütçe Komisyonu başta olmak üzere diğer ilgili komisyonların ve TBMM Genel Kurulu'nun bütçe sürecindeki etkinliği, dolaylı etkinliği ise Parlamento adına denetim yapan Sayıştay tarafından bütçenin uygulanması ve uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi şeklinde anlaşılmaktadır.⁴⁰

2.2.2. Türkiye'deki Gelişmelerden Kaynaklanan Nedenler

Türkiye'deki gelişmelerden kaynaklanan nedenler, Uluslararası Para fonu ve Avrupa birliği ile ilişkilerin önem kazanması ve Türk mali sisteminin günümüz ihtiyaçlarını karşılayamaması başlıkları altında incelenecektir.

2.2.2.1. Uluslararası Para Fonu ve Avrupa Birliği ile İlişkilerin Önem Kazanması

2.2.2.1.1. Uluslararası Para Fonu ile İlişkiler

Türkiye uzun yıllar enflasyon sorunuyla yaşamıştır. Uzun süren enflasyon ortamı ve yaşanan mali ve siyasi krizler sonucunda ülkede borç miktarı da artmıştır. Kamu kesimi bütçesinde meydana gelen açıkları kapatabilmek için uluslar arası

³⁹ N. Demirhan ,2011,s.16.

⁴⁰ DPT,2000,s.14.

kuruluşlardan borçlanma yoluna gidilmiştir. Türkiye 1947 yılından beri üye olduğu Uluslararası Para Fonu (IMF)'nden sürekli kaynak kullanan bir ülke konumundadır. Zaman zaman ortaya çıkan mali krizler sonucunda da ilk başvuru kuruluş IMF olmuştur. Türkiye ödemeler bilançosu dengesinin sağlanamadığı ve dolayısıyla döviz darboğazı ile karşılaştığı dönemlerde ya IMF'nin onayını alarak ya da doğrudan bu kuruluşla yapılan anlaşmalarla ekonomik istikrar programlarını yürürlüğe koymuştur. Stand-by anlaşmalarına başvurularak uygulanan IMF destekli istikrar programlarının dışında kalan tüm istikrar paketlerinde de, IMF ile görüşmeler yapılmış ve bu kuruluşun onayı ile ekonomik tedbirler hayata geçirilmiştir.⁴¹ Bu nedenle, IMF, kaynak kullandırdığı ülkelere bütçe disiplini, kamu kesiminin küçültülmesi, özelleştirme, sıkı para ve maliye politikalarının uygulanması gibi bazı ön koşullar ileri sürmekte ve bu ülkeleri belirli aralıklarla “gözden geçirme” olarak tabir edilen bir incelemeye tabi tutmaktadır. Kaynak kullanan ülkeler de uygulamaya koyacakları programları “niyet mektubu” ile IMF'ye önceden bildirirler.⁴²

Türkiye'nin 9 Aralık 1999 tarihli ilk stand-by düzenlemesinde, devlet örgütlenmesinde yeniden yapılanmanın yasal düzenlemelerle kurumsallaşma sürecini başlatan ve programa bağlı mali finans destekli üç yıl uygulanacak makro ekonomik politikaların genel çerçevesi çizilmiştir.⁴³ Bu niyet mektubunda bütçe hazırlanmasını, uygulanmasını ve kontrolünü kuvvetlendirmek, bütçe işlemlerinin şeffaflığını ve güvenilirliğini arttırmak, vergi sistemini ve vergi idaresini iyileştirmek için önemli değişiklikler gerekeceğini bildirmiştir. Ayrıca bütçe kapsamının genişletilmesi fonların azaltılması (toplam 61 olan fon sayısının 2000 yılı Ağustos ayına kadar 45 inin kapatılması) ve bütçe şeffaflığının ve güvenilirliğinin artırılması gerektiği

⁴¹ M. Lamba,2006,s.19.

⁴² Y. Köse,2008, s.65.

⁴³ a.g.e.,s.65.

bildirilmiştir. Bütçe dışı fon uygulaması ve kredi garantileri konusunda da çalışmalar yapılması gerektiği açıklanmıştır.⁴⁴

18.12.2000 tarihli niyet mektubunda ise; kamu sektörü için açık borçlanma kuralları ve limitlerini ortaya koyan ve hazinenin devirli kredi (on-lending) ve borç garantilerini de bütçe kapsamına alan Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu'nun 2001 yılı Haziran ayının sonuna kadar TBMM'ye sunulacağı belirtilmiştir. Ayrıca aynı mektupta devlet birimlerindeki harcama ve maliyetlerin daha iyi takip edilmesini sağlayacak bilgisayarlı muhasebe sistemi uygulamasının tamamlanacağı belirtilmiştir.⁴⁵

IMF uzmanları tarafından 2000 yılında hazırlanan Mali Şeffaflık Raporu'nda, kamu mali yönetim sisteminin geliştirilmesi ve mevcut sorunların çözümü bakımından bir yol haritası çizilmiştir. Bu yol haritasında yer alan sorunlar;⁴⁶

- Bütçe kapsamı çok sınırlıdır. Hazine garantilerini de içermek üzere yarı mali işlemler yaygın bir kullanım alanına sahiptir.
- Kamu kaynaklarını toplayan ve harcayan çok sayıda bütçe ve bütçe dışı kuruluşun varlığı ile birlikte çok çeşitli muhasebe ve raporlamak yükümlülüğünün bulunması mali işlemlerdeki şeffaflığı engellemektedir.
- Hükümet içindeki farklı unsurlar arasında ve hükümet ile kamu iktisadi teşebbüsleri arasındaki mali ilişkilerde netlik yoktur.
- Bütçe işlemleri, pek çok kuruluş tarafından paylaşılmaktadır. Cari ve yatırım bütçeleri farklı kuruluşların sorumluluğu altında ayrı ayrı hazırlanmakta ve böylece hiçbir kurum bütçe sürecinin tam sahibi olamamaktadır.
- Bütçe hazırlama, hükümetin mevcut taahhütlerine ilişkin gerçekçi bir değerlendirmeye dayanmadığı gibi, orta dönemli bir makro ekonomik

⁴⁴ M. Lamba,2006, s.20.

⁴⁵ a.g.e.,s.20.

⁴⁶ Y. Köse,2008, s.66-67.

çerçeveye de bağılı değildir. Sonuç olarak bütçe hazırlama, harcamacı kuruluşların harcamalarını artırma talepleri ile gerçekleştirilmektedir.

- Bütçe sınıflandırması yetersizdir. Fonksiyonel sınıflandırma bulunmamaktadır. Muhasebe sistemi, taahhütleri düzenli bir şekilde izlememektedir.

03.05.2001 tarihinde IMF'ye verilen niyet mektubunda ; mali yönetim alanında hesap verilebilirliğin artırılabilmesi için gerekli iyileştirmelerin daha fazla olması gerektiği belirtilmiştir. Bununla birlikte mevcut döner sermaye ve fonların da azaltılacağına altı çizilmiştir.⁴⁷

Bir sonraki, yani, 26.01.2001 tarihinde verilen niyet mektubunda ise; tahakkuk bazlı muhasebe sistemine nasıl geçileceği ile ilgili toplantıların yapıldığından söz edilmiştir. 18.01.2002 tarihli mektupta; kamu harcamalarının etkinliğinin artırılması ile kamu hizmetlerinin reforma tabi tutulacağı ve özellikle Birleşmiş Milletler standartlarının esas alan Kamu İhale Kanunu'nun çıkartıldığından söz edilmiştir. Ayrıca mali şeffaflığın artırılmasına yönelik çalışmaların da devam edeceği bildirilmiştir.⁴⁸

Kamu Mali Yönetimi ve İç Kontrol Kanunu'nun hazırlandığı ve TBMM'ye sunulacağı 19.06.2002 tarihli niyet mektubunda açıklanmıştır. Ayrıca döner sermaye ve fonların azaltılmasına yönelik olarak da niyetin devam ettiği her defasında yinelenmiştir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun çıkarılmasına yönelik adımların atıldığı ise IMF'ye verilen 05.04.2003 tarihli niyet mektubunda görülmektedir.⁴⁹

⁴⁷ M. Lamba,2006, s.20.

⁴⁸ a.g.e.,s.20.

⁴⁹ a.g.e.,s.21.

2.2.2.1.2 Türkiye ile Avrupa Birliği Arasındaki İlişkiler

Kuruluşu ve örgütlenme şekli ile uluslar üstü ekonomik ve sosyal bir yapı haline gelmiş olan Avrupa Birliği (AB) ile Türkiye'nin ilişkileri 1959 yılından beri devam etmektedir. Ancak son birkaç yıldır atılan hızlı adımlar ilişkilerde önemli gelişmeler sağlamıştır. Bu özelliğinden dolayı ülkelerin iç yönetim sistemleri ve uygulamalarına dolaylı yoldan da olsa müdahale edebilmektedir. Bu sebeple Türkiye de bir aday ülke olduğu için mali yönetim sistemini AB normlarına uydurmak zorunluluğundadır.⁵⁰

Avrupa Birliği'nde özellikle bütçeler üzerine getirilen yasal sınırlamalara örnek "Maastricht Anlaşması"nın mali kriterleri ile belirlenmektedir. Bu kriterlere göre: genel bütçe açığı GSYİH'nin %3'ünü, genel devlet borçları ise %60'ını geçemez. AB üyesi ülkeler bu kurallara uymak maksadıyla bütçelerinde bir dizi reform çabasına girmişlerdir. Bütçe reformlarının ayrılmaz bir parçası olarak bütçe açıklarının düşürülmesi, vergileri arttırmak yerine bütçe harcamalarının azaltılmasını ve buna paralel olarak vergileri de sınırlandırmayı hedeflemiştir.⁵¹

AB'nin Türkiye ile ilgili 2001 yılı İlerleme Raporu'nda, kamu iç mali kontrolü alanında yeterli gelişme sağlanamadığı kamu mali yönetim ve kontrol sistemlerindeki zayıflık ve yetersizliklerden söz edilmiştir. Ayrıca sağlam bir mali yönetim, şeffaflık, kamu kredibilitesi ve performans yönetimi gibi konularda uluslararası kabul görmüş prensiplerin düzenli olarak takip edilmediği, kamu iç kontrol sisteminin uygulamasında, kaçakçılık, yolsuzluk ve ciddi kanunsuzluklara yol açtığı belirtilmiştir. Bununla birlikte kamu iç mali denetim sisteminin bulunmadığı, bütçede yer almayan fonların bulunduğu bu sebeple kamu harcamalarının kontrolünün sağlanamadığına değinilmiştir. İlerleme Raporu'nun 29 uncu bölümünde; kamu borçlanma gereğine bağlı olarak, borçlanma sınırları ve

⁵⁰ Y. Köse,2008,s 67.

⁵¹ M. Lamba,2006, s.21.

kuralları açıklanmalı ve Hazine'nin borç verme garanti işlemlerini bütçeye dahil edecek bir Mali Yönetim Kanunu çıkarılması gerektiği belirtilmiştir.

Türkiye'de mali yönetim birimlerinin her biri ayrı bir Bakan tarafından yönetilen birçok birime dağıtılmıştır. Çok sayıda döner sermayeli fon ve kurum bulunmaktadır ve kamu harcama yönetimi etkin değildir şeklinde eksiklikler belirtilmiştir.

Avrupa Birliği 2002 yılı İlerleme Raporu'nda, Türkiye'nin geleneksel kamu yönetim ve kontrol yapıları ile AB'nin uyguladığı kriterler arasında önemli ölçüde farklılıklar bulunduğu ve bu farklılığın, yöneticilerin hesap verilebilirliği için ve modern iç denetimin olmamasından ve Maliye Bakanlığı ile Sayıştay'ın çoğu zaman örtüşen ve çatışan işlevlerinde daha belirgin olarak ortaya çıktığı ifade edilmektedir.

2001 yılından bu yana mali yönetim alanında önemli değişikliklerin olmadığı ancak, hükümetin Kamu Yönetim ve Kontrol Kanunu yasa tasarısının Meclis'e gönderdiği belirtilmiştir. Özellikle kamu harcaması birimlerin tüm gelir, gider, aktif ve pasiflerinin tek bir ulusal bütçede birleştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca tüm kurumlarda kendi mali denetimini yapacak birimler oluşturulmasında yarar olduğu ve bu denetimlerin performans denetimi şeklinde yapılması gerektiğinin altı çizilmiştir. Raporun genel değerlendirme kısmında; Gelir, gider ve tahminleri içeren bir orta vadeli perspektif bütçe sürecine dahil edilmelidir, şeklinde bir ifade yer almaktadır. Ayrıca mali raporlama ve istatistikle ilgili olarak da adımlar atılmasına ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. Özellikle mali raporlamanın zamanında, kapsamlı ve güvenilir olması ve bütçeden sapmaları net olarak teşhis etmesi gerektiği bildirilmiştir.

AB 2003 yılı İlerleme Raporu'nda, Türkiye ile AB ülkelerinin mali yönetim sistemleri arasındaki farklılıkların devam ettiği Türkiye'de tüm harcamacı kamu kurumlarına ilişkin gelir, gider, aktif ve pasiflerin tek bir ulus bütçesinde toplanması gerektiği yinelenmiştir. Sayıştay'ın sorumluluk alanının, özerk kurumlar da dahil

olmak üzere tüm genel kamu harcamalarını kapsayacak şekilde genişletilmesi konusunda görüş bildirilmiştir. Ayrıca tüm kamu kurumlarında iç denetim birimlerine de ihtiyaç olduğu tespit edilmiştir.

2005 yılına ait İlerleme Raporu'nda, Türk kamu mali yönetimi ve kontrol sistemlerini modern kamu mali yönetim kavramları ve AB uygulamaları ile uyumlu hale getiren Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 2003 yılında kabul edildiği, ancak bütçe icrasıyla ilgili olanlar hariç 2005 yılında yürürlüğe girmesine rağmen uygulama mevzuatı yeterli olmadığı için işlevsel olmadığından söz edilmiştir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu AB müktesebatına uyum için tam olarak yürürlüğe girmesi ve idari yapıların oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir.

2006 yılı İlerleme Raporu'nda, Kamu iç mali kontrol alanında bazı ilerlemeler kaydedildiği, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ve Anayasa'nın bütçeye ilişkin ilgili maddelerin Aralık 2005'te değiştirildiği ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası'nın tüm maddelerinin, bütçenin uygulanmasıyla ilgili olanlar dahil, 1 Ocak 2006 tarihinde yürürlüğe girdiği, söz konusu değişikliklerin hem olumlu, hem olumsuz gelişmeleri beraberinde getirdiği belirtilmiştir. "Ex-ante kontrol" teriminin tanımlaması hariç, Yasa'da kullanılan terminolojinin gözden geçirilmesi ile uluslararası alanda kabul edilmiş tanımlamalarla uyumu sağlandığı belirtilmiştir.

Aynı İlerleme Raporu'nda 5018 sayılı Kanun'un 2006-2008 dönemi için üç yıllık bütçe uygulamasını getirdiği ancak döner sermayenin, Kanun'un ilk halinde öngörüldüğü üzere kaldırılmayarak gözden geçirilmesi ve önemli bir sayıda kamu kurumunun Kanun'un kapsamı dışında bırakılması etkin mali kontrol ilkelerinden önemli bir sapma olarak görüldüğüne değinilmiştir.

Söz konusu raporda Türkiye'nin, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ilişkin bazı uygulama yönetmeliklerini tatbik etmeye başladığı, Kanun'un

2007 yılı sonu itibariyle tam olarak uygulanmaya başlanacağı, Strateji geliştirme birimlerinin kurulması ve bu birimlere personel atanması süreci başladığı, ikincil düzeydeki mevzuatın büyük bir bölümü kabul edildiği, ancak uygulamada eksikliklerin olduğu bu nedenle, reformun ana unsurlarından biri olan iç denetim halen işlevsel hale gelmediği belirtilmiştir.

2007 İlerleme Raporu'nda, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) için uygulama yönetmeliğinin kabul edildiği ancak, tam olarak uygulanmadığı bazı kamu muhasebesi mevzuatlarının yayımlandığı, yerel yönetimler bütçe ve muhasebe düzenlemelerinin yerel düzeyde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla (KMYKK) uyum gösterdiği, Maliye Bakanlığı'nın, genel devlet kurumları tarafından yönetilen döner sermayelerin muhasebesi ve bütçelenmesi hususlarında yeni düzenlemeleri getirdiği, bu düzenleme ile döner sermayelerin bütçeleme ve muhasebe prosedürlerinin genel devlet kurumlarıyla aynı doğrultuda olmasının sağlandığı ve genel olarak, bu alandaki çalışmaların mütevazı düzeyde ilerlediği belirtilmiştir.

2008 İlerleme Raporu'nda Maliye Bakanlığı İç Denetim Eşgüdüm Kurulu tarafından, 2008-2010 dönemi Türk Kamu İç Denetim Stratejisi'nin 2007 Kasım ayında onaylandığı, Maliye Bakanlığı'nın 2008 Temmuz ayında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun (KMYKK) muhasebeye ilişkin hükümlerinde değişiklikler yaptığı, kamu iç kontrolünün en iyi uygulamalarla daha da uyumlaştırılması amacıyla değişiklik taslakları hazırlandığı ve 2008 yılı içinde iç kontrol standartları ve iç denetim kılavuzu gibi bir takım ikincil mevzuat ve üçüncül tüzük onaylandığı belirtilmiştir. Ayrıca strateji geliştirecek birimlerin tesisi ve bunlar için eleman alımı süreci halen devam ettiği, iç denetime ilişkin anahtar belgeler yayımladığı ve iç denetim için daimi bir merkezi uyumlaştırma birimi kurulması gerektiği ve bu alandaki hazırlıklarda oldukça ilerleme kaydedildiğine değinilmiştir.

2009 yılı İlerleme Raporu'nda, AB müktesebatına uyumun ileri düzeyde olduğu kamu iç mali kontrolü (KİMK) konusunda sınırlı ilerleme kaydedildiği, yürürlükteki birincil ve uygulamaya ilişkin mevzuatın 2008'de değiştirildiği ve hâlihazırda KİMK'in uygulanması için temel gerekleri karşıladığı, 2009 yılı boyunca uygulamaya ilişkin bir dizi mevzuatın kabul edildiği, iç denetim birimlerinin personel durumunun ele alınması gerektiği ve Maliye Bakanlığı'nın reform sürecini yönlendirme rolünün hâlâ güçlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

2010 yılı İlerleme Raporu'nda, AB müktesebatına uyumun ileri düzeyde olduğu kamu iç mali kontrolü (KİMK) konusunda sınırlı ilerleme kaydedildiği, bütçe harcama birimlerinin 2009 yılında yayımlanan rehber doğrultusunda, mali yönetim ve kontrol merkezi uyumlaştırma birimine, kamu iç kontrol standartlarına uyum eylem planlarını sunmaya başladıkları, 2002 KİMK politika belgesinin ve ilgili eylem planının güncellenmesi gerektiği, bunu müteakip Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda değişiklik yapılması, bu belgelerde, yönetsel hesap verebilirlik, kontrol, denetim ve teftiş görevlerinin tarif edilmesi ve iç denetim için daimi bir merkezi uyumlaştırma biriminin kurulması gibi konuların düzenlenmesi gerekeceğine değinilmiştir.

2011 İlerleme Raporu'nda, Kamu İç Mali Kontrolü (KİMK) konusunda bazı ilerlemeler kaydedildiği İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından Türkiye'de iç denetim işlevini güçlendirecek adımları belirleyen 2011-2013 Kamu İç Denetimi Strateji Belgesi'nin yayımlandığı, ayrıca kurul tarafından iç denetim konusunda iyi uygulamaların yaygınlaştırılması amacıyla bazı etkinliklerin düzenlendiği, Mali Yönetim ve Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Biriminin, bir boşluk analizi gerçekleştirdiği ve mali yönetim ve kontrol uygulamalarının iyileştirilmesi için bir eylem planı hazırlandığı, ancak eylem planının henüz kabul edilmediği ve 2002 Kamu İç Mali Kontrol (KİMK) Politika Belgesi'nde, mevcut sorunların ele

alınmadığı ve bu nedenle, Politika Belgesi ve İlgili Eylem Planının güncellenmesi gerektiği belirtilmiştir.

2.2.2.2.Türk Mali Sisteminin Günümüz İhtiyaçlarını Karşalayamaması

Türk mali sisteminin günümüz ihtiyaçlarını karşılayamaması, Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun Türkiye'nin ihtiyaçlarını karşılayamaması, kamu idarelerinin günün koşullarına ayak uydurmasındaki güçlükler ve devlet bütçesindeki sorunlar yönünden incelenecektir.

2.2.2.2.1.Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun Türkiye'nin İhtiyaçlarını Karşalayamaması

Kamu mali yönetim sistemine ilişkin ülkemizde ilk düzenleme, 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'dur. Kamu mali yönetim sisteminin anayasası olan 1050 sayılı Kanun, 1927 yılından itibaren çok küçük değişikliklerle 2004 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.⁵² Dünyada yaşanan gelişmeler ve Türkiye'de yaşanan sorunlar nedeniyle değişen koşullara ayak uyduramayan Kanun 24.12.2003 tarihinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Resmi Gazete'de yayımlanmasıyla yürürlükten kaldırılmıştır.⁵³

Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda yer alan düzenlemeler genellikle mali usulle ilgiliydi. Mali alanda yer alan yetki ve sorumluluklar ise daha çok idari yapıya bağlı görevler olarak değerlendirilmekteydi. Diğer bir ifadeyle sayman, tahakkuk memuru, ita amiri ve diğer görevler bu görevleri yürütenlerin memuriyet unvanlarından bağımsız olarak belirlenmekteydi.⁵⁴ 1050 sayılı Kanun'daki bu yapı münferit mali işlemleri konu etmiş olduğundan çağın gerektirdiği şekilde mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve güvenilir bir raporlama sistemini mümkün kılmamaktaydı. Oysa, 5018 sayılı Kanun'la getirilen ilkelerin başında yer alan kamu

⁵² a.g.e.,s.22.

⁵³ Y. Köse,2008,s.39.

⁵⁴ Doğan Bayar,Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Ne Getir(m)iyor?,Maliye Dergisi,sy./144(2004), s.47.

kaynak kullanımında etkinlik ve verimlilik, hesap verilebilirlik, mali saydamlık, performans yönetimi ve stratejik planlamaya mali hukuktan ziyade yönetim hukukunu ilgilendiren konular olarak bakılmaktadır.⁵⁵

2.2.2.2.2. Kamu İdarelerinin Günün Koşullarına Ayak Uydurmasındaki Güçlükler

Kamu idarelerinin sayı, nitelik ve teşkilatlanmalarında meydana gelen değişimler ile bu idarelerin günün şartlarına cevap verememesi önemli bir argüman olarak düşünülebilir. Bunun yanında 1050 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden 1938 yılına kadar tüm devlet birimleri genel ve katma içinde toplanmıştır. Yalnızca mahalli idare bütçeleri kapsam dışında bırakılmıştı.⁵⁶ Zamanla iktisadi devlet teşekkülleri de konsolide bütçe dışına çıkarıldı. Daha sonraki yıllarda devlet teşkilatındaki genişleme ve dağınıklık sebebiyle ortaya çıkan kamu idareleri esneklik kazanma gerekçesiyle kendilerini bütçe rejimi ve 1050 sayılı Kanun kapsamı dışına çıkarmanın yollarını bulmuşlar ve bunlara sürekli yenileri eklenerek (fonlar, döner sermayeler, vakıflar) devlet bütçesini ve bütçe disiplini sekteye uğratmışlardır.⁵⁷

2.2.2.2.3.Devlet Bütçesindeki Sorunlar

2.2.2.2.3.1.Bütçe Kapsamının Darlığı Nedeniyle Yaşanan Sorunlar

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmeden önce Türkiye'de Devlet bütçesini ifade eden konsolide bütçe, genel ve katma bütçeli kuruluşları bütçe toplamından hazine yardımının düşülmesiyle ulaşılan büyüklüktür. Genel bütçe, Devlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren bir kanundur. Giderleri özel

⁵⁵ M. Lamba,2006,s.24.

⁵⁶ a.g.e.,s.24.

⁵⁷ D. Bayar,2004, s.49.

gelirlerle karşılanan ve genel bütçe dışında yürütülen bütçelere “katma bütçe” denilmektedir.⁵⁸

Kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması öncesinde bütçe sistemimiz kamusal faaliyet alanının tümünü kavrayan bir yapı göstermemesi yanında kendisinden beklenen bütçesel sonuçları gerçekleştirmekten uzaktır. Vatandaş bütçe ile meclisin çalışma performansını sorgulayamamakta, meclis bütçe yoluyla hükümetin faaliyetlerini siyasi olarak yeterince kontrol edememekte, Bakanlar Kurulu kuruluşların hizmet maliyetleri ve performansları hakkında tam bir bilgi setine sahip olamamakta, kuruluşlar arasında karşılaştırılabilir bir hizmet maliyeti sistemi ve kaynak kullanma konusunda etkinliğe dayalı bir rekabet yapısı bulunmamaktadır.⁵⁹

Bütçe sisteminde konsolide bütçe dışında idare edilen kaynaklar ve birimler dönem içinde artmıştır. Bu birimler, topladıkları gelirler ve yaptıkları harcamalar bakımından konsolide bütçe ile yarışır duruma gelmişlerdir. Döner sermayelerin çokluğu ve çeşitliliği, bütçenin transfer tertibinden yardım alan kuruluşların bütçe sisteminin dışında çalışması, 1980’li yıllarda başlayan fon uygulaması yoluyla kamu kaynaklarının ve hizmetlerinin hızla sistem dışına taşınması, kamusal nitelikli vakıf ve derneklerin büyüklüğünün topladıkları kaynaklar ve yürüttükleri hizmetler bakımından çok önemli boyutlara ulaşması, kaynak dağılımı ve kullanımında etkinliği ve verimliliği olumsuz yönde etkilemiş, bütçenin birlik ve genellik ilkelerinden uzaklaşmasına ve mali disiplinin bozulmasına neden olmuştur.⁶⁰

Hükümetlerin yapmış oldukları bütçelerde tüm plan ve politikalarını tek bir belge halinde kamuoyuna sunması ve vatandaşların da kamu maliyesine ilişkin bütün bilgileri burada görebilmesi, bütçenin geniş kapsamlı olması ve özel kesimi de kapsayabilmesi, mali tahminlerin özerk kurumlarca, tercihen kamu dışı kurumlar

⁵⁸ Y. Köse,2008, s.49.

⁵⁹ DPT,2000,s.28-29.

⁶⁰ Y. Köse,2008,s.50.

tarafından yapılması veya değerlendirilmesi, sadece bütçe tahmininin değil harcama ve gelirlerdeki önemli değişikliklerin de etkileri konusunda hükümetin yaptıkları tahminlerin değerlendirmesini yapması saydamlığı arttıran reformlar olarak kabul edilebilir.⁶¹

2.2.2.2.3.2. Bütçe Süreci, Yapısı ve Bütçe Sisteminden Kaynaklanan Sorunlar

Türkiye’de bütçe hazırlama sürecinde bazı aksaklıklar yaşandığı görülmektedir. Bu aksaklıklar Lamba (2006) tarafından aşağıdaki gibi özetlemiştir:

Bütçenin kapsamı dar olduğundan kurumların bütçe tekliflerinde tüm gelir ve giderlerini ve bu kaynaklardan elde edilen çıktıyı ölçmek oldukça zor olmaktadır. Diğer taraftan mevcut bütçe sistemi her ne kadar program bütçe sistemi olsa da, uygulamada klasik bütçe sisteminden pek de farklı görünmemektedir. Harcamacı kuruluşlar bütçelerini hazırlarken kuruluşun amaçlarını ve uygulayacağı politikaları ortaya koyan kapsamlı bir değerlendirme yapmamaktadırlar. Bununla birlikte harcamacı kuruluşlarla merkezi kuruluşlar arasındaki bütçe görüşmeleri sırasında kuruluşların bütçe tavanlarının ne kadar olacağı da bilinmemektedir Aynı zamanda harcamacı kuruluşlar bütçe hazırlık aşamalarında bir önceki yılın bütçesini baz alarak her yıl belli oranda artış yapmayı olağan hali getirmişlerdir.

Klasik bütçe sisteminden program bütçe sistemine geçişte gerekli altyapı ve sisteme ilişkin uygulayıcıların yeterince bilgilendirilmiş olmaması ve sistemin amacının tam olarak kavranamaması sebebiyle program bütçe sistemine teorideki geçiş pratikte mümkün olmamıştır.⁶²

Program bütçe sisteminin, sistemden ve uygulamadan kaynaklanan bir takım aksaklıkları bulunmaktaydı.⁶³

⁶¹ M. Lamba,2006, s. 26.

⁶² a.g.e,s.27.

⁶³ Y. Köse,2008,s.53-54.

Sistemden Kaynaklanan Aksaklıklar;

- Planlama denince, kalkınma planı, programlar denince de yıllık programlar anlaşılmaktadır. Oysa program bütçede, her bir devlet fonksiyonunun uzun vadeli gelişimi ve sonuçlarının planlanması; belirlenmiş amaçlar doğrultusunda da fonksiyonun programlara indirgenmesi söz konusudur. Ülke kalkınmasının planlı-programlı olması ise farklı bir durumdur; kuşkusuz devlet fonksiyonlarının da kalkınma hedefi doğrultusunda planlanması gerekir; ama bunun dışında eğitim, sağlık, ulaştırma vb. fonksiyonları üstlenen kurumların da belirlediği hedefler olmalıdır.
- Sistemde kullanılan program analizlerinden örneğin, fayda-maliyet analizlerinin kamu kesiminde uygulanmasında sorunlar vardır (gölge fiyat tespitinin zorluğu vb.). Bunun dışında Türkiye’de alternatif programlar geliştirilmektedir; dolayısıyla tek çözümün en verimli-etkin sonuca ulaştıracağı kuşkuludur.

Uygulamadaki Aksaklıklar;

- Türkiye’de bir idare, birkaç fonksiyonu üstlenebilir; örneğin sağlık fonksiyonunu üstlenen Sağlık Bakanlığı, bünyesinde sağlık meslek okullarını barındırmakta; ayrı bir fonksiyon olan eğitimin bir uzantısı, sağlık fonksiyonu için ele alınmaktadır.
- Bir fonksiyon birkaç idare tarafından farklı yönleriyle yerine getirilebilir; örneğin, Milli Eğitim Bakanlığı okul öncesi, ilköğretim, ortaöğretim, yurtdışı eğitim, hatta burs vb. Yönleriyle yükseköğretime ilişkin ödenekleri kullanırken; Maliye Bakanlığı Maliye Okulu, Sağlık Bakanlığı Sağlık Meslek Okulu’nu organize etmekte; yükseköğrenim birer katma bütçeli kuruluş olan devlet üniversitelerince üstlenilmektedir.

- Program bütçe sisteminde iş-insan ilişkisi kurulması gerekir; bazı alanlarda personel kıtlığı varken bazı alanlarda fazlalık söz konusuysen; gereken bilgiye sahip olunmadan; üretmeyi teşvik edecek bir ücret sistemi olman bütçe sisteminin kâğıt üzerinde değiştirilmesi, olumlu sonuç vermez.
- Üretilen mal ve hizmet miktarını, program maliyetlerini, birim maliyetlerini gösteren maliyet muhasebesi, program bütçe sistemi için gereklidir.
- Bütçeye ilişkin kararlar alınırken, bir önceki yıl uygulaması esas alınmaktadır; ödenek talep eden kuru, “nasılsa kısılır” endişesiyle taleplerini yüksek tutarken, incelemeyi yapan Maliye Bakanlığı yetkilileri de “nasılsa yüksek tutulmuştur” düşüncesiyle talepleri kısmaktadırlar; bir tür pazarlık esasıyla kurum bütçeleri oluşturulunca, ödeneklerin ne kadar gerçekçi hazırlandığı kuşkuludur.
- Uygulama sırasında mali dengeyi sağlamak için, harcamaları kısmak zorunda kalınması sonucunda yeterli ödenek kullanılmamasıyla işlerin sürüncemede kalması; yapılıyor gözüktüp de yeterince yapılmaması ise en büyük israf kaynağıdır.

Bu aksaklıklar nedeniyle 5018 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde; bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması amacıyla, bütçe hazırlama çalışmalarına daha erken başlanılacağı, kamu idarelerinin bütçeleri üzerinde daha ayrıntılı hazırlık ve sağlıklı tahmin yapmasını sağlanacağı ve çok yıllık bütçeleme sistemine geçileceği belirtilmektedir.⁶⁴

2.2.2.2.3.3. Bütçenin Kodlama Yapısından Kaynaklanan Sorunlar

Bütçenin kodlanması, Devlet faaliyetleri ile bu faaliyetlerin milli ekonominin geneli veya bölümleri üzerindeki etkisinin analizi için gerekmektedir. Bu açıdan bütçe kodlaması, devletin faaliyetlerinin sonuçlarını ölçmek, izlemek, analiz etmek,

⁶⁴ M. Lamba,2006, s.27.

lkeler ve dönemler arası karşılaştırmalar yapmak amacına hizmet eder. Bütçe kodlaması, mali (gelir, gider, açık, finansman) işlemleri ve kamu politikalarının sonuçlarını kapsar. Devletin piyasa şartlarındaki üretimi ile aynı işlemleri ve para otoritelerinin işlemlerini kapsamaz. Bütçe sınıflandırmasının verileri, milli gelir hesaplarının en güvenilir girdisi olarak kullanılabilir. Bunun için bütçe sınıflandırması, milli gelir hesaplarının derlenmesinde kullanılan yöntemleri ve sınıflandırmaları izleyebilmelidir.⁶⁵

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı zel İhtisas Komisyonu Raporu'nda Bütçe kodlamasından kaynaklanan temel sorunlar aşağıdaki gibi sıralanmıştır.

Sınıflandırma Problemleri:

Sınıflandırma sistematigi kaybedilmiştir. Kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik kodlar arası geişmeler yaygındır. Kodlamanın alt grupları içerisinde de geişmeler yaşanmaktadır. Sınıflandırma olması gereken standartlar korunmamıştır. Bu erozyon, özellikle fonksiyonel sınıflandırma ve harcama kalemi sınıflandırmasında yaygındır. Sınıflandırma ülkenin mali, ekonomik ve idari gelişmesi ile mali mevzuat değişikliklerini izleyerek geliştirilememiştir.

Kod Yapısının Problemleri:

Kod yapısı, sağlıklı bilgi sağlayacak niteliklerini yitirmiştir. Kod yapısı içerisinde fonksiyonel ve ekonomik kodlar i içe yer almaktadır. Kod büyüklükleri sınıflandırma ile uyumlu düzenlenmiştir. Örneğin 999 adet harcama kalemi oluşturmak mümkün iken yalnızca 10 harcama kalemi kullanılmaktadır. Kurumsal kodlama oldukça yetersizdir.

Uygulama Problemleri:

Fonksiyonel kodlamada ortak kod kullanımı yoktur. Aynı kodlar, değişik kurumlarda değişik hizmet programlarını ifade etmektedir. Kodların kullanımı zaman içinde

⁶⁵ Y. Köse,2008,s.58.

giderek daraltılmıştır. Mali mevzuatın oluşturulmasında kodlama ve sınıflandırma standartları korunmamıştır. Hizmet ve maliyet analizlerine yöntemler giderek zaafa uğramıştır.

Altyapı Problemleri:

Teknik altyapı, ortaya çıkan ihtiyaçlara uygun olarak geliştirilememiştir. Özellikle teknolojik gelişme ihtiyacın oldukça gerisinde kalmıştır. Yeterli sayıda nitelikli personel istihdamını sağlamak mümkün olamamıştır. Merkezi bütçe birimleri, iş ve yetki merkezileştirmesi ve analizler yapılması yerine rutin işlemler üzerinde yoğunlaşmıştır. Sınıflandırma, ülkenin mali, ekonomik ve idari gelişmesi ile mali mevzuat değişikliklerini izleyerek geliştirilememiştir. Zaman içerisinde ortaya çıkan ihtiyaçlar için geliştirilen çözümler sistematığı bozmuştur. Hizmet ve maliyet analizlerine ilişkin yöntemler giderek zaafa uğramıştır.

2.2.2.2.3.4. Bütçe Uygulamaları Hakkında Zamanında ve Net Bilgi Elde Edilememesi

1050 sayılı Kanunun eleştirilen yönlerinden biri de, kamuoyuna ve mali yönetime istenilen bilgileri zamanında ve yeterli güvenilirlikte ve açıklıkta sunabilecek muhasebe sistemine ve bütçe sınıflandırmasına imkân verememiş olmasıydı. Özellikle kamuoyunun, devletin icraatlarından gelir ve giderlerinden bihaber olması bütçe üzerinde kamuoyunun denetimini engellemekteydi. Bütçe gerçekleştirmeleri ile ilgili verilerin doğru ve zamanında elde edilememesi karar alıcılar açısından da sorun oluşturmaktaydı. Bu amaçla 5018 sayılı KMYK'nın genel gerekçesinde; kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılması sırasında gerekli bilginin gerekli zamanda verilmesi suretiyle kamuoyu denetiminin sağlanması, kamu hesaplarının uluslararası standartlara uygun bir muhasebe düzenine göre tutulması sağlanmaktadır, denilmiştir. Öte yandan kurumların bütçelerinde meydana gelen değişiklikleri yıl içinde izlemeleri ve mevcut mali durumlarının tespitini yapmaları

oldukça güç bir durum arz etmekte idi. Bu sebeple yeni bir bütçe sınıflandırma ve muhasebe sistemine ihtiyaç duyulmuştur.⁶⁶

2.2.2.2.3.5. Bütçenin Muhasebe ve Raporlama Sürecinde Karşılaşılan Problemler

Mali yönetimin yeniden yapılandırılması öncesinde mevcut muhasebe sistemi, nakit esasına dayanmaktadır. Diğer bir ifadeyle alınan mal veya yaptırılan hizmet karşılığı doğmuş olan bir Devlet borcunun gerçekleştiğinde değil, nakden veya hesaben ödendiğinde bütçeye gider, gelirlerinde nakden veya hesaben tahsil edildiğinde bütçeye gelir yazılmaktadır. Nakit esasına dayanan muhasebe sisteminde Devletin varlıkları ve sorumlulukları ile ilgili bilgiler tam ve zamanında kayıt altına alınamamaktadır. Devletin maddi duran varlıklarının muhasebe dışı bırakılması, bunlara yapılan harcamaların yapıldığı yıl bütçesine gider yazılmasını gerektirmektedir. Fakat bir bütçe yılında yapılan bir bina gelecek bütçe yıllarında da kullanılmaktadır. Bunun maliyetinin sadece yapıldığı yıl bütçesinde gösterilmesi doğru bütçe uygulama ve faaliyet sonuçlarına ulaşılmasını engellemektedir. Bu ise yıllar itibariyle muhasebe sisteminden elde edilen verilerin gerçek durumunu yansıtmaması sonucunu doğurmaktadır.⁶⁷

Nakit esaslı muhasebe sisteminin kapsadığı işlemler nakit akımlarıyla sınırlı olduğu için saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanması güçtür. Bu nedenle gelirlerin, giderleri, varlıkları, yükümlülükleri ve diğer varlıkları içeren tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmiştir. Bu yönüyle tahakkuk esaslı muhasebe kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanımını sağladığını veya kamu yöneticilerinin performanslarının ölçümünde sağlam bir alt yapı oluşturulmasını sağlar.⁶⁸

⁶⁶ M. Lamba,2006, s.29.

⁶⁷ Y. Köse,2008,s.56-57.

⁶⁸ D. Göze,2008,s.124.

2.2.2.2.4. Mali Yönetimde İyi Yönetişim ve Saydamlığın Olmaması

Son yıllarda devletin fonksiyonları ve ekonomideki rolü konusunda yeni yapılanmalar hız kazanmıştır. Yeniden yapılanma süreçleri “good governance” Türkçedeki karşılığı, iyi yönetim başlığı altında şekillenmektedir. İyi yönetişimin temel unsurları şeffaflık, sorumluluk, etkinlik, eşitlik, hesap verilebilirlik, hukukun üstünlüğü ve demokrasidir.⁶⁹

Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır. Kamu sektörü, mali politikanın oluşturulması ve yürütülmesi ile ilgisi olan bütün kurum ve kuruluşlar olarak tanımlanabilir. Mali saydamlık, sorumluluğu güçlendirir ve sürdürülebilir olmayan nitelikteki politikaların getirmiş olduğu politik riskleri artırır.⁷⁰

Hesap verme sorumluluğu, kendilerine kamu gücü kullanma görev ve yetkisi verilenlerin söz konusu yetkiyi yasal sınırlar içinde kullanıp kullanmadıklarının hesabını kaynakları kendilerine emanet edenlere karşı açıklamada bulunma zorunluluğunu ifade eder.⁷¹

Kamu mali yönetiminde mali şeffaflıktan beklenenlerin başında; güvenilirliğin tesisi ile borçlanma maliyetlerini mümkün olduğunca düşürülmesi, vatandaşların doğru ve eksiksiz olarak bilgilendirilmesi sonucunda da makroekonomik politikalara kamuoyu desteğinin sağlanması gelmektedir.⁷² 1997 yılında Doğu Asya’da yaşanan finansal krizin tartışılması sürecinde geliştirilen yaklaşımlardan bir tanesi de, ekonomide yaşanan gelişmeleri ve mevcut yapıyı gösterecek olan bilginin üretilmesinde karşılaşılan problemlerdi. Bu anlamda

⁶⁹ M. Lamba,2006,s.32.

⁷⁰ DPT,2000,s.83.

⁷¹ D. Göze,2008,s.148.

⁷² M. Lamba,2006,s.32.

piyasalarda yeterli açıklığın ve şeffaflığın olmaması krizin nedenlerinden birisi olarak gösterilmiştir.⁷³

5018 sayılı Kanun'da mali saydamlık, her türlü kaynağın elde edilmesi ve kullanılmasında denetim sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirileceği çerçevesinde ele alınmıştır. Mali saydamlığın bir gereği olarak 5018 sayılı Kanun, Bakanların, idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans planları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyu bilgilendirmelerini zorunlu tutmaktadır. Ayrıca üst yöneticiler birim faaliyet raporlarını esas alarak kendi idarelerinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporlarını hazırlamak suretiyle kamuoyuna duyurmak zorundadırlar.⁷⁴

2.2.2.2.5. Kamu Kaynaklarının Kullanımında Etkinlik ve Verimlilik Anlayışının Olmaması

Genel anlamda etkinlik ve verimlilikten söz edebilmek için belirli bir hedef ve kriterin olması gerekmektedir. Bu kriter de performans ile belirlenmektedir.⁷⁵ Genel tanımı ile performans, kişi veya kurumun amaçlarına ulaşmak için gösterdiği çabaların, amaçlara ulaşmadaki etkinliğinin göstergesidir. Dolayısıyla, performans kişi veya kurumun mali, fiziki ve beşeri kaynaklarını amaçları doğrultusunda ne kadar etkin ve verimli kullandığını belirleyen bir kavramdır.⁷⁶

Türkiye'de bu tür bir ölçüm sistemi kamuda tam olarak yerleştirilememiştir. Özellikle bu tür sistemlerin bütçeye uygulanması sistemin en önemli adımıdır. Türk bütçe sisteminin performans kriterlerine göre işletilmemesi geçmişten günümüze kamuda etkinsizlik, verimsizlik ve savurganlığa itmiştir. Etkinlik ve verimlilik arka planda kalmış mevzuata ve prosedürlere uygunluk ön plana çıkmıştır.⁷⁷

⁷³ DPT,2000,s.83.

⁷⁴ A. C. Kurnaz,2010,s.25.

⁷⁵ M. Lamba,2006,s.33.

⁷⁶ Mustafa Tamer, Stratejik Planlama ve Performans Programı,MTSAV Yayını,İzmir 2009, s.93.

⁷⁷ M. Lamba,2006,s.33.

2.2.2.2.6.Harcama Sürecinde Katı Ön Kontrol ve Vize Uygulamalarının Olması

1050 sayılı Kanun'a göre harcama öncesindeki kontrol süreci; ödenek tahsis edilmesi, yüklenmeye girişilmesi, ihale yapılması, sözleşme yapılması, mal veya hizmetin teslim alınması, işin gerçekleştirilmesi, ödeme emri düzenlenmesi ve harcama yetkilisi tarafından alınacak mali kararların mali kontrol yetkilisi tarafından vizeye tabi tutulması, şeklindedir. "Uygulamaya göre ödenek ve kadro dağıtımları ile sözleşme ve bağitlar Sayıştay'ca, gider taahhütleri, bazı personel istihkakları ve tazminatlara ilişkin cetveller, harcama programları, avans ve kredi işlemleri Maliye Bakanlığı adına Maliye Başkanlıkları, Bütçe Dairesi Başkanlıkları ve saymanlıklar tarafından harcama öncesi kontrole tabi tutulmakta idi".⁷⁸

Bu sürecin uzun olmasının bürokrasiyi ve prosedürleri uzatması neticesinde kamuda hizmetlerin yerine getirilmesi gecikmekte, kaynak ve zaman israfına yol açmaktaydı. Ayrıca idareler de bütçe dışı kaynaklara yönelmekteydi. Sonuçta da bütçede hizmetler ile maliyet ilişkisi ortaya konulamamaktaydı.⁷⁹

⁷⁸ D. Bayar,2004, s.57.

⁷⁹ M. Lamba,2006,s.36.

3. STRATEJİK PLAN

3.1.Stratejik Planın Kavramsal Çerçevesi

Stratejik Planın Kavramsal Çerçevesi adlı bu bölümde, stratejinin ile planlamanın tanımı ve türleri incelenecektir.

3.1.1.Strateji

3.1.1.1.Stratejinin Tanımı

Strateji kavramının ilk olarak ne zaman ortaya çıktığı bilinmemekle birlikte, bu kavram binlerce yıldır kullanılmaktadır.⁸⁰ Strateji kavramı öncelikle askeri alanlarda kullanılmış, sonra özel sektöre geçmiş ve en son olarak kamuda ve yerel yönetimler alanında kullanılmaya başlanmıştır.⁸¹ 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 günümüze kadar on binlerce kitap yazılmıştır.⁸²

Strateji sözcüğü etimolojik olarak; Helence’ye dayanmaktadır. Strateji, Helence’de “ordu” anlamına gelen “stratos” ile “yönetmek, yön vermek, kullanmak” anlamına gelen “ago” kelimelerinin birleşmesinden oluşmakta ve orduyu kullanmak anlamına gelmektedir.⁸³ Bazı yazarlar, strateji sözcüğünün etimolojik olarak “ yol, çizgi” anlamına gelen Latince “stratum” sözcüğünden türetildiğini ileri sürmektedirler.⁸⁴

⁸⁰ Mustafa Nafak, Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme'nin Türk Kamu Mali Yönetim ve Denetimi Üzerine Etkileri,(yayımlanmamış yüksek lisans tezi),Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,Ankara 2009,s.4.

⁸¹ M. Tamer,2009, s.7.

⁸² M. Nafak,2009,s.4.

⁸³ Coşkun Can Aktan,Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama, içinde Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme,(Ed. Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayınları, Ankara 2006,s.168,M. Nafak,2009,s.3.

⁸⁴ İlhami Söyler, Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi?(Engeller/Güçlükler),Maliye Dergisi, sy/152 (2007), s.104.

Prusyalı general ve askeri yazar Carl Von Clausewitz'e göre strateji, muharebenin amaçlarına hizmet edecek şekilde kullanılmak üzere, savaş planını yapar ve öngörülen hedefe göre ona ulaşılmasını sağlayacak bir dizi eylem saptar, ayrı ayrı seferlerin planlarını hazırlar ve her birinde verilecek muharebeleri örgütler.⁸⁵

Strateji kelimesinin Türkçe karşılığı yoktur. Fransızcadan Türkçeye geçmiştir.⁸⁶ Strateji Türkçede “sürme, gönderme ve gütme” anlamlarında da kullanılmaktadır.⁸⁷ Strateji, Türk Dil Kurumu tarafından “Bir ulusun veya uluslar topluluğunun, barış ve savaşta benimsenen politikalara destek vermek amacıyla politik, ekonomik, psikolojik ve askeri güçleri bir arada kullanma bilimi ve sanatı” olarak tanımlanmıştır.⁸⁸

Yukarıdaki tanımdan da anlaşılacağı gibi, genel strateji kavramının, artık savunma siyaseti çerçevesinde kalamayacağı ve her ülkenin (ya da kurumun) genel siyasetinden ayırt edilemeyeceği kolaylıkla anlaşılmaktadır. Her türlü siyasi ve ekonomik faaliyetler toplumun refahına, talebine ve eğilimlerine yöneldiği için stratejinin bugünkü alanı psikolojik, sosyal, iktisadi, ideolojik, askeri ve idari konuları da kapsamaktadır.⁸⁹

Strateji kavramı farklı disiplinler için farklı şekillerde tanımlanmıştır. Yapılan bir çalışmada altmışaltı değişik strateji tanımına ulaşılmıştır.⁹⁰

Stratejik yönetim konusunda önemli çalışmaları olan Ansoff, iki değişik strateji tanımı vermektedir. Bunlar, saf strateji ve genel (karma) stratejidir. Ansoff'a göre saf strateji; işletmenin bir hareketi veya belirli hareketler dizisidir. Genel(karma) strateji ise, işletmenin belirli bir durumda hangi tür saf stratejiyi

⁸⁵ M. Nafak,2009, s.4.

⁸⁶ Nezahat Güçlü,Stratejik Yönetim,Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi,sy./2(2003),s.66.

⁸⁷ M. Nafak,2009,s.3.

⁸⁸ Türk Dil Kurumu,<http://tdkterim.gov.tr/bts/> [erişim 15.11.2011]

⁸⁹ N. Güçlü,2003, s.67.

⁹⁰ M. Nafak,2009,s.6.

sececeğini gösteren istatistiki bir karar kuralıdır. Anthony, stratejiyi; “İşletme amaçları ve amaçlardaki değişiklikler, bunların gerçekleştirilmesinde kullanılacak kaynaklar, bu kaynakların özelliklerinin belirlenmesi, dağıtımı ve kullanılmasıyla ilgili politikalar konusunda karar verme” olarak tanımlamaktadır.

Benzer bir tanımları Chandler vermektedir: “İşletmede uzun dönemli amaç ve hedefleri belirleme ve bu amaçları gerçekleştirebilmek için ihtiyaç duyulan kaynakları tahsis ederek uygun faaliyet programlarını hazırlama” olarak ifade ederken, Hofer ve Schendel ise stratejiyi, “İşletmenin iç kaynakları ve kabiliyetleriyle dış çevrenin fırsat ve tehditleri arasında uyum sağlayacak faaliyetler” olarak ele almaktadır.⁹¹

Şuana kadar yapılan en yaygın tanımlarından da anlaşılacağı gibi strateji, amaçlara ulaşabilmek için alınan tedbirleri ve düzenlemeleri kapsamaktadır. Tüm örgütlerin varlığını sürdürmek ve etkinliğini arttırmak için izleyeceği yol olarak değerlendirilebilir.⁹² Daha kısa bir ifade ile strateji, bir organizasyonun amacına ulaşmak için izleyeceği yollar anlamına gelmektedir.⁹³

Strateji, kamu kuruluşları açısından işbölümündeki yerini ve halka yönelik hizmetini iyileştirmek veya diğer kuruluşların verimlilik ve gelişmişlik düzeyine göre geri kalmamak, etkin olmak, iyi durumun sürekliliğini sağlamak ve nispi olarak üstünlük sağlamak amaçlarını da içermektedir.⁹⁴

3.1.2. Planlama

3.1.2.1. Planlamanın Tanımı

Yönetim Biliminin konusunu oluşturan yönetimin beş işlevi vardır. Bunlar, “planlama, örgütlenme, sevk ve idare, eşgüdüm ve denetleme”dir. Yönetimin ilk

⁹¹ N. Güçlü,2003, s.67.

⁹² a.g.e.,s.68.

⁹³ Düriye Toprak,Türkiye'de Performansa Dayalı Mali Yönetim Çerçevesinde Stratejik Planlama,s.4., <http://idc.sdu.edu.tr/tammetinler/yonetim/yonetim10.pdf>,[erişim 03.11.2011]

⁹⁴ Mesut Hastürk,Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, s.5., <http://www.erkankaraarslan.org/includes/UserFiles/users/admin/File/4%20Nolu%20Makale.pdf>,[erişim 03.11.2011]

işlevini oluşturan planlama aynı zamanda en önemli fonksiyonudur. Çünkü planlama geleceğe yönelik bir eylem olmakla birlikte diğer tüm fonksiyonların da başlangıcını oluşturmaktadır.⁹⁵ Bu özelliğiyle etkili bir planlama, diğer yönetim süreçlerine de önemli katkıda bulunmaktadır.⁹⁶

Plan, kuruluşun politikalarına göre bütününe ilgilendirecek şekilde oluşturulan ve kuruluşun genel hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için izlenecek yolları, gerekli süre ve kaynağı kapsayan bir belgedir. Plan neyi (planlamanın objesi), nasıl (türü), niçin (hedefi), nerede (merkezi veya ademi merkezi planlama), ne zaman (kısa, orta, uzun vadeli planlama) ve kimin yapması gerektiğini bildirir (5N-1K) ve bunlar uygulandığında nereye ulaşacağını açıklar. Kısaca plan tutulacak yol ve davranış biçimi olarak tanımlanabilir.⁹⁷

Planlama ise, mevcut kaynakların belirli amaçlar doğrultusunda kullanılarak en etkin sonuçları elde etmek için yapılan çalışmalar, gerekli bilgi, teknik ve sistematik eylem programları hazırlamak olarak tanımlanabilir.⁹⁸ Başka bir tanıma göre planlama, istenilen hedeflere ulaşmak amacıyla kimin, ne zaman, hangi yöntemle ve ne kadar parayla hangi faaliyetlere girişeceğini kararlaştırılmasıdır.⁹⁹

Planlama, belirlenen hedefe ulaşmak için ne, ne zaman, nerede, nasıl, kim tarafından neden, hangi sürede sorularına cevap vermeye çalışmaktır; bu sorulara verilen cevaplar ise planı oluşturur.¹⁰⁰ Diğer bir ifade ile plan, geniş anlamda tutulacak yol ve davranış biçimi olarak tanımlanırken, planlama amaçlar ile bu amaçlara ulaştıracak araçların ve imkânların seçimi ya da belirlenmesidir.¹⁰¹

⁹⁵ Aybike Erdem, Stratejik Yönetim ve Kamu Örgütlerine Uygulanabilirliği,(yayımlanmamış yüksek lisans tezi),Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,Mersin 2006,s.21.

⁹⁶ Osman Yılmaz,Stratejik Planlama ve Kamusal Örgütlerde Esneklik Arayışları, içinde Kamu maliyesine yeni bir bakış(teori ve uygulama),(Ed. Nihat FALAY,Mehmet ŞAHİN,Ahmet KESİK),Seçkin Yayınları,2006 Ankara,s.144.

⁹⁷ M. Nafak,2009, s.11.

⁹⁸ a.g.e.,s.11.

⁹⁹ A. Erdem,2006, s.21.

¹⁰⁰ a.g.e.,s.21.

¹⁰¹ Kutluhan Yılmaz,Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması,Sayıştay Dergisi,sy./50-51 (2003),s.68.

Genel olarak planlama, belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesine dönük olarak kaynakların harekete geçirilmesi ve etkin kullanımı, sonuç almaya yönelik bilgi temelli bir çaba olarak tanımlanabilir. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere planlama bir süreç iken plan, bilgilerin somutlaştırılmasıdır.¹⁰²

Planlama, örgütler ve bireyler bazında uygulansa da ekonomik ve toplumsal amaçlar doğrultusunda yürütülen politikaları ve siyasal amaçları içeren devletler bazında da ele alınan siyasal bir süreçtir.¹⁰³ Planlama kamu yönetiminde kalkınmayı sağlamaya yönelik olarak, toplumsal etkilere yol göstermeye ve toplumsal değişimi denetlemeye başlamasıyla birlikte, ekonomik ve toplumsal boyutlar da kazanmıştır.¹⁰⁴

Özellikle savaş sonrası yıllarda, ülkelerin yeniden yapılanma ve kalkınma süreçlerine girmeleri, devletin görevleri arasına eklenen sosyal devlet ilkesinin ön plana çıkması, planlı kalkınmayı ve devletin görevlerini planlı kalkınma çerçevesi içinde yürütmesini gerekli kılmıştır.¹⁰⁵

Gelişmiş ülkelerde planların konusu ekonomik büyüme ve ekonomik hedefler olurken, gelişmekte olan ülkelerde ise kalkınmanın hızlandırılması ve toplumsal yapının buna paralel geliştirilmesi olmaktadır.¹⁰⁶

3.1.2.2.Planlama Türleri

Planın, devletten kişilere kadar geniş bir kullanım alanının bulunması nedeni ile planları çok çeşitli türlere ayırmak mümkündür. Literatürde genellikle aşağıdaki ayırımın yapıldığı görülmektedir.

¹⁰² A. Erdem,2006, s.21.

¹⁰³ a.g.e.,s.21.

¹⁰⁴ M. Nafak,2009, s.13.

¹⁰⁵ A. Erdem,2006,s.21.

¹⁰⁶ M. Nafak,2009,s.13,

3.1.2.2.1. Sürelerine Göre Planlar

Sürelerine göre planlar zaman boyutu açısından yapılan bir ayırmadır.¹⁰⁷ Bu ayırma göre planlar kısa, orta ve uzun süreli planları diye üçü ayrılmıştır.

Kısa süreli planlar, genellikle bir dönemlidir.¹⁰⁸ Uygulamada bir dönem, çoğu zaman bir yıl ve daha az süreyi kapsar.¹⁰⁹ Kısa sürede tahminde bulunma kolay olduğundan, bu planlarla gerçekleştirilebilir sonuçlara ulaşılması, orta ve uzun süreli planlara göre daha büyük olasılığa sahiptir. Kısa süreli planlar, orta ve uzun süreli planların bir bölümünü oluşturabileceği gibi, bağımsız bir nitelik de taşıyabilirler.¹¹⁰ Ayrıca olağanüstü durumlarda hazırlanan geçici planlarda kısa süreli plan olarak adlandırılabilirler.¹¹¹

Orta süreli planlar, birkaç yıllık süreyi kapsayan planlardır.¹¹² Bu süre genellikle bir ile beş yıla kadar olan bir süreyi kapsayan plandır.¹¹³ Uzun süreli planların uygulama aracı niteliğinde de olabilecekleri gibi onların eksikliklerini tamamlamak için de hazırlanabilirler.¹¹⁴

Uzun süreli planlar, işletmenin stratejik amaçlarının ve genel politikalarının belirlendiği planlardır.¹¹⁵ Uzun süreli planlar denildiğinde, süre kapsamı için kesin bir anlaşmaya varılmamış olmakla birlikte genel olarak beş yıldan fazla bir süreyi kapsayan planlar kastedilmektedir.¹¹⁶ Uzun süreli tahminlerde bulunmak oldukça zor olması nedeniyle uzun süreli plan yapmak zordur¹¹⁷ ve bu planlarda belirsizlik hâkimdir.¹¹⁸ Bu nedenle uzun süreli olarak hazırlanan planlar oldukça esnek

¹⁰⁷ O. Yılmaz,2006,s.145.

¹⁰⁸ Milli Eğitim Bakanlığı,Mesleki Gelişim İş Organizasyonu,Ankara 2001,s.18-19.

¹⁰⁹ A. Erdem,2006,s.40.

¹¹⁰ Milli Eğitim Bakanlığı,2001,s.18-19.

¹¹¹ A. Erdem,2006,s.40.

¹¹² Milli Eğitim Bakanlığı,2001,s.18-19.

¹¹³ A. Erdem,2006,s.40.

¹¹⁴ a.g.e.,s.40, Milli Eğitim Bakanlığı,2001,s.18-19.

¹¹⁵ a.g.e.,s.18-19.

¹¹⁶ A. Erdem,2006,s.40.

¹¹⁷ a.g.e,s.40.

¹¹⁸ Milli Eğitim Bakanlığı,2001,s.18-19.

yapılmakta ve genelde izlenecek politikalar, hedefler, amaçlar ve yöntemler belirtilmektedir.¹¹⁹

3.1.2.2.2. Teknik Yapılarına Göre Planlar

Uygulama sırasında tahminlerde ortaya çıkan değişmeler karşısında izlenecek yollar, teknik yapılarına göre plan çeşitlerini oluşturmaktadır. Planlar, daha çok belirli varsayımlara dayanarak amaca ulaşacak biçimde hazırlanırlar.¹²⁰ Teknik yapılarına göre plan türleri değişmez planlar, seçeneklere göre değişmez planlar ve değişken planlar olma üzere üçe ayrılır.¹²¹

Değişmez planlarda, planın uygulama süresi içinde varsayımlarda değişiklik olması durumunda planda değişiklik yapılması söz konusu değildir.¹²² Ancak kabul edilen varsayımlarda çok önemli değişiklikler olması durumunda plan yeniden yapılmaktadır. Bu plan türü planlarda değişiklik yapmanın uzun zaman alması ve maliyetinin yüksek olması durumlarında tercih edilmektedir.¹²³

Seçeneklere göre değişmez planlarda ise öngörülen her farklı durum için ayrı bir plan hazırlanmakta, tahminlerden hangisi gerçekleşirse onunla ilgili plan uygulamaya konulmaktadır. Ancak her farklı durum için ayrı bir plan hazırlanması da planın maliyetini arttırmaktadır.¹²⁴ Bu nedenle her seçenek için ayrı plan yapımına genellikle gidilmeyerek, gerçekleşmesi beklenen seçenek sayısını azaltarak iki, üç seçeneğe göre veya en çok gerçekleşme olasılığı olan tek seçeneğe göre plan yapımı daha geçerli olmaktadır.¹²⁵

Değişken plan türünde ise, gerçekleşmesi beklenen her iş hacmine uyarlanabilen bir plan hazırlanmaktadır.¹²⁶ Değişken planlamanın en önemli yararı,

¹¹⁹ A. Erdem,2006,s.40.

¹²⁰ Milli Eğitim Bakanlığı,2001,s.18-19.

¹²¹ M. Nafak,2009,s.20.

¹²² Milli Eğitim Bakanlığı,2001,s.18-19.

¹²³ M. Nafak,2009,s.20.

¹²⁴ a.g.e.,s.20.

¹²⁵ Milli Eğitim Bakanlığı,2001,s.18-19.

¹²⁶ M. Nafak,2009,s.20.

sapmaların ve bunun sorumlularının zamanında tespitine en kısa sürede olanak sağlamasıdır.¹²⁷

3.1.2.2.3. Kullanım Biçimlerine Göre Planlar

Kullanım biçimlerine göre planlar, bir kez kullanılacak planlar ve sürekli kullanılacak planlar olmak üzere ikiye ayrılmıştır.

Bir kez kullanılacak planlar, belirlenen amaç ve hedeflere ulaşılacak için hazırlanan, belirlenen amaç ve hedeflere ulaşıncaya sona eren ve bir daha kullanılmayan planlardır.¹²⁸

Bütün faaliyetler için ayrı ayrı plan hazırlanması mümkün değildir. Bunu önleyebilmek ve yöneticilere kolaylık sağlamak amacıyla, benzer durumlarla karşılaşıldığında devreye girecek planlardır.¹²⁹

3.1.2.2.4. Nitelikleri Açısından Plan Türleri

Nitelikleri açısından plan türleri ikiye ayrılmaktadır. Bunlar stratejik plan ve yönetsel plandır.

Stratejik planlama genel olarak kurumun tamamını ilgilendiren, kurumun büyüme ve gelişimini etkileyen büyüme hedefleri ve benzeri sorunlarla ilgili, kurumun bulunduğu çevresel durumunu dikkate alınarak yapılan plandır. Bu çalışmamızı da ilgilendiren stratejik planlama geleceğe yönelik, bütüncül ve sürekli bir planlama türüdür. Stratejik planlama belirsizlik ve değişim koşullarında kurum ile çevresi arasındaki ilişkiyi iç, dış çevre ve paydaş analizi yardımıyla düzenlemeye yönelik bir planlama türüdür.¹³⁰

¹²⁷ Milli Eğitim Bakanlığı,2001,s.18-19.

¹²⁸ a.g.e.,s.18-19.

¹²⁹ a.g.e.,s.18-19.

¹³⁰ M. Nafak,2009,s.19.

3.2. Stratejik Planlama

3.2.1. Stratejik Planlamanın Tanımı ve Gelişimi

Stratejik planlama organizasyonun ne olduğu, ne yaptığı ve neyi neden yaptığına şekil veren ve rehberlik eden temel kararları ve eylemleri üretmek için disipline edilmiş bir çabadır.¹³¹ Stratejik planlama, organizasyonu bir bütün olarak değerlendirerek en yüksek yönetim seviyelerinde, sistematik olarak organizasyonun ulaşmayı düşündüğü ana amaçlarının ve bu amaçlara ulaşmak için kaynakların elde edilmesi ve geliştirilmesine ilişkin yazılı değerlemelerden ibarettir.¹³² Stratejik plan, belirlenmiş hedefe ulaşabilmek için organizasyona yol gösterir. Özellikle devamlı değişen çevre koşullarını göz önünde bulundurarak, varlığını devam ettirmek isteyen organizasyonların uygulayabileceği en önemli yönetim metotlarından biridir.¹³³

Stratejiyi bir yönetim aracı haline getirmek planlama ile olur. Plan, yapıldıktan sonra stratejik yönetimin uygulama aracı olarak kullanılır. Stratejik planlama;¹³⁴

- Bir yönetim planlaması modelidir.
- Yaygın olarak kullanılan bir karar verme aracıdır.
- Giderek artan hızlı değişme ve gelişmelere uyum sağlamak için, her türlü yatırım yapma ve geleceği tanımlamadır.
- Ulusal kaynakların yönetim ve denetimini gerçekleştirmek, üretim ve insan gücünün geliştirilmesi konusunda teknolojik yetersizliği önlemek amacıyla yönelik bir makro planlama aracıdır.
- Kurum veya şirket açısından bir mikro planlama modelidir.

¹³¹ K. Yılmaz,2003,s.71.

¹³² Gülay Budak,Öğrenen Örgütlerde Stratejik Planlama ve Stratejik Öğrenme,Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi,sy./1(2000), s.6.

¹³³ A. Erdem,2006,s.41.

¹³⁴ İsmail Bircan,Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon,Planlama Dergisi, 2002 DPT'nin 42. Kuruluş yılı Özel Sy.,s.14.

- İşletme, kurum veya kuruluşun beş, on veya daha fazla yılda nerede olmak istediğinin açıklıkla belirlenmesi sürecidir. Rekabete dayalı ve hızlı değişme ve gelişmelerin yaşandığı bir ortamda, stratejik planlama öncelikle yenilikleri, ilerlemeyi ve şirketin çevresi ile uyumunu sağlayarak meydana gelen değişiklikleri denetim altında tutmayı hedeflemektir. Ülkenin dış rekabet altında yaşadığı hızlı değişim ortamında ise, kamu kuruluşlarının ülke stratejik hedefleri (ve planları) doğrultusunda işbölümü içindeki yer ve hedeflerini dikkate alan kurum stratejileri ve eşgüdümlü stratejik yönetim anlayışıyla çalışmaları gerektirir.

Daha teknik bir ifade ile stratejik planlama, organizasyonun (yönetimin) ilgili mevzuat ve benimsediği ilkeler çerçevesinde mevcut durumunu gözden geçirerek, stratejik amaçlarını ve bu amaçlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri kaynak ihtiyaçları ile birlikte ortaya koyan ve gerçekleştirmelerin ölçülebildiği plandır.¹³⁵ Stratejik plan rasyoneldir. Sistematik analizlerle elde edilen objektif verilere dayanır, yönetime karmaşık koşullarda anlama ve sorunları çözme yeteneği sağlar.¹³⁶

Kalkınma Bakanlığı (mülga Devlet Planlama Teşkilatı)'nce hazırlanan ve 26.05.2006 tarih ve 26179 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"te stratejik plan şöyle tanımlanmıştır: "Kamu idarelerinin orta, uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı ifade eder."

Stratejik planlamanın organizasyon için önemli olmasının ve günümüzde sıkça uygulanmaya başlamasının nedeni; küreselleşme, bilginin her geçen gün katlanarak artması, teknolojinin gelişmesi gibi nedenlerden kaynaklanan hızlı ve sürekli değişim ile mevcut rekabet koşullarının hayatın her alanını olduğu gibi,

¹³⁵ İ. Söyler,2007,s.106.

¹³⁶ G. Budak,2000,s.6.

organizasyonları da önemli ölçüde etkilemesi ve belirsizliğe yol açmış olmasıdır.¹³⁷ Stratejik planlama, organizasyonun zaman içindeki gelişimini ve büyümesini etkileyen büyük sorunlarla ilgili planlardır.¹³⁸

İkinci Dünya Savaşı sonunda ülkelerin ekonomik durumlarını düzenlemek için ülke bütçelerini ayarlamaları ve uzun dönemli bir kalkınma için uzun dönemli bir planlamaya yönelmeleri, planlamanın gelişmesinin ilk dönemleri olarak sayılabilir. Planlama hiçbir zaman bırakılmamış sadece planlama anlayışında değişiklikler olmuştur. Bunun için planlama 1950'lere gelindiğinde, uzun dönemli plan olarak algılanmaya başlamış ve onbeş-yirmi yıllık perspektifler içeren planlar hazırlanmaya başlanmıştır.¹³⁹

1950'lerin sonunda uzun dönemli planlama yerini yavaş yavaş stratejik planlamaya bırakmıştır. Stratejik planlamanın gelişimini ticari stratejik planlama, ortak stratejik planlama ve stratejik yönetimidir.¹⁴⁰ Bu aşamaları Erdem (2006) aşağıdaki gibi incelemenin mümkün olduğunu belirtmiştir.

Ticari stratejik planlama 1960'larda başlamıştır. İşletmelerde ticari iş büyüklüğünü, ürünleri ve ürün pazarlarını içine alan bir planlama türü olarak gelişmiştir. Ticari stratejik planlama ile işletmenin çevresi analiz edilmeye, tehditler, fırsatlar, güçlü yanlar ve zayıflıklar tespit edilmeye başlanmıştır. Bu şekilde, işletmelerin misyonlarından, hedeflerinden ve çevresel taramalarından ticari stratejik planlar hazırlanmıştır. Ticari stratejik plan kaynak tahsisi ve performans değerlendirmesi ile birlikte değerlendirilmiştir.

1970'lerde diğer bir stratejik planlama çeşidi olan ortak stratejik planlama ortaya çıkmıştır. Bu dönemde işletmelerin daha büyük ölçekli olmaları daha sıkı ve daha etkin bir yönetimi zorunlu kılmıştır. Bu yıllarda siyasi ve askeri belirsizlikler ile

¹³⁷ M. Nafak,2009,s.21, A. Erdem,2006,s.41.

¹³⁸ G. Budak,2000,s.6.

¹³⁹ A. Erdem,2006,s.42.

¹⁴⁰ a.g.e.,s.42-43.

yaşanan krizlerin etkileriyle planlamanın daha üst seviyede yapılması gerekliliği ve üst yöneticilerin sorumluluğuna verilmesi söz konusu olmuştur. Gelişen teknolojiye ve toplumun isteklerine cevap vermeye stratejik planlar ile odaklanılmaya başlanmıştır. Özellikle şirketlerin uluslararası bir yapıya kavuşmaları ve planların uzun dönemli olarak geleceğe yönelik yapılması, stratejik planlamanın daha da gelişmesine neden olmuştur.

1980'lere gelindiğinde ise stratejik planlama yerini daha da geliştirilmiş bir süreç olan stratejik yönetime bırakmaya başlamıştır. Ticari stratejik planlama ve ortak stratejik planlamadan beklenen sonucun alınmaması, stratejik planlamanın organizasyon çalışanlarınca fazla sahiplenilmemesi ve üst yönetiminin desteğini çekmesi durumunda stratejik planlamadan vazgeçilmesi gibi sorunlar ortaya çıkınca organizasyonlar yeni arayışlar içine girmişlerdir. Stratejik planlama ile yapılan çevre analizleri, fırsat ve tehditlerin belirlenmesi, en iyi stratejinin seçilmesi dışında uygulamadaki etkinliğin göz ardı edildiği fark edilmiştir. Bu bakımdan stratejik planlamanın uygulama aşaması için yönetsel teknikler belirlenmeye, stratejik planlama bir adım daha ileriye götürülerek yönetim sistemleriyle birlikte ele alınmaya başlanmıştır. Stratejik yönetim ile organizasyondaki insan gücü, örgüt kültürü, liderlik, motivasyon, yönetsel etik, gibi yönetim faktörleri göz önüne alınmaya başlanmış ve stratejik planlamanın uygulanmasına önem verilmiştir.

Stratejik planlama farklı amaçlara göre uyarlanabilen ve içinde bulunulan duruma göre farklı işlevler üstlenebilen bir yönetim aracıdır. Kapsamı ve uygulama biçimi; kamu yönetimi, kamu mali yönetimi, yerel yönetim, yerel kalkınma ve kurumsal yönetim ile örgütsel gelişim bağlarıyla ulusal, yerel ve kurumsal ölçeklere bağlı olarak değişir.¹⁴¹

¹⁴¹ M. Nafak,2009,s.26.

Stratejik planlama süreci incelendiğinde her yönetim uzmanına ve her organizasyona göre değişen süreçlerle karşılaşmaktadır. Ancak stratejik planlamayı uygulayacak organizasyonlar genel olarak aşağıdaki on temel adımı sırasıyla uygularlar.¹⁴²

1. Bir stratejik planlama süreci başlatma ve üstünde anlaşmaya varma
2. Örgütsel emirleri tanımlama
3. Örgüt misyonunu ve değerlerini açıklama
4. Örgütün güçlerini, zayıflıklarını, fırsat ve tehditlerini tanımlamak için örgütün iç ve dış çevresini değerlendirme
5. Örgütün yüz yüze kaldığı stratejik sorunları tanımlama
6. Bu sorunları yönetmek için stratejiler formüle etme
7. Stratejik planı veya planları gözden geçirme ve adapte etme
8. Etkili bir örgüt vizyonu oluşturma
9. Etkili bir uygulama süreci geliştirme
10. Stratejileri ve stratejik planlama sürecini tekrar değerlendirme

3.2.2. Stratejik Planlama Süreçleri

3.2.2.1. Stratejik Planlamanın Planlanması

Stratejik plan organizasyondaki farklı birimlerden farklı göreve ve donanımlara sahip personelin birlikte çalışmasını ve katılımını gerektiren bir süreçtir. Bu nedenle stratejik plan sürecinin en başında stratejik planın planlanması veya plan öncesi hazırlıklar olarak adlandırılacak işlemlerin yapılması gerekmektedir. Bu aşamada stratejik planın ne şekilde, hangi grup veya kişilerin katılımıyla yapılacağı, katılımcıların rollerinin ne olacağı stratejik plan için ihtiyaç duyulacak kaynakların

¹⁴² A. Erdem,2006,s.44.

neler olduğu ve nasıl sağlanacağı belirlenir¹⁴³. Stratejik plan hazırlığı beş aşamada yürütölür. Bunlar¹⁴⁴;

- Planlama çalışmalarının sahiplenilmesi,
- Organizasyon yapısının oluşturulması,
- İhtiyaçların tespit edilmesi,
- İş planının oluşturulması ve hazırlık programının yapılması.

3.2.2.2. Durum Analizi

Organizasyonun geleceğe yönelik amaç, hedef ve stratejiler geliştirebilmesi için öncelikle, mevcut durumda hangi kaynaklara sahip oluğunu ya da hangi yönlerinin eksik olduğunu, organizasyonun kontrolü dışındaki olumlu ya da olumsuz gelişmeleri değerlendirmesi gerekir.¹⁴⁵ Bu yüzden, iyi bir stratejik plan hazırlanması için organizasyonun hem içyapısının hem de dış çevresinin çok iyi bir şekilde analizinin yapılması gerekmektedir.¹⁴⁶

Durum analizi aşamasında elde edilen bilgiler organizasyon misyonu, amaçları ve stratejilerinin oluşturulmasında kullanılır. Bu aşamada yapılan değerlendirmeler iyi bir stratejik planın ön şartıdır.¹⁴⁷

Belirlenen amaca uygun bir stratejik plan oluştururken ilk olarak bir i evre analizi yapılmalıdır. Organizasyonun finansal kaynakları, sahip olduğu teknoloji düzeyi, işgücü potansiyeli, işgücü kalitesi, kurum kólürü, ekonomik koşulları, ar-ge faaliyetleri, iş etiği, görev paylaşımı, hiyerarşik yapısı, personel değerlendirmesi, ücret rejimi, insan kaynakları gibi faktörler i analiz yapılırken göz önünde bulundurulacak faktörlerdir. İ evre analizi sonucunda organizasyonun eksiklikleri,

¹⁴³ M. Nafak,2009,s.31.

¹⁴⁴ M. Tamer,2009, s.25.

¹⁴⁵ a.g.e.,s.29.

¹⁴⁶ A. Erdem,2006,s.55.

¹⁴⁷ M. Nafak,2009, s.32.

iç uyumsuzlukları, mali durum ve organizasyonun güçlü ve avantajlı yönleri tespit edilir.¹⁴⁸

İç çevre analizinde tespit edilen güçlü yönler organizasyonun amaçlarına ulaşması için yararlanabileceği olumlu hususlar iken, zayıf yönler ise organizasyonun başarılı olmasına engel olabilecek eksiklikler, başka bir ifade ile aşılması gereken olumsuz hususlardır. Tespit edilecek güçlü yönler organizasyonun hedeflerine, zayıf yönler ise organizasyonun alacağı tedbirlere ışık tutacaktır.¹⁴⁹

Dış çevre analizinde ise fırsat ve sorunlar bugün ve gelecek açısından değerlendirilir. Bu kapsamda mevcut dış çevrenin piyasa yapısı, makro ekonomik yapı ve ekonomik istikrar, toplumsal ve siyasi durum, yasal sorunlar, teknolojik gelişmeler, kamu politikaları sorunları, paydaş kompozisyonu, rakipler ve rekabet, gibi koşulların nasıl ve ne yönde değişebileceği değerlendirilir.¹⁵⁰

Dış çevre analizinde tespit edilen fırsatlar organizasyonun kontrolü dışında gerçekleşen ve organizasyona avantaj sağlaması muhtemel olan etkenler veya durumlardır. Tehditler ise organizasyonun kontrolü dışında gerçekleşen, olumsuz etkilerin engellenmesi ya da sınırlandırılması gereken unsurlardır. Dış çevre analizinde dışsal değişimler ve eğilimler değerlendirilir.¹⁵¹

Organizasyonların iç ve dış çevre analizini yaptıktan sonra zayıf ve kuvvetli yönlerini tespit etmeleri ve çevredeki fırsat ve tehditleri saptamalarında kullanılan en yaygın teknik GZFT (güçlü yönler, zayıf yönler, fırsatlar ve tehditler) analizidir.¹⁵² Genel anlamda GZFT, organizasyonun kendisinin ve organizasyonu etkileyen

¹⁴⁸ A. Erdem,2006,s.55.

¹⁴⁹ Kayhan Ümit Kutlucan,Belediyelerde Stratejik Plan Uygulaması,Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,Ankara 2009,s.73.

¹⁵⁰ M. Nafak,2009,s.33.

¹⁵¹ K.Ü. Kutlucan,2009,s.73-74.

¹⁵² A. Erdem,2006,s.56.

koşulların sistematik olarak incelendiği bir yöntemdir.¹⁵³ GFZT analizi ile elde edilen veriler stratejik meselelerin tanımlanmasına olanak verir.¹⁵⁴

Bir GZFT analizi aşağıdaki dört soruya cevap arar.¹⁵⁵

- Organizasyon ne tür dış fırsatlara sahip?
- Organizasyon ne tür dış tehditlere karşı karşıya?
- Organizasyonun güçlü yanları nedir?
- Organizasyonun zayıf yönleri nelerdir?

3.2.2.3. Örgüt Misyon ve Vizyonunun Tanımlanması

Misyon bir örgütün varlık sebebini gösteren kavramdır. Örgüt misyonu “Biz neyiz?” ve “Nerede olmalıyız?” sorularına cevap vermelidir. Günümüzde her örgütün misyonu vardır. Genellikle birbirini tekrarlayan hedefleri içermekte, misyon bildirilerinde örgütün görev tanımı yapılmaktadır. Pek çok kurumda misyon, görev kavramıyla eşdeğer kullanılsa da, görev kavramı kurumun faaliyet amacının ve üyelerin davranış biçimlerinin tamamını kapsamaması halinde ve tüm çalışanlar tarafından benimsenmiş ve gerçekleştirilmesi için ayrıca bir çaba sarf ediliyorsa misyon niteliğini kazanır.¹⁵⁶ Misyon kurumun bugünkü ve gelecekteki faaliyetlerinin, genel rolünün genel amacının kesin ifadelerle spesifik olarak ortaya konulmasıdır.¹⁵⁷

Druker’a göre yarımın sonuçları için bugün verilen kararlar “işimiz ne?” sorusuna verilen cevapla ortaya çıkar ve verilen bu cevap misyonu ifade eder. Organizasyonun varoluş sebebini ortaya koyan misyon ifadesinin amacı organizasyon içindeki değişik unsurları ortak bir amaç çerçevesinde birleştirmek, organizasyona stratejik bir yön göstermek ve kaynakların bu çerçevede

¹⁵³ K. Ü. Kutlucan,2009,s.73.

¹⁵⁴ M. Nafak,2009, s.33.

¹⁵⁵ A. Erdem,2006,s.57.

¹⁵⁶ a.g.e.,s.51.

¹⁵⁷ M. Nafak,2009, s.34.

kullanılmasını sağlamaktır. Misyon ifadesi bir bakıma organizasyonun anayasası olarak değerlendirilebilir.¹⁵⁸ Özellikle 1990'lı yılların başından itibaren başta özel şirketler olmak üzere kamu ve üçüncü sektör organizasyonlarında yazılı misyon bildirelerinin oluşturulduğu ve giderek yaygınlaştığı görülmektedir.¹⁵⁹

Misyon stratejik planın diğer kısımlarına da temel oluşturur. Misyon organizasyonun sunduğu tüm hizmet ve faaliyetleri kapsayan bir şemsiye kavramdır. Misyon organizasyonun üst yönetimi tarafından planlama ekibi ile birlikte diğer birimlerin görüşleri de dikkate alınarak geliştirilir. Misyon tanımlanırken aşağıdaki hususlara dikkat edilmelidir.¹⁶⁰

- Özlü, açık ve çarpıcı şekilde ifade edilmeli,
- Hizmetin yerine getirilme sürecini değil, amacını tanımlamalı,
- Yasal düzenlemelerle organizasyona verilmiş olan görev ve yetkiler çerçevesinde belirlenmeli,
- Organizasyonun hizmet sunduğu kişi ve/veya organizasyonlar belirtilmeli,
- Organizasyonun sunduğu hizmet ve/veya ürünler tanımlanmalıdır.

Misyon her çalışanın başvuracağı bir kaynak niteliğindedir. Bu yüzden, her organizasyonun yazılı veya sözlü bir misyonu olmalıdır. Yukarıda da ifade edildiği gibi misyon, açık, anlaşılır ve net olarak belirlenmeli, örgütün tüm faaliyetlerini, kapsamlı ve bütün çalışanlara duyurulmalıdır. bu amaçla yazılan misyonlara “misyon bildirgesi” veya “misyon beyanı” diye ifade edilir. Bir misyon beyanı aşağıdaki dört önemli öğeyi içermelidir.¹⁶¹

Amaç: Organizasyonun varoluş nedenidir. Daha çok soyut bir niteliktedir ve bütün çalışanların ortak bir değeri olarak ortaya çıkar.

¹⁵⁸ Mustafa Kılıç, Volkan Erkan, Stratejik Planlama ve Dengeli Performans Yönetimi Yaklaşımları Bir Arada Olabilir mi?, Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi, sy./2(2006), s.81.

¹⁵⁹ C. C. Aktan, 2006, s.189.

¹⁶⁰ M. Tamer, 2009, s.41.

¹⁶¹ A. Erdem, 2006, s.52.

Strateji: Organizasyonun istikametine ve rekabete yönelik kararlarını içerir.

Değerler: Organizasyonun çalışanlarının inandığı ilkeler, önem verdiği konuları ve öncelikleri içerir.

Davranış Standartları: Rekabeti ve diğer sistemleri destekleyen politikalar ve davranış biçimlerini içerir.

Vizyon geleceğe yönelik gerçekleştirilebilir amaç ve hedefleri ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle vizyon, organizasyonun hedeflediği geleceğin bir resmidir. organizasyonun uzun vadede neleri yapmak istediğinin anlatımını yansıtan vizyon, bir organizasyonun farklı birimleri arasında birleştirici bir unsur olup, organizasyonun stratejik yükümlülüklerini tanımlar.¹⁶² Yani kurumdaki tüm birimler vizyona uygun olarak farklı şekillerde ama ortak amaçlara yönelik faaliyet yürütmekte ve birbirleri ile sürekli etkileşim içinde olmaktadır.¹⁶³

Özelliği itibarıyla organizasyonun vizyonu, organizasyonun kendisi için istediği geleceğin iddialı ve aynı zamanda ulaşılabilir ifadesidir. Bu kavram bir yandan çalışanları ve karar alıcıları ilerlemeye teşvik edici olmalı ve kişilerde heyecan uyandırmalı diğer yandan ise gerçekçi olmalıdır. Bu yönleri itibarıyla vizyon, misyon ile birlikte kuruluşun planlama sürecinin üst çatısını oluşturmaktadır.¹⁶⁴

Vizyon belirlenirken şu noktalara dikkat edilmesi gerekir.¹⁶⁵

- Özgün olmalı, kuruluşun vizyonunu diğerlerinden ayırt edilebilmelidir.
- Kurum personeli kadar diğer insanların da dikkatini çekebilmelidir.
- Kısa ve akılda kalıcı olmalıdır.

¹⁶² Mesut Ünal, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü Örneği, (yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2007, s.57

¹⁶³ Ahmet Özen, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara 2008, s.60

¹⁶⁴ a.g.e., s.60.

¹⁶⁵ M. Ünal, 2007, s.57

- Gerçekteki başarı durumunu ortaya koymalı ve ideal olanı tanımlayabilmelidir

3.2.2.4.Stratejik Amaç ve Hedeflerin Belirlenmesi

Amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi stratejik plan açısından önemlidir. İç ve dış çevre analizini; misyonun belirlenmesini müteakip, organizasyon içindeki stratejik sorumluluk alanlarının her birine 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 tanımlanabilir. Amaçlar misyona göre daha net ve daha ölçülebilirdir. Hedefler ise amaçlara erişmek için gerekli olan kısa dönemli aşama durumları dikkate alınarak belirlenir.¹⁶⁶

Nafak'a (2009) göre amaç ve hedefler;

- Yöneticilerin ve organizasyon çalışanlarının tereddütsüz olarak kendilerinden ne beklediğini, 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.

Belirlenecek amaçlar organizasyonun mevcut yapısıyla uyumlu olarak belirlenmeli, organizasyonun kuvvetli yönleri ile fırsatları örtüşmeli, organizasyonun zayıf yönleri ile tehlikeleri minimize etmelidir. Organizasyonun bölümleri için

¹⁶⁶ M. Nafak,2009,s.37.

belirlenen amaçlar kendi aralarında ve organizasyonun ortak amacıyla uyumlu olmalıdır. Belirlenen amaçlar aynı zamanda organizasyonun misyonunu da desteklemelidir.¹⁶⁷

¹⁶⁷ a.g.e., s.38.

4. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE STRATEJİK PLAN-BÜTÇE İLİŞKİSİ

4.1.Bütçe Kavramı

4.1.1. Bütçenin Tanımı

Bütçe kavramının Latince “bulga” kelimesinden geldiği ileri sürülmektedir. Anlam olarak bu kelime deri çanta anlamına gelmektedir. Tarihi gelişimi içinde başta İngiltere daha sonra Fransa ve diğer Avrupa diğer ülkelerinde kullanılan aynı köke dayanan kelimeler, bugünkü şekliyle ilk kez 17. yüzyılda¹⁶⁸ İngiltere’de Manga Carta (Büyük Ferman) ile, daha sonra 1688 tarihli Haklar Kanunu ile kralın vergilendirme yetkisinin sınırlanması ve yapılacak giderleri tespit yetkisinin o ülkenin hak temsilcilerinden oluşan yasama organlarına verilmesi sonucu bütçe hakkıyla ortaya çıkmıştır.¹⁶⁹ Ülkemizde ise bütçe Tanzminat’tan sonra kullanılmaya başlanmıştır.¹⁷⁰

Bütçenin gerek akademisyenler tarafından gerekse çeşitli bütçe kanunlarında çeşitli tanımları yapılmıştır. Geniş anlamda bütçe, devlet, il ve belediye gibi kamu hükmi şahısları ile yarı resmi ya da özel teşekkül ve toplulukların belli bir dönem içindeki gelir ve giderleri tahmin eden ve bunların yapılmasına önceden izin veren bir kanun, nizamname, kararname ya da idari bir tasarruf şeklinde tanımlamaktadır.¹⁷¹

Devlet bütçesi, devlet gelir ve giderlerinin gösterildiği belge olarak da nitelendirilmektedir. Fakat bu gösterim geçmişe ait verilerin değil geleceğe ait verilerin gösterimidir. Ayrıca bütçe, hükümet politikalarından somut koşullar

¹⁶⁸ M. Kamil Mutluer,Erdoğan Öner,Ahmet Kesik,Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi,İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları,İstanbul 2007,s.381.

¹⁶⁹ M Nafak,2009, s.41.

¹⁷⁰ M. K. Mutluer,E. Öner,A. Kesik,2007,s.381.

¹⁷¹ Fatih Yardımcıoğlu,Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği,(yayımlanmamış yüksek lisans tezi),Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,Sakarya 2006,s.24.

içerisinde üzerinde mutabakat sağlanan ve uygulanan politika hedeflerinin hangileri olduğunun çok önemli bir ifadesi olarak da fonksiyon göstermektedir.¹⁷²

Mutluer ve arkadaşları (2007) bütçeyi, “Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hükümleri düzenleyen belgeler” olarak tanımlamışlardır.

1050 sayılı Kanun’un 6 ncı maddesinde bütçe; “Devlet daire ve müesseselerinin yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına izin veren bir kanundur” şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımda, bütçe dar kapsamlı olarak ortaya konulmuştur. Bu tanım devlet bütçesini kapsarken, örneğin yerel yönetim bütçelerini kapsamamaktadır.¹⁷³ 5018 sayılı Kanun’da ise bütçe daha kapsamlı tanımlanmıştır. Kanun’un 3 üncü maddesinde bütçe, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge olarak tanımlanmaktadır.

4.1.2.Bütçe Türleri

Kamu kesimi harcamalarının ülke ekonomileri içerisindeki payının artması, harcamaların temelini oluşturan bütçelerin önemini artırmıştır. Kamu kesimi tarafından yapılan harcamaların, hem hukuki bir çerçevede yapılmasının sağlanması, hem de harcamaların yerinde, etkin ve verimli bir şekilde yapılmasını temin etme amacıyla farklı bütçe sistemleri ortaya konmuştur.¹⁷⁴

4.1.2.1. Klasik Bütçe

Klasik bütçe sisteminde, devlet dairelerinin yürüttüğü görev ve fonksiyonlar için gerekli kaynak ihtiyacı belirlenir ve ödenek olarak bütçeyle tahsis edilir. Ödeneklerin belirlenmesinde hizmetlerin maliyeti, gerekliliği, etkinliği, gibi hususlar yerine kurumun/kuruluşun faaliyetini sürdürebilmesi için gerekli girdilerin (personel,

¹⁷² A. C. Kurnaz,2010, s.30.

¹⁷³ F. Yardımcıoğlu,2006,s.25.

¹⁷⁴ M. K. Mutluer,E. Öner,A. Kesik,2007,s.410.

mal ve hizmetler, makine-teçhizat, malzeme gibi) maliyetleri esas alınır.¹⁷⁵ Bu bütçe sisteminde amaç, devlete yön vermek ve yasama organının denetimine kolaylık sağlamaktır.¹⁷⁶ Bu bütçe sisteminde ödenekler kurum düzeyinde verildiği için bu bütçe örgüt bütçesi olarak da ifade edilmektedir.¹⁷⁷

Klasik bütçe sisteminde, bütçenin fonksiyonuyla paralel olarak kamu harcamaları, harcama kalemleri itibariyle sınıflandırılır ve kodlama bu çerçevede yapılır. Harcama kalemleri sınıflandırmasına dayanan bu bütçe sistemi, harcama kalemleri bütçesi olarak da adlandırılmaktadır. Harcamaların kurumsal (idareler itibariyle), ekonomik (cari, yatırım, transfer) ve fonksiyonel (milli savunma, milli eğitim, sağlık, ulaştırma gibi temel kamu hizmetleri şeklinde) sınıflandırması yapılmakla birlikte, sınıflandırma girdi esaslı olarak yapıldığından programların gerçek maliyeti, ana kamu hizmetlerine ayrılan kaynaklar açıkça görülememektedir.¹⁷⁸ Bu durum klasik bütçe sisteminin en önemli sakıncalarından birisidir. Bunun yanı sıra klasik bütçe sisteminin basit, kolay hazırlanabilir ve denetimi diğer bütçe sistemlerine kıyasla daha kolay olması gibi yararları mevcuttur.¹⁷⁹

Birinci dünya savaşı, arkasından gelen 1929 ekonomik krizi ve ikinci dünya savaşıyla birlikte¹⁸⁰ devletin ekonomide rolü ön plana çıkmış ve ekonomide birçok faaliyet kamu kurumları tarafından yapılmaya başlanmıştır. Bu süreçte klasik bütçenin yetersizliği ön plana çıkmış ve bu bütçeleme sistemi terk edilmiştir.¹⁸¹

¹⁷⁵ Ekrem Candan, Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara 2007, s.104.

¹⁷⁶ A. Özen, 2008, s.9.

¹⁷⁷ M. K. Mutluer, E. Öner, A. Kesik, 2007, s.411.

¹⁷⁸ Ekrem, 2007, s.104.

¹⁷⁹ A. C. Kurnaz, 2010, s.36.

¹⁸⁰ Esin Oral, Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara 2005, s.6.

¹⁸¹ A. Özen, 2008, s.10.

4.1.2.2. Torba Bütçe

Klasik bütçe sisteminde harcama kalemlerinin her birine ayrı ödenek verilirken, torba bütçe sisteminde ayrıntıya inmeden ödenekler toplu olarak verilmektedir. Bu bakımdan torba bütçelerde, harcamacı kurum/kuruluşlara verilen ödeneklerde harcama yerleri bakımından esneklik tanınmaktadır¹⁸².

Bu sistem harcamacı kurum/kuruluşların üst yöneticilerine, harcamaları yapma konusunda oldukça fazla takdir yetkisi tanınmaktadır. Torba bütçe, çağdaş bütçe anlayışına yakın olması ve aşırı detaydan kaçınmayı sağlaması gibi avantajlara sahip olmakla beraber yeterli düzeyde analiz yapılmaması ve kaynak israfına yol açması gibi dezavantajlara da sahiptir. Bu yüzden bütçe uygulaması sonunda harcamanın nerelere yapıldığı bilgisinin edinilebilmesi için nitelikli bir denetim yapılması gerekir.¹⁸³

4.1.2.3.Sıfır Tabanlı Bütçe

Sıfır esaslı bütçe, kamu hizmetlerinin ve bunlar için yapılan harcamaların değerlendirilmesine yönelik bir bütçe yaklaşımıdır. Kamu kaynaklarının daha az öncelikli kamu hizmet ve faaliyetleri yerine, daha fazla öncelikli hizmet ve faaliyetlere yönelten bir tekniktir. Sıfır esaslı bütçe sisteminin özünü oluşturan “sıfır esaslı olmanın” anlamı; kamu idarelerinin yürüteceği bütün faaliyet ve hizmetler ile bunlar için yapılacak harcamaların temel gerekçesinin yeniden ve sil baştan belirlenmesi, ortaya konulmasıdır. Sıfır esaslılık, bütçedeki her harcama maddesinin değerlemesini yapmak, bütçe kaynaklarından pay talep eden harcama alternatiflerini birbiriyle kıyaslayarak bu çerçevede program ve faaliyetleri belirlemeyi ifade etmektedir. Böylece harcama kalemlerinin rutinleşmiş bir yaklaşımla, otomatik bir şekilde bütçede yer alması önlenmekte, harcamalar önceliğine göre mukayeseli bir

¹⁸² M. K. Mutluer,E. Öner,A. Kesik,2007,s.411.

¹⁸³ A. C. Kurnaz,2010,s.36.

şekilde gözden geçirilmektedir.¹⁸⁴ Aksi durumda önceki yıllarda ihtiyacından fazla ödenek alan ya da aldığı ödeneklerin tamamını kullanamayan birimlere, bir sonraki yılın bütçesinde önceki yıl bütçesindeki rakam üzerinden öngörülen artış kamu kaynaklarının etkin olmayan alanlara tahsis edilmesine neden olacaktır.¹⁸⁵

Bu bütçeleme anlayışı, idarelere bütçeleme sürecinde bir dinamizm getirmekte, herhangi bir analize ve değerlendirmeye dayanmaksızın kaynak talep edilmesini ve bütçe tekliflerinin önceki uygulamalar esas alınarak yapılmasını önlemektedir. Kaynak dağılımında rasyonellik sağlanırken, faydası kalmayan, işlevsiz hizmet ve programların yürütülmesi engellenmiş olmaktadır. Ayrıca, sıfır esaslı bütçe sistemi, kamudaki program sorumlularını, yöneticileri bütçe tekliflerini gerekçelendirmeye ve bu konuda ayrıntılı bilgi ve izahatlar vermeye zorlayan bir yaklaşımdır.¹⁸⁶

Sıfır tabanlı bütçelemenin de kendi içinde bazı zorlukları bulunmaktadır. Bu zorluklardan birisi, bütçe dönemlerinde her işe yeni başlanıyor şeklinde başlanması nedeniyle bütçenin hazırlık süresinin uzun ve güç olmasıdır. Ayrıca, bütçenin hazırlık dönemlerinde kullanılan ölçütlerin ve dolayısıyla da tespitlerin objektif olabileceğini söylemek mümkün değildir. Bununla birlikte, tespitleri yapacak kişilerin yeterliliğini sağlayabilmek de güçtür¹⁸⁷. Bu bütçenin hazırlanması için geniş çapta doküman ve büyük büro çalışması gerekmektedir.¹⁸⁸

4.1.2.4. Planlama-Programlama Bütçe (PPBS)

Amerika Birleşik Devletleri'nde performans ve program bütçe ile başlayan reform hareketleri, 1960 yılında Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi şekline dönüşmüştür. ABD Bütçe Bürosu, 1961 yılında bütün federal harcamaların on yıllık

¹⁸⁴ E. Candan,2007,s.108.

¹⁸⁵ A. C. Kurnaz,2010, s.36.

¹⁸⁶ E. Candan,2007,s.109.

¹⁸⁷ M. Kamil Mutluer,E. Öner,A. Kesik,2007,s.414.

¹⁸⁸ Esin Oral,2005,s.10-11.

tahminlerini yapmış ve federal harcamaların ilk defa uzun dönemli tahminlere dayalı olarak hazırlanması söz konusu olmuştur.¹⁸⁹

PPBS, geleneksel bütçe ve performans bütçe sistemlerine ek olarak bütçeleme konusunda yeni bir boyut getiren bir sistemdir. Bu bütçe sistemi, geleneksel bütçe sisteminin sağladığı mali denetim, performans bütçe sisteminin hizmet verimliliği ve etkinliğinin denetimi fonksiyonlarının yanında, bütçenin stratejik bir planlama aracı olarak kullanılmasına imkân vermektedir. Üzerinde mutabakat sağlanmış ve yaygın olarak kullanılan bir tanımı olmamakla birlikte PPBS, kamusal faaliyetlerin yapılan hizmetler açısından fonksiyonel olarak sınıflandırıldığı ve kaynakların tahsisinde, faaliyetlerin yürütülmesinde ve sonuçların değerlendirilmesinde çıktılarının/sonuçların esas alındığı geliştirilmiş bir bütçe sistemi olarak tanımlanabilir.¹⁹⁰

Plan-program bütçe, devletin öncelikli amaçlarının belirlenerek bu amaçlara yönelik bütün faaliyet ve programların koordine edilmesini öngörmektedir. Kamusal amaca yönelik bu faaliyetlerin veya programların hangi kamu idaresi tarafından yerine getirildiğine önem verilmemektir. Asıl amaç farklı kamu kuruluşlarının programlarının koordine edilmesi ve kamusal hizmetlerin çok daha etkin bir biçimde yerine getirilmesidir. Plan-program bütçe, kamu idarelerinin nihai sosyal amaçlara olan katkılarının analiz edilmesini gerektirmektedir. Böylece bu amaçların gerçekleştirilmesi için uygun olan programlar seçilmekte ve alt programlara ayrılmaktadır. Bu süreçte aynı amaca yönelik olduğu tespit edilen programlar birleştirilmekte, rasyonel görülmeyen programlar elenmekte ve farklı programlar arasında koordinasyon sağlanmaktadır.¹⁹¹

PPBS sisteminin işleyişi ile ilgili planlama, programlama ve bütçeleme aşamaları üzerinde durulmaktadır. Sürecin kapsamına sistem analizi ve yönetim aşamalarının da dahil edildiği görülmektedir. PPBS'nin unsurlarından biri olan

¹⁸⁹ Ahmet Özen,2008,s.15.

¹⁹⁰ E. Candan,2007,s.106-107.

¹⁹¹ A. C. Kurnaz,2010,s.37-38.

yönetim; bir hizmet programında bilgi toplama, merkezileşme, hiyerarşi, yetki ile sorumluluk dağıtımı ve denetim konularını belirleyerek işleyişini sağlamak için gereklidir. Maksimum üretimin en az maliyetle yapılmasını denetlemeyi gerekli kılan bir sistem olduğu için PPBS, kamu kuruluşlarının yönetim yapısının, denetim ve muhasebe sistemlerinin de bu yönde düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır. Etkin bir PPBS sistemi için öncelikle kamu yönetimi bu sistemin işleyişini uygun hale getirecek şekilde düzenlenmeli ve sistem öncelikle idari yapı tarafından benimsenmelidir.¹⁹²

Sistemin işleyişi açısından ilk aşama olan planlamada 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 tespit edilmelidir. Önceliklendirilen amaçlara ulaşmak için, alternatif yöntemler belirlenerek yapılan analizler sonucunda en rasyonel olanı seçilir. Önceliklendirilen amaca ulaşmada kullanılacak olan rasyonel alternatiflerin maliyetinin hesaplanmasıyla, ilgili bütçe dönemine ait maliyet de hesaplanmış olmaktadır. Bu aşamanın en sonunda önceliklendirilen, ona ulaşmada rasyonel yöntem belirlenen ve maliyeti hesaplanan amaçlar arasında koordinasyon oluşturulur.¹⁹³

Sistemde planlamadan sonra ikinci önemli aşama ise programlamadır. Bu sistemde program, açıkça belirlenmiş bir amacı gerçekleştirmek üzere, amaçla ilgili tüm faaliyetlerin ve kaynakların bir araya getirilmesidir.¹⁹⁴

4.1.2.5. Performans Esaslı Bütçe (PEB)

Literatürde çıktı odaklı bütçeleme, sonuç odaklı bütçeleme, performans esaslı program bütçe, çıktı odaklı yönetim, sonuç odaklı yönetim, performans yönetimi diye adlandırılan “Performans Esaslı Bütçe” çıktı/sonuç odaklılığına dayanmaktadır.

¹⁹² A, Özen,2008,s.16.

¹⁹³ M. Nafak,2009, s.47.

¹⁹⁴ A. Özen,2008,s.17.

Bu bağlamda PEB, kamu idarelerine tahsis edilen kaynaklarla hedeflenen sonuçlara ilişkin bilgileri gösteren bütçeleme şekli olarak tanımlanmaktadır.¹⁹⁵ OECD ise performans esaslı bütçelemeyi genel olarak, “Tahsis edilen kaynakları, ölçülebilir sonuçlarla ilişkilendiren bütçeleme şekli” olarak tanımlanmaktadır.¹⁹⁶

Melkers ve Willoughby’e göre ise PEB, genellikle mevcut kamu yönetim anlayışlarının çeşitli bakış açılarını harmanlayan, çıktı ölçümlerini, performans ölçümlerini, stratejik planları ve değerlendirmeleri içeren gereksinimler topluluğudur.¹⁹⁷

BÜMKO tarafından hazırlanmış olan Performans Esaslı Bütçe Hazırlama Rehberi’nde, 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 ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçlarını raporlayan bir bütçe sistemi” olarak tanımlanmaktadır.¹⁹⁸

Erüz (2006) PEB’yi, hükümet faaliyetlerinin politika amaçları ve hedefleriyle ilişkili olarak fonksiyonlar ve programlar olarak sınıflandırılması, her program ve faaliyet için performans göstergeleri oluşturulması ve faaliyetlerin ve elde edilen çıktılarının maliyetlerinin ölçülmesi olarak tanımlamıştır.¹⁹⁹

Tüm tanımlarda vurgulanan ana nokta kaynakların belirlenen amaçlar kapsamında tahsis edilmesi ve kurumlara ayrılacak ödeneklerin kurumların performansı ile ilişkilendirilmesi ve performansın denetlenmesidir.²⁰⁰

Performans esaslı bütçeleme sisteminin özelliklerini şu şekilde sıralanabilir.²⁰¹

¹⁹⁵ D. Göze,2008,s.108.

¹⁹⁶ A. C. Kurnaz,2010, s.39.

¹⁹⁷ Batuhan Uludüz,Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması,(yayımlanmamış yüksek lisans tezi),Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü,Ankara 2008,s.45.

¹⁹⁸ Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, Aralık 2004,s.7.

¹⁹⁹ Ertan Erüz,5018 sayılı Kanuna Göre Performans Esaslı Bütçeleme,içinde Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Ed. Coşkun Can AKTAN),Seçkin Yayınları, Ankara 2006,s.218.

²⁰⁰ F Yardımcıoğlu,2006,s.52.

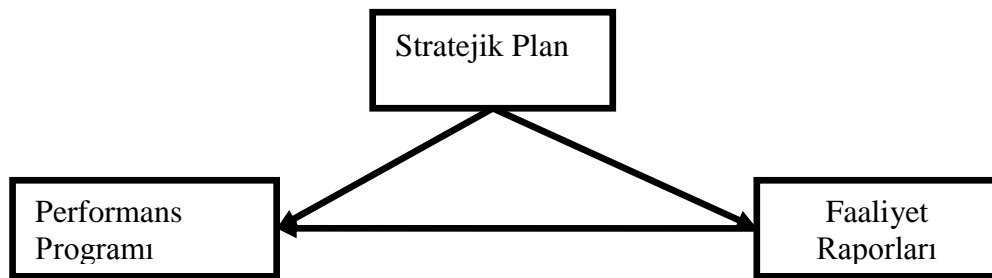
- Giderler, maaş ve ücretler, satın alımlar şeklinde değil; fonksiyon, program, faaliyet ve proje şeklinde sınıflandırılır.
- Satın alınan girdiler yerine, devletin yaptığı işlere ve bunların sonuçlarına önem verilir.
- Faaliyet ve projelerin maliyetlendirilmesi yapılır. Hesaplar, maliyet muhasebesi ilkeleri çerçevesinde ayrıntılı olarak ortaya konulur.
- Fayda-maliyet analizi, maliyet-etkinlik analizi gibi karar verme tekniklerinden yararlanır.

4.2.Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

4.2.1.Bütçeleme Sürecinde Yer Alan Unsurlar

Performans esaslı bütçeleme sistemi, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporundan oluşan üç unsur üzerine oturmaktadır. Sisteme göre bu üç unsur birlikte çalışmakta ve birbirine doğrudan bağlantılıdır. Kurnaz (2010) bu durumu aşağıdaki gibi şekille ifade etmiştir:²⁰²

Şekil-1-Performans Esaslı Bütçelemenin Unsurları



Kaynak:Ahmet Cemil Kurnaz

²⁰¹ Coşkun Can AKTAN ve Kamil TÜĞEN,Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi,içinde Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme,(Ed. Coşkun Can AKTAN),Seçkin Yayınları, Ankara 2006, s.207.

²⁰² A. C. Kurnaz,2010,s.47.

4.2.1.1.Stratejik Plan

Stratejik plan, kamu kurumunun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eden belge olarak nitelendirilebilir. Stratejik planların işlevsel olabilmesi, bu planda yer alan amaç ve hedeflerden belirli bir maliyet gerektirenlerin bütçelerde yerini bulmasına bağlıdır. Hükümetlerin öncelikleri, stratejik planlarda kendini bulmaktadır. Bütçelerin stratejik planların üzerine oturtulması, hükümetlerin öncelikleri ile kaynak tahsisi bağının kurulduğu anlamına da gelmektedir.²⁰³

Stratejik planların doğru olarak düzenlenmesi; kamu kaynaklarının kullanımında performansa göre tahsisin yapılmasını ve kamu hizmetlerinin stratejik önceliklere göre belirlenmesini sağlayacaktır. Amacına uygun hazırlanmış stratejik plan; kurumsal stratejik öncelikleri doğru şekilde ortaya koyacak ve kamusal kaynakların performansa göre dağıtılmasını sağlayacaktır.²⁰⁴ Diğer bir ifade ile stratejik plan kamunun belirli bir hedefe yönelik olmayan kısa vadeli ve anlık işlerde yoğunlaşması yerine, orta vadeli ve somut hedeflere dayalı planlama anlayışına sahip olmasını sağlayacaktır.²⁰⁵

Stratejik planların çok yıllık bazda ele alınması ve bu yıllara ilişkin maliyetlerin tespitinin yapılması çok yıllık bütçelemenin de uygulanmasını gerektirmektedir. Burada üzerinde durulması gereken nokta, çok yıllık bütçelemenin, salt olarak birkaç yıllık bütçe rakamlarının tespitinden ziyade ulusal düzeyde belirlenen öncelik ve hedefler bazında orta vadeli kaynak tahsisini ifade etmesidir.²⁰⁶

Kamu kaynaklarının kullanımında performansa göre tahsisatın yapılabilmesi bazı faktörlere bağlıdır. Bunlar arasında stratejik planın varlığı, mevzuat sisteminin

²⁰³ A. Özen,2008,s.228.

²⁰⁴ Mehmet Aksaraylı, Haluk Egeli, Kamil Tüğen, ve Diğerleri, Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Etkinliğinin Belirleyicileri: Türkiye'deki Kamu Kurumlarının Analizi, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, sy./3(2007), s.318.

²⁰⁵ F. Yardımcıoğlu, 2006, s.65.

²⁰⁶ A. C. Kurnaz, 2010, s.45.

performansa odaklanması, kamu hizmetlerinde stratejik önceliklerin belirlenmesi, bilgi akışının istenilen düzeyde olması gibi faktörler yer almaktadır.²⁰⁷

Ülkemizde stratejik planlamanın kamu kurumlarında uygulanmasına başlanmıştır.10.12.2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda yer alan stratejik planlamaya ilişkin hükümler 01.01.2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir.²⁰⁸ Buna göre yasa kapsamındaki tüm kamu kurumları stratejik plan hazırlamakla yükümlü tutulmuştur. Kanun maddesinde de belirtildiği gibi stratejik plan, kamu kurumu için politika belirleme yönüyle bir nevi rehber niteliği taşımaktadır.²⁰⁹

5018 sayılı Kanun'un ikincil mevzuat düzenlemeleri kapsamında 26.05.2006 tarihli ve 26179 sayılı Resmi Gazete'de "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" yayımlanmıştır. İlgili yönetmelikte, Türkiye'de performans esaslı bütçelemeye yönelik olarak stratejik planlamaya ilişkin usul ve esaslar belirlenmiş ve kamu kurumlarının stratejik plan hazırlamalarına yönelik takvim ortaya konulmuştur Ayrıca yönetmelikte stratejik planlamanın süresi ve güncellenmesiyle ilgili olarak düzenlemelere de yer verilmiştir. Yönetmeliğin 7 nci maddesi uyarınca stratejik planlar beş yıllık bir dönemi kapsamakta, en az iki yıl uygulandıktan sonra güncelleştirilebilmektedir. Güncelleştirme stratejik planın misyonu, vizyonu ve amaçları değiştirilmeden hedefte yapılan nicel değişikliklerdir.

Yönetmeliğin 12 nci maddesinde kalkınma planı ve programlarla stratejik planların nasıl ilişkilendirileceği şu şekilde ifade edilmiştir. "(1) Kamu idarelerinin stratejik planları, kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak hazırlanır. (2) Kamu idareleri, stratejik planlarını hazırlarken orta vadeli programda yer alan amaç, politikalar ve makro büyüklükler ile orta vadeli mali planda belirlenen teklif

²⁰⁷ Mehmet Aksaraylı, Haluk Egeli, Kamil Tüğen ve Diğerleri, 2007, s.318.

²⁰⁸ A. Erdem, 2006, s.121-122.

²⁰⁹ A. Özen, 2008, s.229.

tavanlarını dikkate alarak yıllar itibarıyla amaç ve hedefler bazında kaynak dağılım tahmininde bulunur.”

5018 sayılı Kanun ile “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” gereği stratejik planlarla ilgili olarak kamu kurumları; kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.²¹⁰

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

Bakanlıkların ve Bakanlıklara bağlı ve ilgili kamu idarelerinin stratejik planlarının kalkınma planlarına ve programlara uygun olarak hazırlanmasından ve uygulanmasında Bakan sorumludur. Bu sorumluluk Yüksek Öğretim Kurulu, üniversiteler ve ileri teknoloji enstitüleri için Milli Eğitim Bakanlığı’na, mahalli idareler için İçişleri Bakanı’na aittir. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının hazırlanmasından ve uygulamasından Bakana, mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludur.²¹¹

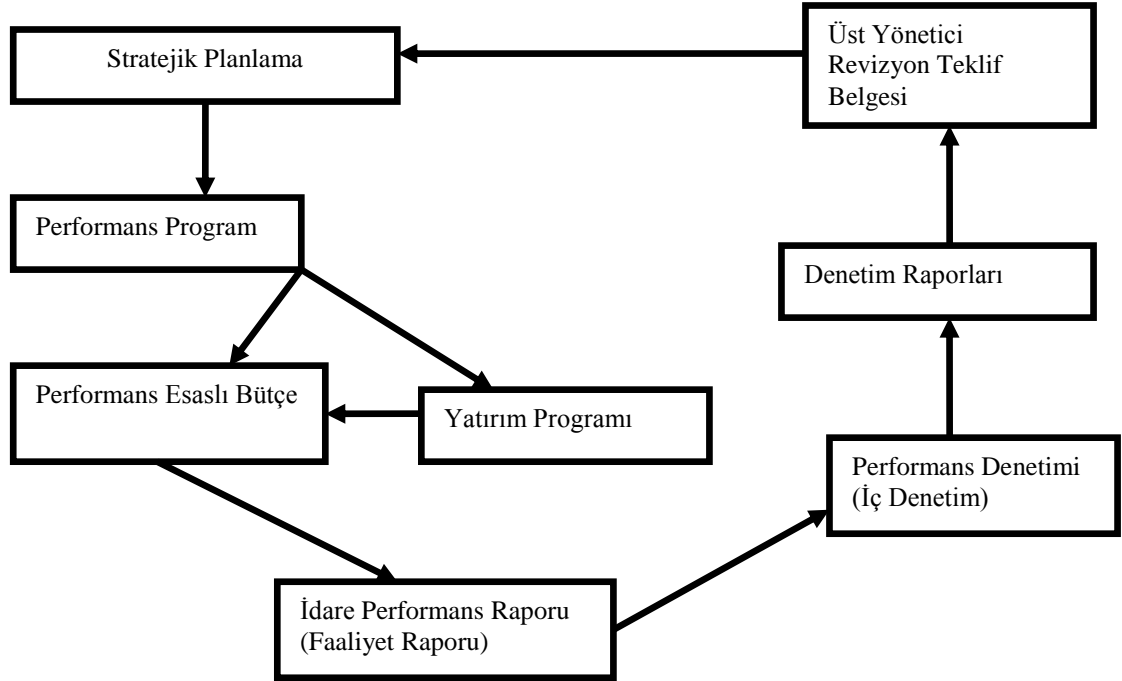
Aşağıdaki şekil incelendiğinde stratejik planın performans programına zemin oluşturduğu, uygulama sonunda elde edilen raporlara göre performans denetiminin gerçekleştirildiği ve bu raporlar dahilinde stratejik planların tekrar revize edilebildiği görülmektedir. Bu durum aynı zamanda beş yıl için hazırlanan bir stratejik planının

²¹⁰ a.g.e.,s.231.

²¹¹ M. Tamer,2009, s.60.

sürekli ve değişmeksizin gelecek beş yılı içermediğini de göstermektedir. Öyle ki hazırlanan bir plan çeşitli nedenlerden dolayı revize edilebilir ve bu doğrultuda amaç ve hedeflerinde değişiklikler söz konusu olabilir. Ancak burada önemli olan konu hiçbir stratejik planın bir kamu kurumunun gereğinden fazla kaynak talep etmesine imkan vermemesidir. Nitekim daha fazla kaynak alabilmek için kurumlar gerçek stratejik amaç ve hedeflerinin uzağındaki fazla bilgiyi stratejik planlarına koymakta ve sonuçta stratejik planlar işlevsiz hale gelebilmektedir.²¹²

Şekil-2-Stratejik Planlama Döngüsü



Kaynak:Ahmet Özen

Stratejik planlarla ilgili olarak üzerinde durulması gereken en önemli nokta, bu planların çok yıllı bazda ele alınması ve bütçeyle ilişkisinin kurulmasıdır. Buna stratejik planların ayakları yere basar hale getirilmesi de denilebilir. Bu durumda başka bir araç devreye girmektedir; bu araç da performans programıdır.²¹³

²¹² A. Özen,2008, s.233.

²¹³ Y. Köse,2008,s.139.

4.2.1.2.Performans Program

4.2.1.2.1.Tanım

Performans programı, “Bir mali yılda kamu idaresinin stratejik planlama doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını ve performans ölçümü yaparak ulaşılmaması istenilen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan, idare bütçesi ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına esas teşkil eden programdır.”²¹⁴

Performans programları, bir mali yılda yürütülecek faaliyetleri belirlediğinden detaylı bir ön çalışma ve değerlendirme gerektirmektedir ve hedefler ile göstergelerin doğru ve tam olarak oluşturulması, mali yılsonunda hazırlanacak faaliyet raporu ile performans değerlendirmesine temel teşkil ettiğinden önemli bir aşamadır. Bu aşamada gösterilecek dikkat ve özenin, PEB sisteminin sağlıklı işleyişini ve kamu kaynaklarının etkili ekonomik ve verimli kullanımını sağlayacağı, bu nedenle, faaliyet sonuçları üzerine yapılacak performans değerlendirmesi kadar, program hazırlığında yapılacak ön değerlendirmelerin de büyük önem arz edeceği belirtilmektedir.²¹⁵

4.2.1.2.2. Performans Programı Hazırlama Süreci ve Kapsamı

Stratejik planlar ve bütçeler arasındaki ilişki performans programları aracılığı ile kurulur. Performans programları; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve temel ilkeler çerçevesinde oluşturulan ve beş yıllık dönemi kapsayan stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturmaktadır.²¹⁶

Programın hazırlık sürecinde öncelikli stratejik amaç ve hedefler tespit edilerek, bu hedefler çerçevesinde performans hedefleri ve göstergeler belirlenmekte ve bu hedeflere yönelik faaliyetler belirlenerek gerekli kaynak ihtiyacı tespit

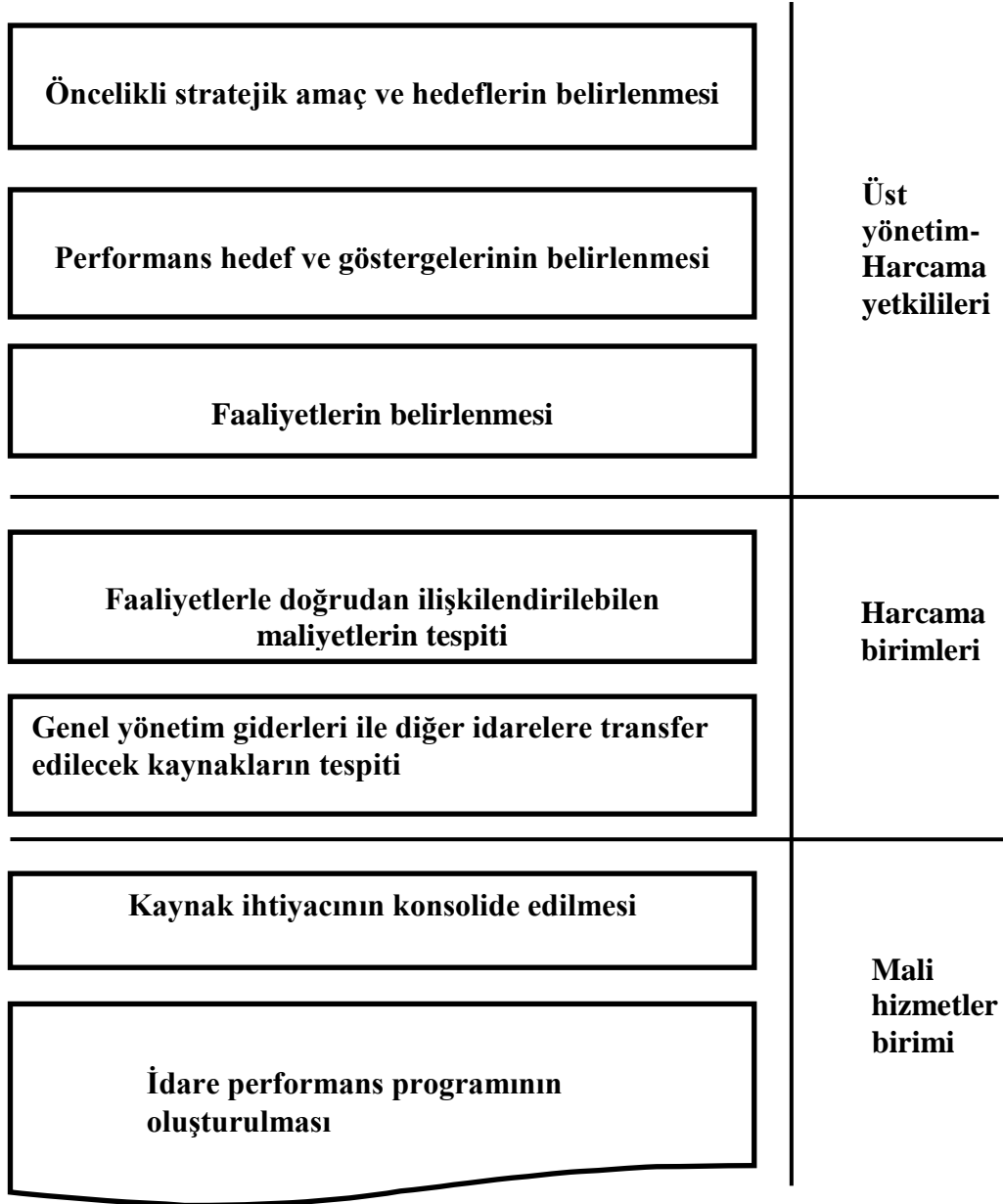
²¹⁴ H. Hüseyin Çevik, Turgut Göksu, Veysel K. Bilgiç ve Diğerleri, Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi, Seçkin Yayını, Ankara 2008, s.17.

²¹⁵ PEBR, 2004, s.16.

²¹⁶ N. Demirhan, 2011, s.94.

edilmektedir. Performans programı hazırlık çalışmalarına öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin belirlenerek başlanması program ile stratejik planlamanın birbiriyle bağlantısını ortaya koymaktadır.²¹⁷ Performans programının hazırlanmasının aşamaları aşağıda şekil olarak gösterilmiştir.

Şekil-3-Performans Programı Hazırlama Süreci



Kaynak:Performans Programı Hazırlama Rehberi

²¹⁷ A. Özen,2008,s.77.

4.2.1.2.2.1. Öncelikli Stratejik Amaç ve Hedeflerin Belirlenmesi

Kurum tarafından belirlenen misyon ve vizyon çerçevesinde ortaya konulan stratejik amaçlar ve bu amaçlarla ilgili hedeflerin hangilerinin öncelik hakkına sahip olduğunun değerlendirilmesi kaynakların verimli kullanılması açısından oldukça önemlidir. Bu nedenle kurum tarafından, hangi faaliyetlerin daha hızlı yapılması gerektiği, hangi faaliyetlerin daha sonraya bırakılabileceği konularında eylem planları ortaya konulabilir. Söz konusu planlar hazırlanırken kuruluşun yetki alanı dahilinde; kalkınma planlarının, yıllık programların, bölgesel programların, hükümet programlarının, ekonomik programların ve varsa özel düzenlemelerin dikkate alınması gerekmektedir.²¹⁸

Stratejik planda ortaya konulan stratejik hedefler çok sayıda olabilirken, o yıl için belirlenen performans hedefinin o kadar çok olmasına gerek yoktur. Çünkü stratejik hedeflerin hepsinin o yılki performans hedefinde gösterilmesine gerek yoktur. Bunlar için daha sonraki yıllarda performans hedefi konulabilir.²¹⁹

Yapılan öncelik sıralamasında, kurum veya kuruluş, her bir stratejik amaca ait hedefleri bu başlık altında ayrıntılı olarak açıklayacak ve bu hedeflere ulaşmak için gerekli olan faaliyetleri detaylı bir şekilde anlatacaktır.²²⁰

4.2.1.2.2.2. Performans Hedefi ve Göstergelerinin Belirlenmesi

Performans hedefleri; Kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedeflerdir.²²¹

Performans hedeflerinin belirlenmesi aşamasında temel kısıt idarenin program döneminde sahip olabileceği kaynaklardır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri açısından kaynakların sınırını orta vadeli mali plan ile belirlenen

²¹⁸ M. Ünal,2007,s.60.

²¹⁹ A. Özen,2008,s.240.

²²⁰ M. Ünal,2007,s.60.

²²¹ Performans Programı Hazırlama Rehberi, 2009,s.7.

ödenek teklif tavanları ve idarelerin bütçe dışından sağlayabileceği diğer kaynaklar oluşturmaktadır. Genel yönetim kapsamındaki diğer kamu idareleri de sahip oldukları bütçe içi ve dışı kaynaklar ölçüsünde hedeflerini belirlerler.²²²

Performans hedefleri idare düzeyinde belirlenen ve bir veya birden fazla harcama birimini ilgilendiren hedeflerdir. Ancak her birimin mutlaka performans hedefleriyle ilişkilendirilmesi zorunlu değildir. Program döneminde idarenin her bir stratejik hedefi için performans hedefi belirleme zorunluluğu bulunmadığı gibi stratejik hedeflerin performans hedefi olarak belirlenmesi de mümkündür.²²³

Bu kapsamda idare performans hedefleri;

- Belirlenen öncelikli amaç ve hedeflerle ilişkili olmalıdır,
- Performans programı hazırlama sürecinin başlangıç aşamasında üst yönetici ve harcama yetkilileri tarafından idare düzeyinde belirlenmelidir,
- İdarenin yürüttüğü faaliyetlerle gerçekleştirilebilir olmalıdır,
- Kaynakların sınırlılığı göz önünde bulundurularak belirlenmelidir,
- Belirli, ulaşılabilir, gerçekçi ve performans göstergeleri ile ölçülebilir olmalıdır,
- Çıktı-sonuç odaklı olmalıdır,
- Az sayıda belirlenmelidir²²⁴.

Performans göstergeleri ise, performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek, değerlendirmek ve izlemek üzere kullanılan araçlardır.²²⁵ Performans

²²² a.g.e.,s.13.

²²³ a.g.e.,s.,13.

²²⁴ a.g.e.,s.14.

²²⁵ a.g.e.,s.13.

göstergeleri ölçülebilir olmalıdır. Performans göstergelerinin ölçülebilmesi için kurum içi çok iyi bir veri bankası olmalıdır.²²⁶

Performans göstergeleri;

- Performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ölçebilmelidir,
- Ölçülebilir, ulaşılabilir, güvenilir veri sunacak nitelikte olmalıdır,
- Hem geçmiş dönemlerin hem de diğer idarelerin benzer göstergeleriyle karşılaştırılabilir olmalıdır,
- Verilerinin elde edilme ve değerlendirme maliyetleri makul ve kabul edilebilir bir seviyede olmalıdır.²²⁷

4.2.1.2.2.3. Faaliyetlerin Belirlenmesi

Kamu idareleri, bu aşamada, önceki aşamada belirlenen performans hedeflerini gerçekleştirmek üzere hangi tür faaliyetleri yerine getireceklerine karar verirler. Stratejik amaç ve hedefler ile performans hedefleri, idarenin neyi başaracağını, faaliyetler ise bunun nasıl başarılacağını ifade etmektedir. Faaliyetlerin belirlenmesi, harcama birimlerinin etkin olarak içinde bulunduğu bir süreçtir. Faaliyetler oluşturulurken başka faaliyetlerle çakışmamasına, yetki ve sorumlulukların açık olarak belirlenmesine dikkat edilmelidir. Bu kapsamda performans yönetimi ve hesap verebilirlik açısından faaliyet sorumlularının belirlenmesi gereklidir.²²⁸

Hedeflerin gerçekleşmesine yönelik olarak doğru faaliyetlerin belirlenmesi ve bunların maliyetlerinin gerçeğe en yakın şekilde hesaplanması, mal ve hizmet üretimine ilişkin daha isabetli tercihler yapılması, kaynakların amaç ve hedeflere

²²⁶ A. Özen,2008,s.241.

²²⁷ PPHR,2009,s.14.

²²⁸ PEBR,2004,s.18-19.

tahsis edilmesini öngören bütçeleme anlayışının işlerlik kazanması açısından büyük önem taşımaktadır.²²⁹

Bir faaliyetin bir performans hedefi ile ilişkilendirilmesi tercih edilmelidir. Ancak bir faaliyet birden fazla performans hedefi ile ilişkilendirilebiliyor ise öncelikle performans hedeflerinin toplulaştırılması, bu mümkün olmuyor ise faaliyetin hedeflere uygun olarak bölünerek ayrı faaliyetler olarak yeniden tanımlanması, bu da mümkün olmuyor ise faaliyet maliyetlerinin mükerrerliğe yol açmayacak şekilde performans hedefleriyle ilişkilendirilmesi yoluna gidilmelidir.²³⁰

Faaliyetler belirlenirken aşağıda yer alan hususlar dikkate alınır;

- İdarenin görev ve yetkileri çerçevesinde yürüteceği ve elindeki kaynakları tahsis edeceği iş ve hizmetleri yansıtmalıdır,
- Performans hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmelidir,
- Aynı hedef altındaki faaliyetler birbirleriyle çelişmemeli, hedefin gerçekleşmesi açısından tamamlayıcı olmalıdır,
- Bir hedefe yönelik olarak fazla sayıda faaliyet belirlenmemelidir. Benzer nitelik taşıyan faaliyetler ayrı ayrı gösterilmemeli ve tek bir faaliyet olarak belirlenmelidir,
- Ekonomik sınıflandırmanın cari, sermaye, transfer ve borç verme unsurlarından bir veya daha fazlası aynı faaliyet içerisinde yer alabilir,
- Hedefin gerçekleşmesine ne ölçüde katkı sağlayacağı tanımlanabilir olmalıdır,
- Uygulanabilir olmalıdır,
- Maliyetlendirilebilmelidir,

²²⁹ PPHR,2009,s.14.

²³⁰ a.g.e.,s.15.

- Girdi niteliğinde faaliyet belirlenmemelidir.²³¹

4.2.1.2.2.4. Kaynak İhtiyacının Belirlenmesi

Kamu idareleri, kendilerinden beklenen ürün ve hizmetleri sunabilmek üzere faaliyetler yürütmektedirler, bu nedenle de çeşitli kamu kaynaklarını kullanırlar. Bir performans hedefine ilişkin faaliyet maliyetlerinin toplamı performans hedefinin maliyetini, bir stratejik amaç ve hedefe ilişkin performans hedeflerinin maliyetlerinin toplamı ise ilgili amaç ve hedefe ulaşmanın maliyetini göstermektedir.²³²

Performans programı hazırlık sürecindeki en önemli aşamanın kaynak ihtiyacının belirlenmesi aşamasıdır. Literatürde, kamu hizmetlerini sunabilmek için faaliyet yürüten kamu idarelerinin bu faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinin bir maliyeti söz konusudur ve bu durumda da idarenin kaynak ihtiyacının belirlenmesi, faaliyet maliyetinin tespiti ile başlayacağı belirtilmiştir.²³³ Faaliyet maliyetlerinin tespiti ise; Bütçenin hazırlanmasına yardımcı olmak, politika seçeneklerinin maliyetini hesaplamak ve değerlendirmek, hesap verebilirliğin sağlanmasına yönelik maliyet bilgilerini üretmek, kamu ürün ve hizmetlerinin birim maliyetlerini ortaya koymak açısından önemlidir.²³⁴

Ayrıca faaliyetlerin maliyet yapısının analizi, planların oluşturulmasına, süreçlerin kontrolüne ve stratejik kararların alınmasına yardımcı olur. Bu analizin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için, faaliyetlerin hangi tür maliyetleri ortaya çıkardığı, bu maliyetlerin özellikleri, faaliyet düzeyiyle ilişkileri, iş süreçleriyle etkileşimi, girdi fiyatlarının yapısı, alternatif girdilerin varlığı gibi hususların değerlendirilmesi gerekir.²³⁵

²³¹ a.g.e.,s.15.

²³² PEBR,2004,s.19-20.

²³³ M. K. Mutluer,E. Öner,Ahmet Kesik,2007,s.126.

²³⁴ PEBR,2004,s.19.

²³⁵ M. Ünal,2007,s.61.

Faaliyet maliyeti tespit edilirken faaliyet ile doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetler dikkate alınmalıdır. Doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetler faaliyetin gerçekleştirilmesi

halinde ortaya çıkacak maliyetlerdir. Diğer bir deyişle faaliyetten vazgeçilmesi halinde ortadan kalkacak maliyetlerdir. Maliyetlerin tespitinde aşağıdaki hususlar dikkate alınır;

- Faaliyet maliyetinin tespitinde bütçe içi kaynakların yanı sıra varsa bütçe dışı kaynaklara da yer verilir,
- Her bir faaliyet için hesaplanacak maliyet tutarlarından bütçe kaynakları ile finanse edilen kısımları analitik bütçe sınıflandırmasının ekonomik kodlarına uygun olarak belirlenir.
- Maliyetlendirmelerde girdi fiyatları ve diğer ekonomik değerler gerçeği ortaya koymalı, tahmini belirlemeler gerçekçi öngörülere dayanmalıdır,
- Kaynaklarla faaliyetler arasındaki ilişki iyi kurulmalı, kullanılacak olası oransal yöntemler tutarlı ve açıklanabilir olmalıdır.²³⁶

4.2.1.2.2.5. Kaynak İhtiyacının Konsolide Edilmesi

Performans programının kaynak ihtiyacı; faaliyetlerin maliyeti, genel yönetim giderleri ve diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar toplamından oluşmaktadır.²³⁷

Genel yönetim giderleri, faaliyetler ile doğrudan ilişkilendirilemeyen ve faaliyet maliyetlerine dahil edilemeyen ancak, idarenin kurumsal ve yönetsel ihtiyaçlarının karşılanması için yapılması gereken genel giderlerdir. Başka bir ifade ile, birden fazla faaliyete ya da faaliyetle birlikte kurumsal ihtiyaçlara hizmet eden ancak, faaliyet maliyetine dahil edilemeyen giderler, genel yönetim giderleri içerisinde yer alacaktır. Hizmet binalarının temizlik ve aydınlatma giderleri gibi giderler bu

²³⁶ PPHR,2009,s.16.

²³⁷ a.g.e.,2009,s.18.

kapsamda değerlendirilebilir. Ancak, bir bina tek bir faaliyet için kullanılıyor ise, bu binaya ilişkin bu tip giderler, faaliyet maliyeti içerisinde dahil edilmelidir.²³⁸

Diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar, idarenin bütçesinde yer almakla birlikte performans hedefleriyle ilişkili olmayan ve bütçe uygulama sürecinde diğer idarelere transfer edilerek, transfer edilen idarenin ihtiyaçları için kullanılacak kaynaklardır. Ancak, diğer idarelere transfer edilmekle birlikte transfer eden idarenin ihtiyaçları için kullanılacak kaynaklar, diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar içerisinde gösterilmeyecek olup, faaliyet maliyeti ya da genel yönetim giderleri içerisinde yer alacaktır.²³⁹

4.2.1.2.2.6. Performans Programının Oluşturulması

Performans programı yukarıdaki aşamalardan geçerek her bir faaliyet için oluşturulan maliyet ve performans bilgileri kullanılarak üst yönetici gözetiminde mali hizmetler birimlerince hazırlanır. Mali hizmetler birimleri idare düzeyindeki konsolidasyon ve kaynak ihtiyacının tespitine ilişkin çalışmaları tamamladıktan sonra Performans Programlarını oluştururlar.²⁴⁰

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri performans programlarını e-bütçe sistemi üzerinden hazırlayarak bütçe teklifleri ile birlikte, Maliye Bakanlığına ve Kalkınma Bakanlığına göndereceklerdir.²⁴¹

Bir mali yıl için hazırlanmakta olan performans programları hazırlanırken, stratejik planla uyumlu olmasına, geçmiş yıllar performans programları ile karşılaştırılabilir olmasına, anlaşılır ve sade bir dille yazılmasına dikkat edilmelidir.²⁴²

²³⁸ a.g.e.,s.18.

²³⁹ PEBR,2004,s.18.

²⁴⁰ F. Yardımcıoğlu,2006,s.93.

²⁴¹ PPHR,2009,s.19.

²⁴² F. Yardımcıoğlu,2006,s.93-94.

4.2.1.2.3.Performans Programının Önemi

TBMM’de bütçe tasarıları ile birlikte görüşülecek olan performans programları, bütçe ile ilgili kararlar verilirken milletvekillerine kamu idareleri hakkında (teşkilat yapısı, yönetim sistemi vb.) önemli bilgiler sunmalarından dolayı önemli bir fonksiyon icra ederler. Performans programları sayesinde, kurumların kaynakları ile ne kadar ve hangi kalitede çıktı elde edileceği görülebilecektir. Ayrıca kamu idareleri bütçelerini hazırlarken idarenin amaçlarını ve uygulayacağı politikaları ortaya koyabilecekler ve ayrıntılı bir değerlendirme yapmak durumunda kalacaklardır. Bu ise hesap verebilirlik ve mali saydamlığa katkı sağlarken, aynı zamanda kamu idarelerinde çıktı ve sonuca odaklı bir kültürün ve anlayışın gelişmesine ve bu konuda idarelerce bilgi üretilmesi ile beraber, idare çalışanlarının ve yöneticilerinin çıktı ve sonuç odaklı düşünmelerine ve karar almalarına yol açacaktır. Performans programı sayesinde geçmiş yıllarda ne kadar gider yapıldığı ve gelecek yıllarda ne kadar gider yapılacağı ve bu harcamalar sonucunda ne kadar ve hangi nitelikte çıktı üretileceği konusunda bilgilere sahip olunacağı için bütçe görüşmeleri daha nitelikle hale gelecektir.²⁴³

4.2.1.3.Faaliyet Raporu

Performans esaslı bütçeleme sürecinin nihai aşaması kamu kurumları tarafından hazırlanmakta olan faaliyet raporudur. Bu rapor mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu gerçekleştirmenin en önemli araçlarından biridir.²⁴⁴

Stratejik plana sahip bir kamu kurumu her yıl uygulamasının değerlendirilmesine yönelik faaliyet raporu hazırlamak zorundadır. Bu raporların hazırlanmasında temel sorumluluk kurumun üst yöneticisine ve kendilerine bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkililerine aittir. Bununla birlikte her kamu kurumunda faaliyet raporunun hazırlanması çalışmalarını birimler bazında

²⁴³ E. Oral,2005,s.128-129.

²⁴⁴ A. Özen,2008, s.78.

yürütülmekte, ilgili birimlerden gelen performans bilgileri neticesinde kamu kurumunun dönem sonu faaliyet raporu hazırlanmış olmaktadır. Bu raporlar, içerdikleri performans bilgileri sayesinde geribildirim mekanizması görevi görmekte ve uygulayıcılara performans amaç ile hedeflerinin ne düzeyde başarıldığı konusunda bilgi vermektedir.²⁴⁵

Performans raporu olarak da ifade edilebilecek faaliyet raporları mevcut performansı, bir performans amacının başarılmama nedenini ve tahmini başarıma sürecini kapsamaktadır. Böylece faaliyet raporları tıpkı çok yıllık bütçe lemede olduğu gibi hem geçmiş yıl uygulama sonuçlarını hem de gelecek dönem dahilinde performans hedeflerinin gerçekleştirilme düzeylerini ortaya koymaktadır. Bu yönüyle faaliyet raporları, taahhüt sözleşmesine benzer nitelik taşımakta ve başarıl amayan hedeflere ne zaman ulaşılacağı hususunda topluma hesap vermektedir. Böylece faaliyet raporlarının benzer türdeki raporlardan farkı ortaya çıkmaktadır. Çünkü sadece faaliyet raporunda uygulama sonuçları ile birlikte ulaşıl amayan hedeflere ulaşmaya yönelik taahhütler resmileştirilmektedir. Ayrıca hazırlanan her faaliyet raporu kurumun mevcut stratejik planına yönelik geribildirim sağlayarak bu planların doğru şekilde revize edilmesine olanak sağlamaktadır.²⁴⁶

Maliye Bakanlığı'nın 17 Mart 2006 tarihli ile 26111 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik"te faaliyet raporlarının hazırlanması ile ilgili ilkeler şu şekilde belirlenmektedir:

"Sorumluluk ilkesi: Faaliyet raporları mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde hazırlanır.

Doğruluk ve tarafsızlık ilkesi: Faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin doğru, güvenilir, önyargısız ve tarafsız olması zorunludur.

²⁴⁵ a.g.e.,s.78.

²⁴⁶ a.g.e.,s.78-79.

Açıklık ilkesi: Faaliyet raporları, ilgili tarafların ve kamuoyunun bilgi sahibi olmasını sağlamak üzere açık, anlaşılır ve sade bir dil kullanılarak hazırlanır. Raporlarda teknik terim ve kısaltmaların kullanılması durumunda bunlar ayrıca tanımlanır.

Tam açıklama ilkesi: Faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin eksiksiz olması, faaliyet sonuçlarını tüm yönleriyle açıklaması gerekir. İdarenin faaliyetleriyle ilgisi olmayan hususlara faaliyet raporlarında yer verilmez.

Tutarlılık ilkesi: Faaliyet sonuçlarının gösterilmesi ve değerlendirilmesinde aynı yöntemler kullanılır. Yöntem değişiklikleri olması durumunda, bu değişiklikler raporda açıklanır. Faaliyet raporları yıllar itibarıyla karşılaştırmaya imkân verecek biçimde hazırlanır.

Yıllık olma ilkesi: Faaliyet raporları, bir mali yılın faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde hazırlanır.”

Yönetmelikte birim faaliyet raporları ise şu şekilde belirtilmektedir:

“1) Birim faaliyet raporu; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin bütçelerinde kendisine ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanır.

(2) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının ilgili mali yıla ilişkin birim faaliyet raporları harcama yetkilileri tarafından izleyen mali yılın en geç Mart ayı sonuna kadar üst yöneticiye sunulur.

(3) Mahalli idareler harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporları, izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar üst yöneticiye sunulur.

(4) Üst yönetici, harcama birimlerinin faaliyetlerini ve performansını izleyebilmek amacıyla, harcama yetkililerinden üç veya altı aylık birim faaliyet raporları isteyebilir.

(5) Birim faaliyet raporu hazırlayan harcama yetkilileri, raporun içeriğinden ve raporda yer alan bilgilerin doğruluğundan üst yöneticiye karşı sorumludur.”

Yönetmelikte idare faaliyet raporu hazırlanması ile ilgili şu hükümler bulunmaktadır:

“(1) İdare faaliyet raporu, birim faaliyet raporları esas alınarak, idarenin faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde üst yönetici tarafından hazırlanır.

(2) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının ilgili mali yıla ilişkin idare faaliyet raporları üst yöneticileri tarafından izleyen mali yılın en geç Nisan ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanır. Bu raporların birer örneği aynı süre içerisinde Sayıştay’a ve Bakanlığa gönderilir.

(3) Mahalli idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarından; il özel idarelerinin faaliyet raporları Mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından il genel meclisine, belediyelerin faaliyet raporları Nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından belediye meclisine, mahalli idare birliklerinin faaliyet raporları ise Nisan ayında birlik başkanı tarafından birlik meclisine sunulur.

(4) İl özel idarelerinin faaliyet raporları Mart ayı sonuna kadar; belediyelerin faaliyet raporları ile mahalli idare birliklerinin faaliyet raporları ise Nisan ayı sonuna kadar üst yöneticileri tarafından kamuoyuna açıklanır. Bu raporların birer örneği aynı süreler içinde Sayıştay’a ve İçişleri Bakanlığı’na gönderilir.

(5) Diğer mahalli idarelerin faaliyet raporlarının hazırlanması ve sunulmasında belediyeler için belirlenen sürelerle uyulur.

(6) Sayıştay, Bakanlık veya İçişleri Bakanlığınca istenilmesi halinde faaliyet raporları ayrıca elektronik ortamda da gönderilir.

(7) Üst yöneticiler, idare faaliyet raporlarının içeriğinden ve raporlarda yer alan bilgilerin doğruluğundan ilgili Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludur.”

Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu genel olarak değerlendirildiğinde Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı’nın bu belgeler

açısından temel belirleyici kurumlar olduğu görülmektedir. Maliye Bakanlığı, performans programı ve faaliyet raporuna ilişkin usul ve esasları belirlemede yetkili kurumdur. Stratejik planlama açısından ise Kalkınma Bakanlığı temel belirleyici kurumdur. Performans programı ve faaliyet raporuna ilişkin ilgili rehberin Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmış olmasından dolayı bu iki belge içerik olarak aynı şekilde düzenlenmektedir. Yani kamu kurumlarındaki her birim önce kendi performans programını hazırlamakta ve mali yıl sonunda ise bu belgedeki hedeflerin ne kadarına ulaşıldığını gösteren faaliyet raporunu düzenlemektedir. Bununla birlikte Kalkınma Bakanlığı tarafından düzenlenmiş olan stratejik planın hazırlanmasına yönelik rehberde ise kamu kurumlarının stratejik planlarını kurum bazında hazırlamaları esas kılınmıştır. Dolayısıyla kamu kurumları gerek stratejik plan hazırlarken gerekse bu plana uygun performans programı ile faaliyet raporu düzenlerken performans hedeflerini doğru şekilde tespit etmelidir. Ancak bu sayede stratejik plan ile performans programı ve faaliyet raporu arasında koordinasyon sağlanabilir.²⁴⁷

4.2.1.4. Stratejik Plan –Performans Program-Faaliyet Raporu İlişkisi

Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu birbirini izleyen ve birbirinden ayrılmayan bir sistemi oluşturan parçalardır. Kamu idarelerince hazırlanacak olan stratejik planlar ile kamu idarelerinin misyonları, vizyonları, sonuç odaklı ve orta ve uzun vadeli stratejik amaçları ve her bir stratejik amaçla ilgili orta vadeli ve ölçülebilir stratejik hedefleri oluşturulmaktadır. Daha sonra oluşturulan stratejik hedeflerden öncelikli olanlar seçilerek bu hedefler doğrultusunda kamu idarelerinin yıllık performans hedefleri oluşturulmakta ve bu hedefler ile belirlenen performans göstergeleri performans programlarında yer almaktadır. Performans göstergeleri, yürütülecek faaliyetler ile performans hedeflerine ne derece ulaşıldığını çeşitli açılardan ölçmeye yarayan araçlardır. Performans hedeflerinin

²⁴⁷ a.g.e.,s.249.

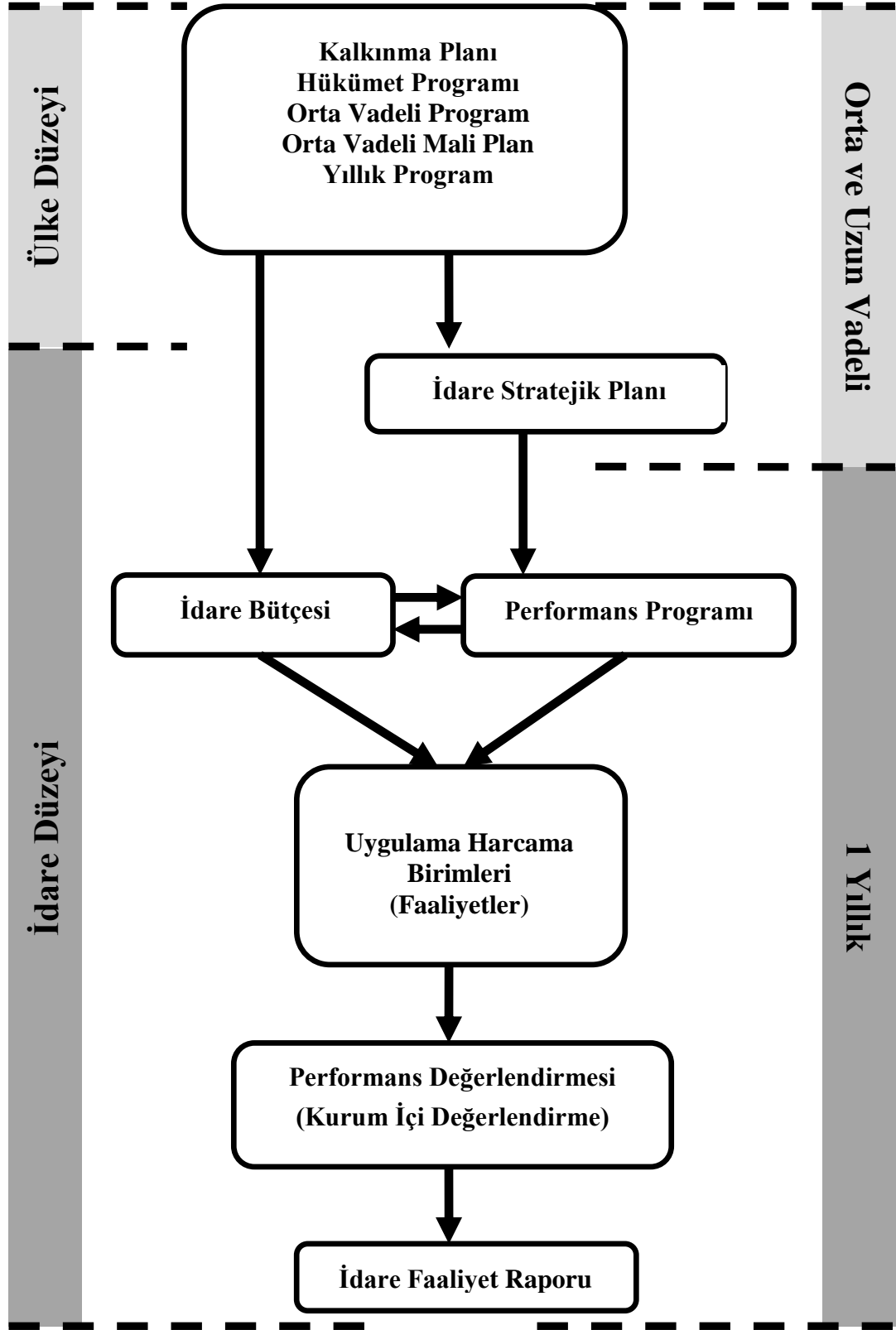
belirlenmesinden sonra faaliyetler belirlenmektedir. Kamu idareleri ilgili mali yılda belirledikleri performans hedeflerine ulaşmak için alternatif yöntemler arasından kendilerine en uygun olanı ön değerlendirme yaparak belirlemekte ve izleyecekleri yola göre yürütecekleri faaliyetleri ortaya koymaktadırlar. Kısaca bu aşamada, belirlenen performans hedeflerinin gerçekleştirebilmek için hangi tür faaliyetlerin yerine getirileceğine karar verilmektedir. Faaliyetlerin yürütülebilmesi için kamu kurumlarının kaynağa ihtiyaçları vardır ve bu çerçevede sürecin dördüncü aşaması kaynak ihtiyacının belirlenmesidir. Kaynak ihtiyacının belirlenmesi için yürütülecek olan faaliyetlerin maliyetlerinin belirlenmesi gerekmektedir. Son adım olarak tüm faaliyetlerin kaynak ihtiyacı ile genel yönetim giderleri ve diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar konsolide edilerek ve bütün bu bilgiler kullanılarak performans programı hazırlanmaktadır.²⁴⁸

Performans programları stratejik planlarda belirlenen misyon, vizyon ve stratejik amaç ve hedefler çerçevesinde hazırlanmaktadır. Bu sebeple performans programlarında kamu idarelerinin stratejik planlarında belirlenmiş olan vizyon, misyon ile stratejik amaç ve hedeflerine performans programlarında da yer verilmektedir

Stratejik plan-performans programı ve bütçe arasındaki ilişki aşağıda şekil olarak gösterilmiştir

²⁴⁸ F. Yardımcıoğlu,2006,s.97-98.

Şekil-4- Stratejik Plan, Performans Programı ve Bütçe İlişkisi



Kaynak: Performans Programı Hazırlama Rehberi

5.SONUÇ

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş süreci içerisinde dünyada yaşanan hızlı değişim, küreselleşme ve bilgi toplumunun gerektirdiği yönetim anlayışına dayalı bir kamu yönetimi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda da birçok ülke kamu yönetimlerinde anlayış ve uygulama değişikliğine gitmişlerdir.

Yeni kamu yönetimi anlayışına paralel olarak kamu mali yönetim sistemleri de büyük değişikliğe uğramıştır. Kamu mali yönetim sisteminde yaşanan çarpıcı gelişmeler genel olarak gelişmiş ülkelerde ortaya çıkmıştır. Uluslararası kuruluşların da çabaları ile gelişmekte olan ülkeler yaşanan bu gelişmelerden çabucak etkilenmişlerdir.

Bu tür gelişmelere Türkiye açısından baktığımızda, ülkemizde de reform arayışları hep gündemde olmuştur. Özellikle IMF ve Dünya Bankası tarafından önerilen hususlar, Avrupa Birliği uyum süreci çalışmaları dolayısıyla, son yıllarda kamu mali yönetimi alanında önemli düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan düzenlemelerin en başında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kabul edilmesi gelmektedir. Bu kanun ile kamu mali yönetimi yeniden yapılandırılmakta, hesap verme sorumluluğu, saydamlık, kaynakların verimli kullanılması gibi kavramlar ön plana çıkmaktadır. Getirilmeye çalışılan sistem ile uyumlu olarak, bütçeleme sisteminde değişikliğe gidilerek performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiştir.

Performans esaslı bütçeleme sistemi, kamu idareleri tarafından hazırlanan stratejik planda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu bütçelerin oluşturulmasını öngören ve kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, stratejik planlarda belirlenen performans kriterlerinin bu bütçe yapısı ile sağlanıp sağlanmadığını kontrol eden bir bütçeleme tekniğidir.

Türkiye’de PEB’nin unsurları olarak stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları belirlenmiştir. Bu bağlamda kamu kurumları orta ve uzun vadeli amaçlarını ve hedeflerini stratejik planlarda belirleyeceklerdir. Burada belirlenmiş olan amaç ve hedeflerle bütçe bağlantısı kurumlarca her yıl hazırlanacak olan performans programları ile kurulacaktır. Performans programları ile orta ve uzun vadeli hedefler ve yıllık performans hedefleri ve bu hedefler doğrultusunda gerçekleştirilecek olan faaliyet ve projelerin neler olduğu belirlenerek kaynak tahsisi yapılacaktır. Yıllık performans hedefleri ile ilgili performans göstergeleri oluşturularak, mali yıl sonunda kurumların oluşturdukları hedefler ve göstergeler çerçevesinde değerlendirilmesi yapılacak, sonuçlara faaliyet raporlarında yer verilecektir. Faaliyet raporları esas alınarak gelecek yıllardaki kaynak tahsisinin yapılması ve hesap verebilirlik ve saydamlığa katkı sağlanması amaçlanmaktadır. Tüm bu unsurların haricinde sisteme özellikle saydamlık ve hesap verebilirlik konusunda sağlayacakları katkılar açısından sistemin tamamlayıcı unsurları olarak, “Tahakkuk Esaslı Muhasebe, Çok Yıllı Bütçeleme ve Analitik Bütçe Sınıflandırması” belirtilebilir.

KAYNAKÇA

AKSARAYLI Mehmet, EGELİ Haluk, TÜĞEN Kamil ve Diğerleri, Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Etkinliğinin Belirleyicileri: Türkiye'deki Kamu Kurumlarının Analizi, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, sayı 3(2007).

AKTAN Coşkun Can ve TÜĞEN Kamil, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, içinde Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Ed. Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayınları, Ankara 2006.

ARIN Tülay, KESMEZ Necdet, GÖREN İhsan, Parlamento ve Sayıştay Denetimi, Tesev Yayını, İstanbul 2000.

BAYAR Doğan, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Ne Getir(m)iyor?, Maliye Dergisi, sayı 144(2004).

BİRCAN İsmail, Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon, Planlama Dergisi, 2002 DPT'nin 42. Kuruluş yılı Özel Sayı.

BUDAK Gülay, Öğrenen Örgütlerde Stratejik Planlama ve Stratejik Öğrenme, Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi, sayı /1(2000).

CANDAN Ekrem, Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara 2007.

ÇEVİK H. Hüseyin, GÖKSU Turgut, BİLGİÇ Veysel K. ve Diğerleri, Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi, Seçkin Yayını, Ankara 2008.

DEMİRHAN Nazife, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Yönetim Sistemi: Maliye Bakanlığı Uygulaması, (yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta 2011.

DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara 2000.

ERDEM Aybike, Stratejik Yönetim ve Kamu Örgütlerine Uygulanabilirliği, (yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin 2006.

ERÜZ Ertan, 5018 sayılı Kanuna Göre Performans Esaslı Bütçeleme, içinde Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Ed. Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayınları, Ankara 2006.

GÖZE Dilek, Kamu Mali Yönetiminde Performansın Yönetilmesi-İç Kontrolün Kurumsal Performansa Etkisi, (yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2008.

GÜÇLÜ Nezahat, Stratejik Yönetim, Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi, sayı 2(2003).

HASTÜRK Mesut, Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, <http://www.erkankaraarslan.org/includes/UserFiles/users/admin/File/4%20Nolu%20Makale.pdf>, [erişim 03.11.2011]

İLHAN Mustafa, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasının Bütçe ve Denetim Üzerine Etkileri, (yayımlanmamış yüksek lisans tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2007.

KILIÇ Mustafa, ERKAN Volkan, Stratejik Planlama ve Dengeli Performans Yönetimi Yaklaşımları Bir Arada Olabilir mi?, Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi, sayı 2(2006).

KÖSE Yunus, Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Türk Mali Yönetim Sistemine Etkileri,(yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya 2008.

KURNAZ Ahmet Cemil, Kamuda Performans Esaslı Bütçe Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi ve Bu Çerçeve de Part(Program Assessment Rating Tools) Sisteminin İncelenmesi, Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara 2010.

KUTLUCAN Kayhan Ümit, Belediyelerde Stratejik Plan Uygulaması, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2009.

LAMBA Mustafa, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Türk Bütçe Sistemine Getirdiği Yenilikler ve Kamu Mali Yönetimine Olası Etkileri, (yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyonkarahisar 2006.

MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI, Mesleki Gelişim İş Organizasyonu, Ankara 2001.

MUTLUER M. Kamil, ÖNER Erdoğan, KESİK Ahmet, Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2007.

NAFAK Mustafa, Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme’nin Türk Kamu Mali Yönetim ve Denetimi Üzerine Etkileri, (yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2009.

ORAL Esin, Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara 2005.

ÖZEN Ahmet, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara 2008.

Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, Aralık 2004.

Performans Programı Hazırlama Rehberi, 2009.

SÖYLER İlhami, Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler), Maliye Dergisi, sayı 152 (2007)

TAMER Mustafa, Stratejik Planlama ve Performans Programı, MTSAV Yayını, İzmir 2009.

TOPRAK Düriye, Türkiye’de Performansa Dayalı Mali Yönetim Çerçevesinde Stratejik Planlama, <http://idc.sdu.edu.tr/tammetinler/yonetim/yonetim10.pdf>, [erişim 03.11.2011]

TÜRK DİL KURUMU, <http://tdkterim.gov.tr/bts/> [erişim 15.11.2011]

ULUDÜZ Batuhan, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması, (yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2008.

ÜNAL Mesut, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü Örneği, (yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2007.

YARDIMCIOĞLU Fatih, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği,(yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya 2006.

YILMAZ Kutluhan, Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması, Sayıştay Dergisi, sayı 50-51.

YILMAZ Osman, Stratejik Planlama ve Kamusal Örgütlerde Esneklik Arayışları, içinde Kamu maliyesine yeni bir bakış(teori ve uygulama),(Ed. Nihat FALAY, Mehmet ŞAHİN,Ahmet KESİK), Seçkin Yayınları, 2006 Ankara.