

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ)
ANABİLİM DALI

KAMU MALİ YÖNETİMİNDE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA
STRATEJİK PLANLAMANIN ROLÜ

Yüksek Lisans Tezi

Emine SEZER

Ankara-2020

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ)
ANABİLİM DALI

KAMU MALİ YÖNETİMİNDE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA
STRATEJİK PLANLAMANIN ROLÜ

Yüksek Lisans Tezi

Emine SEZER

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Eda ÖZDİLER KÜÇÜK

Ankara-2020

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ)
ANABİLİM DALI

Emine SEZER

KAMU MALİ YÖNETİMİNDE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA
STRATEJİK PLANLAMANIN ROLÜ

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Eda ÖZDİLER KÜÇÜK

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

Prof. Dr. Hilmi Yılmaz
Doç. Dr. Eda Balıkcıoğlu
Doç. Dr. Eda Özdiğer Küçük

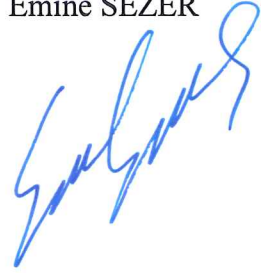
İmzası

Tez Sınavı Tarihi 03.01.2020.....

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(.31./01/2020.)

Emine SEZER



TEŞEKKÜR

Bu tez çalışmasının planlanmasından oluşumuna kadar geçen süreçte ilgi ve desteğini esirgemeyen, çalışmamı sonuçlandırabilmem açısından beni cesaretlendiren danışman hocam Sayın Doç. Dr. Eda ÖZDİLER KÜÇÜK'e teşekkürlerimi sunarım. Lisans öğrenimimden itibaren maliye alanındaki engin bilgisi ve tecrübeleri ile her daim ufkumu açan, çalışma konumun tespitinden itibaren hazırlanma sürecimde yönlendirmeleri ve önerileri ile tezimin son şeklini almasına büyük katkısı olan çok değerli hocam Sayın Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ'a yardımlarından dolayı teşekkürü bir borç bilirim. Çalışmamın başından itibaren rehberliği ve değerli katkıları ile desteğini hiçbir zaman esirgemeyen her aradığımda ilgiyle ve sabırla yardımcı olmaya çalışan Sayın Doç. Dr. Eda BALIKÇIOĞLU hocama çok teşekkür ederim. Ayrıca tezimi hazırlama sürecinde desteklerini benden esirgemeyen ve katkılarıyla her daim yanımda olan mesai arkadaşlarıma teşekkür ederim.

Son olarak, desteklerini ve bana olan güvenlerini her daim yanımda hissettiğim, beni bu günlere getiren anneme ve babama, öğrenciliğim boyunca başarılarıyla daima örnek aldığım abilerime, eşlerine ve bu zorlu süreçte desteğini esirgemeyen, stresimi paylaşan yol arkadaşım eşime sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Çalışma süresince tüm zorlukları paylaştığım ve hayatımın her evresinde bana destek olan, hayattaki en büyük şansım, diğer yarım, ikizim Aliye ERDÖNMEZ'e teşekkür ve minnetimi özellikle belirtmek istiyorum.

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
KISALTMALAR DİZİNİ.....	vi
TABLolar DİZİNİ.....	vii
ŞEKİLLER DİZİNİ	viii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİNDE YAŞANAN REFORM SÜRECİ VE MALİ DİSİPLİN KAVRAMI

1.1. KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM.....	5
1.1.1. Kamu Yönetiminin Tanımı	5
1.1.2. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı ve Geleneksel Kamu Yönetimine Yöneltilen Eleştiriler	6
1.1.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi	9
1.1.4. Geleneksel Yönetim Anlayışı ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırılması	12
1.1.5. Reform Hareketlerinin Kamu Mali Yönetimine Yansımaları.....	13
1.1.5.1. Kamu Mali Yönetiminde Reform İhtiyacı.....	14
1.1.5.2. Kamu Mali Reformunun Getirdikleri: İyi Yönetişim İlkelerine Genel Bakış	17
1.1.5.2.1. Saydamlık	18
1.1.5.2.2. Hesap Verebilirlik.....	19
1.1.5.2.3. Cevap Verebilirlik.....	22
1.1.5.2.4. Katılımcılık	22
1.1.5.2.5. Etkinlik.....	23
1.1.5.2.6. Eşitlik	24
1.1.5.2.7. Hukukun Üstünlüğü.....	25
1.2. MALİ DİSİPLİN KAVRAMI.....	26
1.2.1. Mali Disiplinin Tanımı.....	26
1.2.2. Mali Disiplinin Önemi	27
1.2.3. Mali Disiplinsizliğin Nedenleri.....	28
1.2.4. Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler	31
1.2.4.1. Bütçe Sistemiyle İlgili Düzenlemeler.....	32
1.2.4.1.1. Bütçe Kapsamının Genişletilmesi.....	33
1.2.4.1.2. Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Benimsenmesi	33

1.2.4.2. Kamu Harcamalarına Yönelik Uygulamalar	35
1.2.4.2.1. Kamu Harcamaları Yönetiminin İyileştirilmesi.....	35
1.2.4.2.2. Harcamalarda Fonksiyonel Sınıflandırmanın Uygulanması	37
1.2.4.3. Devlet Borçlanmasına Yönelik Uygulamalar.....	39
1.2.4.4. Kamu Gelirlerine Yönelik Uygulamalar	43
1.2.4.5. Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Sağlanmasına Yönelik Uygulamalar	44

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE STRATEJİK YÖNETİM

2.1. STRATEJİ KAVRAMI	49
2.1.1. Stratejinin Tanımı ve Kapsamı.....	49
2.1.2. Stratejinin Özellikleri	50
2.2. PLANLAMA KAVRAMI	51
2.2.1. Plan ve Planlama Kavramı	51
2.2.2. Etkili Bir Planlamanın Özellikleri.....	52
2.2.3. Plan Türleri.....	53
2.3. STRATEJİK PLANLAMA.....	56
2.3.1. Stratejik Planlamanın Tanımı.....	56
2.3.2. Stratejik Planlamanın Kapsamı ve Önemi	57
2.3.3. Stratejik Planlamanın Temel Özellikleri	58
2.3.4. Stratejik Planlamanın Faydaları	59
2.3.5. Stratejik Planlama İle Diğer Planlar Arasındaki Farklar.....	60
2.4. STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ.....	61
2.4.1. Hazırlık Çalışmaları	64
2.4.1.1. Planın Sahiplenilmesi	64
2.4.1.2. Planlama Sürecinin Organizasyonu.....	65
2.4.1.3. İhtiyaçların Tespit Edilmesi	65
2.4.1.4. Zaman Planı.....	65
2.4.1.5. Hazırlık Çalışma Programı	65
2.4.2. Durum Analizi.....	66
2.4.2.1. Tarihsel Gelişim	66
2.4.2.2. Kuruluşun Yasal Yükümlülükleri ve Mevzuat Analizi	66
2.4.2.3. Kuruluşun Faaliyet Alanları İle Ürün ve Hizmetlerinin Belirlenmesi ...	67
2.4.2.4. Paydaş Analizi	67
2.4.2.5. Kuruluş İçi Analiz ve Çevre Analizi (GZFT Analizi).....	67

2.4.3. Geleceğe Bakış	68
2.4.3.1. Misyon	69
2.4.3.2. Vizyon	69
2.4.3.3. Temel Değerler	69
2.4.3.4. Amaçlar	69
2.4.3.5. Hedefler	70
2.4.3.6. Performans Göstergeleri	70
2.4.3.7. Stratejiler	70
2.4.4. Maliyetlendirme	71
2.4.5. İzleme ve Değerlendirme	71
2.5. STRATEJİK YÖNETİM KAVRAMI	72
2.5.1. Stratejik Yönetimin Tanımı	72
2.5.2. Stratejik Yönetimin Amacı ve Kapsamı	73
2.5.3. Stratejik Yönetimin Temel Özellikleri	74
2.5.4. Stratejik Yönetimin Yararları	75
2.5.5. Stratejik Yönetim Süreci ve Aşamaları	76
2.5.5.1. Strateji Oluşturma	78
2.5.5.2. Stratejilerin Uygulanması	79
2.5.5.3. Uygulanan Stratejilerin Değerlendirilmesi ve Kontrol Edilmesi	79
2.6. STRATEJİK YÖNETİM VE STRATEJİK PLANLAMA İLİŞKİSİ	79
2.7. KAMU İDARELERİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE STRATEJİK YÖNETİM	81

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASI: STRATEJİK PLANLAMA İLE İLGİLİ ÇALIŞMALARA YÖNELİK BİR DEĞERLENDİRME

3.1. TÜRKİYE EKONOMİSİNDE MALİ DİSİPLİNSİZLİK SORUNU VE MALİ DİSİPLİNSİZLİĞİN NEDENLERİ	84
3.1.1. Türkiye’de Mali Disiplinsizliğin Ortaya Çıkış Süreci	85
3.1.2. Türk Bütçe Sisteminde Mali Disiplinsizlik Sorunu	88
3.1.2.1. Bütçe Uygulama Sürecinden ve Bütçe Kapsamından Kaynaklı Mali Disiplinsizlik	88
3.1.2.2. Bütçe Açıklarındaki Sürekli Artışın Nedenleri ve Açığın Ölçülmesinde Yaşanan Sorunlar	90
3.1.3. Kamu Harcama Yapısındaki Düzensizlikten Kaynaklı Mali Disiplinsizlik Sorunu	92
3.1.4. Kamu Gelirleri Sisteminden ve Borçlanmadan Kaynaklı Mali Disiplinsizlik Sorunu	96

3.2. TÜRKİYE’DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINA YÖNELİK DÜZENLEMELER	97
3.2.1. Türk Kamu Mali Yönetimini Değişime Götüren Süreç	98
3.2.2. Türk Kamu Mali Yönetiminde Reform Çalışmaları	100
3.2.3. Mali Disipline Yönelik Gerçekleştirilen Diğer Yasal Düzenlemeler.....	104
3.3. STRATEJİK PLANLAMA ANLAYIŞININ TÜRKİYE ÖZELİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ	107
3.3.1. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlamanın Gelişim Süreci ve Stratejik Planlama Çalışmaları	107
3.3.2. Stratejik Planlama Uygulamalarının Türk Kamu Sektörüne Sağlayacağı Faydalar.....	110
3.3.3. Kamu Kurumlarında Stratejik Planlama İle İlgili Yasal Düzenlemeler.....	112
3.3.3.1. Birincil Düzenlemeler.....	112
3.3.3.2. Diğer Düzenlemeler.....	113
3.3.4. Türk Kamu Yönetiminde Uygulanan Stratejik Planlama Modeli.....	116
3.4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ İLE YAŞANAN DEĞİŞİM ÇERÇEVESİNDE YENİ İDARİ YAPILANMA VE SORUMLULUKLAR....	119
3.5. TÜRK KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİNDE YAŞANAN DEĞİŞİKLİKLERİN STRATEJİK PLANLAMANIN GELİŞİM SÜRECİNE YANSIMASI.....	122
3.6. 5018 SAYILI KANUN VE STRATEJİK PLANLAMANIN MALİ DİSİPLİN İLE İLİŞKİSİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME.....	125
3.7. TÜRK KAMU İDARELERİNDE UYGULAMADA STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ VE ENERJİ SEKTÖRÜNDE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINA YÖNELİK ÇALIŞMALAR: ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI 2019-2023 STRATEJİK PLANI ÖRNEĞİ	138
SONUÇ	147
KAYNAKÇA.....	153
ÖZET	174
ABSTRACT	175

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	Avrupa Birliği
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
GSMH	Gayrisafi Milli Hâsıla
GSYİH	Gayrisafi Yurtiçi Hâsıla
GZFT	Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler
IMF	Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
OECD	Avrupa İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (Organization for Economic Cooperation and Development)
PFPSAL	Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan)
SGB	Strateji Geliştirme Birimleri
SPE	Stratejik Planlama Ekibi
SWOT	Strenght (Güçlü Yönler), Weakness (Zayıf Yönler), Opportunity (Fırsatlar) ve Threat (Tehditler)
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
YKY	Yeni Kamu Yönetimi
Vb.	Ve Benzeri

TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo 1: Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Arasındaki Örgütlenme ve Fonksiyonlara ilişkin Farklılıklar	12
Tablo 2: Toplam Mali Disiplini Uygulamaya Yönelik Kurumsal Düzenlemeler	36
Tablo 3: Stratejik Yönetim Süreci	63
Tablo 4: Bütçe Dışı Kamusal Harcama Alanları	90
Tablo 5: Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%) (2008-2017)	95
Tablo 6: Mali Disiplinin Sağlanmasına İlişkin 5018 Sayılı Kanun'da Yer Alan Hususlar	126
Tablo 7: Stratejik Plan İle İlişkili Bazı Kavramların Mali Disipline Katkısı	130
Tablo 8: Çıktı/Sonuç Odaklı Olmayan Performans Hedefleri	137
Tablo 9: Elektrik Enerjisi Sektörüne İlişkin Amaç, Hedef ve Göstergeler	143
Tablo 10: Doğalgaz Piyasası Sektörüne İlişkin Amaç, Hedef ve Göstergeler	144
Tablo 11: Petrol Piyasası Sektörüne İlişkin Amaç, Hedef ve Göstergeler	144
Tablo 12: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2015-2019 Stratejik Planı Tema:1 Tahmini Maliyeti	145
Tablo 13: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Planı Amaç:1 Tahmini Maliyeti	146

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1: İyi Yönetişimin İlkeleri.....	17
Şekil 2: Hesap Verme Sorumluluğunda Temel Araçlar ve Süreç.....	21
Şekil 3: Mali Disiplin İle Borç Yönetimi Politikası ve Borçların Sürdürülebilirliği İlişkisi	40
Şekil 4: Mali Disiplinsizliğin Borçlanmaya Etkisi	41
Şekil 5: Mali saydamlık Döngüsü.....	47
Şekil 6: Plan Türleri	54
Şekil 7: Geleceğe Bakış	68
Şekil 8: Stratejik Yönetimin Aşamaları	77
Şekil 9: Stratejik Yönetim, Stratejik Planlama ve Strateji Arasındaki İlişki	80
Şekil 10: Türk Kamu Yönetiminde Uygulanan Stratejik Planlama Modeli	117

GİRİŞ

Küresel çapta yaşanan değişime ayak uydurmak için her alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da tüm dünyada bir dönüşüm sürecine girilmiş ve değişimin temelini oluşturan ekonomik ve sosyal gelişmeler, toplumun ihtiyaçlarında artışı da beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla, ülkeler ortaya çıkan bu ihtiyaçların karşılanabilmesi amacıyla yetersiz kalan gelirlerine rağmen harcamalarını artırmak zorunda kalmıştır. Karşılığı olmayan harcamalar ise ekonomilerde gelir ve gider dengesinin bozulmasına yol açmış, böylece kamu mali yönetim sistemlerinde de köklü bir değişim kaçınılmaz hale gelmiştir. Diğer taraftan, son dönemlerde yaşanan ekonomik krizlerin temel nedeni olarak görülen mali alandaki dengesizlik sonucu ortaya çıkan kamu açığı sorunu ise birçok ülkede mali disiplinin üzerinde önemle durulması gereken konulardan biri olmasını sağlamıştır. Nitekim etkin bir kamu mali yönetiminin tesisi mali disiplinin varlığını zorunlu kılmaktadır.

Dünyadaki gelişmeler doğrultusunda ülkemizde de kamu yönetimi alanında önemli değişimler yaşanmıştır. Kamu hizmetlerine olan talep artışı gibi harcama artırıcı faktörlerin kamu açıklarını daha da derinleştirmesi sonucunda yaşanan ekonomik ve mali krizler ile birlikte mali disiplinin önemi daha iyi anlaşılmıştır. Ekonomimizde yaşanan tüm bu olumsuzluklar, kamu mali sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik baskı yaratmış ve modern bir mali yapının inşa sürecine girilmiştir. Bu amaçla, temelde “Uluslararası Para Fonu” programları çerçevesinde mali disiplinin sağlanmasına yönelik düzenlemeler ortaya konmuştur. Bu düzenlemelerden en önemlisi olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun kabulü ile mevcut sistemin yerine mali disiplin için temel olarak nitelendirilen hesap verebilirlik ve şeffaflık gibi mekanizmaları da içeren etkin bir mali yönetim ve kontrol sisteminin kurulması amaçlanmıştır. 2003 yılında

kabul edilen ve Avrupa Birliği'ne uyumu sağlayacak düzenlemeleri içeren söz konusu Kanun ile mali disiplinin sağlanmasına yönelik kurallar ortaya konmuştur.

Öte yandan, yaşanan gelişmelerin etkisiyle kamuda hizmet sunumunda ve kaynakların kullanımında planlama ihtiya ı ortaya çıkmıştır. Hem bu ihtiya ın karşılanabilmesi hem de yeni kamu yönetimi anlayışının bir gereği olarak, önceleri sadece özel sektörde uygulama alanı bulan “stratejik planlama” kavramı toplumsal hizmetlerin iyileştirilmesi ve etkinleştirilmesi amacıyla kamu kesimine de uyarlanmıştır. Böylece, kamu kurumları çevresindeki değişimlere ayak uydurabilmek ve iyi yönetim ilkelerine göre hareket edebilmek için stratejik planlama çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmeye başlamıştır. Başka bir ifadeyle, küresel sisteme ayak uydurma çabasının doğal bir sonucu olarak ortaya çıkan reform çalışmalarının temel dayanak noktalarından birini stratejik planlama anlayışı oluşturmaktadır. Bu bağlamda kamuda stratejik planlama, yönetimin işleyişinde etkinlik sağlanması ve vatandaşın talep ve isteklerine cevap verilebilmesi gibi idari ve toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında bir araç olarak kabul edilmektedir.

Türk kamu mali sisteminde mali disiplinsizlik sorunu son yirmi yıldır ekonominin gidişatına yön veren en önemli unsurlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yüzden mali sistemde etkinliğin sağlanması, içinde bulunduğumuz dönemde dikkate alınması gereken konuların başında gelmekte, bu amaçla atılması gereken en büyük adımlardan birini ise kamu kaynaklarının verimli kullanımına yönelik çalışmalar oluşturmaktadır. Ülkemizde bu amaçla yapılan reform çalışmaları kapsamında 5018 sayılı Kanun ile birlikte getirilen düzenlemelerden biri de yukarıda bahsedildiği üzere kamu kurumlarında stratejik planlama anlayışının benimsenmesi olmuştur. Kamu mali sistemimizde bu anlayışın benimsenmesinde; devletin sunduğu hizmetlerin kalitesinin artırılması, belirlenen hedef ve amaçlara ulaşılması, kamu harcamalarının sınırlandırılması ve kaynakların daha verimli kullanılabilmesi gibi çeşitli amaçlar yer almaktadır. Bunun yanı

sıra, stratejik planlama sayesinde vatandaşların kamu kurumlarından beklentileri karşılanabilecek, kısıtlı kamu kaynaklarının toplumun ihtiyaçlarını giderecek şekilde kullanılması sağlanarak vatandaş memnuniyeti gözetilebilecektir.

Bu noktadan hareketle çalışmada, kamu mali yönetiminde mali disiplinin sağlanmasında stratejik planlamanın rolü ve önemine değinilmekte olup öncelikle ülkemizde kamu idarelerinde uygulanan stratejik planlama yaklaşımı ele alınmaktadır. Ayrıca, son dönemde yaşanan gelişmeler ışığında hükümet sistemimizdeki değişikliklerin Türk kamu mali yönetim sistemine etkisi ve stratejik planlama yaklaşımının kamudaki gelişimi ve dönüşümü tüm yönleriyle analiz edilmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde, kamu mali yönetim sisteminde yaşanan reform süreci ile mali disiplin kavramına yer verilmiştir. Bu amaçla ilk olarak kamu yönetiminde yaşanan değişimi göstermek üzere geleneksel yönetim anlayışından yeni kamu yönetimine geçiş süreci anlatılmış, yeni kamu yönetiminin günümüzdeki karşılığı olan iyi yönetişimin temel ilkeleri bağlamında mali sistemde yaşanan değişim ortaya konulmuştur. Daha sonra, mali disiplin kavramının tanımı yapılarak mali disiplinsizliğe neden olan faktörler ele alınmıştır. Son olarak da mali disiplinin sağlanması kapsamında gerçekleştirilen düzenlemelere değinilmiştir.

İkinci bölümde, kamu mali yönetiminde stratejik planlama ve stratejik yönetim anlayışı kavramsal bir çerçevede ele alınmıştır. Öncelikle bu kavramların amacı, kapsamı, temel özellikleri ve kamu mali sistemine faydaları üzerinde durulmuştur. Akabinde, hazırlık çalışmalarından izleme ve değerlendirmeye kadar stratejik planlama sürecinin aşamaları detaylı olarak incelenmiştir. Daha sonra stratejik planlama ve stratejik yönetimin arasındaki ilişki ile bu iki kavramın kamu kesimindeki gelişimi ve önemi anlatılmıştır.

Çalışmanın son bölümünde ise, öncelikle Türkiye’de mali disiplinsizlik sorununun ortaya çıkış süreci ile mali disiplinsizliğin nedenleri üzerinde ayrıntılı olarak

durulmuştur. Daha sonra, Türk kamu mali sisteminde mali disiplinin sağlanmasına yönelik gerçekleştirilen düzenlemeler ele alınmış, mali sistemimizi değişime götüren sürecin genel bir değerlendirilmesi yapılarak değişime neden ihtiyaç duyulduğuna bakılmıştır. Devamında, ülkemizde 2000’li yıllar ile başlayan reform çalışmaları anlatılmış ve mali disiplinin sağlanmasında temel bir düzenleme olan “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”nun mali sistemimize getirdiği yeniliklere değinilmiştir. Bu bağlamda, söz konusu Kanun ile literatürümüze giren ve mali sistemimizdeki köklü dönüşümlerden biri olan stratejik planlama anlayışının ülkemizdeki gelişimi ile stratejik planlamaya ilişkin yasal düzenlemeler anlatılmıştır. Diğer taraftan, ülkemizdeki tüm bu değişim hareketlerinin mali disiplin ile ilişkisi üzerine bir değerlendirme yapılarak stratejik planlama anlayışının mali disiplinin sağlanmasındaki katkısı üzerinde durulmuştur. Son başlıklara gelindiğinde ise, ülkemizde son dönemde yaşanan değişikliklerin idari yapılanma ve sorumluluklardaki etkisi araştırılmış ve yönetim sistemimizdeki dönüşümün kamu idarelerinde yürütülen stratejik planlama uygulamaları üzerindeki yansımalarına yer verilmiştir. Çalışma sonuç bölümü ile sonlandırılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİNDE YAŞANAN REFORM SÜRECİ

VE MALİ DİSİPLİN KAVRAMI

1.1. KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM

1980'li yıllarda hızlanmaya başlayan ve küresel çapta etkili olan sürekli yenilenme ve değişim olguları; aşırı merkeziyetçi, kuralcı ve yeniliklere kapalı yapısıyla sorunların çözüme kavuşturulmasında yetersiz kalan geleneksel yönetim anlayışının tüm dünyada sorgulanmasına neden olmuştur. Uluslararası rekabetin de etkisiyle kamu mali yönetiminde etkin bir yeniden yapılanma ihtiyacı doğmuş ve tüm bu eksikliklerin giderilmesi ve dünyada yaşanan değişikliklerin takibinin yapılabilmesi amacıyla yeni kamu yönetimi (YKY) anlayışı önemli bir adım olarak ortaya çıkmıştır. Başka bir ifadeyle; “katı, hiyerarşik ve bürokratik” kamu yönetimi yerine, “esnek ve piyasa tabanlı” kamu yönetimine doğru bir geçişten söz edilmeye başlanmıştır.

1.1.1. Kamu Yönetiminin Tanımı

Yönetim; bir kuruma ait olan beşeri ve finansal kaynakların etkin ve yeterli bir şekilde planlanması, örgütlenmesi, kontrol edilmesi yoluyla kurumun amaçlarına ulaşabilmesinin sağlanması şeklinde tanımlanmaktadır (Gökçe ve Şahin, 2003:136). Yönetimde öncelikle kurumsal verimliliğin ve faaliyetlerde etkinliğin artırılması amaçlanmaktadır.

Kamu yönetimi kavramı ise, bütün bir toplumun sorunlarını çözme üzerine yapılandırılan ve kamu hizmetlerini yürüten bir idari mekanizma olarak tanımlanmaktadır. Toplumların genişlemesinin doğal sonucu olarak devletlerin yapısı ve

işlevlerinde de büyüme kaçınılmaz olmuş ve kamu yönetimi ile ilgili faaliyetler arttıkça bu kavramın kapsamı da genişlemiştir (Eryılmaz, 2014:9). Bununla birlikte, kamu yönetimi, “devlet faaliyetlerinin yerine getirilmesinde uygulanan yönetim sanatı ve bilim” olarak ifade edileceği gibi, kamu bürokrasisini ve onun vatandaşla ilişkisini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriden oluşan bir akademik disiplin olarak da tanımlanabilir. Kamu yönetiminin tarihsel temeline bakıldığında, insanların yerleşik bir düzene geçmesinden sonra kendi kendilerini yönetebilmeleri için kurumlar oluşturmaya dayandığı görülmektedir (Murat ve Bağdigen, 2008:4).

Temel amacı devletin, toplumun ihtiyaçlarını en etkin ve hızlı bir şekilde karşılaması olarak ifade edilen kamu yönetimi, en geniş anlamıyla, kamu düzeni, toplumsal barış ve adaletin sağlanması, kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanımına yönelik yürütülen tüm faaliyetler şeklinde ifade edilmektedir (Aydın, 2012:39). Ayrıca, yasaların uygulanması ve kamu politikalarının belirlenmesinde önemli bir rol üstlenmesi nedeniyle kamu yönetimi siyasi sürecin ayrılmaz bir parçası olarak da görülmektedir (Eryılmaz, 2014:11).

1.1.2. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı ve Geleneksel Kamu Yönetimine Yöneltilen Eleştiriler

19’uncu yüzyılda yönetimde yaygın olan yağma, istikrarsızlık, kayırmacılık sonucunda kamu yönetimi disiplininde bir ilk olan ve temeli büyük ölçüde; ideal bürokrasi modelini ortaya koyan Max Weber, kamu yönetiminin siyaset biliminden ayrılması gerektiği görüşünü savunan Woodrow Wilson ve bilimsel yönetim yaklaşımını sunan Frederick W. Taylor gibi batılı düşünürlerin fikirleriyle atılan geleneksel kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır. Böylece 19’uncu yüzyılın sonlarında başlayan ve 20’nci yüzyılın büyük kısmına hâkim olan geleneksel kamu yönetimi ile katı kurallara

dayanan bir bürokratik yönetim anlayışı ortaya konulmuş ve bu anlayışın devletlerde yaygınlaşmasıyla kamu yönetiminde istikrar ve güven ortamı yaratılmıştır (Akçakaya, 2017:2). Söz konusu model; kamu yönetiminde tarafsızlık, verimlilik ve etkinliğin sağlanmasına yönelik ayrıntılı kurallar ile katı hiyerarşiyi esas alan merkeziyetçi niteliklere sahiptir (Eryılmaz, 2014:45).

Sanayileşmiş demokrasilerde onlarca yıldır gelişen geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının, kamu politikalarının nasıl yönetileceğine dair zor sorulara daha basit cevaplar verme eğiliminde olduğu söylenebilir. Dürüst, politik olarak tarafsız ve genel olarak etkili bir kamu hizmeti sağlamasının yanında tüm vatandaşlara eşit muamele gibi erdemlere de sahip olan geleneksel yönetimin, küresel değişim sonucu oluşan toplumsal yapının ihtiyaçlarını karşılayamaz hale geldiği görülmektedir. Öte yandan, geleneksel yönetim sistemi kamu sektörünün çoğuna yönelik istikrarlı ve rahat bir yönetimi benimsemiş, dürüst, politik olarak tarafsız ve genellikle etkili bir kamu hizmeti sağlamıştır. Ayrıca, tüm vatandaşlara eşit muamele gibi bir dizi önemli politik değer de sergilemiş, ancak hükümet içindeki ve dışındaki bürokrasi eleştirmenlerini tatmin etmek için yeterli olamamıştır (Peters, 2003:8-10).

Öte yandan, geleneksel yönetim anlayışında yöneticiler siyasilere karşı sorumlu olmakta, hizmet sunulan halka karşı doğrudan bir sorumluluk altına girmemektedir. Buna göre, yönetimde siyasilerin veya bürokratların etkin rol aldığı bir anlayışın var olması sonucunda kamu yönetiminde şeffaflık azalmış, böylece de vatandaşların yararlandıkları kamu hizmetlerinden memnuniyetsizliği artmış, yolsuzluk, rüşvet gibi sorunların ortaya çıkmasıyla birlikte de kamu yönetimine duyulan güven giderek azalmıştır. Sonuç olarak; geleneksel kamu yönetimine duyulan güven ve itibar kaybı hesap verebilir bir kamu yönetimi anlayışının varlığını zorunlu kılmıştır (Aydın, 2012:34-35).

Stewart ve Walsh (1992:509)'ın bakış açısı ile geleneksel yönetim anlayışında; toplumdaki bağımsız hareket eden bir yönetim mekanizmasının mevcut olduğu ve

toplumdaki diğer aktörlerle gerekli olan bağları kuramadıkları görülmektedir. Bunun yanı sıra sadece siyasi kesime yönelik bir hesap verme sorumluluğunun benimsendiği söz konusu yönetim anlayışında; piyasa temelli kıstasların arka planda tutularak kurallara bağlılığın esas alındığı ve hiyerarşik bir düzen içinde kontrolün tamamen bürokratlarda olduğu vurgulanmaktadır. Kaya (2017:749-750)'ya göre ise klasik yönetimde; kararların merkezce alındığı bir yönetim anlayışı hâkim olup gizlilik temel prensip haline gelmiş, rasyonellik ilkesi ön planda tutulmuş, kamu hizmetleri geleneksel devlet kurumları aracılığıyla yürütülmüş, kamudaki idarecilerin yasalara ve kurallara sıkıca bağlı olduğu bir ortamda vatandaşlar pasif bir konuma sahip olurken hesap verebilirlik mekanizması yalnızca siyasi otoriteye yönelik uygulanmıştır.

Gelişen ekonomiye rağmen devletin giderek daha hantal, uyumsuz, pahalı ve verimsiz olduğunun ve kamu bürokrasisinin mevcut haliyle devamının imkânsız hale geldiğinin anlaşılması sonucunda; devletin tüm kurum ve kuruluşlarıyla yeniden yapılandırılması, stratejilerinin yeniden tespit edilmesi, kamuda eksikliği açıkça görülen bürokrasi yerine daha esnek ve daha çok rekabete dayalı, katılımcı ve devletin düzenleme alanına sınırlama getiren bir yönetim şekline geçilmesi ön plana çıkmaya başlamıştır (Akçakaya, 2017:14). Son olarak, geleneksel modelin ortaya çıktığı dönemde ihtiyaçların fazlasıyla karşılanmasını sağlamasıyla oldukça etkili sonuçlar alınmasına rağmen, değişen dünya düzeninde farklı ihtiyaçların varlık göstermesi sonucunda yetersiz kaldığı görülmüş ve yeni modellerin geliştirilmesi ile birlikte varlığını kaybetmiştir. Bu bağlamda, neo-liberal politikalarla birlikte devlete biçilen rollerde görülen değişimlerin yansıması olarak eski gücünü yitiren klasik yönetim anlayışı yerine “YKY” düşüncesi hâkim olmuştur. Bu yeni yaklaşımla birlikte kamu sektörü etkililik, etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde bir yapılanma sürecine girmiştir.

1.1.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Yukarıda ele alınan geleneksel kamu yönetimi anlayışı, bahsedilen faktörlerin etkisiyle değişme eğilimine girerek yerini YKY anlayışına bırakmıştır. Farklı olarak bu yeni anlayış, ekonomi ya da piyasa koşullarının önceliğini savunmakta ve devletin yönlendirici bir rolü olduğunu benimsemektedir (Eşki, 2009:491). 1970'lerin ortalarından itibaren etkili olan ekonomik, sosyal, idari ve siyasi gelişmeler neticesinde özel sektör yönetim anlayışının başarılı olmasının aksine hükümetlerin ciddi mali krizlerle karşı karşıya kalması, milli hasılanın büyük bir kısmına hakim olan kamu yönetimlerinin hantallığı ve vizyon darlığı gibi olumsuz yönlerinin küreselleşmeyle birlikte ön plana çıkması ve tüm dünyada devletin klasik sınırlarına dönerek verimlilik ilkesine göre örgütlenmesi gerekliliğinin anlaşılmasıyla birlikte, özel sektör yöntem ve tekniklerinin kullanılması gibi yeni yönetim ve denetim modelleri arayışları söz konusu olmaya başlamıştır (Okur, 2010:571).

Özer (2005:4)'e göre genel itibarıyla YKY'nin varlık göstermesinde iki süreç etkili olmuştur. İlk olarak, rekabete, açıklığa ve şeffaflığa yönelen kurumsal ekonomi düşüncesinin sonrasında ise, kamu sektöründe özel sektör temelli bir ekonomik yönetim modelinin benimsenmesi gündeme gelmiştir. Bu kapsamda profesyonel yönetime, uzmanlaşmaya, yetki devrine ve daha iyi performans sağlanmasına vurgu yapılmaktadır.

YKY anlayışının temel amaçlarından birisi de devlet yönetiminde etkinlik ve verimliliğin nasıl sağlanacağı sorusuna cevap aranması olup YKY akımının etkisiyle gerçekleştirilen reformların ana unsurlarını devlet ve özel sektör arasındaki ilişkilerde etkinlik ve verimliliğe ulaşılması oluşturmaktadır (Balcı, 2006:19). Bunun yanı sıra, yeni sistemle görülen bir diğer değişiklik, devletin toplumdaki yeri ve devlet ile vatandaş ilişkisinde önemli anlayış değişikliklerine gidilmesidir (Bilgiç, 2013:29).

Özetlemek gerekirse, YKY'nin genel özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Dinçer ve Yılmaz, 2003:29-30):

- Piyasa ön plandadır ve olabildiğince piyasa araçları kullanılır,
- Sivil toplum kuruluşları ile vatandaşlara geniş alan tanınır,
- Yerel yönetim yapıları önem kazanır,
- Stratejik yönetim anlayışı çerçevesinde öncelikli alanlara ağırlık verilir,
- Performans ve kalite ön plana çıkarılır,
- Mevzuatın kısa ve sade olmasından yana görüş birliği bulunur,
- Katılımın artması istenir ve bu amaçla da gerekli ortamın ve araçların oluşturulması sağlanır,
- Hesap verme sorumluluğunun gereği yerine getirilir ve vatandaşların bilgi edinme hakkı saklı tutulur,
- Grup çalışması önemli hale gelir, çalışanların görüş ve eleştirilerinden faydalanılır.

Öte yandan, geleneksel yönetim anlayışının katı, hiyerarşik ve dikey yapılanmayı öngören yapısının zamanla dünyanın gelişimi karşısında yetersiz kalması sonucu daha esnek yapıya ve yatay yapılanmaya sahip, modern yönetim tekniklerinin hâkim olduğu alternatif bir model olarak YKY'nin varlık gösterdiği açıkça görülmektedir. Yukarıda da değinildiği üzere bu modelde kamu kesiminde etkinlik amaçlanmış ve nitekim daha etkin sonuçlar üreten özel kesimin modern yönetim tekniklerinden kamuda da yararlanılması amaçlanmıştır. Buradan hareketle, bu yeni anlayışla birlikte yeni bir kavramın daha literatürümüze girdiğini söylemek mümkün olmaktadır. Başka bir ifadeyle, YKY'nin bir görünümü de “yönetişim” kavramı ile ifade edilmekte ve bu kavram “birlikte yönetim” olarak tanımlanmaktadır. Kamusal karar alma süreçlerinde kamu kurum ve kuruluşları ile birlikte diğer sosyal aktörlerin de var olması gerektiğinin vurgulandığı bu yönetim yapısının temelinde katılımcılık ilkesi yer almaktadır (Kara Yıldırım, 2018:274).

Yönetişim, “bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen” olarak tanımlanabileceği gibi aralarında keskin bir ayrım bulunmayan kamu ve özel sektör arasındaki sınırlarda gelişen yönetim tarzlarını da ifade etmektedir. Ayrıca, bu kavram daha iyi ve daha etkin bir yönetime sahip olunabilmesi amacıyla yönetimin yeniden yapılandırılması üzerinde durmaktadır (Özer, 2006:60). Yönetişimin başlıca özellikleri ise, kamu yönetim sürecine özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin dâhil edilmesine ve devletin faaliyet alanının sınırlandırılmasına yönelik çalışmaların yürütülmesi, ekonomik kalkınmada ekonomik, sosyal ve politik önceliklere göre bir yol çizilmesini zorunlu kılması, yetki devirleri aracılığıyla katılımcılık esaslı bir yapının oluşmasına katkı sağlaması, seçilmiş görevlilere yönelik olarak hedef ve sorumlulukların belirlenmesini esas alması ve yönetsel süreçte katılımcılık ve saydamlık ilkelerinin etkin olmasını sağlaması şeklinde sıralanabilmektedir (Demirel, 2010:67).

Bununla birlikte, yönetişimin temel ilkeleri “tutarlılık (öngörülebilirlik), sorumluluk, hesap verebilirlik, adillik, saydamlık, katılımcılık, etkinlik, hukuka bağlılık, yerindenlik ve ölçülülük” şeklinde sayılabilmektedir. Son olarak yönetişimin, kamu yönetimi ile vatandaş bir araya getirmek, kamu yönetiminde etkinliği artırmak, yolsuzlukla mücadelede öncülük etmek, farklı kesimlerin görüşünün alınması yoluyla katılımcılık fikrini yerleştirmek, demokrasinin varlığını kuvvetlendirmek, karar ve işlemlerin açık, anlaşılır ve şeffaf olmasını sağlamak gibi çeşitli fonksiyonları bulunmaktadır (Toksöz, 2008:18).

1.1.4. Geleneksel Yönetim Anlayışı ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırılması

Geleneksel kamu yönetimi ile YKY anlayışı arasındaki en temel ayrım noktası, sermaye birikim rejimi ve devletin toplumsal ve ekonomik yaşamdaki rolü ile ilgili olmaktadır. Daha açık bir ifadeyle klasik yönetimin temeli, sınırlara ve kurallara dayalı olan, merkezi yapılanmaya ve dar bir bakış açısına sahip bir örgütlenme şekli olarak kabul edilen Weberyen bürokrasiye dayanmaktadır. YKY’ de ise “şeffaflık, hesap verilebilirlik, vatandaş odaklılık, yatay yapılanma, yetki devri ve âdemi merkeziyetçilik” gibi bazı kavramlara ayrıca önem verilmekte olup daha esnek ve geniş perspektifli bir yönetim anlayışının hâkim olduğu görülmektedir. Bu açıklamalar ışığında, Tablo 1’de geleneksel kamu yönetimi ve YKY anlayışları arasındaki belli başlı farklılıklar yer almaktadır (Kurt ve Uğurlu, 2007:86).

Tablo 1: Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Arasındaki Örgütlenme ve Fonksiyonlara ilişkin Farklılıklar

Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetimi
Hiyerarşik Kademe ve Farklılıklar	Düz, Yatay ve Network Tipi Örgütlenme
Merkeziyetçi Anlayış	Yerinden Yönetim ve Yetki Devri
Gizlilik ve Kapalılık	Şeffaflık ve Açıklık
Statüko	Dinamik Yönetim
Kural Odaklılık	Vatandaş Odaklılık
Doğrudan Kamu Hizmeti Sunumu	Kamu Hizmetinde Alternatif Mekanizmaların Geliştirilmesi
Sorgulanmazlık ve Dokunulmazlık	Hesap Verebilirlik

Kaynak: Kurt ve Uğurlu, 2007:87.

Klasik yönetim kavramı, belirlenen yöntemlerin ve kuralların ışığında iş ve işlemlerin yürütülmesini ifade ederken, YKY bunların yanında hedef ve önceliklerin

tespit edilmesi ve hedeflerin uygulanması amacıyla plan yapılması, performansın değerlendirilmesi ve sorumluluk alınması gibi birçok faaliyeti de kapsamaktadır. Ayrıca, hizmet sunmak yerine yetki vermek, bürokrasiden ziyade piyasa süreçlerini uygulamak, vatandaşların ihtiyaçlarına odaklanmak vb. stratejiler YKY ile başlayan değişimin birer unsuru olmaktadır (Akyel ve Köse, 2010:15).

Ayrıca bu yeni yönetim şeklinde, ekonomiklik, etkililik ve etkinlik odaklı bir yönetim savunulmakta, hizmetlerin gerçekleştirilmesinde özel sektör etkin ve etkili bir araç görülmekte ve artık kamu sektöründe de özel kesimin kullandığı tekniklerin kullanılmasına yönelik adımlar atılmaktadır (Kurt ve Uğurlu, 2007:87). Son olarak, klasik kamu yönetimi sosyal sorunları ele alan idareleri geliştirmeyi öngörmekte ve sorunları bu idareler üzerinde yoğunlaştırma eğilimi sergilemektedir. YKY ise aksine sorunların çözülmesinde alternatif kurumların varlığını gerekli görmektedir. Bunun yanı sıra, klasik kamu yönetiminde siyasi yöneticilerle dar, teknik, talimatların verilmesi ve uygulanması şeklinde ilişki kurulurken, YKY’de siyasiler ve yöneticiler arasındaki ilişki daha akıcı ve nitekim daha yakın bir biçimde gerçekleşmektedir (Özer, 2005:10).

1.1.5. Reform Hareketlerinin Kamu Mali Yönetimine Yansımaları

Kamu mali yönetimi, devlet tarafından kamunun ihtiyaçlarından doğan hizmetlerin yapılabilmesine yönelik, gelirlerin toplanması ve gerekli yerlerde kullanılması için düzenlenen faaliyetlerdir. Ayrıca, ekonomik ve mali kararlar alma ve bu kararları uygulama yönünde yasal sınırların tespitini içeren kamu mali yönetimi, topluma yönelik yürütülen mali faaliyetlerin yönetimini de kapsamaktadır.

Kamu mali yönetimi esas itibarıyla bütçe yönetimi şeklinde öne çıkmakta ve “bütçeleme, muhasebe, nakit yönetimi, borç yönetimi, iç kontrol mekanizmaları, yönetim bilgi sistemleri ve denetim” unsurlarını kapsamaktadır (Arın, Kesmez ve Gören,

2000:87). Etkili kamu mali yönetimi sistemleri; kaynakların en verimli şekilde kullanımını, devlet finansmanında en yüksek şeffaflık ve hesap verebilirliği ve uzun vadeli ekonomik başarıyı sağlamak için gerekli olmakla birlikte hizmetlerin sunumunda, yoksulluğun azaltılmasında ve kalkınma hedeflerine ulaşılmasında da oldukça önemli rol oynamaktadır. Bununla birlikte, kamu mali yönetimi, kaynak tahsisini etkileyen devletin vergi, harcama ve borç yönetimi ve gelir dağılımı olarak ifade edilmektedir. Harcama kısmı ise, bütçe hazırlama, iç kontroller, muhasebe, iç ve dış denetim, izleme ve raporlama süreci dâhil olmak üzere bütçe döngüsünü kapsamaktadır (Pretorius ve Pretorius, 2009:vii-2).

Bu bağlamda kamu mali yönetimi, kamu kaynaklarının önceden tespit edilen amaç ve politikalara, standartlara ve kurallara uygun şekilde hesap verilebilirlik ve mali saydamlık ilkeleri çerçevesinde etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanımının sağlanması için tesis edilen bir sistemdir. Temel ilkeleri şöyle sıralanabilen kamu mali yönetimi; kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde ve Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nin bütçe hakkı ile uyumlu olarak yürütülmektedir. Ayrıca, mali disiplinin sağlanmasını ve ekonomik ve sosyal etkinliğin gerçekleşmesi amacıyla kamusal tercihlerin belirlenmesini amaçlayan, fayda maliyet analizi ve ihtiyaç duyulan diğer ekonomik ve sosyal analizler ağırlıklı bir sistem olarak tasarlanmaktadır (Candan, 2012:35).

1.1.5.1. Kamu Mali Yönetiminde Reform İhtiyacı

1980'lerden itibaren kamu mali yönetimi ile bütçe sistemlerinin verimlilik ve etkinlik bağlamında yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar hızlanmıştır. Bu çalışmaları tetikleyen nedenler ise mali krizlerin artışı, kamu gelir ve giderleri arasındaki uçurumun giderek artması sonucu verilen yüksek kamu açıkları ve iç ve dış borçların

sürdürülemez hale gelmesidir (Ergen, 2016:97). Ayrıca, kısıtlı kamu kaynaklarını verimli kullanacak bir alt yapının olmaması ve devletin başarısızlığına ilişkin eleştirilerin artması ile birlikte geleneksel kamu yönetimi anlayışından ziyade özel sektöre ağırlık verilmesinin gerekli olduğuna dair görüşler ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda, “hesap verebilirlik, saydamlık, verimlilik, etkililik, ekonomik, stratejik yönetim, performans denetimi” gibi konular kamu yönetiminde gittikçe artan şekilde önem kazanmıştır. Kamu yönetimi alanında hâkim olan bu değişim ve dönüşüm hareketi mali alanı da etkilemiş, önemli değişikliklerin kapısını aralayarak bu süreçte gelişmiş veya gelişmekte olan birçok ülkenin YKY’nin etkisiyle kamu mali yapılarında reformlar gerçekleştirmesini sağlamıştır (Kaçer, 2019:31-33).

Bu doğrultuda, 1990’ların başından itibaren özellikle “Avrupa İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (Organization for Economic Cooperation and Development- OECD)” ülkeleri ve Avrupa Birliği (AB)”ne üye ülkelerin mali disiplinlerini sağlama amaçlı yürüttükleri reform hareketlerinde geçiş ekonomilerine göre daha doğru adımlar attıkları gözlemlenmektedir. Özellikle AB üyesi ülkelerin “Maastricht Kriterleri” içinde yer alan mali disiplini ve kamu açıkları ile ilgili kuralları yerine getirmesi ile ekonomik büyüme ve siyasi istikrar konularındaki performansları birlikte ele alındığında, reform hareketlerinin büyük kısmında başarı sergiledikleri görülmektedir (Ergen, 2016:97). Bu yeni ekonomik ve toplumsal düzene paralel olarak devlet yapısında da yeniden yapılanma süreci başlamış ve ekonomik işlevler, toplumsal yükümlülükler ile çalışma biçimleri de değişim geçirmiştir. Başka bir ifadeyle, kamu mali yönetimi alanı da değişim ve dönüşüme uğrayan alanlardan birisi olarak ön sıralarda yer almıştır (Kaçer ve Arap, 2018:122).

Buradan hareketle, mali yönetim ve denetim anlayışındaki değişim neticesinde YKY’nin sadece geleneksel yönetim anlayışını değil mali alanı da etkilediği açıkça görülmektedir. Bu kapsamda Hood (1991:4-5) tarafından ifade edilen, mali yönetim ve

denetim ile ilgili olarak özel sektör yönetim tekniklerinin kamuda uygulanması, kaynak kullanımında disiplinin sağlanması, standartların ve performans ölçütlerinin açıkça belirlenmesi, daha az kaynakla çok iş yapılması, süreç yerine sonuçlara ağırlık verilmesi ve kamuda rekabetin maliyetleri düşürmede önemli hale getirilmesi gibi ilkeler kamu yönetimindeki reformun mali yönetimde değişimi de beraberinde getirdiğini vurgulamaktadır. Reformları neyin tetiklediği ile ilgili tek bir yanıt ortaya koymak doğru olmamakla birlikte mali krizler, siyasi değişim, kamu beklentilerindeki değişiklikler, teknolojik yenilik ve bölgesel gereksinimler gibi koşulların değişime yol açtığı veya değişimi kolaylaştırdığına yönelik bir fikir birliği bulunmaktadır. Güçlü bir kamu mali yönetim sistemi, kamu hizmet sunumunun iyileştirilmesi, yoksulluğun azaltılması ve kalkınma planı hedeflerine ulaşılmasında esastır. Ayrıca, etkin bir kamu mali yönetimi reformu ile finansal verimlilik en üst düzeye çıkarılmakta, şeffaflık ve etkin bir hesap verebilirlik sağlanmakta, bütçe açıkları azaltılmakta, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması sağlanarak uzun vadeli ekonomik başarıya katkıda bulunmaktadır (Pretorius ve Pretorius, 2009:iii- 4).

Tüm bu yaşanan gelişmeler doğrultusunda “bütçe döngüsünün hazırlanması ve uygulanması, bütçe gözetim ve denetimi, vergi ve borç yönetimi, satın alma, kaynak ve gelir dağılımı” gibi geniş kapsamlı faaliyet alanında gerçekleşen bir reform söz konusu olmuştur. Ayrıca, kamu mali yönetimi reformları çerçevesinde kamu kaynaklarının kullanımında, “saydamlık, hesap verebilirlik, verimlilik, etkinlik, ekonomiklik” gibi ilkeler öne çıkmış, “performans esaslı bütçeleme, çok yıllık bütçeleme, stratejik planlama, performans programları, faaliyet raporları ve performans denetimi” gibi unsurlar önem kazanmıştır (Kaçer, 2019:33).

1.1.5.2. Kamu Mali Reformunun Getirdikleri: İyi Yönetişim İlkelerine Genel Bakış

Kamu yönetimindeki dönüşümün getirdiği yeni anlayış ile birlikte kamu mali yönetim anlayışında da hızlı bir değişim yaşanmıştır. Aradaki bağlantıyı kurmak diğer bir ifadeyle mali yapıdaki değişimin kamu yönetimindeki değişim tarafından şekillendiğini ortaya koymak adına, YKY'nin günümüzdeki karşılığı olan iyi yönetişimin “şeffaflık/saydamlık, hesap verebilirlik, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, etkinlik eşitlik ve katılımcılık” gibi temel ilkelerinden faydalanılacaktır. Aşağıda Şekil 1’de gösterilen söz konusu bu kavramlar kısaca ele alınarak mali reformun altında yatan nedenlerin daha sağlam gerekçelerle ortaya konulması sağlanacaktır.

Şekil 1: İyi Yönetişimin İlkeleri



1.1.5.2.1. Saydamlık

Saydamlık, karar ve eylemlere ilişkin her türlü bilgi ve belgenin ulaşılabilir, açık ve anlaşılır olmasının sağlandığı bir süreç olarak ifade edilebilmektedir. Mali saydamlık ise devlet fonksiyonlarının, kamu ekonomisine ilişkin hesapların ve temel iktisat politikalarına ilişkin planların düzenli olarak ve güven verecek şekilde kamuoyuna sunulması olarak açıklanmaktadır (Aktan, Ağcakaya ve Dileyici, 2004:175). Mali saydamlık idarecilerin kamu kaynaklarını nasıl kullandıkları ile ilgili kamuoyuna doğru bilgi verilmesini sağlayarak bu kaynakların kişisel çıkarlar için kullanılmasını önleyebilir (Bakkal ve Kasımoğlu, 2015:38). Ayrıca, devletin iş ve işlemlerinin, uygulayacağı maliye politikalarının ve genel olarak tüm hesaplarının kamuoyuna açık biçimde yer alması olarak da ifade edilebilen mali saydamlık “devletin yaptığı mali işlerle ilgili gerçeklerden tasarruf etmediği” bir durum şeklinde nitelendirilmektedir (Emil ve Yılmaz, 2005:7).

Diğer yandan şeffaflık olarak da bilinen saydamlığın, idareciler ve kamu hizmetlerinden yararlananlar üzerindeki etkisine bakıldığında, vatandaşlar vergileriyle oluşan kamu kaynaklarının ne amaçla kullanıldığı ve bunlardan hangi ölçüde fayda sağlandığı ile ilgili haberdar olurken, idareciler ise kamu yararını amaçlamaları ve bu yönde kararlar almaları için yönlendirilir (Kırılmaz ve Atak, 2015:191). Hükümet faaliyetlerinde saydamlık, makroekonomik mali sürdürülebilirlik ve iyi yönetişimin sağlanması bakımından da oldukça önemlidir. Ayrıca mali şeffaflık, sağlam ekonomik politika için gerekli bir şart olmakla birlikte, uygulanacak maliye politikası ve mali hedeflerin kamuoyu tarafından öğrenilebilir olmasını ifade etmektedir (Kopits ve Craig, 1998:2).

1.1.5.2.2. Hesap Verebilirlik

Hesap verebilirlik, kurum çalışanlarının yetki ve sorumluluklarını kullanmalarına yönelik olarak sorumlu oldukları kişilere karşı cevap verebilmeleri, herhangi bir olumsuzluk, yetersizlik ya da usulsüzlük ile karşı karşıya kalınması halinde bütün sorumluluğu almaları gerekliliği şeklinde açıklanabilmektedir (Samsun, 2003:18). Başka bir ifadeyle, hesap verme “yapılanlara ilişkin belli bir otoriteye karşı açıklamalarda bulunulmasına yönelik bir süreç” olarak da ifade edilmektedir (Mulgan, 2000:555).

Bovens (2005:182)’a göre ise hesap verebilirlik, kamu yönetiminin tamamlayıcı bir unsuru olarak görülmekle birlikte esas itibarıyla hesaplamayla ilgili bir kavram olarak ortaya çıkmıştır. Ancak, ilerleyen süreçte hesap verme ilişkisi açısından muhasebedeki anlamından farklı olarak kamu sektöründe ve özel sektörde iyi yönetimin bir simgesi haline geldiği görülmektedir. Hesap verebilirliğin konusu genel hatlarıyla; “kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi, kullanılması, muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınması” şeklinde özetlenebilmektedir. Bu bağlamda YKY anlayışında hesap verebilirlik, kamu kaynağının ekonomik ve verimli kullanılması üzerine kurulmuş olup ülkede kalkınmayı ve gelişmişlik düzeyini artırmak amacıyla uzun vadeli hedeflerin belirlenmesi amaçlanmaktadır. Bu sürecin tümüne ait uygulama sonuçları ise etkin bir raporlama sistemi aracılığıyla kamuoyu ile paylaşarak iyi yönetişimin sağlanması mümkün kılınmaktadır (Kırılmaz ve Atak, 2015:193-194).

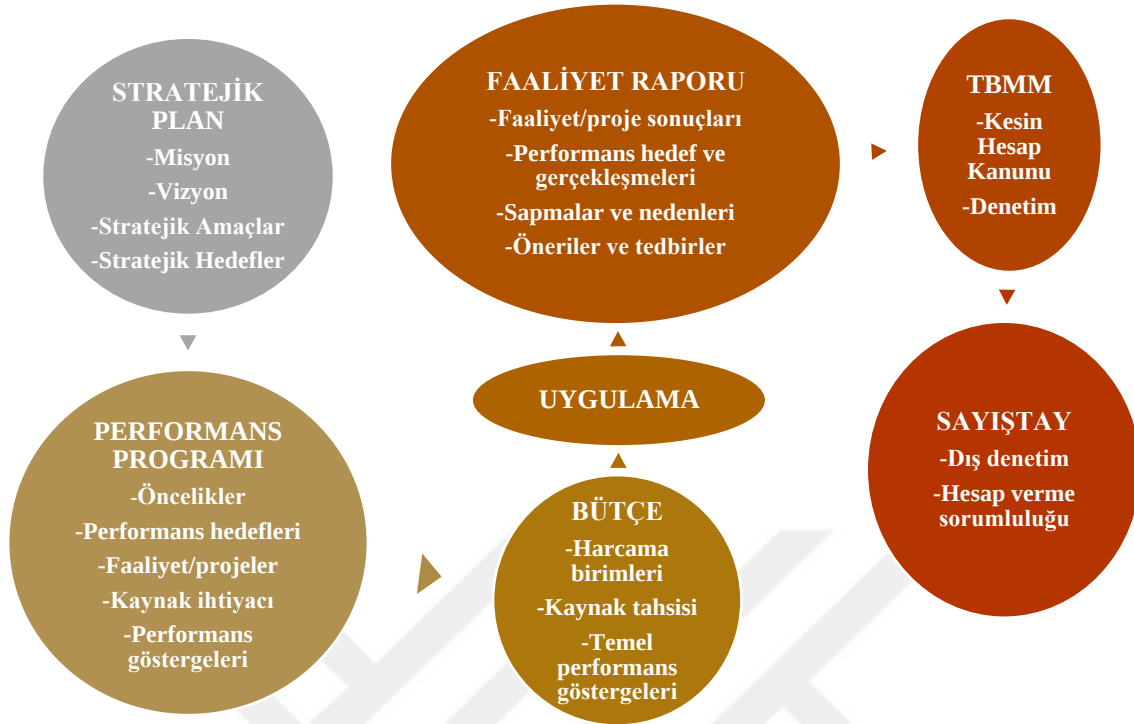
Kamu yönetiminde hesap verebilirlik, yetki ve görev verilmesi suretiyle kamu çalışanlarından işlemlerini gerçekleştirmesi beklenirken doğru bir şekilde hareket edip etmediklerinin tespit edilmesi açısından oldukça önemlidir. Başka bir ifadeyle, demokratik yönetim anlayışına ilişkin kritik öneme sahip faktörlerden biri olan hesap verebilirlik, kendilerine verilen yetkiye göre görevlendirilen kamu çalışanlarının, sorumluluklarını tam olarak yerine getirip getirmediğinin kontrolünü ve böylece de kamu

yönetiminde güven ortamının kurulmasını sağlamaktadır. Buradan hareketle de, kamu yönetiminin performansında gelişme sergilenmesi ve meşruluğunun sürdürülmesi amaçlanmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:28).

Tüm bu anlatıların ışığında, “hesap verebilirlik” veya “hesap verme yükümlülüğü” olarak da nitelendirilebilen hesap verme sorumluluğunun, yanıt verme veya açıklama yapma yükümlülüğü şeklinde de ifade edildiği görülmektedir. Bununla birlikte, yükümlülüklerin yerine getirilmesi zorunluluğuna dayanan hesap vermenin genel olarak, “siyasal hesap verme, idari hesap verme, hukuki hesap verme ve mali hesap verme sorumluluğu” gibi türlerinden söz edilmektedir. Demokratik hesap verme olarak da ifade edilebilen siyasal hesap verme sorumluluğu, seçim ve oylama mekanizması yoluyla vekillerin halk tarafından denetlemesi şeklinde açıklanabilmektedir. İdari veya yönetsel hesap verme ise, idari yönetim içerisinde kamu görevlileri ile bürokratların üst yöneticilere karşı yüklendikleri sorumluluktur. Hukukun üstünlüğünün sağlanmasının bir aracı olan hukuki hesap verme sorumluluğu, yöneticilerin yasalara ve mevzuatlara uygun hareket edip etmediğinin sorgulanması olarak ifade edilmektedir. Son olarak mali hesap verme ise, idarenin mali alandaki güç ve yetkilerini kullanırken sorumlu tutulmasıdır (Aktan, Ağcakaya ve Dileyici, 2004:171-172).

Hesap verme sorumluluğunun araçlarına değinilecek olursa; “stratejik plan, performans esaslı bütçeleme, performans programı, iç kontrol, iç denetim, dış denetim, çok yıllık bütçeleme, faaliyet raporları” olarak sayılabilmektedir. Bu kapsamda, bir kurumda hesap verebilirliğin yerleştirilmesinde stratejik plan hazırlık süreci oldukça önemli bir yere sahiptir. Aşağıda Şekil 2’de de gösterildiği gibi stratejik planlama hesap verme sorumluluğunun başlangıç noktasıdır. Daha çok kurumların amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı sağlayacak yöntem ve süreçleri kapsayan stratejik planlar, hesap verme sorumluluğu açısından da yol gösterici bir kavram olması itibarıyla kamu mali yönetim sistemi için büyük önem arz etmektedir (Taytak ve Bahtiyar, 2015:266).

Şekil 2: Hesap Verme Sorumluluğunda Temel Araçlar ve Süreç



Kaynak: Taytak ve Bahtiyar, 2015:266.

Diğer yandan stratejik plan; performans programı ile faaliyet raporları hazırlanırken dayanak kabul edilmektedir. Şöyle ki, stratejik planı olmayan bir kurumun performans programı, performans programı olmayan bir kurumun da faaliyet raporu hazırlanamayacaktır. Dolayısıyla stratejik plan bu zincirde ilk halka olmakla birlikte hesap verme sorumluluğu açısından da oldukça önemli bir paya sahip olan bir yönetim aracıdır. Stratejik planlar, kamu kuruluşlarının mevcut durumları hakkında tespit yapılmasını, muhtemel geleceklerinin tahmin edilmesini, kurumsal amaç ve hedeflerinin belirlenmesi ile bunların gerçekleştirilmesi için gerekli yol ve yöntemleri içeren stratejilerin geliştirilmesini ve uygulama sonuçlarının yani performansın ölçülmesini kapsayan bir süreçte meydana gelmektedir. Kamu kaynaklarının etkili ve verimli şekilde kullanılması ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde mali şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi etkin yönetim ilkelerine uyulması bakımından bu sürecin uygulanmasına

öncelik verilmesi gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, kurumlar kaynaklarını stratejik planlarına göre kullandıkları sürece kamu kaynağından etkin bir şekilde yararlanmış olacak ve böylece hesap verme sorumlularının sorumluluk alanlarında bulunan kamu kaynağını en etkin şekilde kullanmalarına ilişkin görevleri başarıyla sonuçlanabilecektir (Kırılmaz ve Atak, 2015:203-204).

1.1.5.2.3. Cevap Verebilirlik

Cevap verebilirlik kavramının temeli vatandaşların, yürütme organının veya politikacıların isteklerinin bürokrasi tarafından karşılanmasına dayanmakta olup bu kavram farklı anlamlar içermektedir. Kamu kurumlarınca politikacıların öngördüğü politikalara uyulması demokrasinin esaslarından biri iken, idarelerin kamusal hizmetten yararlananlara karşı sorumlu olması ve her türlü istek ve beklentilere cevap vermesi gerekmektedir (Mulgan, 2000:566-567).

Bunun yanı sıra, kamu yönetiminde görülen değişimler ve gelişimler neticesinde vatandaş memnuniyetinin üst seviyelere çıkarılabilmesi ve hizmetlerin tespitinde kamu tercihlerinin önemsenmesi cevap verebilirlik sayesinde ön planda tutulan konular olmaktadır. İdeal siyasetçi ve bürokrat her daim cevap verebilir konumda olan ve vatandaşın ihtiyaç ve isteklerine yönelik çalışmalar yapan kişileri temsil etmektedir. Ayrıca, kamu hizmetlerinden faydalanan vatandaşlardan alınan görüşler politikaların belirlenmesi ve uygulanması açısından önem kazanmaktadır (Bozkuş, 2009:62-63).

1.1.5.2.4. Katılımcılık

İyi yönetimin temel bileşenlerinden biri olan katılımcılık kavramı, “halkın kendi hür iradesi ile mutabakata dayalı olarak temsilcilerini seçmesi ve siyasal karar alma sürecine katılımı” şeklinde ifade edilmektedir. Ayrıca söz konusu kavram, halkın devretmiş olduğu yetkilerinin amaç ve kapsam dâhilinde kullanılıp kullanılmadığının denetimi ve tespitini de içermektedir (Aktan ve Çoban, 2006:2). Yönetim sürecinde

sürecin aktörlerinden olan halk ve sivil toplum kuruluşlarının yönetime, karar almaya, planlama süreçlerine hem fikir verme hem de danışma olarak katkıda bulunmaları katılımcılığın önemli göstergelerindendir. Bunun yanı sıra katılım kavramı, demokratik yönetişimin sağlanması, yolsuzlukla mücadele edilmesi ve yoksulluğun azaltılması süreçlerinde de önemli bir yer tutmaktadır (Güven ve Alan, 2018:842).

Özetle katılımcılık, hazırlıktan başlayarak uygulama ve izlemeye kadar işlemlerin her aşamasında karar alma süreçleri ile birlikte halkın etkin şekilde sürecin içerisinde olmasını mümkün kılmaktadır. Kamu sektöründe kararlar katılımcı bir anlayış çerçevesinde alındığında diğer bir deyişle, kararlar o karardan etkilenecek kişi veya kurumları kapsayacak biçimde belirlendiğinde bu kararların uygulanma ihtimali de yükselmektedir (Toksöz, 2008:19).

1.1.5.2.5. Etkinlik

Etkinlik, bir kurum veya kuruluşun amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşılabilmesi için yürütülen faaliyetlerin sonucunda, bu amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılamadığının veya ulaşma derecesinin gösterilmesidir. Diğer bir ifadeyle, hedeflerin ne ölçüde başarıldığının ve bir faaliyetin planlanan etkisi ile gerçekleşen etkisi arasındaki ilişkinin ortaya çıkarılmasıdır. Etkinlik, kamu kurumlarınca gerçekleştirilen faaliyetlerden maksimum çıktının elde edilmesi olarak da ifade edilmekte olup bir faaliyetin etkin olması kurumun plan, program, amaç ve hedeflerine yaklaşılmış olmasına bağlıdır (Arslan, 2002:4-5). Dolayısıyla bu kavramla anlatılmak istenen, amaç ve hedeflere zamanında ve istenen şekilde ulaşılmasının yanında, bunlara ilişkin yapılması gereken faaliyetlerin de tam zamanında gerçekleştirilmesidir. Ayrıca, kamu yönetiminde etkinlik ile kaynak kullanımının stratejik plarlarda belirlenen hedeflerle uyumlu olması da gözetilmektedir (Akyel ve Köse, 2010:13).

Etkinliğin en çok karıştırıldığı kavramlardan biri olan verimlilik kavramı, “belirli bir faaliyetin en az maliyet ile gerçekleştirilmesi ya da eldeki kaynaklar ile en fazla

üretimin gerçekleştirilmesi” olarak tanımlanabilmektedir. Bunun yanı sıra, verimlilikte öncelik amaçlara ulaşmak yerine yapılan işin maliyetinin en aza indirilmesidir (Gegin:3-4). Başka bir ifadeyle, verimlilikte çıktı/girdi oranına odaklanılmakta ve minimum kaynak ile maksimum çıktının elde edilmesi amaçlanmaktadır. Etkinlik ile verimlilik kavramları karşılaştırıldığında, etkinlik doğru işlerin yapılması, verimlilik ise işlerin doğru yapılması olarak ifade edilebilmektedir (Yükçü ve Atağan, 2009:7).

Ayrıca, kurumların kaynakların verimli kullanılmasını sağlamaları açısından etkin çıktılar üretmeleri şarttır. Bu doğrultuda yönetişimin önemli bileşenlerinden biri olarak etkinlik, küreselleşme ve sürdürülebilir kalkınma sürecinde gerçekleşen değişime uygun şekilde kamu, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşın yönetimde beraber yer almaları gerektiğini savunan geniş bir perspektif sunmaktadır (Özer, 2006:81).

1.1.5.2.6. Eşitlik

Eşitlik kamu yönetiminde esas alınması gereken ilkelerin başında gelmekte olup alınan kararların toplumun hiçbir bir kesimini ayrıcalıklı hale getirecek fonksiyonlar içermemesini, uygulanacak kuralların açık ve net bir şekilde önceden tespit edilmesini ve tüm vatandaşlara aynı biçimde uygulanmasını belirten bir kavram olarak literatürümüzde yerini almaktadır. Yönetişimin tesisinde katılımcıların herhangi bir ayrıma tabi tutulmadan eşit bir şekilde karar sürecine katılımı ve fikirlerin açıkça paylaşımı önemlidir. Böylece vatandaşın devlete güveni artırılarak etkin bir yönetim sisteminin var olması sağlanabilecektir (Güven ve Alan, 2018:843).

Diğer yandan eşitlik kavramı, olayların tarafsız ve adil şekilde değerlendirilmesi ve vatandaşların bulundukları statüleri ve sınıfsal konumları önemsenmeksizin yasalar önünde eşit varsayılarak ona göre muamele edilmesi olarak da ifade edilebilmektedir. Uygulamada örnek verilecek olursa, bazı siyasal kararlar alınırken halkın oyuna başvurulması esnasında herkesin eşit hakka sahip olarak seçimlere katılması durumudur.

Sonuç olarak, iyi yönetim ilkeleri içerisinde önemli bir yeri olan eşitlik, herkesin eşit şekilde fırsatlardan yararlandığı ve herkese aynı derecede hak ve sorumluluklar yüklenilen bir kavram olarak da anlatılmaktadır (Bozkuş, 2009:65).

1.1.5.2.7. Hukukun Üstünlüğü

Yönetişimin bir diğer olmazsa olmaz unsuru olan hukukun üstünlüğü kavramı ile anlatılmak istenen, bir ülkede hukuk devletinin hâkim olmasını ve etkin bir adalet sisteminin varlığını mümkün kılarak devletin itibar ve güç kazanmasını sağlayan bir yapı oluşması ile ülkedeki sosyal ve ekonomik sorunlara çözüm üretilebilmesi açısından etkin bir yargı sistemi kurulması gerekliliğidir. Buradan hareketle, yönetişimin varlığından söz edebilmek için hukuka uygun bir yapılanma ve hukukun üstünlüğün esas alındığı bir yönetim şekli tesis edilmelidir. Ayrıca, demokratik ve etkin bir devlet yönetimi için hukukun üstünlüğü ön planda tutularak her yönetim düzeyine hukuka uygun bir yönetim anlayışı yerleştirmeye çalışılmalıdır. Bu amaçla da öncelikle kuvvetler ayrılığı gerçekleştirilmeli, bireyin hak ve özgürlüklerini devlete karşı savunabilmesi sağlanmalı, tam bağımsız yargı sistemi oluşturulmalı ve yönetimin yargısal denetimden geçmesi mümkün kılınmalıdır. Son olarak hukukun üstünlüğü, hem kurumların hem de vatandaşların adaletli bir biçimde belirlenen yasalara uygun hareket etmelerini ve gerçekleştirecekleri faaliyetlerde yasal çerçevenin dışına çıkmamalarının bilincinde olmalarını gerektirmektedir (Bahçavan, 2006:15-16).

İyi yönetimin temel gerekliliklerinden biri de devletle vatandaşın karşılıklı etkileşim içerisinde olması durumudur. Bu amaçla da katılım, hesap verebilirlik ve saydamlık gibi ilkelerin kullanılması aracılığıyla vatandaşın siyasetin bir aktörü olması sağlanmaktadır. Dolayısıyla kurumsal yönetimin tesisi ancak yasal kurallarla mümkün olmakta, kurumlar ve vatandaşlar arasında hukuki konulara açık ve net düzenlemeler

getirilerek yönetenle yönetilenler arasında uygun davranış şekilleri belirlenmektedir (Aktan ve Çoban, 2006:18).

1.2. MALİ DİSİPLİN KAVRAMI

1.2.1. Mali Disiplinin Tanımı

Mali disiplin kavramı; en genel tanımlamayla, kamu gelir ve giderlerinin birbirine denk olması veya bir mali yılda kamu gelirleri aracılığıyla kamu giderlerinin finanse edilebilmesi şeklinde ifade edilmektedir (Günay, 2006:26). Bununla birlikte bütçede ortaya çıkan açıklar, borç stoklarındaki yükselme ve bu borçların faiz ödeme yükümlülüğü nedeniyle ülkeler bütçelerini denkleştirmekte zorlanmaktadır. Mali disiplinin sağlanması, yalnızca bütçe denliğini ifade etmemekte, daha geniş anlamda sürdürülebilir borç seviyesi ile ölçülü bütçe açığı aklı gelmektedir (Hemming, 2003:2).

Diğer bir tanıma göre mali disiplin, “kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasında oluşacak dengenin, yani kamu kesimi finansman dengesinin temel ekonomik göstergeler üzerinde olumsuz etkilere yol açmaması” olarak ifade edilmektedir. Yani kamu gider ve gelirleri arasında dengesizliğe neden olmayacak şekilde maliye politikasının uygulanması mali disiplinin sağlanması anlamına gelmektedir (Kantarıcı ve Karacan, 2008:145). Kamu gelirleri ile kamu giderleri arasında denkliğin sağlanmadığı durumlarda ise bütçe açıkları ve kamu borçları söz konusu olmaktadır (Karayazı, 2018:19).

Daha geniş bir çerçevede değerlendirildiğinde, kamu gelirleri ve kamu giderleri ile kamu kesimi varlıkları ve kamu kesimi yükümlülüklerinin, ekonomik amaçlar doğrultusunda yürütülmesini gerektiren mali disiplin, hükümetlerin ekonomi politikalarının temel hedeflerinden birini oluşturmaktadır (Akyel ve Söyler, 2014:96). Dolayısıyla kamu giderlerinin karşılanabilmesi kabiliyeti olarak da ifade edilebilen mali

disiplinde önemli olan, tam anlamıyla bir gelir gider denkliğinin zorunluluğundan ziyade, bir ülkenin kendi ekonomik koşullarına uygun olarak bütçe açıklarını ve borç stokunu sürdürülebilir bir biçimde yönetebilmesidir (Pınar, 2014:322). Daha açık bir ifadeyle, mali disiplin ile kamu gelirleri ve giderlerinin birbirine denk olmasının amaçlanması yanı sıra, sosyal güvenlik kuruluşlarının, yerel yönetimlerin ve kamu iktisadi teşebbüsü (KİT)'nün bütçelerini de kapsayan tüm kamu gelir ve giderlerinin dengliği de önem arz etmektedir (Dileyici ve Özkıvrak, 2000:4).

1.2.2. Mali Disiplinin Önemi

Mali disiplinin önemi Hemming (2003:2-3)'e göre dört unsur ile ifade edilecek olursa, öncelikle güçlü kamu maliyesinin varlığı makroekonomik istikrarın ilk koşuludur. Buradan hareketle, toplam talep baskıları ile birlikte ortaya çıkan enflasyon ve ödemeler dengesi sorunları ile karşı karşıya kalmadan maliye politikası yürütülebilmesine olanak sağlanacaktır. İkinci olarak, gevşek maliye politikasının sonuçlarını dengelemesi gerekliliği sebebiyle para politikasının etkinliğinin kontrol altında tutulamayacağıdır. Üçüncü olarak ise, politika yapıcılarının kaynak dağıtımı ve ekonomik büyüme için önem arz eden vergi sisteminin ve harcama programlarının etkinliği mali disiplin ile sağlanabilmektedir. Sonuncu unsur ise, öngörülebilir ve öngörülemeyen mali baskıların karşılanabilmesi bakımından mali disiplinin oldukça önemli bir paya sahip olmasıdır. Tüm bunların yanı sıra, özellikle gelişmekte olan ekonomilerde uluslararası sermayeye ulaşılmasında sıkıntı çekilmesi ve böylece ekonomik büyüme üzerinde olumsuz bir etki görülmesi de mali disiplinin eksikliği ile ilişkilendirilmektedir.

Mali disiplinin sağlanmasının önemi, ekonomik istikrar sağlandığında artan kamu gelirlerinin ve sosyal harcamaların iktisadi büyümeye olumlu etki göstermesinden de kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda, sosyal harcamaların artmasıyla adaletsiz gelir dağılımı

düşük gelirli vatandaşlar lehine düzelmeye başlamakta ve kamu bütçesinin fazla vermesi uzun dönemde gelir dağılımına pozitif etki göstermektedir. Bütçenin fazla vermesi de kamu yatırımları için tahsis edilecek kaynakların artışı sağlayacağından uzun vadede kamu gelirlerinin artmasının yolu kısa dönemde mali disiplinin varlığından geçmektedir (Kantarcı ve Karacan, 2008:146).

Bir ülke ekonomisinde istikrardan söz edilebilmesi öncelikle mali disiplinin var olabilmesine bağlı olmaktadır (Aktan, 2002:460). Maliye politikası uygulamalarında temelde “gelir dağılımında adaleti sağlamak, kaynak dağılımında etkinliği artırmak, iktisadi büyüme ve kalkınmayı gerçekleştirmek, ekonomik istikrarı tesis etmek” gibi amaçların yerine getirilmesi hedeflenmekle birlikte bu amaçlara ulaşmak için yukarıda da bahsedilen vergi, harcama, borçlanma ve genel olarak bütçe birer araç olarak düşünülmektedir. Mali disiplin tam olarak burada devreye girerek doğru şekilde kurulan bir disiplin ortamında bu araçların daha etkin kullanılacağı ve bahsedilen amaçlara çok kısa bir sürede ulaşılabileceği vurgulanmaktadır (Günay, 2006:82).

Özetle, mali disiplinsizlik ile birlikte ekonomik dengesizlik de yaşanmakta ve mali açıkların giderek artması enflasyona, yatırımlarda azalışa, faiz yükünün artmasına ve ödemeler bilançosunda dengesizliklere yol açarak ekonomide derin etkiler bırakan olumsuz sonuçlara neden olmaktadır. Dolayısıyla sürdürülebilir büyüme ve fiyat istikrarı için mali disiplin olmazsa olmaz bir kavram olarak her zaman önemini koruyacaktır.

1.2.3. Mali Disiplinsizliğin Nedenleri

“1929 Dünya ekonomik buhranı” sonrasında sosyal refah devleti anlayışının yaygınlaşması ile birlikte kamu hizmetlerinin artması ve böylece kamu harcamalarında artışın yaşanması, kamu mali dengelerinin bozulması ve mali disiplinsizlik sorununun

ortaya çıkması söz konusu olmuştur. Şöyle ki, kamu mali açıklarının artmasıyla birlikte bu açıkların kapatılması için uygulanan vergilerin yetersiz kalarak emisyon ve özellikle borçlanmaya ağırlık verilmesi mali disiplinsizliğin nedenlerinin en başında gelmektedir. Ayrıca, 1970’lerde yaşanan “petrol krizi”nden sonra da kamu harcamaları ile mali açıkların iyice arttığı görülmekte, istikrarın sağlanabilmesi için de en fazla para basma ve borçlanma araçlarına başvurulduğu bilinmektedir (Uysal, 2009:8).

Mali disiplinsizlik sorununun çıkış noktası, hükümetlerce yapılan harcamaların giderek artırılması, vergileme yetkisinin keyfi bir şekilde kullanılması, iç ve dış borçlanmaya istenilen zaman başvurulması gibi uygulamalardır. Mali disiplinsizliğin varlığı halinde, kamu ekonomisinde vergi ve borç yükünde ağırlaşma gündeme gelmektedir. Bunun sonucunda, vergi yükünün ağırlaşmasının tasarruflar ve yatırımlar üzerinde olumsuz sonuçlara neden olarak ekonomik büyümeyi engellemesinin yanında, vergi kaçakçılığı dolayısıyla da kayıt dışı ekonomi ile karşı karşıya kalınmasına sebep olmaktadır. Ayrıca, toplam borç yükündeki artış da giderek devleti borç-faiz kısır döngüsüne doğru sürüklemektedir. Daha açık bir deyişle, toplam borcun artışında devletin başa çıkamayacağı bir faiz yükü ile yüzleşmesi ve böylece üretimin daralması ile birlikte rant ekonomisinin genişlemesi söz konusu olmaktadır (Aktan, 2002:460).

Mali disiplinsizlik sadece gelişmekte olan ülkelerde görülen bir durum olmamakla birlikte kamu gelirlerinin kamu harcamaları kadar hızlı artmaması nedeniyle özellikle gelişmekte olan ülkelerde nüfus artışı gibi yapısal faktörlerinin de etkisiyle sürekli artan bir mali açıkla karşılaşmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, kamusal gelir ve gider dengesinin bozuk olması durumu sadece gelişmekte olan ülkelerde görülmemekte, ortaya çıkış sebepleri ve boyutları farklılaşmakla birlikte hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde mali disiplinsizlik sorunu varlık göstermektedir (Musayev, 2007:36-37). Şöyle ki, gelişmiş ülkelerde bütçe açıklarının nedenlerinin başında sosyal güvenlik harcamaları, kamu hizmetlerinden yararlananların sayısının artması, kamusal hizmetlerin sunumunun

devlet açısından zorunluluk gibi düşünülmesi, yapısal işsizliğin meydana gelmesi ve verimliliğin azalması gibi unsurlar yer alırken, gelişmekte olan ülkelerde ise yapısal, ekonomik ve siyasi unsurlardan kaynaklı sorunlar kamu kesimi açıklarının esas nedenleri olarak ortaya çıkmaktadır (Günay, 2006:82).

Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde kamu borçlanmasında çok hızlı artışların olduğu ve bunun da kamu sektöründeki hızlı büyümenin sonucunda ortaya çıktığı görülmektedir (Sakal, 2003:1). Bu kapsamda, ülkeler tarafından yapılan bütçe reformlarıyla kamu harcamalarının kısılması, bütçe açıkları ve kamu borçlarının azaltılması aracılığıyla mali disiplinin tesis edilmesi amaçlanmaktadır. Bunun yanı sıra, bir ülkede ekonomik istikrardan söz edebilmek için öncelikli olarak kamu harcamalarında kontrolsüz davranılması neticesinde ortaya çıkan mali disiplinin sağlanması gerekmektedir. Çünkü bu kontrolsüz harcamalar, açıklara, borçlanmaya ve borç stokunun daha da artmasına neden olarak ülkeleri bir kısır döngü içine almaktadır (Tiftikçi, 2007:4).

Mali disiplinsizliğin bir diğer nedeni ise uygulanan mali politikalarıdır. Ülkelerin sahip oldukları ekonomik durumlara göre uyguladıkları mali ve iktisadi politikalarda görülen eksiklikler ve yanlışlıklar, denk bütçe anlayışından kopulmasına, harcamaların sorumsuzca artırılmasına ve böylece gelir yetersizliği sonucu bütçede mali disiplinsizliğin önlenememesine neden olmaktadır. Ayrıca, bu bütçe açıklarının finansman sorunu da mali disiplinin sağlanamamasında en başta yer alan etkenlerdendir (Uysal, 2009:9). Bunun yanında, bütçede mali disiplinsizliğe yol açan nedenlerin başında etkin olmayan maliye ve para politikalarının seçilmesi ve uygulanması gelmektedir. Çünkü hayata geçirilen bu mali politikalar harcama ve gelir kalemleri arasında negatif yönde bir dengesizlik oluşturmuştur (Tandircioğlu, 2004:14).

1.2.4. Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler

Mali disiplinin sağlanması, son yıllarda birçok ülkede üzerinde önemle durulan bir konu haline gelmiş ve bu amaçla mali yönetim sistemine çok çeşitli düzenlemeler getirilmiştir. Öncelikle mali disiplinin temeli olan gelirler ile harcamalar arasındaki dengenin kurulması zorunlu hale gelmekte ve bu amaçla mali sistemin düzenlenmesi gerekmektedir. Bu nedenle mali sistemde harcamaların kontrollü yapılması ve gelirin etkin şekilde elde edilmesi oldukça önemli hale gelmektedir.

Mali disiplinin sağlanması ve sürdürülmesi amacıyla etkin bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulması zorunlu hale gelmektedir (Akyel ve Söyler, 2014:102). Diğer bir ifadeyle, mali disiplinin tesisi için gelirler artırılmaya ve harcamalar kısılmaya çalışılmakta, mali mevzuat ile yönetim birimleri yeniden yapılandırılmaktadır (Tandırcıoğlu, 2004:1). 1980’li yıllardan sonra gerçekleştirilen reform hareketleri bağlamında kamu harcamalarının fazlalığı ve finansman ihtiyacına istinaden vergi sistemine düzenlemeler getirilerek vergi gelirlerinin artırılması öngörülmüştür. Başka bir ifadeyle, mali disiplinsizlik olgusunun ekonomik ve mali hayat üzerindeki olumsuz etkilerinin giderilmesi amacıyla yürütülen çalışmalar ve öngörülen değişimler ön plana çıkmaya başlamıştır (Tiftikçi, 2007:23).

“Mali izleme Raporu”nda kamu mali sisteminin üç temel görevi olduğu ifade edilmekte olup bunlardan ilki mali disiplini sağlamak, ikincisi kamusal kaynakları stratejik önceliklere yönlendirmek ve sonuncusu operasyonel verimliliği sağlamaktır. Bunun yanı sıra söz konusu raporda bu işlevler arasında hiyerarşik bir ilişkinin var olduğu belirtilmekte, mali disiplin sağlanmadan stratejik önceliklerin ve verimliliğin bir anlam ifade etmeyeceği, benzer şekilde stratejik öncelikler saptanmadan verimliliğin sağlanmasının da önemsiz olacağı vurgulanmaktadır. Bu doğrultuda mali sistemin en

önemli parçası olan bütçe ve finansmanının etkinliği kamu mali sisteminin bu işlevleri yerine getirmesi ile orantılıdır (Tepav, 2005:4).

Alesina ve Perotti (1996:401-403)'ye göre ise; mali disiplinin sağlanmasına yönelik 3 temel düzenleme mevcuttur. Bu düzenlemelerin ilki, bütçe üzerinde sayısal hedeflerin belirlenmesi, bir diğeri bütçenin onaylanması aşamasında yasama kurumları ile yürütme kurumları arasındaki prosedürler ve sonuncusu ise devletin hedefleri, politikaları ve faaliyetlerinin izlenebilmesi için ihtiyaç duyulan bilgiyi açık, anlaşılabilir ve doğru bir biçimde sunması amacıyla ortaya koyulan şeffaflıkla ilgili kurallardır. Mali disiplin ancak söz konusu üç düzenlemenin bir arada uygulanması durumunda tam anlamıyla sağlanabilmektedir.

Mali disiplinin sağlanmasına yönelik aşağıda ayrıntılı olarak yer alan düzenlemelerin kapsamını; bütçenin kapsamının genişletilmesi, kamu harcama yönetiminin iyileştirilmesi, kamu maliyesinin sıkıntıya uğratılmaması bakımından borçlanmanın sürdürülebilirliğinin sağlanması, kamu gelirlerinin elde edilmesinde dikkat edilecek hususların ele alınması ve son olarak kamu faaliyetlerinde şeffaflığın temini oluşturmaktadır. Söz konusu düzenlemelerin amacı ise; mali disiplinin sürekliliği, kaynakların etkin dağılımı ve kullanımı ile kamu mali sisteminde ihtiyaç duyulan değişimin sağlanması amacıyla gerekli reformların ortaya konulması ve uygulanmasıdır (Karayazı, 2018:32).

1.2.4.1. Bütçe Sistemiyle İlgili Düzenlemeler

Mali disiplinin sağlanmasında bütçe sistemiyle ilgili değişiklikler; bütçe kapsamının genişletilmesi ve çok yıllık bütçe sisteminin benimsenmesi ile gerçekleştirilmektedir.

1.2.4.1.1. Bütçe Kapsamının Genişletilmesi

Bütçenin temel işlevleri, kamu harcamaları, kamu gelirleri ve kamu finansman imkânları hakkında kapsamlı bilgiler sunmaktır. Bu doğrultuda mali disiplinin sağlanmasına yönelik pek çok ülke tarafından uygulanan ilk yöntem olan bütçe kapsamının genişletilmesi ile amaçlanan; bütçenin bahsi geçen işlevlerini yerine getirmesini yani kamunun tüm gelir ve giderlerinin bütçe içinde yer almasını sağlamaktır. Diğer yandan, toplam mali hedeflerin makroekonomik değerlendirmesinin doğru yapılmasının temeli olarak görülen kapsamlı bütçe, ayrıca kaynakların stratejik önceliklere göre tahsisine ilişkin doğru kararların verilmesi için de oldukça önemlidir (World Bank Report, 2001:iv).

Bütçenin kapsamı bütçe dışı fonların bütçe içerisine alınması ile büyümekte ve kamu gelir ve giderlerinin bir bütün halinde bütçede olması sağlanarak harcamaların daha kolay kontrol edilmesi ve şeffaflığın artırılması sağlanmaktadır. Sonuçta, mali disiplin için bütçe kapsamının genişletilmesi ile daha çok mali saydamlığın sağlanarak kamu harcamalarının denetlenmesi ve kontrol altına alınması hedeflenmektedir (Ejder, 2006:28).

1.2.4.1.2. Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Benimsenmesi

Devletin gelirlerini ve ödenek miktarlarını birden fazla yıl için belirleyen çok yıllık bir bütçe, yıllık bütçe sürecine ileriki yılların gelir ve harcama tahminlerini de dâhil eden bir bütçe yaklaşımını savunmaktadır. Çok yıllık bütçelerde, mevcut yıla ait verilerle birlikte izleyen iki ya da üç yıllık bir süreci kapsayan gelir ve gider tahminleri de yer almaktadır (Boex, Martinez-Vazquez ve McNab, 1999:1-2). Geleneksel bütçe sistemine göre, hükümetler tarafından belirlenen amaçlar doğrultusunda kaynakların tahsisi ve politikaların belirlenmesi, genel olarak bir mali yılı kapsamaktadır. Böyle bir yöntem ise, bütçenin uygulama sonuçları ve bu sonuçların ekonomi üzerindeki etkisinin ortaya

konulmasını ve sonraki yılda yapılacak bütçeler ile arasında ilişki kurulmasını imkânsız hale getirmektedir (Cansız, 2007:96).

Ayrıca, yıllık olarak hazırlanan bütçelerde zaman aralığının kısalığı harcama önceliklerini göz önünde bulundurmayı zorlaştırmaktadır. Bunun sonucunda etkili bir harcama yönetiminin oluşturulması engellenmekte ve orta vadeli bir yaklaşım sunan çok yıllık bütçeleme uygulamasına doğru bir geçiş yaşanmaktadır. Çok yıllık bir bütçe yönetimi; toplam mali disiplinin sağlamak, kaynakları doğru kamu hizmetlerine harcamak ve tahsis edilen parayı en iyi şekilde kullanmak anlamında operasyonel yönetimi sağlamak olmak üzere üç fonksiyona sahiptir. Diğer yandan, söz konusu bütçeleme ile harcamaları finanse etmek amacıyla elde edilen kamu gelirinin makroekonomik koşullar ve vergi politikaları ile sınırlandırıldığı da açıkça ortaya konmaktadır (Spackman, 2002:3-5).

Öte yandan, yalnızca ait olduğu yıla göre hazırlanan bir bütçe politika üretme konusunda da etkin sonuçlar sağlayamayacağından stratejik kararlara göre hareket edilecek bir bütçe süreci için planlama ve bütçeleme ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Bu çerçevede Dünya Bankası'nın kamu harcamalarının verimli ve uzun vadeli olacak şekilde yönetimi için geliştirdiği "Orta Vadeli Harcama Sistemi" ile makroekonomik disiplini sağlamak, kamu kaynaklarını stratejik öncelikler çerçevesinde tahsis etmek ve etkin bir şekilde kullanmak amacıyla çok yıllık bütçelemeye dayanan bir sistem uygulamaya konulmuştur. Sonuç olarak, her yıl tekrar eden ve o yıl dışında sonraki iki yılı da kapsayan orta vadeli harcama sistemiyle amaçlanan, yıllık bir mali programın üç yıllık sektörel stratejik planlar ile bütünleştirilerek daha etkin politikalar üretmektir (Musayev, 2007:51-52).

Bu yaklaşımın faydalarını sıralayan Boex, Martinez-Vazquez ve McNab (1999:1-2)'e göre, hükümetlerin politika hedefleri ile önceliklerini daha açık ve tutarlı şekilde tespit etmeleri, mevcut politikaların ve geleceğe ilişkin tahminlerin mali stratejiler ile uyumu olup olmadığı hakkında bilgi verilmesi, bütçe sürecinde sürekliliğin sağlanması,

hesap verme sorumluluğu ile şeffaflığın arttırılması yoluyla kaynakların etkin dağılımının teşvik edilmesi ve son olarak kamu kurumlarının bütçe sürecine daha fazla katılımının ve bu kurumlar arasındaki işbirliğinin sağlanması gibi birçok açıdan çok yıllık bütçeleme ayrı bir öneme sahip olmaktadır.

1.2.4.2. Kamu Harcamalarına Yönelik Uygulamalar

Mali disiplinin sağlanması bakımından kamu harcamalarına yönelik uygulamalar; kamu harcama yönetiminin iyileştirilmesi, harcamalar sonucunda oluşacak israfın önüne geçilmesi için fonksiyonel sınıflandırmanın uygulanması ve kamu harcamalarında etkin denetim yapılması yoluyla sıkı bir disiplin sağlanması olarak sayılmakta ve aşağıda ayrıntılı şekilde anlatılmaktadır.

1.2.4.2.1. Kamu Harcamaları Yönetiminin İyileştirilmesi

Ülkelerin nüfusunun hızla artması ve çağın gerekleri ile orantılı olarak toplumların gelişmesi devletin fonksiyonlarının ve görevlerinin artmasına yol açmaktadır. Bu doğrultuda sosyal devlet anlayışının gittikçe daha fazla benimsenmesi ve toplum ihtiyaçlarının artmasıyla birlikte kamu hizmetlerine talebin artması sonucunda kamu harcamalarına yönelik uygulamalara daha çok önem verilmeye başlanmaktadır. Tüm bu gelişmeler neticesinde kamu harcamalarında görülen artışın karşılanmasında ilk akla gelen vergi gelirleri gerek siyasi gerek toplumsal nedenlerden dolayı yeteri kadar elde edilememekte ve bütçede açık ortaya çıkmaktadır. Sonuçta ise kamu harcamalarının düzensiz uygulamaları mali disiplinin sağlanmasına engel olmaktadır (Ejder, 2006:31).

Schick (1998:11-13)'e göre bütçe toplamalarının etkin bir şekilde kontrolünü gerektiren mali disiplin, toplam gelir ve harcama ile bu toplamalar arasındaki dengenin

kurulması ile sağlanmaktadır. Toplam mali disiplinin sürdürülmesi, gelirlerde devam eden artışlar gerektirmeyen harcama limitlerinin uygulanmasını gerektirmektedir. Bununla birlikte mali disiplinin sağlanması için, toplam harcamalar GSYİH'nin bir oranı olarak sınırlanmalı ve harcamaların bir önceki yıla göre belli bir oran dâhilinde artırılmasına izin verilerek toplam harcama için mutlak sınırlar konulmalıdır.

Kamu harcamalarının yönetiminin iyileştirilmesi için bütçe kurumlarının yeniden yapılandırılması ihtiyacından yola çıkarak kamu harcama yönetimine çağdaş bir yaklaşım sunan Schick (1998:13), harcama sonuçları ile bütçeleme süreci arasında ilişki olduğunu ileri sürmektedir. Aşağıda yer alan Tablo 2'de, mali disiplinin sürdürülmesi için yapılması gereken temel harcama düzenlemeleri ortaya konulmaktadır.

Tablo 2: Toplam Mali Disiplini Uygulamaya Yönelik Kurumsal Düzenlemeler

Kurallar	Toplam harcama limitleri kurumların harcama teklifleri dikkate alınmadan önce belirlendiğinden toplam harcama bu sınırlarla tutarlı olmalıdır. Limitler, GSYİH'ye oranla para cinsinden ve harcamalar arasındaki denge açısından ifade edilebilir. Orta vadeli olarak (3-5 yıl) için limitler belirlenir ve orta vadeli harcamalar çerçevesinde bütçe kararları alınır.
Görevler	Hazine ve Maliye bakanlığı, harcama tekliflerinin ve diğer bütçe faaliyetlerinin bütçeye etkisini belirlemekle ve bütçenin uygulanması sırasında, önceden belirlenen mali toplamardan sapmalara engel olmakla yükümlüdür.

Bilgi	Orta vadeli bir harcama çerçevesi, politika değişikliklerinin bütçede nasıl bir etki yaratacağını ortaya koymakta, bütçenin hazırlanması sürecinde temelde yapılan değişiklikler hakkında bilgi vermektedir. Ayrıca bütçenin uygulanması sırasında, mali toplamalarla uyumu sağlamak için harcamaların izlenmesine de imkân sağlamaktadır.
--------------	--

Kaynak: Schick, 1998:13.

Mali disiplin sorununun aşılmasında kamu harcama yönetimine yönelik bazı öneriler sunulmaktadır (Dileyici ve Özkıvrak, 2000:5); ilk olarak bütçe açığının en büyük nedeni olan kamu harcamalarının kontrol altına alınması gerektiği savunulmaktadır. Bu doğrultuda, harcamaların kontrol altına alınabilmesi için yıllık kamu harcamaları miktarının GSMH'nin belirli bir oranını aşamayacağını yasal düzenlemelerle belirlenmesi gerekmektedir. Ek olarak, mali alanda verimli olunabilmesi açısından her yıl yatırıma yönelik harcamaların minimum miktarının belirlenmesi gerektiği belirtilmektedir.

1.2.4.2.2. Harcamalarda Fonksiyonel Sınıflandırmanın Uygulanması

Kamu harcamalarının kamu hizmetlerinin niteliğine göre gruplandırıldığı fonksiyonel sınıflandırma uygulamasında, hedefler ile bu hedefler için ayrılan ödeneklerin birbiriyle uyumlu olması gerekmektedir. Harcamalarda fonksiyonel sınıflandırmanın benimsenmesiyle, aynı kamu hizmetinin pek çok kurum tarafından yürütülmesinin neden olduğu israfın önüne geçilmekte, belirlenen bir kurumun hizmeti yerine getirmesi sağlanarak hizmetlerdeki tekrarın önüne geçilmektedir. Bunun yanında fonksiyonel sınıflandırma, hükümetin harcama düzeyinin daha iyi belirlenmesi

aracılığıyla mali şeffaflığın sağlanmasında oldukça önemli rol oynamaktadır (Akdoğan, 2005:82-83).

Başka bir ifadeyle, fonksiyonel sınıflandırmanın olduğu bir kamu harcama sisteminde, belirli amaçlara yönelik hizmetlerle bu hizmetlerin sunulabilmesi için yapılan harcamalar arasında bağ kurularak harcamaların hangi amaçla yapıldığı ortaya çıkmaktadır. Sunulacak hizmetler kapsamında yapılacak harcamaların saptandığı bu harcama yönetiminde öncelik sırasının tespiti sağlanmakta, toplumsal fayda sağlayan ve refahı artıran hizmetlere daha fazla önem verilmesi mümkün hale gelmektedir (Sakal, 2003:99). Ayrıca, kamu harcamalarının fonksiyonel dağılımı, kamu hesaplarında şeffaflığı sağlayarak eğitim, sağlık ve savunma gibi temel harcama kalemlerinin gerçek boyutlarının izlenmesine imkân sunmakta ve bu harcamalarla ilgili sağlıklı bir denetim mekanizması oluşturulabilmektedir (Sönmez ve Sak, 2000:77).

Yukarıda ayrıntılı olarak ele alınan bütçe sistemi ve kamu harcamaları ile ilgili yapılan düzenlemeler kapsamında mali disiplinin sağlanmasına yönelik ileri sürülen temel unsurlar aşağıda özetlenecek olursa (Schick, 1998:85-88):

- Hedefler politikacılar tarafından üstlenilen taahhütleri yansıtmalıdır. Hedefler doğru belirlenmediğinde uygulamada sıkıntılara yaşanacağından hedeflerin gerçekçi ve ulaşılabilir şekilde ortaya konması gerekmektedir. Aksi takdirde bütçenin gerçek durumunun ortaya konulamayacaktır.
- Bütçenin hazırlanması ve uygulanması sürecinde toplam harcamaları sınırlaması nedeniyle orta vadeli bir çerçeve benimsenmelidir. Diğer bir ifadeyle bütçenin yalnızca cari ya da bir sonraki dönemi kapsayacak şekilde hazırlanması, harcamaların hızlandırılmasını kolaylaştıracağından, mali disiplinsizliğe yol açacaktır.

- Kısıtlamalara yönelik ortaya konulan hedefler yalnızca toplam harcamaları veya toplam açığı değil, aynı zamanda anahtar nitelikteki bileşenleri de kapsamalıdır.
- Belirlenen ilkeler alt hedeflerle de desteklenmelidir.
- Ayrıca zorunlu harcamalar da belirli kısıtlamalar ile kontrol altında tutulmalıdır.
- Toplam hedefler yıllık denetlemeleri de içermeli, hedeflerin yerine getirilmesinde zorlayıcı bir mekanizma olmalıdır.

1.2.4.3. Devlet Borçlanmasına Yönelik Uygulamalar

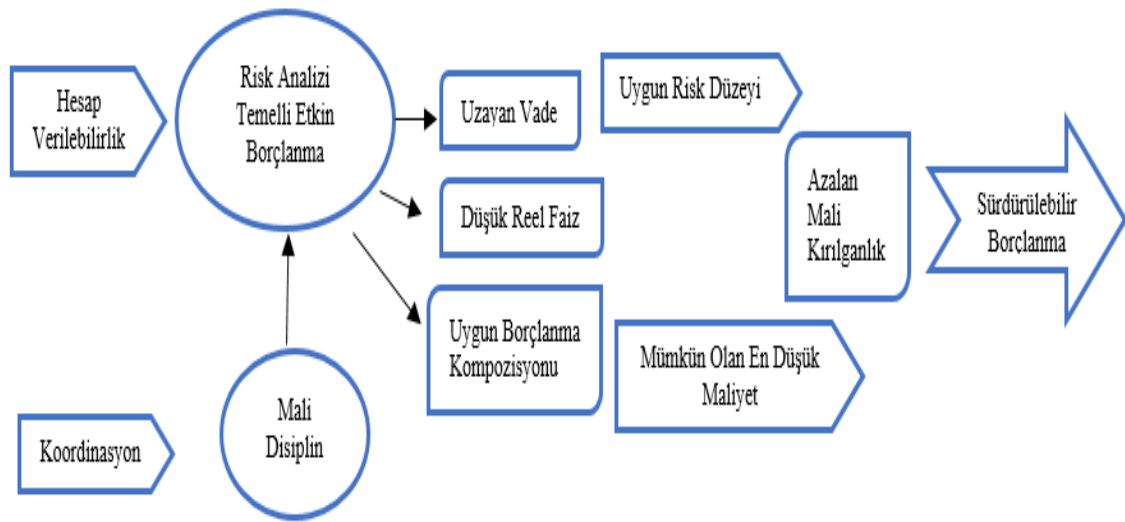
Bütçe açığının ortaya çıktığı bir durumda, mali disiplinin sağlanması için gerekli olan gelir gider dengesinin sağlanmasında kamu gelirlerinin artırılmadığı durumlarda ilk akla gelen borçlanarak finansman sağlamaktır. Bu durumda kamu gelirlerini artırmanın olağan yolu olan piyasada oluşan katma değerleri vergilendirmenin yeterli sonuç vermediği bir ekonomide borçlanma ile herhangi bir masrafa katlanılmadan satın alma gücü transfer edilmektedir. Diğer bir ifadeyle, borçlanma, kamu gelirleri içinde olağanüstü gelirlerden biri olmasına rağmen artan bütçe açıklarının finansmanında oldukça önemli bir yere sahiptir. Devletin borçlanması genellikle kamu harcamalarını karşılamak üzere borçlanılan miktar kadar vergi ve geleneksel kamu gelirlerinin ertelenmesi demektir. Dolayısıyla, yüksek bütçe açıkları gelecekte düşük harcama veya yüksek vergiler anlamına gelmektedir (Velasco, 1997:4).

Borçlanma, bütçe açığı durumunda finansman sağlama aracı olmasının ötesinde, kamu maliyesinin finansal istikrar, iktisadi kalkınma ve büyümenin sağlanması ile gelir dağılımında yaşanan çarpıklığın önlenmesi gibi amaçlarını gerçekleştirmek için kullanılan bir maliye politikası aracıdır. Genel olarak kamunun borçlanma nedenlerini; geçici bütçe açıkları, ekonomik bütçe açıkları, olağanüstü giderler kamu yatırımları ve

kalkınmanın finansmanı, eski borçların ödenmesi için borçlanma ve para ve maliye politikası aracı olarak borçlanma şeklinde sıralamak mümkündür (Çizmeci, 2009:14).

Kamu borç yönetimi, temelde devletin ihtiyaç duyduğu finansmanı karşılamak amacıyla borç yönetimi stratejilerinin oluşturulması ve uygulanması anlamına gelmektedir. Ayrıca makroekonomik çerçeve içerisinde kamu borcunun uzun vadede sürdürülebilirliğinin sağlanması, borç geri ödemelerinin farklı koşullar altında yapılabilmesi gibi hususlar da kamu borç yönetimi kapsamına girmektedir (Pehlivan, 2003:385).

Şekil 3: Mali Disiplin İle Borç Yönetimi Politikası ve Borçların Sürdürülebilirliği İlişkisi



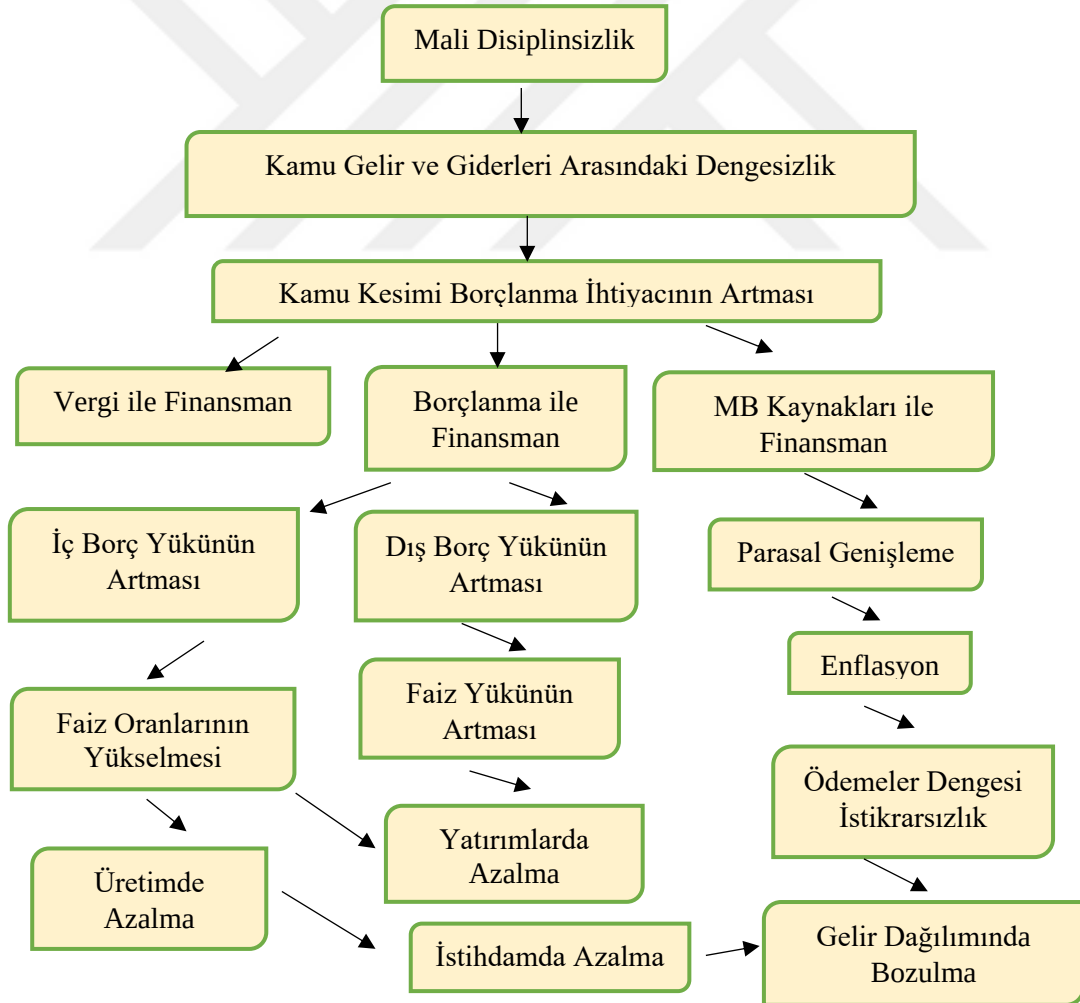
Kaynak: Kamu Borç Yönetimi Raporu, 2003:1’den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Mali disiplin ile borç yönetimi politikası ve borçların sürdürülebilirliği arasındaki ilişkiyi anlatan Şekil 3’te hesap verilebilirlik ve koordinasyon sürecin ilk adımını oluşturmaktadır. Hesap verilebilirlik ve şeffaflığın sağlanması kamuoyunun güvenini kazanmak ve piyasaların istikrarlı bir biçimde çalışmasını sağlamak açısından önemlidir. Yine koordinasyonun tesis edilmesi mali disiplinin tesisi için vazgeçilmez bir unsurdur. Gerçekten de mali disiplin olgusu, hesap verilebilirlik ve şeffaflığın sağlanması, risk analizi temelli etkin bir borçlanma politikası izlenmesi yönünde kamuoyu baskısına

neden olur. Mali disiplinin sağlanmasına yönelik yürütülen etkin borçlanma politikası ise, vadelerin uzamasına, reel faiz oranlarının düşmesine ve uygun bir borç kompozisyonu sağlamaya imkân kılacaktır. Bunların sonucunda makul bir risk düzeyinde olabildiğince düşük maliyetle borçlanılarak borçların sürdürülebilirliği yönünde önemli bir katkı meydana gelecektir (Bayraktar, 2010:18).

Mali disiplinsizliğin neden olduğu borçlanma ile arasındaki ilişkiyi gösteren Şekil 4'te görüldüğü üzere mali disiplinsizliğin kamu kesimi borçlanma ihtiyacını artırıcı etkisi nedeniyle kamuda ortaya çıkan finansman ihtiyacı; borçlanmayla, vergilerle ve Merkez Bankası kaynaklarından karşılanmaktadır.

Şekil 4: Mali Disiplinsizliğin Borçlanmaya Etkisi



Kaynak: Gökalp ve Avcı, 2002:4'ten yararlanılarak oluşturulmuştur.

Mali disiplini sağlamaya çalışan siyasi otorite, bu üç finansman yollarından birini tercih etmek durumunda kalacaktır. Bu durumda vergi oranlarının yükseltilmesi sonucu oluşacak seçmen tepkilerine ortam yaratılmaması için, siyasi otorite finansman kaynağı olarak daha fazla borçlanma ve Merkez Bankası kaynaklarından yararlanacaktır. Ancak, Merkez Bankası kaynaklarına başvurulması halinde “parasal genişleme, enflasyon, ödemeler dengesi istikrarsızlıkları ve gelir dağılımı bozulmaları” meydana gelecektir.

Finansman ihtiyacını iç borçlanma ile finansmana gidildiğinde ise, faiz oranlarının yükselmesi sonucu ile karşılaşılacak, akabinde özel kesim yatırımları, üretim, istihdam azalacak ve dolayısıyla gelir dağılımı da bozulacaktır. Mali disiplinin sağlanması için dış borçlanmaya gidilmesi halinde ise, faiz yükünün artması ile birlikte cari açığın yükselmesi sonucunda ülke içinde yatırımlar azalacak ve sonuçta yine gelir dağılımının bozulması durumu ile karşılaşılacaktır. Dolayısıyla mali disiplinsizlik olgusu, kamu kesimi borçlanma gereğinin artmasına paralel olarak ekonominin dinamiklerini etkilemekte ve borçların sürdürülebilirliğini etkileyen değişkenleri harekete geçirmektedir (Bayraktar, 2010:73).

Bununla birlikte, borçlanmanın sürekli hale gelmesiyle faiz giderlerinin artması sonucu kamu açığı artarak mali disiplin olumsuz etkilenmektedir. Bu durumda yukarıdaki şekilde ifade edildiği üzere mali disiplinsizliğin borçlanmayı artırarak ekonomiyi olumsuz etkilediği göz önünde bulundurulursa, sürekli borçlanmanın kısır bir döngüye neden olduğu görülmektedir. Daha açık ifade edilecek olursa; borçlanmanın neden olduğu faiz artışıyla birlikte, kamu finansmanı olumsuz etkilenmekte, ekonomik ve sosyal harcamalar azalmakta ve sonuçta mali disiplin de hızlı bir şekilde bozulmaktadır. Dolayısıyla devletin borçlanmayı ekonominin konjonktürel durumunu da göz önüne alarak önceden belirlediği strateji ve planlar doğrultusunda gerçekleştirmesi ve uygulaması büyük önem arz etmektedir (Ejder, 2006:40-41).

1.2.4.4. Kamu Gelirlerine Yönelik Uygulamalar

Kamuda elde edilen gelirlerin yapılan harcamalara tam olarak karşılık gelmesi şeklinde ifade edilen mali disiplinin sağlanması için kamu gelirlerine yönelik de bazı düzenlemelere gidilmesi kaçınılmaz gözükmektedir. Mali disiplinin sağlanmasında ele alınması gereken en önemli konulardan biri olan kamu gelirlerinin büyük çoğunluğunu vergiler oluşturmaktadır. Bu bakımdan kamu gelirlerine yönelik uygulamalarda daha çok vergiler ile ilgili düzenlemelerin üzerinde durulması gerekmektedir.

Mali disiplinsizliğin en önemli nedenlerinden biri olan kamu açığının artmasına, harcamalardaki aşırı artışın yanında vergilerden yeteri kadar gelir sağlanamaması da yol açmaktadır. Böyle bir durumda ise mali disiplinin sağlanması amacıyla etkin bir vergi sisteminin oluşturulmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu çerçevede kamu gelirlerinin artırılmasına yönelik atılması gereken adımları şu şekilde özetlemek mümkündür; öncelikle vergi gelirlerinin toplanması için en önemli adım kayıt dışı ekonominin önlenmesidir. İkinci adım, vergi vermeyen kesimlerin vergilendirilmesine yönelik gerekli çalışmaların yürütülmesidir. Bir diğeri vergi istisna ve muafiyetlerinde daralmaya gidilmesi ve vergi idaresinin etkinliğini artırmaktır. Bunun yanı sıra vergi sistemini basitleştirme ve verginin denetimine yönelik mekanizmalar geliştirilmesi ile birlikte vergi yükünün toplumda adil bir şekilde dağılımına yönelik çalışmalar yürütülmesi de kamu gelirlerinin artırılmasında önem verilmesi gereken konulardır (Ejder, 2006:39-40). Ek olarak, vergi tabanını genişletme, vergi harcamalarını azaltma ve vergi sisteminde yeni baştan bir yapılanma yoluyla da kamunun gelir elde etme imkânının artırılması sağlanabilmektedir.

Sonuç olarak mali disiplinsizliğe neden olan sorunların üstesinden gelinebilmesi için kamu gelirlerine yönelik ortaya konulan bazı uygulamalar şu şekilde sıralanabilir (Dileyici ve Özkıvrak, 2000:5):

- Öncelikle kamu gelirlerinin disiplin altına alınması gerekmektedir.
- Anayasa’da yer alan vergilemeye ilişkin maddeler yeniden düzenlenerek vergi oranlarının belli bir oranı aşmasının önüne geçilmelidir.
- Özellikle vergi indirimi ve oranlarının düzenlenmesi ile ilgili çalışmalar yürütülmelidir.
- Mali politikaların uygulanması amacıyla yetkili kılınan kurumların etkin çalışması için yapısal ve idari açıdan gerek duyulan düzenlemelerin yapılmasına öncelik verilmelidir.
- Son olarak kamu mali yönetiminde reform çalışmalarına önem verilmeli ve mali sistemin günümüz koşulları doğrultusunda revize edilerek çağın gerekleri ile uyumlu hale getirilmesi yönünde uygulamalar geliştirilmelidir. Bu doğrultuda mali disiplinin sağlanmasında “sosyal güvenlik kuruluşlarının, KİT’lerin, yerel yönetimlerin, fonların ve döner sermayelerin” açıklarının azaltılmasına ilişkin alınacak tedbirlere ağırlık verilmeli ve bu kuruluşların yeniden yapılandırılmasına özen gösterilmelidir.

Yukarıda belirtilen tüm bu hususlar, mali disiplinin sağlanmasında oldukça önemli rol oynamakta ve kamu harcamaları kadar kamu gelirlerine de önem verilmesi gerektiğini ve bu doğrultuda ne tür yenilikler getirilebileceğini vurgulamaktadır.

1.2.4.5. Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Sağlanmasına Yönelik Uygulamalar

Mali disiplinin sağlanmasında önem verilmesi gereken diğer bir konu, bütçe süreçleri başta olmak üzere mali süreçlerin tümünde saydamlığın sağlanmasıdır. Saydamlık kavramı ile devletin mali işlemlerinde aldığı kararlar ve kamu hesaplarına

yönelik işlemleri ile uygulama sonuçlarının kamuoyuna açık ve erişilebilir olması ifade edilmektedir (Hürcan,1999:12).

Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund- IMF) tarafından hazırlanan “Mali Saydamlık İle İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğü”ne göre, mali saydamlığın sağlanmasına yönelik IMF üyesi ülkeler tarafından uyulması beklenen dört temel ilke aşağıda sayılmaktadır:

- “Rollerin ve sorumlulukların açık olması,
- Bilginin kamuya açık olması,
- Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması,
- Denetimin ve istatistiksel veri yayınlamanın bağımsız olması.”

Bununla birlikte 2014 yılında mali saydamlık kodu revize edilmiş olup temel prensipler “mali raporlama, mali tahmin yapma ve bütçeleme, mali risk analizi ve yönetimi” olarak değişikliğe uğratılmıştır (IMF, 2019).

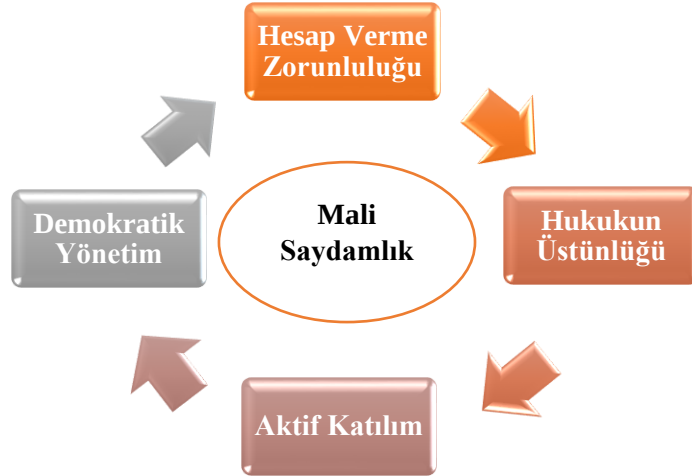
Mali saydamlık devletin yapısı, politikaları, hedefleri, faaliyetleri, hesapları ve ileriye dönük tahminleri ile ilgili açık olunması olarak tanımlanır. Bu açıklık ile kastedilen, hükümet aktivitelerine ilişkin bilgilerin güvenilir, ulaşılabilir, kapsamlı, anlaşılır ve uluslararası karşılaştırmaya olanak sağlayacak şekilde kamuoyuna sunulmasıdır. Mali saydamlık sayesinde kamu görevlilerinin sorumluluğu artarken hem seçmenler hem de finansal piyasalar, hükümetin yürüttüğü faaliyetlerin bugün ve geleceğe ilişkin mali durumu ile ekonomik ve sosyal etkileri hakkında tam olarak bilgi sahibi olmaktadır. Böylece devletin yürüttüğü söz konusu faaliyetlerin faydaları ile maliyetleri doğru olarak hesaplanmakta ve değerlendirilebilmektedir. Ayrıca mali saydamlığın temel makroekonomik politika hedeflerine ulaşmayı kolaylaştırmasının yanında kamu harcamalarının verimliliğini de sağlaması ekonominin performansını artırdığının ispatı olarak gösterilmektedir (Kopits ve Craig, 1998:1-2).

Bir başka ifadeyle, şeffaflık politikaların daha güvenilir, daha belirli ve daha açık bir şekilde uygulanmasına imkân sağlayarak muhtemel ekonomik sorunlara karşı daha erken ve daha yumuşak maliye politikası ile cevap verilmesine ve sonuçta ekonomik performansın güçlenmesine yol açmaktadır (Hemming ve Kell, 2001:435).

Şeffaflığın sağlanmasına yönelik kuralların ve standartların belirlendiği uluslararası kuruluşlar tarafından düzenlenmiş çeşitli raporlar vardır. IMF tarafından geliştirilmiş olan “Fiscal Transparency Code”, “Manual on Transparency” ve “Guide on Resource Revenue Transparency” bu raporlardan bazılarıdır. OECD tarafından hazırlanan ve bütçe şeffaflığını artırmayı hedefleyen “Best Practice Guidelines on Budget Transparency”de hükümetlerin hazırlaması gereken bütçe raporları ve içerikleri yer almaktadır. Bütçenin şeffaflığını ölçmeye yönelik bir endeks olan “The Open Budget Index” ise 2006 yılından beri “International Budget Partnership” tarafından yayımlanmaktadır (Wang, Irwin ve Murara, 2015:5).

Alesina ve Perotti (1996:401-403)’e göre; bütçenin tasarlanması, onaylanması ve uygulanması aşamaları bütçenin kurumsal yönünü oluşturmaktadır ve şeffaflık da bu sürecin bir parçasıdır. Bu nedenle şeffaflığın geliştirilmesi yönünde çalışmalar kapsamında IMF tarafından etkin mali saydamlık için kuralların yer aldığı “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü” oluşturulmuştur.

Şekil 5: Mali saydamlık Döngüsü



Kaynak: Eroğlu ve Demirbaş, 2016:293.

Mali sistemlerde saydamlığın olması, demokratik yönetimlerin varlığının devamı için oldukça önemlidir. Nitekim idare, vatandaşları en doğru ve güvenilir şekilde bilgilendirmekle yükümlüdür. Bunun sağlanması ise hukukun üstünlüğünün kabulü ile mümkündür. Böylelikle vatandaşlar kamuda kararların alınma sürecinde aktif rol alabilecek, uygulanan politikalar hakkında bilgi sahibi olacak ve kamu otoritelerinden hesap sorabilme hakkına sahip olabileceklerdir. Bu kapsamda Şekil 5’te de görüldüğü üzere, demokratik yönetimin temeli olan mali saydamlığın var olmadığı bir ortamda hukukun üstünlüğü, vatandaşın karar alım sürecine aktif katılımı ve yönetimin hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesi mümkün değildir (Eroğlu ve Demirbaş, 2016:293).

Mali yönetim açısından hesap verilebilirlik kavramı ise, yetki ve bu yetkinin kullanabilmesi adına kaynak verilen harcama yetkililerinin, bu kaynakları ve yetkileri ne kadar verimli, dengeli ve etkin kullandıklarının kamuoyuna açıklanması ve belgelendirilmesi sorumluluğu olarak ifade edilebilir. Kamu yönetimindeki hesap verilebilirlik yeterli miktarda sağlanabilirse kamu yönetimi daha etkin, daha demokratik ve daha katılımcı şekilde oluşturulabilir (Biricikoğlu ve Gülener, 2008:206).

Hesap verebilirliğin olmadığı bir ortamda, verginin getireceği sosyal ve toplumsal yük tam anlamıyla ortaya konulamamakta, kamu harcamalarından elde edilen fayda olduğundan fazla gösterilmekte ve borçlanmanın etkisi açık bir şekilde sunulmamakta hatta daha az yansıtılmaktadır. Bunun sonucunda ise kamu maliyesi üzerinde bir düzensizlik ve belirsizlik oluşmaktadır. Bu çerçevede ekonomiyi yarıltan tüm bu düzensiz uygulamaların önüne geçilebilmesi ve etkin mali yönetim sisteminin oluşabilmesi için ilk önce ekonomide şeffaflığın ve hesap verebilirlik mekanizmasının tam anlamıyla işlemesi gerekmektedir. Bu nedenle karar alıcılar tarafından kamu yönetiminde hesap verebilirliğin ve mali şeffaflığın sağlanmasına yönelik yürütülecek faaliyetler önem verilmesi gereken konuların başında gelmektedir. Tüm bu sayılan düzenlemelerin yanında bu çalışmanın ana konusunu oluşturan mali disiplinin sağlanmasında hesap verebilirlik araçlarından biri olan stratejik planlama anlayışına sonraki bölümlerde detaylı şekilde değinilecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE STRATEJİK YÖNETİM

2.1. STRATEJİ KAVRAMI

2.1.1. Stratejinin Tanımı ve Kapsamı

Strateji, yüzyıllar boyunca çoğunlukla askeri alanda hâkim olan bir kavram olmuş, savaşlarda yapılan harekât ve faaliyetlerin yönetilmesinde kullanılmıştır. Herhangi bir amaca ulaşmak için mevcut kaynakları en etkin şekilde kullanmayı belirleyecek yol ve yöntemler stratejiyi oluşturmaktadır (Aktan, 2007:3). Türk Dil Kurumu Sözlüğü’nde stratejinin tanımı; “Önceden belirlenen bir amaca ulaşmak için tutulan yol ve 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 ifade edilmektedir. Strateji kelime olarak ise; sürme, gönderme, gütmek, sevk etme, yöneltme ve düzenleme sanatı olarak yer almaktadır (www.tdk.gov.tr). Bunun yanı sıra, strateji kavramı, kimi kaynaklara göre Latince yol, çizgi veya nehir yatağı anlamındaki “stratum”dan türemiş; kimi kaynaklarda ise eski Yunancada ordu anlamına kullanılan “stratos” ile yönetmek ve yön vermek anlamına gelen “ago” kelimelerinin birleştirilmesiyle oluşmuştur (Songür, 2011:5).

Kamu yönetiminde strateji kavramı ise, idarede iç ve dış çevre analizinin yapılmasının ardından, idarenin amaç ve hedeflerinin saptanmasına ve bunlara ulaşılabilmesi için çalışma programlarının oluşturulmasına imkân sağlamaktadır (Özgür, 2004:208). Stratejide temel amaç, idarelerin dış çevreye duyarlılığını artırmak, böylelikle

devamlı değişmekte olan ve risk oluşturan evre şartlarına karşı yeni yöntemler kazandırmaktır (Gürer, 2006:94).

Henry Mintzberg'e göre strateji; rakipler karşısında üstünlük sağlamak için politikalar oluşturulması şeklinde tanımlanmaktadır. Bunun yanında, strateji bir örgütün tamamında hâkim olan bakış açısını yansıtmaktadır. Michael E. Porter'a göre ise strateji, belirli bir hedefin gerçekleştirilmesi amacıyla tasarlanan bir eylem planı olarak ifade edilmektedir (<http://www.simply-strategic-planning.com/what-is-strategy.html>).

Özetle, günümüzde hemen her sektörde kullanılan strateji kavramı, öncelikle bir örgütün krını artırarak rakiplerini geçmesi için uygulayacağı yöntemlerin belirlenmesi bakımından özel sektörde yaygın olarak kullanılmıştır. Daha sonra ise kamuda etkinliğin ve verimliliğin sağlanması ile toplumun beklentilerinin karşılanmasına yönelik politikaların ortaya konmasında oldukça önemli bir rol üstlenmiştir.

2.1.2. Stratejinin zellikleri

Gelişme ve dinamizm sağlayan en etkili araçlardan biri olarak görülen stratejinin, örgütün mevcut durumunu önceki haliyle karşılaştırmak, geleceğini tahmin etmek ve yönetimini güçlendirmek için yöntemler ortaya koymak gibi pek çok misyon üstlendiği görülmektedir (oban, 1997:80).

Bu çerçevede stratejinin zellikleri (Eren, 2002:6-8);

- Bir örgütün çevresiyle ilişkilerinin düzenlenmesinde önemli bir rol üstlenmesi,
- Geleceğe yönelik bir bakış açısına sahip olması,
- Örgütün sahip olduğu tüm finansal ve beşeri kaynaklarının uyum içinde yönetilmesinde önemli bir unsur olması,
- Örgütün faaliyet alanlarının saptanması ve bu faaliyetlerin yürütülmesi için çalışanların harekete geçirilmesinde araç niteliğinde olması,

- Güncel gelişmelere karşı yeniliğe açık olması,
 - Örgütün tamamını kapsayan bir analiz etme aracı olarak görülmesi
- şeklinde sıralanabilmektedir.

Tüm bu özellikleri taşıyan strateji, amaçların gerçekleştirilmesine, uygulanabilir alternatiflerin değerlendirilmesine ve seçilmesine imkân sağlamaktadır. Bunun yanında, örgütün varoluş amaçları ile bu amaçların gerçekleştirilmesi için izlenecek yöntemlerin belirlenmesinde ve varlığının sürdürülmesinde nasıl bir yol izleneceğini de göstermektedir.

2.2. PLANLAMA KAVRAMI

Bu kısımda öncelikle plan ve planlama kavramlarının tanımı üzerinde durulacak, sonrasında, etkili bir planlamanın özellikleri ile plan türleri konuları incelenecektir.

2.2.1. Plan ve Planlama Kavramı

Plan en genel anlamıyla, bir kurumun benimsediği politikalar doğrultusunda oluşturulan, temel hedefleri ile ilkelerini kapsayacak şekilde tasarlanan ve bunlara ulaşmak için izlenmesi gereken yolları gösteren belge olarak ifade edilmektedir. Başka bir ifadeyle plan kavramı, gelecekte bir zaman diliminde ulaşmak istenilene bugünden karar verilmesi olarak da tanımlanmaktadır. Buna göre, pek çok kararın birleşmesiyle oluşturulan planlara “kararlar topluluğu” da denilebilmektedir (Koçel, 2011:54).

Planların faydaları ise kısaca; zamandan ve emekten tasarruf edilerek israfın önüne geçilmesini sağlamak, kurum için ortaya konulan tüm emeğin ortak bir amaç etrafında toplanmasına imkân tanımak ve sahip olunan bütün kaynakların belirlenen

amaçlar çerçevesinde kullanılıp kullanılmadığının kontrolünü yapmak şeklinde ifade edilmektedir (Demirdizen, 2012:2):

Planlama kavramı ise, hazırlık aşamasında ilk adımı oluşturmakta ve yapılması gereken temel faaliyetlerden biri olmaktadır. Bu kapsamda, söz konusu kavram ile kurumun amaç ve hedeflerinin tespiti ve bunlara ulaşılmasında ihtiyaç duyulacak stratejilerin belirlenmesi ile gerçekleştirilen faaliyetlerde koordinasyon sağlanması anlatılmaktadır. Ayrıca planlama, geleceğe dönük düşünme, araştırma, inceleme ile analiz ve değerlendirmelerin toplamından oluşan bir yönetim süreci olarak da nitelendirilmektedir (Efil, 2006:133-134).

Sonuç olarak, rasyonel yönetim biçiminin esaslarından biri olan planlama, bir kurumda yöneticinin geleceğe yönelik neler yapılacağı hakkında önceden düşünmesine olanak sağlayarak ileriye görebilmesine yardımcı olmaktadır. Böylece, planlama ile birlikte akılcı yöntemlerle çevre üzerinde kontrol sağlanmakta ve olayların akışına doğrudan şekilde müdahale edilebilmektedir.

2.2.2. Etkili Bir Planlamanın Özellikleri

Kurumların geleceğinin şekillenmesinde önemli bir rol oynayan ve yönetim işlevlerinin temeli olan planlamanın etkin ve verimli bir şekilde uygulanmasında pek çok faktör bulunmaktadır (Murat ve Bağdigen, 2008:57; Nafak, 2009:17):

- Planın tanımlanmasının açık ve net olarak yapılması, kurumun ulaşmak istediği hedeflerine hizmet edecek şekilde ortaya konulması ve gerçekleştirilebilecek amaca yönelik olması,
- Üst yönetimin planlamayı desteklemesi ve faaliyetlere katılması,

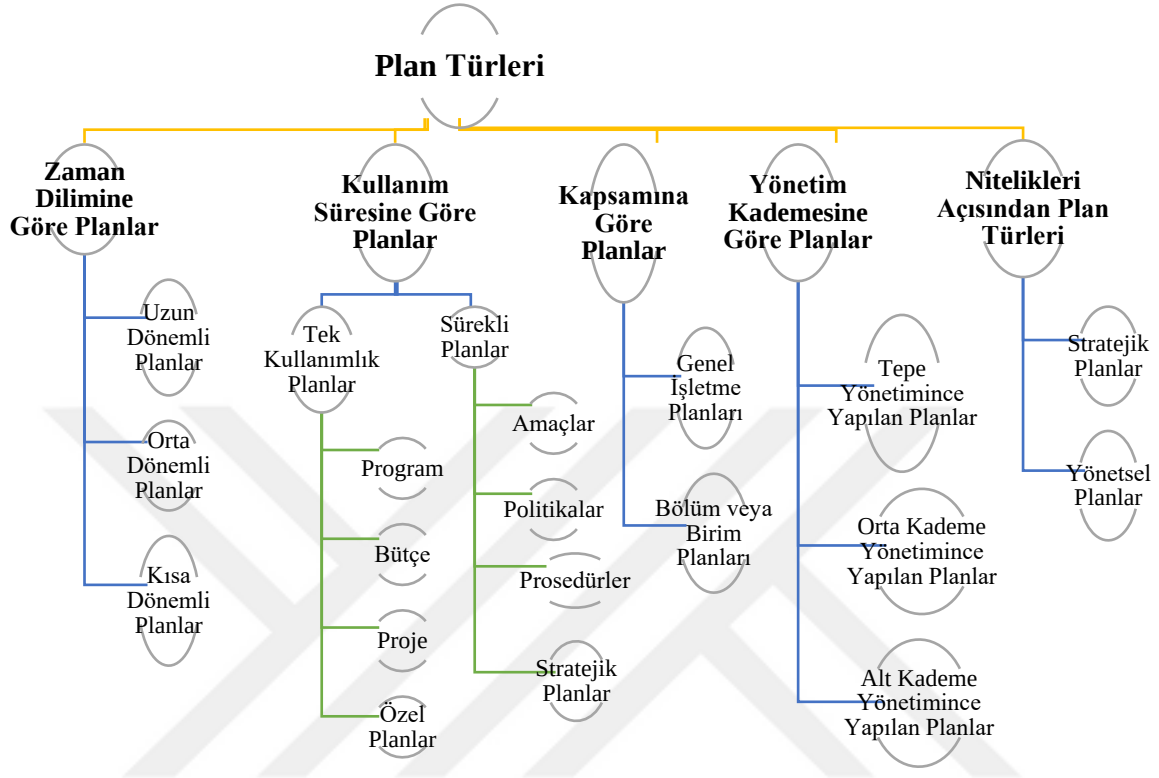
- Planlama ile farklı faaliyetlerin yürütüldüğü birimler arasında iletişimin ve koordinasyonun sağlanması ve birimlerin sorumlu ve yetkili olduğu alanların açıkça belirlenmesi,
- Planlama sürecinde alınmış olan kararların birimlere görev olarak dağıtılması ve kurumun çeşitli kademelerine yayılması,
- Planların gerçekçi ve kurumun ilkeleri ve standartları ile uyumlu olması,
- Planlama sürecinde kurumun mevcut durumu ve gelişim sürecinin doğru bir şekilde ortaya konulması gerekmektedir.
- Ayrıca planlar, rasyonellik ilkesine uygun şekilde, en düşük maliyetle hazırlanmalı ve optimal bir süreyi kapsamalıdır.
- Plan iç ve dış çevredeki sürekli olan değişime uyum sağlayabilecek, değişimi kurum için fırsat haline getirebilecek esneklikte olmalıdır. Planın örgüt üzerinde bir baskı aracı haline gelmeme için, iç ve dış çevredeki değişime uygun olarak revize edilmelidir. Ayrıca, planın kapsadığı zaman süresi ne planlamayı anlamsız kılacak kadar kısa, ne de yapılan planın gerçekçiliğine zarar verecek kadar uzun olmamalıdır.

2.2.3. Plan Türleri

Değişen koşullara doğrultusunda uygulanabilecek plan türleri de çeşitlilik göstermekte olup planın “uygulanacağı kuruluşun yapısı, gelişme seyri, hangi düzeyi için kullanılacağı, uygulanacağı zaman aralığı, gelişme trendi” gibi hususlar hangi tür planın kullanılacağı konusunda belirleyici olmaktadır. Planlama sürecinin temelini oluşturan, amacın ve amaca ulaştırılacak araç, yol ve imkânların ana hatlarıyla belirlenmesi aşamalarını anlatan planlar “zaman dilimine göre, kullanım sürelerine göre, kapsamına

göre, yönetim kademesine göre ve niteliklerine göre” çeşitli şekillerde gruplandırılmaktadır (Murat ve Bağdigen, 2008:63):

Şekil 6: Plan Türleri



Kaynak: Murat ve Bağdigen, 2008:63.

Yukarıdaki şekilde gösterildiği üzere plan türlerine kısaca bakılacak olursa (Hastürk, 2006:5; Murat ve Bağdigen, 2008:64):

Zaman dilimine göre planlar; planlar kapsadıkları zamana göre, “kısa, orta, uzun dönemli planlar” şeklinde ayrılmaktadır. Uzun vadeli planlar, kurumların uzun vadede takip edecekleri amaç ve stratejileri ve beş yıl üzeri bir dönemi kapsarken orta dönemli planlar bir ile beş yıllık bir zaman dilimini kapsayan, orta kademe tarafından hazırlanan planlardır. Uzun vadeli planlar kurumun veya işletmenin tamamını ilgilendiren, belirsizliğin yüksek olması nedeniyle kesinlik taşımayan uzun süreli hedefleri, ana politikaları, hedeflere götürecek ana ilkeleri belirler. Orta vadeli planlar uzun vadeli planlara göre daha düşük, kısa vadeli planlara göre daha yüksek belirsizlik şartlarında

kullanılır. Orta vadeli planlar uzun vadeli planların uygulama aracı niteliğinde olabilmektedir. Genelde alt hiyerarşik kademeler tarafından hazırlanan kısa dönemli planlar ise süresi bir yıldan daha az olan planlar ve sonuçlara ulaşılması daha olasıdır. Yıllık programlar, bütçeler kısa vadeli planlardır (Nafak, 2009:19).

Kullanım süresine göre planlar; tek kullanımlı planlar; program, bütçe, proje ve özel planlar olmak üzere dörde ayrılmaktadır. Sürekli planlar ise amaçlar, politikalar, prosedürler, standart yöntemler, ilkeler ve felsefeler gibi sürekli nitelik taşıyan planlardan ve her dönemin sonunda gözden geçirilerek sürekliliğe kavuşturulan uzun süreli işletme planları ile yıllık programlardan oluşur.

Kapsamına göre planlar; planlar, genel işletme planları ve bölüm veya birim planları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Yönetim kademelerine göre planlar; stratejik planlar, tepe yönetimince, orta kademe ve alt kademe yönetimince yapılan planlar olmak üzere 3 gruba ayrılmaktadır. Genel amaçlara ulaşmak için kurumsal faaliyet alanlarının belirlenmesi ve kaynakların bu faaliyet alanlarına yönlendirilmesi amacıyla yapılan stratejik planlar üst yönetim tarafından hazırlanır.

Nitelikleri açısından plan türleri; stratejik planlar ve yönetsel planlardır. Stratejik planlar, kurumun tamamını kapsayan, büyüme hedefleri çerçevesinde, bulunduğu çevrenin etkileri de göz önünde tutularak yapılan planlardır. Bu kapsamda stratejik planlama, değişim ve belirsizlik koşullarında kurum ile çevresi arasındaki ilişkinin iç ve dış çevre ile paydaş analizleri aracılığıyla düzenlenmesi için yapılan bir planlamadır. Yönetsel planlar ise stratejik planlarla belirlenmiş olan amaç ve hedeflere ulaşmak için nasıl hareket edileceğini belirler ve genellikle örgütün kontrolünde bulunan öğelerle ilgilidir (Nafak, 2009:19).

2.3. STRATEJİK PLANLAMA

2.3.1. Stratejik Planlamanın Tanımı

Stratejik planlama, bir kuruluşun faaliyetlerini şekillendiren temel kararların ve eylemlerin üretilmesine yönelik disiplinli bir çaba olarak ifade edilmekte olup bu kararlar; kurumun görevleri, misyonu, ürün veya hizmet düzeyi finansmanı, yönetim veya organizasyon tasarımı ile ilgili olmaktadır. Ayrıca, stratejik planlama yöneticiler açısından kuruluş için gerçekte neyin önemli olduğu hakkında verileri ortaya koymaktadır (Bryson, 1988:74).

Öte yandan stratejik planlama, kuruluşun bugünkü konumu ile gelecekte ulaşmayı hedeflediği durumu arasındaki yolu göstermekte olup kuruluşun amaç ve hedefleri bir plan içerisinde gösterilmektedir (Usta, 2014:34). Bu kapsamda, gelecek odaklı bir bakış açısının benimsendiği stratejik planlamada; politikaların stratejik planlardaki amaçlar, hedefler ve ana stratejileri içerecek şekilde belirlenmesine, kaynakların tahsisinde önceliklerin dikkate alınmasına ve hesap verme sorumluluğunun etkin bir şekilde işlemesine öncülük etmektedir (Bütüner, 2014:24).

Allison ve Kaye (2005:1) ise stratejik planlamayı, bir kuruluşun misyonu için gerekli olan ve çevreye duyarlı olan önceliklerin kabul edildiği sistematik bir süreç olarak tanımlamış, ayrıca bu öncelikleri elde etmek için kaynakların edinilmesine ve paylaşılmasına yardımcı olan bir rehber olarak nitelendirmiştir.

Planlama ve strateji kavramları birlikte değerlendirildiğinde; strateji, amaçların ve hedeflerin nasıl gerçekleşeceğini gösteren en etkili araçlardan biri olarak görülürken, planlama ise geleceği öngörerek, mevcut kaynakların etkin kullanımının sağlanması süreci olarak ifade edilmektedir (Demir Saygılı, 2014:4). Bununla birlikte stratejik planlama, rekabetçi ve değişen çevrede kurumun avantajlı hale getirilmesine yardımcı

olan çeşitli yöntemler geliştirmekte, kurumun misyon ve amaçlarının belirlenmesinde, paydaşlarının ve güçlü ve zayıf yanlarının analizinde ve uygulamalara yönelik faaliyet planlarının geliştirilmesinde önemli görevler üstlenmektedir (Songür, 2011:8). Son olarak stratejik planlama; “kurumun geleceğine yönelik misyonunu ve hedeflerini belirleyip, bulunduğu çevredeki durumunu göz önüne alarak, kurum için uygulanabilir olan alternatifler arasından birini seçmek ve uygulamaya koymak üzere yapılan planlar bütünü” olarak da tanımlanabilmektedir (Kiraz, 2007:41).

2.3.2. Stratejik Planlamanın Kapsamı ve Önemi

1960’lı yıllarda ilk olarak özel sektörde kullanılmaya başlanan stratejik planlama kavramı, 1980’lerden itibaren kamu kurumları tarafından da kullanılmaya başlanmıştır. Bir kurumun amaçlarına ulaşmak için yürütmekte olduğu faaliyetlere yön veren bir araç niteliğinde olan stratejik planlama ile kurumun değerleri, mevcut durumu ve çevresi değerlendirilebilmektedir (Gürer, 2006:93).

Allison ve Kaye (2005:1) için stratejik planlama, seçimler yapmak ve liderlerin amaç ve yöntemleri konusunda tutarlı olmalarını desteklemek açısından önem arz etmektedir. Aynı zamanda, stratejik planlama bir yönetim aracı olarak kurumun vizyonunu ve önceliklerini tespit etmesine yardımcı olmak ve kurum çalışanlarının aynı amaçlara yönelik olarak çalışmasını sağlayarak kurumda daha iyi performans sergilenmesine destek olmak açısından da önemli bir yere sahiptir. Gürer (2006:94-95)’e göre ise, değişen çevreye uyum sağlama özelliğinin yanı sıra bilimsel ve teknolojik gelişmelerin takibini de kolaylaştırması stratejik planlamayı önemli kılan bir başka etken olmaktadır.

Stratejik planın kapsamına bakıldığında planlarda bulunması gereken temel unsurlar Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT) Kılavuzu'nda aşağıdaki gibi sıralanmaktadır (DPT, 2006:9):

- “Durum analizi (özet),
- Katılımcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama,
- Misyon, vizyon ve temel değerler,
- En az bir amaç,
- Her amacın altında en az bir hedef,
- Hedef ölçülebilir şekilde ifade edilememişse ölçüm kriterleri,
- Stratejiler,
- Tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosu.”

2.3.3. Stratejik Planlamanın Temel Özellikleri

Genel itibarıyla stratejik planlamanın aşağıdaki özellikleri taşıdığı görülmektedir.

Buna göre stratejik planlama (DPT, 2006:7-8; Bütüner, 2014:24; Çetin, 2012:40);

- Elde edilmesi amaçlanan sonuçların planlanmasıdır. Diğer bir ifadeyle stratejik planlamada girdilerden ziyade sonuçlara odaklanılması söz konusudur.
- Değişimin planlanmasını sağlayarak dinamik ve geleceği yönlendiren, değişimi destekleyen bir yapıya sahiptir.
- Uzun vadeli ve farklı ihtiyaçlara cevap verebilen esnek bir araçtır. Uzun dönemli hareket etmeyi benimser. Günlük planlar içerisine ve çabasına girmez.
- Disiplinli ve sistemli şekilde, kurumun neler yaptığını ve bunları neden yaptığının değerlendirilmesi süreçlerini kapsayan bir yönetim aracıdır.
- Kurumun kendini tanımlama, gücünü ortaya koyma ve gelecekte neleri başarmak istediğini yansıtan bir yönetim aracıdır.

- Hedeflenen çıktıların izleme ve değerlendirme ve denetlenmesini sağlayacak faaliyetleri kapsar ve böylece hesap verebilirliğe temel oluşturur.
- Kurum yönetici ve çalışanlarının belirlenen hedefleri hangi oranda ve nasıl gerçekleştirdiği ile ilgili hesap verebilme bilincinin geliştirir.
- Sürekli olarak izlenmesi ve takip edilmesi gereken bir süreçtir.
- Hedeflenen vizyona ulaşmak için gerekli yol haritasını ortaya koyar.
- Stratejik planlama süreci, en üst yetkilinin desteği, ilgili tarafların ve her düzeydeki elemanların çalışmaları yani katılımcı bir yaklaşımla oluşturulur.
- Stratejik planlama aracılığıyla “stratejik planlar, orta vadeli programlar ve kısa vadeli bütçe ve faaliyet planları”nın birbiri ile bağlantısını sağlayacak bir yapı oluşturulması sağlanmaktadır (Çoban, 1997:86).

2.3.4. Stratejik Planlamanın Faydaları

Bryson (1988:78)’a göre stratejik planlamadan elde edilecek temel kazanımlar aşağıda sıralanmaktadır:

- Stratejik planlamanın en önemli katkılarından biri, stratejik düşünmeyi ve eylem yeteneğini geliştirmesidir. Böylece kurumun çevresi hakkında daha sistemli bilgi toplanmasında, kurumun gelecekteki yönünün aydınlanmasında ve kurumsal önceliklerin oluşturulmasında rehber niteliğindedir.
- Kurum için kritik olan konularda ne yapılacağına karar verilirken stratejik planlamaya başvurulmaktadır. Böylece stratejik amaçların tanımlanmasında ve gelecek sonuçların ışığında bugünün kararlarının alınmasında kritik yararlar sunmaktadır.
- Stratejik planlama kurumlara problem çözme ve hızlı değişen durumlara karşı etkili önlemler alınmasında fayda sağlamaktadır.

- Stratejik planlama, ekip çalışması ve uzmanlaşmaya önem vermektedir.

Böylece çalışanların performanslarını ve sorumluluklarını artırmaktadır. Bu kapsamda politika yapıcılar ve karar vericilerin sorumluluklarını yerine getirmelerine, takım çalışmasının kurum çalışanları arasında güçlendirilmesine ve kurum çalışanlarının gelişmesine katkı sağlamak ve çalışanların çabalarını ortak amaçlar doğrultusunda bütünleştirmektedir (Aksu, 2002:34).

Bu bağlamda, stratejik planlamanın kurumlara sunduğu tüm bu katkılar ele alındığında görülmektedir ki; stratejik planlama aracılığıyla kurumlarda, etkin stratejiler ve öncelikler belirlenmekte ve böylece bugünün kararlarının gelecekteki etkileri göz önünde bulundurularak alınması sağlanmaktadır. Ayrıca stratejik plan ile birlikte, kurumsal performansın geliştirilmesi yoluyla hızla değişen şartlar karşısında etkin bir mücadele imkânı sağlanması söz konusu olmaktadır.

2.3.5. Stratejik Planlama İle Diğer Planlar Arasındaki Farklar

Stratejik planlama kurumun diğer birimleri tarafından oluşturulan planlar için bir rehber niteliğindedir. Diğer bir ifadeyle stratejik planlama ile kurumun temel amaçları ve hedefleri belirlendiğinden diğer planların, kurumun stratejik planı ile uyumlu olacak şekilde hazırlanması gerekmektedir. Bu doğrultuda stratejik planı genel olarak diğer tüm plan türlerinden farklı kılan unsurları ele alacak olursak; öncelikle stratejik planların diğer plan türlerinden daha esnek yapıda hazırlandığı ve değişimin önceden görülmesini sağladığı görülmektedir. Böylece, stratejik planlar aracılığıyla kurumların yeni gelişmelere ve beklenmeyen değişikliklere adapte olması kolaylaşır (Çetin, 2012:48). Bunun yanı sıra stratejik planlama, belirlenen hedeflere ulaşılması için izlenecek yolu açıkça ortaya koyması ve daha çok gelecek odaklı bir bakış açısı nedeniyle diğer planlardan ayrılmaktadır. Böylelikle kurumun daha güçlü bir yapıya sahip olmasını ve

belirsizliklere karşı hazırlıklı olmasını sağladığı açıkça görülmektedir (Bircan, 2003:411-412).

Ertan (2010:44)'a göre ise stratejik planlama, kurumun bütününe hitap eden bir yaklaşıma sahip olduğundan diğer planlama türlerinden daha geniş kapsamlı bir yapıdadır. Bunun yanında, yeniliklere açık olarak tasarlanması ve gerektiğinde güncellenmesi diğerlerinden farkını ortaya çıkaran önemli faktördür. İlave olarak, stratejik planlar üst yöneticilerin de desteği alınarak uzun dönemler itibarıyla hazırlanırken diğer planlar kurumun stratejik planında ulaşılmak istenen hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik yöntemleri sunmak üzere hazırlanmaktadır.

Yukarıdaki açıklamalar ışığında stratejik planlamanın farkını ortaya koyan hususları özetleyecek olursak; stratejik planlama, kurumun faaliyetlerinde sürekliliği sağlayan, gelecekte atacağı adımları saptayan, yeniliğe açık ve katı kuralların söz konusu olmadığı, eyleme yönelik bir planlama türüdür. Ayrıca, diğer planlara göre dinamik ve amaç odaklı bir yaklaşım sergilemektedir.

2.4. STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ

Stratejik planlama, sürekli bir değişim ve gelişim ortamında varlığını sürdürmektedir. Farklı sektörlerde, farklı çevrelerde var olmaya çalışan çok farklı özelliklere sahip örgütlerin hepsinde standart olarak uygulanabilecek bir stratejik planlama modeli ortaya konması mümkün görünmemektedir. Stratejik planlama süreci kapsam ve model itibarıyla örgütten örgüte değişmekle birlikte, örgütlerin karakteristik özelliklerine göre adapte edilerek kullanılabilecek ortak bir model ortaya konulabilir. Nitekim değişik örgüt ve kuruluşlara adapte edilerek uygulanılabilecek esnek bir stratejik planlama modeli uygulamada kolaylık sağlayacaktır (Çoban, 1997:91).

Genellikle karar vericilerin, kuruluşlarının karşılaştığı en önemli sorunları tespit etmelerine ve çözmelerine yardımcı olmak için makul bir şekilde yapılandırılmış bir

sürecin varlığı şarttır (Bryson, 1988:74). Stratejik planlama süreci ile ilgili birçok model geliştirilmiş olup bu modeller genel olarak benzerlik gösterse de modelin ne tür bir örgüt için üretildiğine bağlı olarak farklılıklar mevcuttur. Bu noktada stratejik planlar temel olarak; özel şirketler, kamu kuruluşları ve kâr etme amacı olmayan kuruluşlar için tasarlanmaktadır. Aşağıdaki sorulara verilen cevaplar bir kurumun stratejik planlama süreci oluşumunda önemli rol oynamaktadır (Hastürk, 2006:9):

- İlk sırada kurum faaliyetlerinin yürütüldüğü iç ve dış çevrenin detaylı şekilde incelenip yönetsel olarak “Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler (GZFT)” veya “durum analizi” olarak bilinen analizin yapılması sonucu cevap bulacak olan “*Neredeyiz?*” sorusu yer almaktadır.
- İkinci olarak kuruluşun “varoluş nedeninin öz bir biçimde ifade edilmesi” anlamındaki misyon, “ulaşılması arzu edilen geleceğin kavramsal, gerçekçi ve öz bir ifadesi” anlamındaki vizyon ve kuruluş faaliyetlerinde yönlendirici olacak nitelikte belirlenen ilkeler ile amaçlar ve bunların elde edilebilmesi için ulaşılması gereken hedeflerin ortaya konulduğu “*Nereye Gitmek İstiyoruz?*” sorusu gelmektedir.
- Üçüncü sırada ise kuruluşun amaçları ve hedeflerine ulaşılmasına yönelik ortaya konan stratejilerin ve faaliyetlerin belirlendiği “*Gitmek İstedığımız Yere Nasıl Ulaşabiliriz?*” sorusu mevcuttur.
- Son olarak da planın izlenmesi ve performans değerlendirmesinin yapılarak raporlama faaliyetlerinin yürütülmesi anlamındaki “*Başarımızı Nasıl Takip Eder ve Değerlendiririz?*” sorusu stratejik planlama sürecinin kapsamını oluşturmaktadır.

Bu kapsamda sayılan tüm bu aşamalar aşağıda Tablo 3’te gösterilmektedir.

Tablo 3: Stratejik Yönetim Süreci

- Planın sahiplenilmesi - Planlama sürecinin organizasyonu - İhtiyaçların tespiti - Zaman planı - Hazırlık programı	STRATEJİK PLAN HAZIRLIK SÜRECİ	Planlama Sürecinin Planlanması
- Kurumsal tarihçe - Uygulanmakta olan stratejik planın değerlendirilmesi - Mevzuat analizi - Üst politika belgeleri analizi - Faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerin belirlenmesi - Paydaş analizi - Kuruluş içi analiz - PESTLE analizi - GZFT analizi	DURUM ANALİZİ	Neredeyiz?
- Misyon - Vizyon - Temel değerler	GELECEĞE BAKIŞ	Nereye Ulaşmak İstiyoruz?
- Amaçlar - Hedefler - Performans göstergeleri - Stratejiler	STRATEJİ GELİŞTİRME	
- Faaliyetler - Sorumlular	EYLEM PLANLARI	Gitmek İstedığımız Yere Nasıl Ulaşabiliriz?
- Performans hedefleri - Performans göstergeleri - Faaliyetler - Projeler - Maliyetlendirme - Bütçeleme	PERFORMANS PROGRAMI	
- Stratejik plan izleme raporu - Stratejik plan değerlendirme raporu - Stratejik plan gerçekleşme raporu - Faaliyet raporu - İç denetim	İZLEME VE DEĞERLENDİRME	Başarımızı Nasıl Takip Eder ve Değerlendiririz?

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2018:4.

2.4.1. Hazırlık Çalışmaları

DPT modelinde “hazırlık çalışmaları” olarak ifade edilen bu aşama, çeşitli kaynaklarda “planın planlanması” veya “stratejik planlama sürecinin başlatılmasına karar vermek” şeklinde isimlendirilmiş olup stratejik planın altyapısının oluşturulduğu adımdır. Bu aşamada stratejik planlamanın ne şekilde, hangi birimlerden katılım sağlanarak yapılacağı, katılımcıların görev dağılımı, süreçte hangi kaynaklara ihtiyaç duyulacağı ve bunların nasıl temin edileceği belirlenmektedir (Söyler, 2007:106).

Stratejik planlama çalışmalarının öncesinde yapılacak hazırlıkların eksiksiz olması, süreçte başarılı olunmasında önemlidir. Stratejik planlama hazırlığı genel olarak beş aşamada yapılmaktadır (Demirdizen, 2012:6).

2.4.1.1. Planın Sahiplenilmesi

Stratejik planlamanın başarısı, tüm çalışanlar tarafından planın sahiplenilmesi yoluyla mümkün olacağından planlama uygulamasının sadece belirli bir birimin sorumluluğundaki bir iş gibi algılanmaması gerekir. Nitekim kuruluşun üst yöneticilerinin temel işlevlerinden biri, plan yapmak ve kuruluşun yönetimini planda belirlenen amaç, hedef ve ilkeler çerçevesinde sağlamak olduğu için stratejik planlamanın başarılı olmasında yöneticilerin desteği ve kararlılığı önemlidir (Kalkınma Bakanlığı, 2018:8).

Diğer bir ifadeyle, üst yöneticiler ve ilgili çalışanların katılımı ile gerçekleşen bu aşamada; katılımcıların desteğinin alınması, stratejik planın esaslarının belirlenerek üzerinde mutabakata varılması en baştan, gelecekte çıkabilecek problemlerin önünün alınmasını sağlayacaktır (Nafak, 2009:32).

2.4.1.2. Planlama Sürecinin Organizasyonu

Stratejik planlama kuruluş içinde en üst yöneticiden başlayarak her kademedeki çalışanların süreçte aktif olarak bulunması gereken katılımcı bir planlama yaklaşımıdır. Dolayısıyla bu süreçte yer alacak bireylerin ve sorumluluklarının saptanması yapılacak organizasyon ile mümkün olacaktır. Buna göre planlama süreci üst yönetici, koordinatör birim ve stratejik planlama ekibi (SPE)'nden oluşmalıdır (Kalkınma Bakanlığı, 2018:8-9).

2.4.1.3. İhtiyaçların Tespit Edilmesi

Bu aşamada hazırlık programı çalışmaları kapsamında SPE tarafından eğitim, danışmanlık, veri ve mali kaynak ihtiyacına yönelik tespit çalışması yapılır. Ayrıca hangi aşamada ne tür eğitimler yapılacağı ve kimlerin katılım sağlayacağı ile eğitimin süresi ve eğitimde nasıl bir sistemin takip edileceği hususlarında kararların da alındığı aşamadır (Demirdizen, 2012:6).

2.4.1.4. Zaman Planı

Stratejik planın ihtiyaçlarının tanımlanmasından sonra bu süreçte nasıl bir yöntem izlenileceğinin tespiti aşamasıdır. Böylelikle planın öngörülen zamanda tamamlanabilmesi için takip edilecek adımlar belirlenerek bunların tarihleri saptanmaktadır (Demirdizen, 2012:6).

2.4.1.5. Hazırlık Çalışma Programı

Hazırlık çalışmaları kapsamında SPE tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin göz önünde bulundurularak oluşturulan programda olması gerekli temel konular; eğitim

ihtiyacı, planlama sürecinde ortaya çıkacak masraflar ve kaynak ihtiyacının tespiti, zamanın planlanması, planlama sürecinde görev alacak kişilerin tespiti ile sorumluluklarıdır (Kalkınma Bakanlığı, 2018:10-11).

2.4.2. Durum Analizi

Hazırlık çalışmalarını takiben planlamanın ilk adımı olarak görülen ve kuruluşun “neredeyiz” sorusuna cevap veren bir çalışmadır. Kuruluşun geçmiş deneyimleri, başarısızlıkları ve bunların nedenleri ele alınmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018:12).

Bir kuruluşun mevcut durumda sahip olduğu kaynakların ya da eksikliklerinin tespiti ve dış çevredeki gelişmelerin analizinin yapılması, kuruluşun geleceğe yönelik amaç ve hedeflerinin geliştirilmesinde önemli rol oynamaktadır. Bir başka ifadeyle durum analizi ile bir kuruluşun sorumlulukları kapsamında yürütmekte olduğu faaliyetlerin ve sunduğu hizmetlerin ortaya çıkarılması söz konusu olmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018:12).

Durum analizinde yapılan değerlendirmeler aşağıda sıralanmaktadır.

2.4.2.1. Tarihsel Gelişim

Bu adımda bir kuruluşun ne zaman hangi amaçla kurulduğu, mevcut durumuna hangi aşamalar sonucunda ulaştığı ve geçirdiği yapısal dönüşümler analitik bakış açısıyla değerlendirilmektedir (Cihangir, 2015:28).

2.4.2.2. Kuruluşun Yasal Yükümlülükleri ve Mevzuat Analizi

Kuruluşun mevzuat kaynaklı olan yükümlülüklerini tespit etmek amacıyla yapılan bu analizde, kuruluşun görev ve sorumlulukları ile faaliyetlerini yürüttüğü alanların düzenlenmesi söz konusudur. Bu amaçla yapılan analizde, kuruluşun tabi olduğu mevzuatın gözden geçirilip yasal yükümlülüklerinin belirlenmesi gerekmektedir. Daha

sonraki aşamalarda bu hazırlanan çıktılarının katkıları ile kuruluşun faaliyetlerinin hangi alanları kapsadığı ve misyonunun oluşturulma süreci kolaylaşmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018:14).

2.4.2.3. Kuruluşun Faaliyet Alanları İle Ürün ve Hizmetlerinin Belirlenmesi

Bu aşamada mevzuat analizinin çıktılarından faydalanılarak kuruluşun ürettiği temel ürünlerin ve hizmetlerin belirlenmesi söz konudur. Böylelikle belirlenmiş olan ürünlerin ve hizmetlerin belirli faaliyet alanları altında toplanması, kuruluşun organizasyon şeması ve yürütülen tüm faaliyetlerin gözden geçirilmesi bakımından faydalı bir adımdır (Kalkınma Bakanlığı,2018:16).

2.4.2.4. Paydaş Analizi

Stratejik planlamada katılımcı bir yaklaşımın benimsenmesi ile kuruluşun ilişkili olduğu tarafların görüşleri göz önünde tutulmakta, böylece planın sahiplenilmesi ve uygulanma şansı da artırılmaktadır. Bununla birlikte planlama sürecinde paydaş analizi yapılarak toplumun taleplerinin belirlenmesi, kamusal hizmetlerin ihtiyaçlar çerçevesinde yerine getirilebilmesi bakımından oldukça önemlidir (Cihangir, 2015:28).

2.4.2.5. Kuruluş İçi Analiz ve Çevre Analizi (GZFT Analizi)

Kuruluş içi analizde, kuruluşun mevcut durumuna ve geleceğine etki edebilecek iç ortamdan kaynaklı eğilimlerin incelenerek güçlü ve zayıf yönlerin belirlenmesi amacıyla, kuruluşun yapısına, mali kaynaklarına, kurumsal kültürüne, insan kaynaklarına ve teknolojik düzeyine yönelik analizler yapılmaktadır. Çevre analizinde ise, kuruluşun kontrolünde olmayan koşullar ve eğilimlerin incelenmesi sonucu ortaya çıkan fırsatlar ve tehditler belirlenmektedir. Stratejik planlamanın bu aşamasında Türkçeye GZFT analizi olarak çevrilen “SWOT (Strengths (Güçlü yönler), Weaknesses (Zayıf Yönler), Opportunities (Fırsatlar) and Threats (Tehditler))” analizi kullanılır. Genel anlamda

planlama sürecinin diğer aşamaları için temel oluşturan SWOT analizi, kuruluşun mevcut durumu ile üstün ve zayıf yönlerinin belirlenerek bunların dış çevre ile uyumunun sağlanması için yürütülen çalışmalar olarak da ifade edilmektedir (Cihangir, 2015:28).

2.4.3. Geleceğe Bakış

Kuruluşların “Nereye Ulaşmak İstiyoruz?” sorusunun cevabını aradığı geleceğe bakış aşamasında, öncelikle misyon ve vizyonlar belirlenir. Devamında ise kuruluşun temel değerleri ile amaç, hedef ve stratejileri ortaya konulur. Böylelikle, geçmiş planlar ile mevcut döneme ait plan arasında ilişki kurulması, varsa tutarsızlıkların giderilmesi ve uzun vadeli bir bakış açısının kazandırılması amaçlanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018:30).

Şekil 7: Geleceğe Bakış



Kaynak: Demir Saygılı, 2014:48.

2.4.3.1. Misyon

Misyon kavramı “Niçin varız?” sorusuna karşılık vererek kuruluşun şu anda ne iş yaptığını, hangi faaliyetleri yürüttüğünü, bunları nasıl yaptığını, kime hitap ettiğini ve gelecekte neler yapması gerektiğini ortaya koymakta ve varoluş sebebini anlatmaktadır. Başka bir ifadeyle, kuruluşun stratejileri hazırlanırken ve alternatif stratejiler arasından seçim yapılırken kuruluşun mevcut misyonu bu stratejiler için yol gösterici olacaktır (Ülgen ve Mirze, 2004:68).

2.4.3.2. Vizyon

Bir kuruluşun gelecek dönemlerde ulaşmayı arzu ettiği hedeflerini ortaya koyan, bu hedeflerin hangi temeller üzerinde kurulacağını açıklayan vizyon kavramı, geleceğe dönük kararlar almaktır. Bu kapsamda vizyon ifadesi, kuruluşun misyon ve değerlerine uygun şekilde, gerçeği yansıtan ve misyonun gerçekleştirilmesini teşvik edecek şekilde olmalı ve geleceği insanların kolayca kavrayıp anlayabileceği biçimde tanımlamalıdır (Kılıç, 2010:89).

2.4.3.3. Temel Değerler

Bir kuruluşun vizyonu, misyonu ve kurumsal kimliğinin arka planında yer alan temel değerler, kuruluşun alacağı kararlarda, tercihlerinde ve geleceğe yönelik hedeflerinin belirlenmesinde rehber niteliğindedir. Böylece benzer durumlarda her seferinde tekrar karar alınması önlenmektedir (Dinçer, 2004:27).

2.4.3.4. Amaçlar

Planlama sürecinde belirlenen amaçlar, kuruluşun başarmaya çalıştığı uzun dönemli ve genel nitelikli sonuçlar ortaya çıkarılmasını sağlamaktadır. Bunun yanı sıra, amaçlar sayesinde kuruluşun öncelikleri tespit edilerek zaman ve kaynak yatırımlarının

nasıl yapılacağına ilişkin bir görüş oluşması ve zorunlu alanlar üzerine ağırlık verilmesi sağlanmaktadır (Songür, 2011:44).

2.4.3.5. Hedefler

Hedefler, kuruluşun amaçlarına ulaşılabilmesi amacıyla ortaya konulan özgün, ölçülebilir ve ulaşılabilir alt amaçları ifade etmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2018:40). Bu bakımdan hedefler aracılığıyla planlama sürecinde belirlenen amaçların kuruluştaki birimlere göre detaylandırılması yapılmakta olup amaçların gerçekçiliğini ve uygulanabilirliğini göstermektedir (Cihangir, 2015:39). Öte yandan amaç ve hedeflerin; açık ve anlaşılır ve ulaşılabilir nitelikte ve katılımcı yöntemlerle belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca hedeflerin çevredeki değişim nedeniyle ortaya çıkacak fırsat ve tehditlere karşı esnek bir yapıda oluşturulması önemlidir (Çomaklı, Ekici ve Şahım, 2007:16).

2.4.3.6. Performans Göstergeleri

Performans göstergeleri, kuruluş planlarında başarının ölçülmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesinde araç olarak görülmekte ve stratejik amaç ve hedeflere ulaşılması için yürütülen faaliyetlerin ilk adımını oluşturmaktadır. Bu bakımdan kuruluş çalışmalarının her aşamasında takibin sağlanabilmesi için oluşturulan göstergeler, kuruluş kaynaklarının en etkin şekilde kullanımı hususunda çok önemlidir (Murat ve Bağdigen, 2008:94-95).

2.4.3.7. Stratejiler

Stratejiler, kuruluşun planlama sürecinde belirlenen amaçları ile hedeflerine ulaşılmasının yöntemlerini gösteren kararlar bütünü olarak ifade edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2018:48). Strateji belirleme konusu, kritik yönetsel bir konu olan kuruluşun mevcut durumu ışığında hedeflenen sonuçlara nasıl ulaşılacağı sorusunu gündeme

getirmektedir. Hedefleri sonuç, stratejileri ise onlara ulaşmada araç olarak değerlendiren başka bir anlatımda ise strateji oluşturma kuruluşun amaç ve hedeflerine ulaşabilmesi için ortaya konulması gereken eylemlerin belirlenmesiyle ilgili bir adım olarak görülmektedir (Songür, 2011:52).

2.4.4. Maliyetlendirme

Maliyetlendirme aşamasında amaç, kuruluşların stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağı kuvvetlendirmek ve harcamaların belirlenmiş limitler doğrultusunda yapılmasını sağlamaktır. Böylelikle amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik geliştirilen politikalar için gereken maliyetler ortaya konacak, faaliyet ve projeler için kaynak ihtiyacı belirlenecektir (Cihangir, 2015:44).

2.4.5. İzleme ve Değerlendirme

İzleme, stratejik planın uygulanma aşamasında belirli periyotlarla takibinin yapılarak raporlanmasını; değerlendirme ise, elde edilen çıktıların amaç ve hedeflerle karşılaştırılarak ölçülmesi ve uygunluğunun analiz edilmesi süreci olarak ifade edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2018:55). Bu çerçevede uygulama sonuçlarına ilişkin veriler toplandıktan sonra stratejik plandakilerle karşılaştırılmakta ve gerçekleşen ile hedeflenen arasında olumlu ya da olumsuz yönde sapma olup olmadığı belirlenmeye çalışılmaktadır (Songür, 2011:68).

2.5. STRATEJİK YÖNETİM KAVRAMI

2.5.1. Stratejik Yönetimin Tanımı

Stratejik yönetim kavramı, stratejilerin planlanması için gerekli araştırma, değerlendirme ve tercihlerin yapılmasını; stratejilerin uygulanması amacıyla kuruluş içinde gerekli önlemlerin alınmasını ve son olarak yürütülen tüm çalışmaların kontrolünü kapsayan süreçler toplamı şeklinde ifade edilmektedir (Eren, 2002:18). Bir başka ifadeyle stratejik yönetim, kuruluşun gelecekte ulaşmak istediği amaç ve hedefler ile bunlara ulaşılmasında izlenecek yöntemlerin belirlenmesine olanak tanıyan farklı bir teknik olarak da benimsenmektedir.

Stratejik yönetim alanında önemli çalışmaları bulunan Bryson (1988:74)'a göre stratejik yönetim; “bir organizasyonun ne yaptığını, varlık nedenini ve gelecekte ulaşmak istediği hedefleri ortaya koyan bir yönetim tekniğidir.” Steiss (2003:19) ise stratejik yönetimi, “bir organizasyonun gelecekte ne yapacağına önceden karar vermekle (planlama), bunu kimin yapacağını ve nasıl yapılacağını belirlemekle (kaynak yönetimi) ve devam eden aktiviteleri ve işlemleri denetleme ve geliştirmekle (kontrol ve değerlendirme) ilgili bir faaliyetler zinciri” olarak görmektedir.

Son olarak “stratejileri formüle etme ve uygulama sanatı” şeklinde de tanımlanabilen stratejik yönetim, bir kurumun hedeflerine ulaşmasında alınacak kararların değerlendirilmesine, yönetimin bütünleştirilmesine ve kurumsal başarıya ulaşmak için araştırma ve geliştirme faaliyetlerine öncelik verilmesine hizmet etmektedir (David, 2011:6).

2.5.2. Stratejik Yönetimin Amacı ve Kapsamı

Stratejik yönetim, planda belirlenmiş olan amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik olarak kurum bütçesi hazırlanması, önceliklere göre kaynak tahsisi yapılması ve hesap verme sorumluluğu mekanizmalarına öncülük etmektedir. Diğer yandan stratejik yönetim, organizasyona belirsizliklerle mücadele edebilecek gücü kazandırmakta ve üst yönetimin kurumun ana fonksiyonlarını yerine getirecek bir bakış açısına sahip olmasını sağlamaktadır (Yüzbaşıoğlu, 2004:96). Ayrıca stratejik yönetim ile geleceğin tahmin edilmesine, böylece kurumun nasıl davranacağı ve hangi tedbirleri alacağı ile ilgili çalışmalar yapılmasına katkıda bulunulmakta ve koordinasyon sağlanmasında ortak bir hedef belirlenmesi yoluyla kurumun alt birimlerinin ayrı amaçlara yönelmesinin önüne geçilmesi mümkün kılınmaktadır (Güçlü, 2003:74).

Öte yandan stratejik yönetim, örgütsel amaç ve hedeflere ulaşmak için stratejilerin geliştirilmesini ve politikaların oluşturulmasını içerdiğinden bu süreçte hem dış stratejilere hem de iç yeteneklere dikkat edilmelidir. Stratejik yönetim ile bir kuruluşun öngörülemeyen bir ortam ve belirsiz bir geleceğin değişkenlerine uyum sağlayabileceği bir çerçeve sunulmasının yanı sıra, karşı karşıya kaldığı fırsatlar ve zorluklar ile performans kapasitesi arasında bir bağlantı kurulması da sağlanmaktadır (Steiss, 2003:1).

David (2011:6)'e göre stratejik yönetimin amacı; “yarın için yeni ve farklı fırsatlar ortaya çıkarmak ve yaratmaktır”. Uzun vadeli planlama ile bugünün trendleri yarın için optimize edilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca, stratejik yönetim ile kurumun performansını artırarak kârlılığı ve verimliliği yükseltme de amaçlanmakta olup sahip olunan kaynaklar belirlenerek kurumsal başarıyı artırmak amacıyla politikalar geliştirilmektedir (Kiraz, 2007:16). Son olarak stratejik yönetimin amaçlarından biri de, kararların alındığı temelleri genişletmek ve yöneticilerin kuruluşun uzun vadeli ihtiyaçlarını tespit edebilmesini sağlamaktır (Steiss, 2003:19).

Stratejik yönetimin kapsamı ise aşağıda üç aşamada ele alınmaktadır (Steiss, 2003:19):

- İlk olarak stratejik planlama aşamasında; kuruluşun amaç ve hedeflerinin ayrıntılı olarak belirlenmesi, bunlara ulaşılmasında ihtiyaç duyulacak kaynakların elde edilmesi ile politika ve kararların uygulanması faaliyetleri,
- İkinci adım olarak kaynak yönetimi aşamasında; kuruluşun mevcut kaynaklarının tespiti, stratejik planın uygulanması sürecinde gereken yöntem ve faaliyetlerin belirlenmesi ve kuruluşun belirlenen öncelikleri doğrultusunda kaynaklarının adaletli şekilde dağılımına yönelik faaliyetler,
- Sonuncu aşama olarak gösterilen kontrol ve değerlendirmede ise; plan hazırlıklarının başından itibaren uyulacak takvimin oluşturulması, performans göstergelerinin gerçekleşme durumunun takibi ve hedeflenen ile gerçekleşen arasında oluşan farkın rapolanması sonucunda ortaya çıkan sapmaların değerlendirilmesi faaliyetleri yürütülmektedir.

2.5.3. Stratejik Yönetimin Temel Özellikleri

Stratejik yönetim genel olarak, kurum veya kuruluşların geleceğe ilişkin kararlar alırken kullandıkları bir yönetim tekniği olarak ifade edilmektedir. Stratejik yönetimi diğer yönetim türlerinden ayıran temel özellikleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Songür, 2011:18; Eren, 2002:49):

Stratejik yönetim yaklaşımı;

- Kurumun ileride nerede olmak istediğini ve bu amacını gerçekleştirmek için ne yapması gerektiğini belirlemesi,
- Kurumun tüm hedeflerine ulaşmasına yardımcı olan ve devamlı işleyen bir süreç olması,

- Kurumda meydana gelen sorunları etkin bir şekilde tespit etmesi ve çözüme kavuşturması,
- Hesap verme sorumluluğunun temelini oluşturması ve katılımcı bir yaklaşım olması,
- Kurum açısından değişimin planlanmasını sağlayan bir mikro planlama modeli olması,
- Uzun vadeli planların geliştirilmesine aracılık etmesi,
- Kurum kaynaklarının belirlenen amaç ve hedeflere uygun şekilde dağıtımına ortam hazırlaması ile ön plana çıkmaktadır.

Ayrıca, stratejik yönetim girdilere değil sonuçlara odaklı olduğundan mevcut kararların gelecekte nasıl etki göstereceği ile ilgilenmesi açısından da önem arz etmektedir. Bu çerçevede sadece bugünün sorunları ile değil yarının fırsat ve sorunları ile de ilgili olmak anlamına gelen gelecek odaklı olma fonksiyonu, stratejik yönetimin en temel özelliklerinden biridir. Söz konusu fonksiyon ile stratejik yönetim bugünle gelecek arasında bir bağlantı kurarken, bugünün kaynakları ile gelecek kurumsal vizyon doğrultusunda şekillendirilmeye çalışılmaktadır (Okumuş, 2007:13).

2.5.4. Stratejik Yönetimin Yararları

Stratejik yönetim anlayışı, değişkenliğin ve riskin yüksek olduğu bir ortamda kuruma bir yön kazandıran ve doğru kararlar alabilme imkânı veren bir yaklaşımdır. Tarihsel olarak bakıldığında stratejik yönetimin esas faydası, kuruluşların seçim yapabilmek için daha programlı ve rasyonel bir sistem kullanarak en iyi stratejileri oluşturmalarına yardımcı olunması şeklinde açıklanmıştır (David, 2011:16).

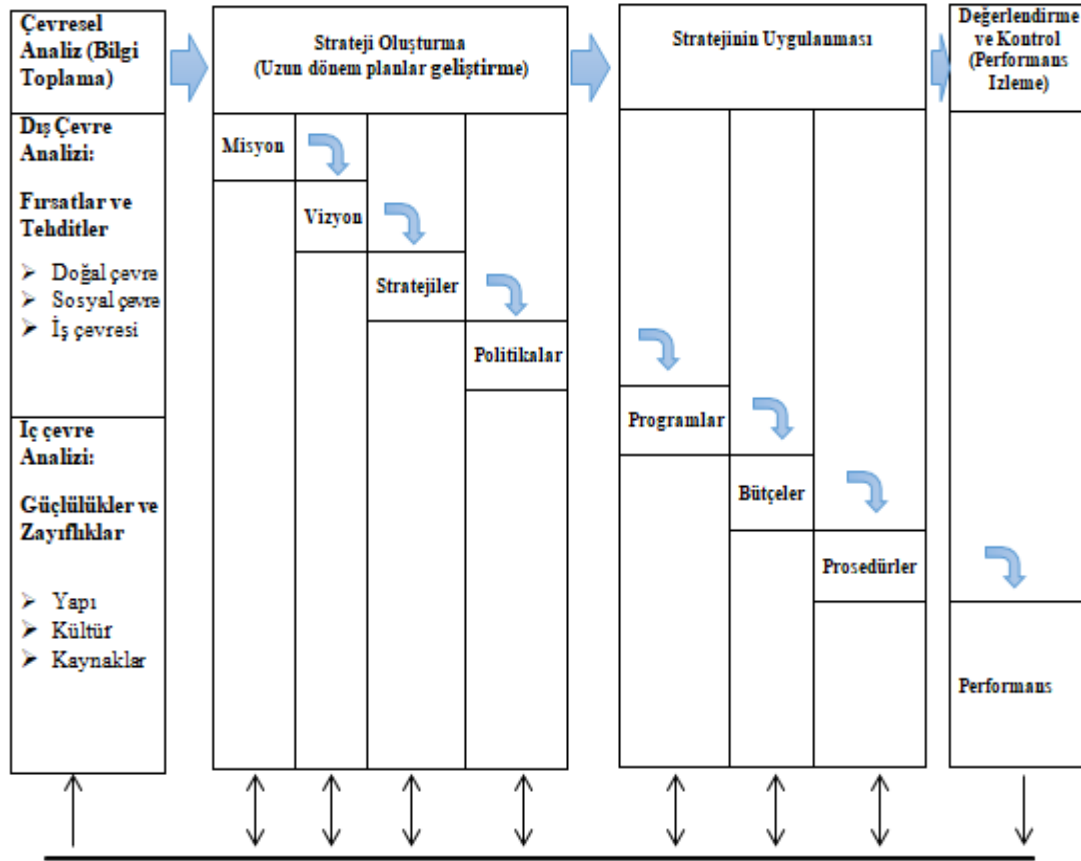
Hızın ve esnekliğin gerektirdiği ortamda verimliliği ve etkinliği göz önünde bulundurarak strateji geliştirilmesine yardımcı olan stratejik yönetim, kuruma hangi tedbirleri alacağı konusunda kolaylık sağlamaktadır. Dolayısıyla belirsizlikleri ve değişimi karşılamak için önceden planlama yapmakla ilgili bir süreç söz konusudur. İyi bir strateji, kurumda değişimin yönetilmesine yardımcı olarak hızla değişen, bilgiye dayalı, küresel bir ekonomide ilerleme gerçekleştirilebilmesi için gerekli yönlendirmeyi sağlayacaktır (Robertson ve Low, 2006:9). Diğer yandan, etkili stratejik yönetimde, kuruluşun kararlaştırılan amaç ve hedeflerine ulaşmak için mevcut insan, fiziksel ve finansal kaynakların harmanlanmasını ve yönlendirilmesini içeren dinamik bir süreç olmalıdır. Böyle bir yaklaşımın etkinliği de elde edilen sonuçlar ve performans açısından hizmet veren kişiler tarafından sürekli şekilde takip edilmelidir (Steiss, 2003:18).

Son olarak Güçlü (2003:75)' ye göre ise stratejik yönetim, değişen durumların önceden tahmin edilebilmesi için fırsat sunmakta, iş ve işlemlerle ilgili kararları sistemli hale getirmede etkili bir yol olarak görülmektedir. Bununla birlikte, kurumda iletişimin ve koordinasyonun sağlanmasına, etkin kaynak tahsisine ve bütçe gibi kısa vadeli planlamaların yapılabilmesine de katkıda bulunmaktadır.

2.5.5. Stratejik Yönetim Süreci ve Aşamaları

Stratejik yönetim süreci genellikle “planlama, uygulama ve değerlendirme” aşamalarından oluşmaktadır. İlk olarak, belirlenen amaçlara uygun şekilde hedefler ve performans göstergeleri geliştirilmekte (strateji oluşturma), sonra da bunların uygulanması ve sonuçlarının değerlendirilmesi aşamaları yerine getirilmektedir (Dinçer, 2004:18).

Şekil 8: Stratejik Yönetimin Aşamaları



Kaynak: Wheelen ve Hunger, 2012:15.

Yukarıdaki şekilde bu dört elementin nasıl etkileşime girdiği gösterilmektedir. Şekilde bir kuruluşun stratejik yönetim açısından yapması gerekenleri sunan bir planlama modeli sunulmaktadır (Wheelen ve Hunger, 2012:15). Çevre analizinin amacı, bilgilerin kuruluş içindeki kilit kişilerce, iç ve dış ortamlardan izlenmesi, değerlendirilmesi ve dağıtılmasıdır. Ayrıca kuruluşun geleceğini belirleyecek olan iç ve dış unsurları ve stratejik faktörleri tanımlamaktır. Çevre analizi; stratejinin oluşturulması, uygulanması, değerlendirilmesi ve kontrolünü içermektedir. Dolayısıyla stratejik yönetim çalışması, bir kurumun güçlü ve zayıf yönleri ışığında dış fırsatların ve tehditlerin izlenmesini ve değerlendirilmesini vurgulamaktadır. Başlangıçta işletme politikası olarak adlandırılan stratejik yönetim, stratejik planlama, çevresel tarama ve endüstri analizi gibi konuları

içermektedir (Wheelen ve Hunger, 2012:5). Bahsi geçen aşamalar, kısaca aşağıda ele alınmaktadır.

2.5.5.1. Strateji Oluşturma

Strateji oluşturma aşamasında amaç; kurumların güçlü ve zayıf yönlerini belirleyerek varlıklarını devam ettirebilmeleri ile ilgili neler yapılabileceği hakkında bilgi vermektir. Böylelikle en doğru stratejinin bulunmasına katkı sağlanmış olacaktır. Ayrıca, stratejik kararlar alma ve strateji seçimleri yapma da bu aşamada en önemli konulardandır. Bu süreçte oluşturulan stratejik planlar, uygulama, değerlendirme ve kontrol konularını detaylandırmakta ve muhtemel senaryoları ve acil durum stratejilerini öne çıkarmaktadır (Wheelen ve Hunger, 2012:6). Ayrıca, strateji oluşturma çevresel fırsatların ve tehditlerin etkin yönetimi için uzun vadeli planların geliştirilmesi olarak da ifade edilmekte ve kurumsal misyonun tanımlanmasını, ulaşılabilir hedeflerin belirlenmesini, stratejilerin geliştirilmesini içermektedir (Wheelen ve Hunger, 2012:17).

Süreç daha açık ifade edilecek olursa, stratejik planlama olarak da adlandırılabilen bu aşamada en önemli noktayı üst yönetim tarafından yapılan SWOT analizi oluşturmaktadır. Bu analiz ile iç çevre analizi yapılarak kurumun güçlü ve zayıf yönleri tespit edilmektedir. Dış çevre analizinde ise; “hükümet, tedarikçiler, ticari birlikler, işveren ve işçi sendikaları, çıkar gurupları, vatandaşlar” gibi aktörler ile ekonomik ve sosyal gelişmelerin ön planda olduğu görülmektedir. SWOT analizi sonrasında, “biz kimiz, ne yapıyoruz?” soruları sorularak sırasıyla, kurumun misyon, vizyonu ve amaçları belirlenmektedir. Amaç ve hedeflerin belirlenmesinin ardından, üst yönetim tarafından kurumu hedeflerine ulaştıracak en uygun stratejiler seçilmekte ve bunların uygulanmasına karar verilmektedir (Sobacı, 2008:111).

2.5.5.2. Stratejilerin Uygulanması

Bu aşamada üst yönetimin sorumluluğu ve orta kademe yöneticilerin katılımıyla daha önce belirlenen strateji planlarının uygulanması söz konusu olmaktadır (Söyler, 2007:108). Kurum, stratejilerin uygulanması sürecinde vizyon ve stratejilerle tam olarak uyum halinde olmaktadır.

2.5.5.3. Uygulanan Stratejilerin Değerlendirilmesi ve Kontrol Edilmesi

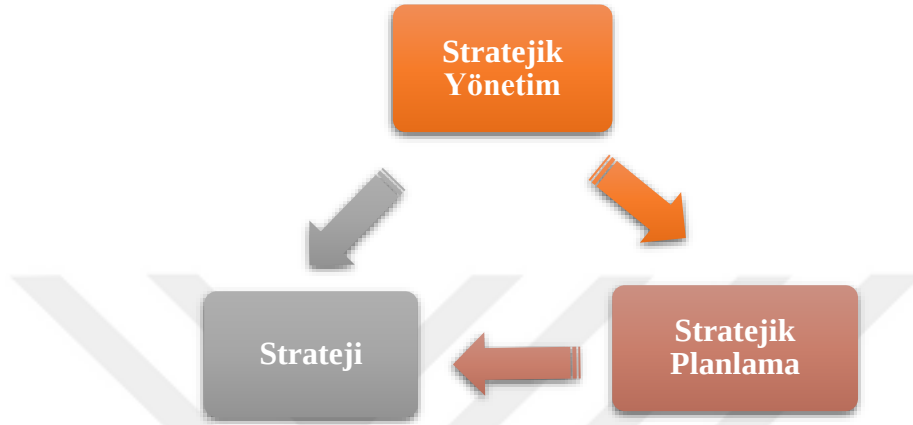
Uygulanan stratejilerin sonuçlarının gözden geçirilerek analiz edildiği ve stratejik planlarda gereken değişikliklerin yapıldığı aşamadır (Dinçer, 2004:18). Stratejik planların kurumlarda alınan kararlar ve gerçekleştirilen eylemler için itici bir güç olabilmesi, stratejik yönetim ekibinin, stratejik eylemlerin uyumlu olduğu kaynakların tahsisini ve performans ölçümünü sağlayan metotlar ortaya koymasına bağlıdır (Durna ve Eren, 2002:70).

2.6. STRATEJİK YÖNETİM VE STRATEJİK PLANLAMA İLİŞKİSİ

Stratejik yönetim ile stratejik planlama kavramları yakın kavramlar olarak algılansa da aynı anlamı içermemektedir. Stratejik planlamayı da kapsayan geniş bir süreci anlatan stratejik yönetimde esas olarak stratejik planlama bir aşamayı oluşturmaktadır. Şekil 9’da ifade edilen bu süreç daha açık ifade edilecek olursa, bir kurumda amaçlar yerine getirilirken stratejiler oluşturulmakta ve öncelikle bu stratejilerin bir planlaması yapılmaktadır. Daha sonra ise bu planlanmış olan stratejilerin uygulanması ve en son aşamada da uygulama sonuçlarının gözden geçirilmesi ve denetlenmesi gelmektedir. Stratejik yönetim ise tüm bu süreci yöneterek planlama aşamasında ve

stratejilerin uygulanmasında gerekli koordinasyonu sağladığından her ikisi ile de ilişkili bir kavramdır. Dolayısıyla stratejik planlama ile stratejik yönetim kavramları ayrı ayrı değerlendirilmelidir (Aktan, 2007:4).

Şekil 9: Stratejik Yönetim, Stratejik Planlama ve Strateji Arasındaki İlişki



Kaynak: Çoban, 1997:107.

Buradan hareketle, stratejik planlama ile stratejik yönetim arasındaki en önemli fark; stratejik planlamanın en doğru ve uygun kararların alınmasına ağırlık vermesine karşın, stratejik yönetimin stratejik sonuçlar üretilmesini esas almasıdır. Dolayısıyla stratejik yönetim stratejik planlamaya kıyasla daha kapsamlı bir çerçeveye sahip olmaktadır (Özgür, 2004:212).

Özetle, stratejik yönetim ve planlama kavramları birbiriyle sürekli etkileşim halinde olan kavramlar olmakla birlikte aynı anlamda kullanılamayacak kadar da farklı içeriklere sahiptir. Stratejik yönetimde başarının olmazsa olmaz unsurlarından biri olan planlama, stratejik yönetim içerisinde önemli bir yere sahiptir. Öte yandan, bir strateji uygulanırken yöneticinin liderliği söz konusu olmakla birlikte, stratejik planlama gerçekleştirilirken tüm kurum çalışanları katılım göstermelidir (Ereş, 2004:23).

2.7. KAMU İDARELERİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE STRATEJİK YÖNETİM

Küreselleşmenin ve her alanda etkisi açıkça görülmeye başlanan dönüşüm hareketinin sonucunda ortaya çıkan YKY olgusu ile çeşitli reformlar söz konusu olmuştur. 1980’li yıllardan itibaren ise kamu yönetiminde önemli yenilikler ve değişiklikler ağırlık kazanmıştır (Akıl, 2015:64). Bu yenilikler içerisinde oldukça önemli bir yer tutan stratejik planlama ilk olarak 1950’lerde ortaya çıkarken, kamu kesimindeki uygulamalarına ise ilk kez 1960’ların sonu ile 1970’lerin başlarında rastlanmıştır. Stratejik yönetimin önemi ise 1970’li yıllardan itibaren anlaşılmaya başlanmıştır. Bu alanda gerçekleştirilen reformlardan bir diğeri de, Amerika’da 1990’ların başında Clinton yönetimi tarafından benimsenen “devleti yeniden keşfetmek” temasından yola çıkılarak 1993 yılında “Kamu Kurumları Performans ve Sonuçları Yasası”nın çıkarılması olmuştur. Yasaya göre kamu kurumlarının görevlerini, sorumluluklarını, önceliklerini, değerlerini ve kısa veya uzun vadeli amaçlarını kesin bir şekilde belirleyen konuların “Stratejik Planlama” halinde raporlanması istenmektedir. Dolayısıyla kamu sektöründe yürütülen reformlar içerisinde önemi azımsanmayacak bir yere sahip olan stratejik yönetim ve stratejik planlama, kamuda daha esnek, daha hızlı, rekabetçi ve şeffaflığın daha çok dikkate alındığı bir çerçeve çizerek özel sektör uygulamalarının örnek alınmasını gözetmektedir (Ünal, 2013:26).

Kapsamlı ve uzun süreli bir süreci anlatan stratejik planlama, kamuda yapısal dönüşüm sürecinin bir parçası olarak kabul edilmektedir. Kurumlar devamlı değişim gösteren iç ve dış çevre faktörlerine ayak uydurmak ve gelecek odaklı bakış açısına sahip olabilmek için diğer tüm örgütler gibi stratejik planlara ihtiyaç duymaktadır. Böylece bütçelerini de stratejik plan ve hedefleri doğrultusunda hazırlayacak olan kamu kurumları, bütçelerinde stratejik planları ile uyumsuz hiçbir iş veya işleme yer

verememektedir (Genç, 2009:203). Bunun yanı sıra, kamu kesimi açısından stratejik planlama, hizmetlerin planlı bir şekilde yerine getirilmesinde, politikaların geliştirilmesi ile bunların bütçelere dayandırılmasında ve sonuçların izlenmesi ve değerlendirilmesinde kurumlara yardımcı bir unsur olarak görülmektedir. Bu kapsamda, bir kurumda stratejik planlama ile mali yönetime etkinlik kazandırılması yanında, kurumsal kimlik oluşturulmasına ve güçlendirilmesine de ortam yaratılmaktadır (Bülbül, 2012:94).

Kamu kesimi açısından stratejik yönetim ise, kurum için öncelikli olan hizmetlerin yerine getirilmesinin sağlanması ve kamu mali yönetimi kapsamında kısıt olan kaynakların etkin kullanımı için önemli bir araç niteliğindedir. Ayrıca, küresel gelişmeler neticesinde önemi gittikçe artan şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde kamu kurumlarının neyi, niçin, nasıl ve yaptıklarının açıklanmasında stratejik yönetimin faydalı olacağı düşünülmektedir (Sobacı, 2008:115).

Stratejik planın kamu kurumlarının başarısındaki rolüne değinilecek olursa, gelecek odaklı düşünmeyi sağlaması, vatandaşların ihtiyaçlarını belirlemesi, uygun kalkınma stratejilerini tespit etmesi ve değişikliklerin önceden tahminine kolaylık sağlaması açısından önem arz etmektedir. Ayrıca, kurumsal yapının tanımlanmasını, önceliklere göre davranmayı, uygun araçların belirlenmesiyle eylemlerin takibini sağlayan stratejik planlama, kalkınma amaçlarına nasıl ulaşılacağı ile kısıt kaynaklarla etkin bir tahsisin yapılmasında nelere uyulması gerektiği konularında da yardımcı olmaktadır (Usta, 2014:31). Kalkınma planları ve stratejiler doğrultusunda kamu idarelerince hazırlanacak stratejik planlar, sektörel ve bölgesel planlar ile birlikte kaynakların rasyonel kullanılmasına katkıda bulunmaktadır (Demirdizen, 2012:16).

Bir başka ifadeyle, faaliyetlerin başarılı şekilde yürütülmesi ve etkili sonuçlar alınması amacıyla faydalanılan önemli araçlardan biri olan stratejik planlar, yöneticilerin kurumsal karar ve işlemleri sırasında uzun vadeli bir perspektife sahip olmalarını kolaylaştırmaktadır. Yılmaz (2003:78)'a göre ise, kamu kesimi açısından stratejik

planlama; plan, program ve bütçe ilişkisinin oluşturulmasına, etkin bir harcama sisteminin kurulmasına, düzenli şekilde veri toplanması ve sonuçların analiz edilmesi alışkanlığının kazandırılmasına, katılımcı yönetimin geliştirilmesine, vizyon ve misyonların belirlenmesi yoluyla geleceğin öngörülebilmesine ve yeni gelişmeler ışığında kurumların sürekli kendilerini yenilemesine öncülük etmektedir.

Öte yandan, kamu kurumları stratejik yönetim sayesinde ise çevre ile uyumlu hale gelinebilmesi, talep ve beklentilere cevap verilebilmesi, geleceğin öngörülebilmesi, kurumsal faaliyetlere yönelik yapılacak analizlere destek olunabilmesi, ortak amaç etrafında toplanılabilmesi ve yönetsel kalitenin artırılabilmesi gibi çeşitli fırsatlardan faydalanabilmektedir (Durna ve Eren, 2002:61). Bir diğer nokta ise, stratejik yönetim ile birlikte kısa vadede çözülmesi gereken sorunlara yüzeysel çözümlerin bulunması sonucu uzun vadeli ve görece daha önemli sorunların ertelenmesi veya tamamen çözümsüz bırakılması gibi sorunlarla karşı karşıya kalınmasına engel olunabileceği düşünülmektedir. Ayrıca, ülkelerin ulusal özgünlüğü koruma çabasıyla karşılaştırmalı üstünlükten ve uluslararası rekabetten geri kalmasına yol açacak hareketlerden kaçınmasına yardımcı olacağı vurgulanmaktadır. Son olarak bu yönetim anlayışı, kurumların çevrelerinde gelişen olayları gözlemleyerek oluşacak tehditlere yönelik gerekli tedbirleri almalarına ve kurumsal vizyonlarını belirlemelerine katkıda bulunmaktadır (Barca ve Balcı, 2006:30-32).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASI: STRATEJİK PLANLAMA İLE İLGİLİ ÇALIŞMALARA YÖNELİK BİR DEĞERLENDİRME

3.1. TÜRKİYE EKONOMİSİNDE MALİ DİSİPLİNSİZLİK SORUNU VE MALİ DİSİPLİNSİZLİĞİN NEDENLERİ

Mali disiplinsizlik sorunu günümüzün en önemli mali sorunlarından birini oluşturmaktadır. Bu kapsamda ülkemizde mali disiplinin sağlanmasına yönelik atılan adımların gerekçesi olarak bütçede dengenin bozulması, kamu harcamalarında görülen hızlı artış ve GSYİH içindeki kamu borç oranının gittikçe yükselen bir eğilim sergilemesi gösterilmektedir. Bunların yanı sıra, kamu kaynaklarının etkin kullanımının sağlanamaması, kamu mali yönetimimizde şeffaflığın hâkim olmaması, yerel yönetimlerin harcamalarındaki aşırı artışın engellenememesi, sosyal güvenlik sistemindeki açıkların önüne geçilememesi ve dış ticaretteki açığın ve enflasyondaki yüksek oranların sürekliliği mali disiplinsizliğe yol açan nedenlerin başında sayılmaktadır.

Tüm bu sayılan nedenler başta olmak üzere bölümün ilerleyen aşamalarında da ayrıntılı olarak ele alınan gerekçelere dayalı olarak, saydamlığın ve mali disiplinin sağlanmasına yönelik çeşitli düzenlemeler ortaya konulmaktadır. Diğer bir ifadeyle kamu mali yönetimimizde yaşanan mali disiplinsizlik, esas olarak kamu harcama yapısındaki bozulmalar, etkinlikten uzak bir kamu gelir sisteminin mevcut olması ve tüm bu olumsuzlukların sonucunda ekonomide gelirler ile giderler arasındaki dengenin bozulması olarak da ifade edilen bütçe açıklarının sürekli artış eğiliminde olması ile açıklanabilmektedir. Bu doğrultuda, Türkiye’de kamuda yaşanan mali disiplinsizlik sorununu ana hatlarıyla ele almak ve mali disiplinsizliğin temel nedenlerini ortaya

koymak amacıyla hazırlanan bu bölümde öncelikle geçmişten günümüze mali disiplinin bozulması süreci ele alınmakta, daha sonra mali disiplin sorununu ortaya çıkaran nedenler değerlendirilmektedir.

3.1.1. Türkiye’de Mali Disiplinsizliğin Ortaya Çıkış Süreci

1980 sonrası dönemde uygulanmış olan mali politikalar sonucunda kamudaki açıkların gün geçtikçe büyümesi Türk kamu mali yönetiminde disiplinsizliğe yol açan esas nedenlerin başında gelmektedir. Bu süreçte kamu açıklarının finansmanı amacıyla, TCMB’den yapılan kaynak aktarımının yanı sıra iç ve dış borçlanma yoluna gidilerek kamunun gelirlerini artırmaya yönelik politikaların göz ardı edilmesi mali disiplin sorununu daha da derinleştirmiştir. Bu bakımdan bu dönemde kamu gelirlerini artıran temel mekanizma olarak görülen vergi gelirleri esnekliklerinin düşük kalması sonucunda kamuda yapılan harcamaların aşırı yükselmesi mali sorunların gittikçe büyümesinde önemli rol oynamaktadır (Küçüktüfekçi, 2007:56).

Bu çerçevede, maliye politikalarının şeffaflıktan uzak ve düzensiz bir biçimde yürütüldüğü bu yıllarda bütçe dışı fon uygulaması nedeniyle bütçenin birliği ilkesi ihlal edilmiş ve kamu harcamalarının denetim dışına çıkarılması söz konusu olmuştur. Ek olarak, kamu harcamaları finanse edilirken borçlanmanın öncelikli olması ve borçlanmaya sınır konulmaması sonucunda ise ekonomide mali disiplinsizlik hızla artmış, bu da kamu açıklarının artış hızının yükselmesine ve iç borç servisinde kontrol edilemeyen bir artışa yol açmıştır (Yükseler, 2010:2). Kamuda mali reformların sıkça tartışıldığı 1990’lı yılların başında ise bütçe açıklarının aşırı yükselmesiyle borçlanma ihtiyacı da artmış, enflasyon yüksek seviyelere çıktığı bir mali yönetim hâkim olmuştur (Kesik ve Bayar, 2010:52).

Diğer bir ifadeyle Türkiye ekonomisi, liberal dönem şeklinde de nitelendirilen 1980 sonrası yıllardaki mali disiplinsizliğe yol açan maliye politikaları ve 1989 sonrası dönemde yaşanan finansal serbestleşme sonucu elde edilen dış kaynaklar nedeniyle kısa vadeli fon akımlarına aşırı duyarlı hale gelmiştir. Sonuçta ise kur hareketleri karşısında aşırı hassasiyetin olduğu bir ekonomik yapı gelişmiş olup mali şoklara karşı duyarlılık oldukça artmış ve ekonomide denetimin eksikliği nedeniyle finansal krizler yaşanmaya başlanmıştır (Gökalp ve Avcı, 2002:5). 1990'lı yıllardan bugüne kadar Türkiye ekonomisinde meydana gelen bütçe açıklarındaki artışın önüne geçilememesi, kamu borçlarında sürdürülemeyen bir yapının ortaya çıkması, enflasyon artışının sürekli hale gelmesi, büyümede dalgalı bir sürecin hâkim olması ve işsizlik oranlarında görülen artışlar nedeniyle mali yönetim sisteminin en zayıf dönemlerinden birinin yaşandığı görülmektedir. Bununla birlikte, küresel çapta yaşanan ekonomik gelişmelerin yanında iç borçlanmanın sürdürülemeyecek duruma gelmesi, mali sistemde sağlıklı bir yapının ortaya çıkışı ve yapısal sorunlara çözüm bulunamaması ekonomide yaşanmakta olan krizleri sıklaştırmış ve etkilerini derinleştirmiştir (Güneş, 2018:29).

Geçmişten günümüze kadar Türk kamu mali sisteminde yaşanan mali disiplin sorununun nedenlerini Sakal (2003:70) aşağıda maddeler halinde özetlemektedir:

- “Enflasyonun son 20 yılda oldukça yüksek boyutlarda seyretmesi,
- Bütçe açıkları ve kamu kesimi açıklarının yüksekliği,
- Ağır vergi yükü ve kayıt dışı ekonominin yüksek boyutlarda olması,
- Ağır iç borç ve dış borç yükü,
- KİT’lerin finansman açıklarının giderek yükselmesi,
- Sosyal güvenlik sistemi açıklarının oldukça büyük boyutlara ulaşması,
- Aşırı derecede bürokratikleşme,
- Kurumlar arası koordinasyon yetersizliği ile kontrol ve denetimlerdeki yetersizliktir.”

Yaşanan bu gelişmeler ışığında mali disiplinin özellikle 1980 ve 1990'lı yıllar boyunca geri plana atıldığı ve öneminin ancak ekonomimize ağır sonuçları olan 2001 kriziyle anlaşıldığı görülmektedir (Dedeoğlu, 2010:1). Makro mali disiplinin kalıcılığı ile etkin kaynak dağılımı ve kullanımı hususları kamu mali yönetim sisteminde gerçekleştirilecek yapısal reformlara ve bunların uygulanmasına bağlıdır. Zayıf mali disiplin sorunu ise kamu harcamaları üzerindeki yetersiz kontrolden kaynaklanmakta olup mali uyum yalnızca harcamaların azaltılması yoluyla sağlanamamaktadır. Dolayısıyla mali disiplin açısından harcama tasarruflarının hangi alanlarda yapıldığı da harcamaların kısılması kadar önemli olmaktadır (Yılmaz, 2007: 42).

1990'lı yıllarda sürdürülemez bir yapı içine giren Türk ekonomisinde ekonomik büyümeye odaklanılması gereken bir dönemde borç dinamiğinin sürdürülmeye çalışılması esasında kamu mali disiplininin sağlanamamış olmasına bağlıdır. Yine bu dönemde sürdürülemez seviyelere çıkan kamu finansman açıkları ve kamunun yüklendiği mali risklerin ciddi boyutlara ulaşması gündeme gelmiş, kamu mali yönetim sistemi için gerekli olan reformların uygulamaya geçirilmemesi sonucu mali yönetim kapasitesi zayıflamıştır (Yılmaz, 2007:109). Tüm bunların sonucunda da mali disiplinden uzaklaşılması ile birlikte Türkiye'de kamu finansman açığı hızla artmış, gizli veya açık tüm bu kamu finansman açıkları ise borç stokunu artırmıştır. Ayrıca, belirsizlikler neticesinde mali piyasalar üzerinde oluşan baskının daha da artması reel faizlerdeki ve kamu borç stokundaki artışı hızlandırıcı etki göstermiştir (Yılmaz, 2007:275).

Tüm bu anlatılanlar çerçevesinde, ülkemiz kamu mali yönetiminde yaşanan mali disiplinsizliğin temellerini oluşturan ve bütçe sistemindeki sorunlar, kamusal harcamalara yönelik oluşturulan yapının zayıflığı, kamu gelirlerinin sağlıklı şekilde elde edilmesi için etkin bir sistemin kurulamaması ile ekonomide süregelen olumsuz gidişatın bir sonucu olarak ortaya çıkan bütçe açıkları aşağıda daha ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

3.1.2. Türk Bütçe Sisteminde Mali Disiplinsizlik Sorunu

3.1.2.1. Bütçe Uygulama Sürecinden ve Bütçe Kapsamından Kaynaklı Mali Disiplinsizlik

Yasamanın yürütme üzerinde siyasal denetiminin yerine getirilmesi için temel araç niteliğinde olan bütçe aracılığıyla, ekonomide var olan kaynakların kamu kesimine aktarılması ve öncelikli alanlara dağıtılması için meclis tarafından hükümete yetki verilmesi sağlanmaktadır. Ancak bütçenin uygulanma aşamasında önceden belirlenmiş amaçlara ulaşılmasının kontrolü sağlıklı bir şekilde yapılmadığında ekonomide mali disiplinsizliğin ortaya çıkması kaçınılmaz hale gelmektedir. Ülkemizde bütçeye yönelik düzenlemelerin başında gelen “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)”nın 3’üncü maddesinde bütçe; “Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge” şeklinde ifade edilmektedir. Bu doğrultuda ekonomimizde mali disiplin sorunu ile karşılaşılması için bütçede yer alan kamu gelir ve giderlerine ilişkin verilerin tahmini olarak belirlenmesine rağmen sonraki dönem bütçe hazırlığında kullanılan bütçe tahminleri ile gerçekleşme sonuçları arasında aşırı farkın olmaması gerekmektedir (Günay, 2006:208-209).

Parlamente sistemde bütçe, hesap verebilirlik mekanizmasının ve şeffaflığın sağlanmasının en temel aracıdır. Bu kapsamda hükümetlerin, yasama organına yönelik sorumluluklarını yerine getirmesinde, kamu kesiminde mali kontrolü sağlamasında ve maliye politikası vasıtasıyla ekonomiye yön vermesinde kullandığı en önemli aracın bütçe olduğunu belirtmek gerekmektedir. Bununla birlikte, ülkemizde kamusal faaliyetlerin çok dar bir kısmını kapsamakta olan bütçe uygulamaları sonucu, birçok kamu faaliyetinin bütçe kapsamının dışında gerçekleştirildiği görülmektedir. Nitekim “bütçe dışı fonlar, döner sermayeler, vakıf ve dernekler” gibi pek çok kamu faaliyeti

belirlenen bütçe kuralları dışında ve denetimden uzak yürütülmektedir (Hürcan, 1999:69-70).

1990'lı yıllar itibarıyla kamusal faaliyet alanının tamamında etkinlik gösteremeyen Türk bütçe sistemi bütçesel sonuçların gerçekleştirilmesi açısından da yetersiz görülmüştür. Başka bir ifadeyle, bütçe meclisin çalışma performansının ölçülebilmesinde bir araç olarak kullanılamamış ve kaynakların kullanımı sırasında etkin bir rekabet sistemi oluşturulamamıştır (DPT, 2000b:28-29). Bir bütçe sisteminin doğru tesisi, kaynak tahsisinde etkinliğin ve hizmet üretiminde verimliliğin sağlanmasına ve hesap verebilirlik mekanizmalarının oluşturulmasına bağlıdır. Ülkemizde ise bütçe kapsam olarak dar olduğu için kamusal kaynakların sadece bir kısmı kayıt altına alınmaktadır. Dahası, bütçe dışında tutulan ancak kamu harcaması olarak nitelendirilen harcamaların bütçe ile ilgisi kurulamayarak bütünlük sağlanamamaktadır (Günay, 2006:224).

Tüm bu açıklamalardan hareketle, var olan bütçenin kamusal faaliyetlere yönelik kısıtlı bir alanı kapsadığı ve kamu harcaması sayılabilecek özellikteki harcamaların bütçe dışında tutulması sonucu bütçeyle aralarında bir bağ kurulamadığı tespit edilmektedir. Bütçe dışında kalan harcamaların ortak özelliği uygulamada bütçe dışı faaliyetler içerisinde yer almalarıdır. Aşağıda yer alan Tablo 4'te dolaysız harcamalar; "fonlar, döner sermayeler, bağımsız bütçeli kamu kuruluşları, mahalli idareler, vakıflar ve dernekler ile yardım sandıkları" olarak sayılırken, dolaylı bütçe dışı harcamalar "kamunun mal ve taşınmazları (varlıkları) ile üstlenmiş olduğu yükümlülükler dolayısıyla yapmış olduğu tasarruflar ve harcamalar" şeklinde ifade edilmektedir. Bütçe kapsamında bulunmayan dolaylı harcamalar, esasında bütçeyi etkileyen harcamalar olduğundan mali disiplinsizliğin artmasında önemli payları bulunmaktadır (DPT, 2000b:32-36).

Tablo 4: Bütçe Dışı Kamusal Harcama Alanları

Bütçe Dışı Dolaysız Harcamalar	Bütçe Dışı Dolaylı Harcamalar
1. Fonlar	1. Devlet Mal ve Taşınmazları
1.1 Kısmi Bütçelenen Fonlar	2. Yarı Mali İşlemler
1.2 Bütçe Dışı Fonlar	2.1 KİT'lerden Doğan Görev Zararları
1.3 Özel Hesaplar	2.2 TCMB'ye Kur Farklarına Karşılık Verilen Tahviller
2. Döner Sermayeler	2.3 Tahkimlerden Kaynaklanan Tahviller
3. Mahalli İdareler	3. Koşullu Yükümlülükler
4. Bağımsız Bütçeli Kamu Kuruluşları	3.1 Garantili Dış Borçlar
5. Vakıflar ve Dernekler	3.2 Devirli Krediler
6. Yardım Sandıkları	3.3 İç Kefaletler
	3.4 Mevduat Sigortası
	3.5 Yap İşlet/Yap İşlet Devret Projeleri
	3.6 Yatırım Stoku
	3.7 Diğer Koşullu Yükümlülükler
	4. Vergi Harcamaları
	5. Çeşitli Kanunlarla Getirilen Vergi ve Benzeri Düzenlemeler (Bütçeyle İlişkisi Kurulmayan ve Doğrudan Kuruma Aktarılan Gelirler)
	6. Dış Proje Kredisi Uygulamaları

Kaynak: DPT, 2000b:32.

3.1.2.2. Bütçe Açıklarındaki Sürekli Artışın Nedenleri ve Açığın Ölçülmesinde Yaşanan Sorunlar

Türkiye’de kamu kesiminde yaşanan mali disiplinsizlik sorununun temeli bütçe açıklarında ortaya çıkan artışın engellenememesine dayanmaktadır. Açığa yol açan en temel etkenler ise, kamu harcamalarında önlenemeyen yükselişin devam etmesi ve harcamalar karşısında vergi gelirlerinin yetersizliğidir. Bu doğrultuda, kamu harcamalarının finansmanının gelirler ile sağlanamaması sonucu ortaya çıkan bütçe açıkları mali krizleri de tetiklemekte, akabinde ise borçlanma kaçınılmaz olmaktadır.

Kamu harcamaları gerçekleştirilirken kaynak tahsisinde etkinlik sorunu ile karşılaşılması ve kamunun elde ettiği gelirlerde özellikle vergilerden gerektiği ölçüde temin sağlanamaması bütçe açıklarında artışa yol açmaktadır. Dolayısıyla, bahsi geçen sorunlar ülkemizde yaşanan ekonomik istikrarsızlığın da nedenlerini oluşturmaktadır. Daha açık ifade edilecek olursa; enflasyondaki aşırı yükselme, dış ödemeler dengesinde ortaya çıkan açık ve kamu harcamalarının hızla yükselmesi karşısında kamu gelirlerinde yeterli derecede artış sağlanamaması gibi yapısal sorunlar nedeniyle ortaya çıkan aşırı bütçe açıkları ekonomik dengeyi bozmaktadır (Dağ ve Tüğen, 2018:217-219).

Öte yandan, bütçe açıklarının nedenleri arasında ülkemizde vergi kapasitesinin düşük olması ve kayıt dışı ekonominin büyük boyutlara çıkması dolayısıyla etkin olmayan bir vergi sisteminin varlığı, üretimden istenilen verimin alınamaması, israfın ve yolsuzluğun artması, borçlanmanın giderek artması ve beraberinde faiz ödemelerinin yükselmesi gibi etkenler de sayılabilmektedir (Günay, 2006:214).

Özetlemek gerekirse, kamu gelir ve giderleri arasındaki negatif farktan kaynaklanan bütçe açığının ölçülmesi önemli bir husustur. Türkiye’de bütçe açığının tespitine yönelik gösterge yalnızca “Birincil Denge-Bütçe Dengesi” şeklinde uygulanmakta ve bütçe dengesine emanet ve avanslar eklenerek nakit dengesi elde edilmektedir. Bununla birlikte, gelişmiş ülkelerdeki uygulamalarda ise bütçe açığının ekonomik etkilerini daha net bir şekilde ortaya koymak ve sağlıklı bir değerlendirme yapmak amacıyla bütçe açığı ile birlikte operasyonel açık, cari açık ve yapısal açık da açıklanmaktadır. Nominal faizlerden ziyade reel faizler dikkate alınarak bütçe açığının hesaplanması operasyonel açığı; gelirin sermaye gelirinden arındırılması ile elde edilen değer ile harcamalardan yatırımın çıkarılması sonucu elde edilen değer arasındaki fark cari açığı vermekte ve son olarak, GSMH’de dönemsel dalgalanmalar nedeniyle oluşan farklılıkların kamunun gelir ve giderlerinden çıkarılması sonucu yani konjonktürel

değişimlerin etkisinden arındırılarak hesaplanması ile ortaya çıkan bütçe açığı ise yapısal açığı ifade etmektedir (Hürcan, 1999:86).

3.1.3. Kamu Harcama Yapısındaki Düzensizlikten Kaynaklı Mali Disiplinsizlik Sorunu

Küresel değişimler ve içinde bulunulan çağın gereksinimleri doğrultusunda mevcut devlet anlayışında değişiklikler meydana gelmekte ve devletin kamu sektörüne müdahalesindeki artışın yanında kamu hizmetine talep de gün geçtikçe artmaktadır. Dolayısıyla kamusal ihtiyaçları karşılayabilmek için devletin harcamaları hızla artmaktadır. Bunun yanı sıra, ekonomiyi iktisadi açıdan etkilemenin, toplumun gereksinimlerini karşılamanın, toplumsal refahı en üst düzeye çıkarmak için sosyal ve ekonomik hayata müdahale etmenin en önemli aracı olarak kamu harcamaları, devletin bütçede yaptığı giderleri oluşturmaktadır (Kanca ve Bayrak, 2016:170-171).

Diğer bir ifadeyle, kamu otoritelerine yüklenen sorumluluk artışları ile birlikte kamunun harcamaları da yükselmiştir. Nitekim kamunun gerçekleştirdiği harcamalar vasıtasıyla üretimden tüketime, yatırımdan kaynak dağılımına ve milli gelire kadar pek çok alan doğrudan etkilenmektedir. Bu durumda, devletin sahip olduğu en önemli maliye politikası araçlarından biri olan kamu harcamaları, toplumun ihtiyaçlarını temin etmenin yanında, ekonomideki istikrarsızlıklara karşı mekanizma geliştirilmesinde, ekonomik kalkınmanın dolayısıyla da gelir dağılımında adaletin sağlanmasında ve özellikle az gelişmiş ülkelerde ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesinde oldukça önemli bir rol üstlenmiştir (Akdemir ve İlgin, 2011:179).

Dünya genelinde kamu harcamalarında geçmişe kıyasla hızlı bir artış görülmesine rağmen kamunun gelirlerinde aynı hızda artış sağlanamaması sonucu ekonomide açıklarla karşılaşılması kaçınılmaz olmuştur (Kanca ve Bayrak, 2016:206). Dolayısıyla

ülkemizdeki kamu açıklarının artış sebepleri incelenecek olursa, öncelikle kamu harcamaları hızlı artarken kamu gelirlerinin ise daha yavaş artmasına yol açan nedenlere bakılması doğru olacaktır. Bu bağlamda kamu harcamalarının hızlı artmasına neden olan unsurlar; transfer harcamalarında görülen artış, popülist politikaların varlığı, savurganlık ve yolsuzlukların sürekli artışı, güçlü devlet anlayışının tesisi, savunma harcamalarının yüksek tutulması vb. şeklinde ifade edilebilir (Demir, 2001:27).

Uzun yıllar boyunca genel olarak artış eğilimi sergileyen kamu harcamalarına neden olan unsurlar kısaca şöyle sıralanabilmektedir (Dağ ve Tüğen, 2018:222):

- 1980 sonrası dönemde oldukça etkili olan yüksek enflasyon ve yüksek faiz oranları,
- Bütçe dışı fonların, döner sermayelerin, mahalli idarelerin kontrol dışı harcamalarında görülen artışın ve kamu bankaları aracılığıyla görev zararları gibi bazı harcamaların şeffaflıktan uzak şekilde yapılması ve böylece kamusal alanda bütünlüğün ve disiplinin bozulması,
- Kamu kesiminde aşırı istihdam politikası uygulanması sonucunda personel sayısının aşırı artması ve maaş ve ücretlerde görülen gereksiz artışlar,
- Sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının artması,
- Tarımsal destekleme politikalarının doğru şekilde yürütülememesi,
- Verimsiz faaliyetler sergileyen KİT'lerin finansman açıkları,
- Bütçe sistemi kaynaklı sorunlar,
- İç ve dış borç faiz harcamalarının devamlı olarak artması,
- Seçim dönemleri popülist politikaların sergilenmesiyle kamu harcamalarının daha da artması,
- Savunma ve güvenlik amaçlı yapılan harcamaların artması,
- İsrar ve yolsuzluklar ile doğal afetlerdir.

Bütçe açığı ile karşı karşıya kalınması gelir ve harcamalar arasındaki ilişkiye bağlı olmakla birlikte belirli sayısal sınırların korunması ülkeler açısından önem arz etmektedir. Örnek vermek gerekirse; Maastricht kriterleri çerçevesinde bütçe açıkları GSYİH'nin %3'ünü geçmemelidir. Çünkü yüksek oranlı bütçe açıkları bu açıkların kapatılması amacıyla ek vergiye ya da borçlanmaya neden olmaktadır. Bütçe açığının azaltılmasında genel olarak harcamaların kısılması veya gelirlerin artırılması gündeme gelmektedir. Türkiye'de ise kamu açıkları ile mücadelede öncelik kamu harcamalarının kısılmasına verilmiş ve buna ilişkin politikalarda cari harcamalar ile yatırım harcamalarının sınırlandırılmasına ağırlık verilmiştir (Akçağlayan ve Kayıran, 2010:133).

Bunun yanı sıra, Türkiye'de bütçe açıklarının uzun yıllar boyunca devam etmesi ve sürekli hale gelmesi, kamu gelirleri artışının kamu harcamalarına kıyasla daha az olmasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla cari, yatırım ve transfer harcamalarına ilişkin finansman ihtiyacı kamu gelirleri ile sağlanamamış ve sürekli bütçe açıkları var olmaya başlamıştır. Önemli harcama kalemlerinden biri olan transfer harcamaları, devletin mal veya hizmet alımı yapmadan karşılıksız şekilde kişi ve gruplara satın alma gücü vermesi yoluyla gerçekleştirmiş olduğu giderlerdir. Transfer harcamalarının Türkiye'de ciddi oranda artması faiz ödemelerindeki artıştan kaynaklanmakta ve temelde borçlanma, yüksek faiz ve daha fazla borçlanma şeklinde devlet zararına olan bir kısır döngü oluşmaktadır. Ayrıca, özellikle seçim dönemlerinde “sosyal transferler, mali yardımlar, yüksek taban fiyatı uygulamaları, sübvansiyonlar ve kamusal istihdam” sürekli arttığından kamu harcamaları da aynı şekilde artış göstermektedir (Alkan ve Ümit, 2015:249).

Tüm bu açıklamalar ışığında Tablo 6'da da belirtildiği üzere; konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ye oranı 2008 yılında %22,5 iken, yıllar itibarıyla artış ve azalışlar sergileyerek 2017 yılında %21,50 oranında gerçekleşmiştir. Yine tablodaki değerler

incelendiğinde, 2008 sonrasında bütçe harcamalarının GSMH'ye oranının %20'nin üzerinde olduğu ifade edilebilir. Ancak, kamu maliyesinde son yıllarda uygulanan tasarruf politikaları sonucunda kamu harcamalarının milli hâsıla içindeki payının önceki yıllara göre azaldığı izlenmektedir. Diğer yandan transfer harcamalarının, toplam harcamalar içerisinde tüm yıllarda en çok paya sahip olduğu ve transfer harcamalarında da en fazla payın borç faiz ödemelerinde olduğu açıkça görülmektedir. Bu bağlamda, yıllara göre gerçekleştirilen harcamaların dağılım oranlarına bakıldığında transfer harcamaları ile kamunun toplam harcamalarının çok yakın bir ilişki içerisinde olduğu belirlenmektedir. Son olarak ifade edilebilecek bir diğer husus da transfer harcamaları içinde yer alan faiz ödemelerinin yıllar itibarıyla azalması ile birlikte 2009 yılı sonrası kamu harcamalarının GSMH'ye oranında da genel olarak azalma görülmektedir.

Tablo 5: Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%) (2008-2017)

HARCAMALAR	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cari	22,5	26,5	24,7	22,0	22,7	22,0	21,4	21,0	21,8	21,5
Personel	7,6	8,8	8,4	8,1	8,5	8,2	8,3	8,2	8,7	8,1
Diğer Cari	5,8	6,7	6,4	6,2	6,5	6,2	6,3	6,3	6,7	6,1
Yatırım	1,8	2,1	2,0	2,0	2,1	2,0	2,0	1,9	2,1	2,0
Transfer	1,7	1,9	2,2	2,1	2,1	2,3	2,2	2,3	2,1	2,1
Faiz Ödemeleri	13,2	15,9	14,1	11,7	12,1	11,4	10,9	10,6	11,0	11,2
İç Faiz	5,1	5,3	4,2	3,0	3,1	2,8	2,4	2,3	1,9	1,8
Ödemeleri										
Dış Faiz	4,5	4,7	3,6	2,6	2,6	2,4	2,0	1,8	1,5	1,4
Ödemeleri										
KİT'lere	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Transfer										
İadeler	0,4	0,6	0,7	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3
Sosyal Güvenlik	1,7	1,8	1,6	1,6	1,8	1,6	1,8	1,8	1,8	2,0
Diğer	3,5	5,3	4,7	3,8	4,1	4,0	3,8	3,4	4,1	4,3
Transferler	2,5	2,9	2,9	2,9	2,7	2,7	2,6	2,7	2,8	2,8
Faiz Dışı	17,4	21,2	20,5	18,9	19,6	19,2	19,0	18,8	19,9	19,7
Harcamalar										
Faiz	5,1	5,3	4,2	3,0	3,1	2,8	2,4	2,3	1,9	1,8
Harcamaları										

Kaynak: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı- Temel Ekonomik Göstergeler (<http://www.sbb.gov.tr/temel-ekonomik-gostergeler/#1539970123300-b0aebfc4-3e3b>).

3.1.4. Kamu Gelirleri Sisteminden ve Borçlanmadan Kaynaklı Mali Disiplinsizlik Sorunu

Kamu gelirleri; vergi gelirleri, harçlar, resim ve şerefiyeler ile para ve vergi cezalarından oluşmakta olup teşebbüs gelirleri, bağış ve yardımlar, borçlanma gibi unsurları da kapsamaktadır. Türkiye’de ise kamu gelirlerinin elde edilmesinde daha çok “Hazine ve Maliye Bakanlığı, mahalli idareler, vergi daireleri, özel bütçeli idareler ve KİT”ler ön planda olmuştur (Demir, 2001:22). Türkiye’de kamu gelirlerinin düşüklüğü bütçe açıklarının en önemli nedenlerinden biri olarak görülmüş ve kamu gelirlerinin artırılması amaçlı çalışmalar yapılması öngörülmüştür. Bununla birlikte, bütçe gelirleri sürekli artmasına rağmen kamu harcamalarındaki artış daha fazla olduğundan açık meydana gelmektedir. Örnek vermek gerekirse, 1980-2003 arası yıllarda vergi gelirleri konsolide bütçede yer alan gelir kalemleri içerisinde en yüksek paya sahip olan gelir kalemi olmuş ve 1990-2003 arası dönemde konsolide bütçe gelirlerinin yıllık ortalama % 80,2’sini sağlamıştır (Dağ ve Tüğen, 2018:223).

Öte yandan kamu gelirlerinin harcamalara göre daha yavaş artış göstermesinin başlıca nedenleri; vergilemede sorunların ortaya çıkması, vergi istisna ve muafiyetlerinin fazlalığı, tekrarlanan vergi afları, vergiden kaçınma veya vergi kaçırma gibi yollarla vergiye karşı direnmenin söz konusu olması, vergi sisteminde dolaylı vergilerin ağırlıkta olması, kayıt dışı ekonomiye yönelme, vergi denetiminde yetersizlik ile kamuda teşvik düşüklüğü, gizli işsizlik ve ücret dengesizlikleri vb. sorunların varlığıdır (Demir, 2001:22; Şen ve Sağbaş, 2004:150). Ayrıca, Türkiye’de dar bir vergi tabanı mevcut olduğundan toplam vergi tahsilatı istenilen seviyelere çıkamamakta ve vergi yükü adaletsizliği nedeniyle vergi gelirlerinden yeterince faydalanılamamaktadır (TCMB, 2001:4). Türkiye’de tarım ve hizmetlere dayanan ekonomik yapının ağırlıkta olması, küçük ölçekli işletmelerin fazlalığı, nüfus artışının hızlı gerçekleşmesi, işsizliğin giderek

artması, yüksek enflasyonun varlığı, gelir dağılımında bozukluk ve ekonomik krizlerin etkisi ile kayıt dışı ekonomide önlenemez bir artış yaşanmaktadır (Alkan ve Ümit, 2015:250).

Sosyal devlet anlayışı gereği kamu harcamalarında sürekli artışın yaşandığı tüm ülkelerde siyasi kaygılardan ötürü vergi gelirlerinden kaynak sağlamanın yetersiz hale gelmesi sonucu borçlanma çok sık başvurulan bir yöntem olmuştur. Nitekim ülkemizde de söz konusu sebeplerden dolayı kamu harcamalarına borçlanma ağırlıklı bir finansman kaynağı arayışına girilmiştir. Ancak, borçlanmanın ülkelere ilave faiz yükü getireceği hesaba katılırsa gerçekleştirilen harcamaların artışına paralel olarak gelirlerinde artırılması hedeflenmelidir (Tiftikçi, 2007:112-113).

3.2. TÜRKİYE’DE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINA YÖNELİK DÜZENLEMELER

Daha önce belirtildiği üzere, tüm dünyada yaşanan gelişmeler doğrultusunda ülkemizde de kamunun ekonomik ve siyasi alandaki işlevinin artması, beraberinde kamu harcamalarında kaynağı olmayan artışları ve bütçe dengesinde bozulmaları getirmiştir. Böylece dış açığın ve kamu borç yükünün artması sonucu mali alandaki disiplinsizlik de derinleşmiştir. Bunun sonucunda ise vergi artışı, devletin faiz yükünde artış, tasarruf ve yatırımlarda azalma meydana gelmiş ve nihayetinde ekonomik büyümenin de olumsuz etkilendiği bir mali yapı ortaya çıkmıştır. Mali yönetimdeki bu kötüye gidişin durdurulması amacıyla ciddi adımların atılması gerekliliği anlaşılmış ve çeşitli düzenlemelerle ekonomi bu ortamdan çıkarılmaya çalışılmıştır.

Bu doğrultuda, mali disiplinin sağlanması amacıyla sunulan pek çok mali reformun temel olarak IMF programları çerçevesinde şekillendiği görülmektedir. 1999 yılında IMF ile yapılan “Stand-by Anlaşması” ve Türkiye’nin AB üyelik süreci mali

disiplin sorununun ciddi bir biçimde ele alınmasını sağlayan önemli gelişmeler olarak değerlendirilmektedir. Ancak, Türkiye’de mali disiplinin önemi 2001 kriziyle fark edilmiş ve mali yönetimin güçlendirilmesi için değişime yönelik düzenlemeler ortaya çıkmaya başlamıştır (Dedeoğlu, 2010:1). Dolayısıyla “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” ve AB’ye adaylık süreci ile birlikte daha fazla gündeme gelen mali disiplin sorununun çözümüne yönelik önemli adımlar atılmaya başlanmıştır.

Ülkemizde yaşanan ekonomik ve mali krizlerin önüne geçilmesinin en temel noktalarından birini oluşturan mali disiplinin tesisi, kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanması ile doğru orantılı olarak gerçekleşmektedir. Bu kapsamda, küresel çapta etkili olan krizler sonucunda mali disiplin, gündemde olan konuların başında gelmiş ve Türkiye’de özellikle 2000’li yıllardan itibaren ortaya konulan yasal düzenlemeler ile kamu mali yönetiminde olumlu gelişmeler yaşanmaya başlamıştır. Çalışmanın bu kısmında, öncelikle sosyal ve ekonomik alanlarda dünyada yaşanan gelişmelerin de etkisiyle uygulanabilirliği tartışılmaya başlanan kamu mali yönetim sistemimizi değişime götüren süreç ele alınacak, daha sonra ise mali disiplini sağlamaya yönelik gerçekleştirilen düzenlemeler anlatılacaktır.

3.2.1. Türk Kamu Mali Yönetimini Değişime Götüren Süreç

Türk kamu mali yönetim sisteminin temelini oluşturan “1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu”, 1927 yılı itibarıyla yürürlüğe girmiş olup yetmiş beş yılı aşkın bir süre çok az değişikliklerle uygulanmıştır. Çıkarılma amacı mali usule yön vermek olan Kanun’da mali yetki ve sorumluluklar idari yapının görevleri olarak yer almış, mali saydamlığı, hesap verebilirliği ve raporlamayı göz ardı eden bir mali sistem yürütülmüştür (Tekin, 2017:206). Zaman içerisinde, dünyada ve ülkemizde değişim hareketlerinin başlaması sonucu mali alanın ihtiyaçlarının 1050 sayılı Kanun’la

giderilememesi durumu ortaya çıkmış ve kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılması gerektiği hususu önem kazanmıştır (Bayar, 2003:48).

Bununla birlikte, küreselleşme ve beraberinde gelen değişim dinamikleri, bütün dünya ülkelerinin kamu yönetimlerini etkisi altına aldığı gibi Türk kamu yönetiminde de önemli değişimlere kapı açmıştır. Küreselleşme ile literatürümüze giren yeni dünya düzeni kavramına göre yapısal uyum ve piyasa reformu çalışmaları kapsamında kamu kesiminin payının artması ve kamu kurumlarının verimli hizmet sunabilmesi amacıyla kamu ve özel sektör işbirliği gündeme gelmeye başlamıştır (DPT, 2000a:10-11). Tüm bu gelişmeler ışığında, ülkemizde kamu mali yönetiminde reforma ihtiyaç duyulmasıyla birlikte 1050 sayılı Kanun'un yürürlükten kaldırılması gündeme gelmiştir. Bu bağlamda, söz konusu Kanun'un yürürlükten kaldırılmasına ilişkin gerekçelerin bazılarını aşağıda yer verilmektedir (Turguter, 2011:1):

- “Mali yönetim sisteminin ve bütçe kapsamının dar olması,
- Bütçe dışı harcamaların büyüklüğü,
- Kalkınma planları ile bütçeler arasındaki bağın kopmuş olması,
- Kamu kaynaklarının etkili ve verimli bir şekilde kullanılamaması,
- Harcama sürecinin katı ön kontrollere tabi olması,
- Sayıştay denetiminin kapsamının dar olması,
- Bütçeleme sürecinde idarelerin yetkisizliği,
- Kamu kurum ve kuruluşlarında meydana genel nitel ve nicel değişimler,
- Standart bir muhasebe sisteminin olmaması,
- Kamu harcamalarında etkinlik ve verimliliğin sağlanamamasıdır.”

Söz konusu değişim sürecinde, vatandaşların aldıkları hizmetlerin daha kaliteli sunulmasını istemeleri, bütçe açıklarının giderek artması, kamu kaynaklarında oluşan israf gibi nedenlerden dolayı kamu yönetiminde bir yeniden yapılanma sürecine girilmesi gerektiği öngörülmüştür. Ayrıca, değişimle birlikte ekonomik, toplumsal, siyasal ve

kültürel faktörlerin kamu hizmetlerinden beklentilerin değişmesine ve “bireycilik, rekabetçilik, kârlılık, verimlilik, esneklik” gibi unsurların yönetim anlayışı üzerinde ekili olmaya başlamasına yol açtığı görülmektedir (Güner, 2009:187). Bu kapsamda, mali reformu zorunlu hale getiren nedenler şu şekilde sıralanabilmektedir (Usta, 2011:40-42):

- “Yüksek kamu açıkları,
- Sosyal güvenlik sistemindeki sorunlar,
- Bütçe kapsamının darlığı ve bütçe dışı harcama kanalları,
- Bütçeleştirilmeyen mali ve yarı-mali işlemler,
- Muhasebe ve istatistik sistemindeki zayıflıklar,
- Güçlü bir raporlama sisteminin mevcut olmaması,
- Denetim sistemindeki zafiyetler,
- Harcamacı kuruluşların kapasitelerinin geliştirilmesi ihtiyacı,
- Piyasaların serbestleştirilmesi ve düzenlenmesi ihtiyacı”dır.

Tüm bu gelişmeler neticesinde, vatandaşların ihtiyaçlarına tam olarak cevap verilemeyen, kaynakların etkin ve ekonomik kullanılmadığı, hizmetlerin yerine getirilmesinde verimlilik ve etkinlik kriterlerine uyulamayan klasik diğer bir deyişle geleneksel kamu yönetimi anlayışından ziyade kamu yönetiminde “ekonomiklik, verimlilik, etkinlik, yenileşme, yeniden düzenleme, saydamlık, vatandaşa duyarlı ve kaliteli hizmet sunma” ilkeleri çerçevesinde hareket edilen yeni bir yönetim anlayışı söz konusu olmaya başlamıştır (Bülbül, 2009:3).

3.2.2. Türk Kamu Mali Yönetiminde Reform Çalışmaları

1927’den başlayarak günümüze kadar devam eden süreçte, mali yılla sınırlı tutulan bütçe uygulamalarının varlığı, bazı mali işlemlere bütçede yer verilmemesi, çok yıllık bütçelemeye ilişkin bir yapının kurulmaması, kamu harcamalarının belirli bir sisteme

göre yapılmaması, kalkınma planları ile bütçeler arasında gerekli bağlantının kurulup kurulmadığına dikkat edilmemesi ve dünya uygulamalarına bakıldığında esas alınabilecek değişikliklere rastlanmaması gibi hususlar neticesinde mali yönetim ve kontrol sisteminde kapsamlı bir dönüşüme gidilmesine ihtiyaç duyulmuştur (Kolçak, 2010:367).

Tüm bu sebeplerin varlığından dolayı gerçekleştirilmesi zorunlu hale gelen mali reform süreci IMF, Dünya Bankası ve AB uyum yasaları çerçevesinde başlamış ve mali yönetim alanında hayata geçirilmesi öngörülen temel değişikliklere ortam hazırlamıştır (Kanca, 2017:503). Esasında, Türk kamu yönetiminin dünyada yaşanan değişim ve dönüşümlerin hızına yetişemeyerek gelişmeleri takip etmekte yetersiz kalması ve ekonomik ve toplumsal sorunlara çözüm üretememesi temelde küresel gelişmelere ayak uyduramamış hantal bürokratik yapıdan ve sorunlu yönetim anlayışından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, mevcut yapının sorunların aşılmasında yetersiz kalacağının açıkça görülmesi neticesinde, Türk kamu yönetiminde yapılanma hareketlerinin başlaması kaçınılmaz hale gelmiştir.

Bu anlamda, reformun temellerinin atılmasında yararlanılan politika dokümanları; “Dünya Bankası Kamu Mali Yönetimi Projesi (1995), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu (2000), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001), Dünya Bankası Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme Raporu (2001), IMF ile gerçekleştirilen 17. ve 18. Stand-By Düzenlemeleri (1999, 2002)” şeklinde sıralanabilmektedir (Usta, 2011:42).

YKY anlayışının tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de önemli sonuçları olmuş, artık geleneksel yönetim anlayışı yerine “sonuç odaklılık, performans yönetimi, yatay örgütlenme, müşteri memnuniyeti, insan haklarına saygı, kaliteli rekabet, politika oluşturma ve planlama ile hizmet sunumunun birbirinden ayrılması, kaynak kullanımında

disiplin ve tasarrufa yönelme” gibi unsurların ağırlıkta olduğu bir yönetim anlayışı söz konusu olmaya başlamıştır. Daha özelden ise mali yönetim ile ilgili saydamlığın sağlanması, performans yönetiminin tesis edilmesi, stratejik planlama ve mali denetim gibi hususlar öne çıkmaya başlamıştır (Lamba, 2014:146).

Ayrıca, mali alanda gerçekleştirilmesi planlanan reformlarla etkin işleyen bir hesap verme mekanizması tesis edilmesi, bütçede bütünlük sağlanması, harcama işlemlerinde yetki sorumluluk dengesinin yeniden oluşturulması, iç mali kontrolün mevcut olduğu bir yapı öngörülmesi ve kamu mali yönetiminde “etkinlik, verimlilik, tutumluluk, hesap verebilirlik, şeffaflık” vb. iyi yönetim ilkelerinin dikkate alınması amaçlanmıştır (TCMB, 2002:53).

Bahsi geçen tüm gerekçeler dikkate alınarak yürütülen çalışmalar sonucunda, 2003 yılında KMYKK kabul edilmiş ancak 01.01.2006 tarihi itibarıyla tüm yönleriyle yürürlükte olmuştur. 5018 sayılı KMYKK, Türk kamu mali yönetimindeki sıkıntıları nispi olarak ortadan kaldırabilecek nitelikte bir reform olmasının yanı sıra mali disiplinin sağlanması ve dünyadaki değişimlere uyum gösterilebilmesi amacına da hizmet etmektedir (Kanca, 2017:503). Ülkemizin yönetim anlayışına YKY anlayışının entegre edilmesi bağlamında oldukça önemli bir yeri bulunan bu Kanun köklü değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda, yeni yönetim anlayışı stratejik hedeflerin kaynakların etkin kullanımı ile gerçekleştirilmesine, faaliyetlerin fayda-maliyet ve etkinlik analizleri yapılarak yürütülmesine, görev, yetki ve sorumlulukların açıkça belirlenmesine ve mali denetim yanında performans denetiminin de yapılmasına öncelik veren bir sistem öngörmektedir (Ergen, 2016:99; Coşkun, 2011:51-52).

Özetle; Türk kamu mali yönetiminin sağlam bir zemin üzerine inşa edilmesi 5018 sayılı KMYKK’nın varlığı ile mümkün olmuştur. 5018 sayılı Kanun, yasal altyapının oluşturulmasını sağlayarak bütçenin kapsamının genişlemesine ve kamu kurumlarının bütçe türlerine göre ayrıştırılmasına, mali yönetimde stratejik yaklaşımın

benimsenmesine ve stratejik önceliklerin belirlenmesine, üst yöneticilerin mali ve idari sorumluluklarını en iyi şekilde yerine getirebilmeleri amacıyla etkin bir iç kontrol ile iç denetim sistemi oluşturulmasına öncülük etmiştir. Ayrıca, muhasebe sistemi ile ilgili fonksiyonel kodlar oluşturularak harcamaların eğitim, sağlık vb. alanlara dağılımının sistemli şekilde takip edilmesi, kurumların yıllık olarak hazırlayacakları ve yayınlayacakları faaliyet raporları aracılığıyla mali ve idari faaliyetlerinin kontrolü, bütçeye getirilen orta vadeli bakış açısıyla kaynakların geniş bir yelpazede değerlendirilmesi, kaynakların önceliklere göre kullanımına dikkat edilmesi ve kurumlara harcama limiti getirilmesi sağlanmıştır (Dedeoğlu, 2015:3).

Böylece, kamu idarelerine yeniden yapılanma kapsamında birçok sorumluluk yüklenmiş olup bu sorumluluklardan biri de kamu idarelerinin stratejik amaç ve hedeflerine uygun hazırlayacakları stratejik planlar olarak nitelendirilmiştir. Nitekim, 5018 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde de; "Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlayacaklardır." şeklinde bir ifadeye yer verilerek bu durum ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

Özetlemek gerekirse, kamu yönetiminde mali disiplinin sağlanabilmesi için harcama önceliklerinin stratejik planlar çerçevesinde yapılması, bütçe uygulamasında hizmetlerin sonucunun ön planda tutularak performans odaklı bir yapının kurulması ve harcamaların denetiminin bu anlayış içinde yapılması gerekmekte ve böylece alınan tedbirlerin kaliteli ve sürdürülebilir olması sağlanmalıdır (Yılmaz, 2007:262).

3.2.3. Mali Disipline Yönelik Gerçekleştirilen Diğer Yasal Düzenlemeler

Yukarıda ayrıntılarıyla ele alındığı üzere Türkiye’de mali disiplinin sağlanması amacıyla gerçekleştirilen en temel düzenleme mali yönetimin yeniden yapılandırılmasına yönelik 5018 sayılı Kanun’un yürürlüğe konulmasıdır. Bu gelişmelerin yanında ülkemizde mali disiplin sorununun aşılması kapsamında 2000’li yıllardan itibaren birtakım yasal düzenlemeler de yapılmıştır. Bu doğrultuda mali disiplinin doğrudan ve dolaylı yoldan sağlanmasına yönelik yapılan yasal düzenlemeler aşağıda sıralanmaktadır (Boran, 2008:5-6; Karakurt ve Akdemir, 2010:251; Yükseler, 2010:3-4; Buhur, 2016:135-138; Karayazı, 2017:764):

- 2001 krizi sonrası Türk kamu mali yönetiminde gerçekleştirilen reformlardan ilki; “1211 sayılı TCMB Kanunu”nda yapılan değişiklikler olmuştur. Bu çerçevede TCMB temel amaç olarak fiyat istikrarını sağlamayı, uygulanacak para politikasının ve kullanılacak para politikası araçlarının doğrudan kendisi tarafından belirleneceğini ifade ederek araç bağımsızlığını sağlamıştır. Ayrıca, mali disiplinin sağlanması için TCMB’nin avans verme işlemine de son verilmiş, devletin doğrudan finanse edilmesi engellenerek Hazine ve Maliye Bakanlığı-TCMB ilişkilerinin fiilen mali kural uygulaması olarak da değerlendirilebilecek şekilde belli kurallar çerçevesinde yürütülmesi sağlanmıştır.
- Mali disiplinin tesisine ilişkin bir diğer düzenleme, 2002 yılında yürürlüğe konulan “4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ile kamu net borçlanma toplamının kısıtlanmasıdır. Böylece, kamu borç yönetiminin düzenlenmesi ve disipline edilmesi, iç ve dış borçlanma, hibe ve garanti verilmesi gibi düzenlemeler söz konusu olmuş, kamu sektörü için “net borçlanma limiti, garanti limiti ve bütçe dışı ikraz” şeklinde borçlanma limitleri ve kuralları belirlenmiştir. Kanun tarafından uygulanması öngörülen

diğer bir önemli husus ise yılda dört kez üçer aylık dönemler itibarıyla kamu borç yönetimi raporları hazırlama ve yayımlayarak kamuoyuna açıklama zorunluluğunun getirilmesidir.

- İl Özel İdareleri ve Belediyelerde mali disiplin kapsamında yapılan yasal düzenlemelere bakıldığında ise, “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu” ile bazı harcamalara ve borçlanmalara yönelik sayısal limitler belirlenmiştir. Örnek vermek gerekirse, 5302 sayılı Kanun’un 51’inci maddesinde İl Özel İdareleri’nin yalnızca yatırım programında yer alan projelerinin finanse edilebilmesi için borçlanmaya gidebileceği hüküm altına alınmıştır.
- 2000 yılında Sekizinci Kalkınma Planı’na eklenen “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu” ile mali disiplinin ve mali saydamlığın sağlanmasına ilişkin hususlara değinilmiştir. Buna göre, kamuda mali saydamlık çerçevesinde bütçe dışı harcamaların bütçe içerisine alınması, bütçede ilave yüke yol açan birçok bütçe içi ve bütçe dışı fonların kaldırılması gerekli görülmüştür.
- 2003 yılında yürürlüğe giren “4734 sayılı Kamu İhale Kanunu” ile kamu ihalelerinin “açıklık, saydamlık, kamu kaynaklarının etkin kullanımı, kamuoyunun denetimi” gibi ilkelere uygun gerçekleştirilmesi sağlanmıştır.
- Kamu kurumlarının dış proje kullanımlarında önceden bütçeye yatırım ödeneği konulması şartı getirilmesi üzerine de bir düzenleme getirilmiştir. Ayrıca, bütçe disiplini sağlama ve bütçe kapsamını genişletme amacıyla “özel gelir-özel ödenek uygulamaları” Sekizinci Kalkınma Planı’nda öngörüldüğü şekilde kaldırılmıştır.
- Kamu kaynakları ile giderleri bütçe kapsamına alınarak “yardım ve kesintilere yönelik gizli fon” olarak belirtilen uygulamalar sonlandırılmıştır. Yine, kamu

idarelerinin birbirleri ile gerçekleştirdikleri gelir transferleri de gelir ve gider bütçelerine eklenmiştir (Tiftikçi, 2007:129).

- 2003 yılında yürürlüğe konulan “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” vatandaşlar tarafından hükümet faaliyetlerinin izlenmesi, hesap sorulması ve denetleme yapılması gibi amaçların yerine getirilebilmesi açısından önem arz etmektedir. Diğer yandan, 2004 yılında “Kamu Görevlileri Etik Kurulu”nun oluşturulmasıyla kamu görevlilerinin uyması gereken “tarafsızlık, dürüstlük, saydamlık ve hesap verilebilirlik” vb. etik kuralları belirlenmiştir.
- Son olarak değinilebilecek bir diğer husus, “Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi ve Eylem Planları (2010-2014 ve 2016-2019)”nın hazırlanmasıdır. Ayrıca, “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Komisyonu” kurularak saydamlığın artırılması ve yolsuzlukla mücadele için genel kurallar tespit edilmiştir. Öte yandan, 2009/19 sayılı Genelge kapsamında söz konusu komisyon “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Komisyonu” şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Buradan hareketle, “saydamlığı engelleyen ve yolsuzluğu besleyen faktörlerin ortadan kaldırılması, daha adil, hesap verebilir, saydam ve güvenilir bir yönetim anlayışının geliştirilmesi” amaçlanarak yolsuzlukların önlenmesi, yaptırımlar uygulanması ve toplumsal bilincin artırılması konularına ağırlık verilmiştir.

3.3. STRATEJİK PLANLAMA ANLAYIŞININ TÜRKİYE ÖZELİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

3.3.1. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlamanın Gelişim Süreci ve Stratejik Planlama Çalışmaları

Ülkemizde stratejik planlama yaklaşımı dünya genelinde yaygın olarak görülen eğilimlerle paralel şekilde ilerlemiştir. Şöyle ki, idari ve mali yapının tesisinde orta ve uzun vadeli bakış açısının oluşması, çıktı yerine sonuca ağırlık verilmeye başlanması, performansın dikkate alınması ve hesap verme sorumluluğunun bir gereklilik olarak ortaya çıkması ile birlikte stratejik planlama yaklaşımı önemli bir araç olarak gündeme gelmiştir (Yılmaz, 2003:76-77). Genç (2009:202)'e göre ise Türkiye’de stratejik planlamanın, kamu idarelerinin yönetim kapasitesinin artırılması, vizyon ve misyona göre hareket edilmesinin sağlanması ve mevcut durum analizi yapılması yoluyla uzun vadeli bakış açısının yerleşmesine katkıda bulunulması anlamında mevcut planlama anlayışına yeni bir boyut kazandırdığı düşünülmektedir.

Bununla birlikte, stratejik bakış açısında uzun vadeli bir perspektifin olmamasının kamu kaynaklarının etkinsiz kullanılmasına yol açtığı böylece de bütçe açığı ve halkın taleplerine yeterince karşılık verilememesi durumlarıyla karşılaşıldığı görülmektedir (Küçüktığı ve Aydın, 2017:485). Bu kapsamda Türk kamu mali yönetim sisteminde, bahsi geçen açıkların kapatılması, kamu kaynaklarının daha verimli kullanılması, idarelerin bütçe hazırlık süreçlerinin etkinleştirilmesi ile daha programlı bir yönetim anlayışı sağlanması amacıyla stratejik planlamaya önem verilmeye başlanmıştır (Arcagök ve Erüz, 2006:48).

Planlama sisteminin yapı taşlarının oluşturulması 1960 yılı ve sonrasında “planlı kalkınma ana stratejisi” kapsamında yeni düzenlemelerin getirilmesiyle söz konusu olmuştur. Dolayısıyla kamu yönetiminde sorunların çözülmesi ve yönetimin gelişmesine

fayda sağlanabilmesi amacıyla birçok çalışma yapılmış ve bu sistemin merkezine mülga DPT getirilmiştir (Bircan, 2003:420). Stratejik planlama hazırlıkları, ülkemizde 2000’li yıllara gelinceye dek genel olarak beş yıllık kalkınma planlarının hazırlanması, projeler geliştirilmesi, yeniden yapılanmaya yönelik çalışmalar yapılması gibi faaliyetler şeklinde yürütülmüştür. Bu çerçevede mülga Kalkınma Bakanlığınca “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı” hazırlık çalışmalarında yol gösterici olması amacıyla 2000 yılında düzenlenen “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu” kamu kesiminde stratejik yönetimin ele alındığı ilk resmi belge olarak bilinmektedir. Söz konusu bu belge, kamu yönetimi reformu kapsamında plan döneminde kamu idarelerinde stratejik plan hazırlanmasına ilişkin önerileri ile ön plana çıkmıştır (Kalkınma Bakanlığı Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu, 2015:4).

Türkiye’de kamu sektöründe stratejik planlama uygulamasına geçişin temelleri, orta vadeli reform programlarının desteklenmesi için 2001 yılında Dünya Bankası ile imzalanan “1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan- PFPSAL-1)” ile atılmıştır. PFPSAL kapsamında, Türkiye’de finans ve kamu sektörlerinde ileri dönemlerde gerçekleştirilecek politikalar, kredi ön koşulları ile taahhütler bulunmaktadır. Söz konusu taahhütler; “makroekonomik çerçeve, bankacılık reformu ve kamu sektörü reformu” şeklinde sıralanabilir. Kamu sektörü reformu çerçevesinde de “Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu” öngörülmekte olup kamu idarelerinde politika belirlemeye öncelik verilmesi ve stratejik planlama uygulamasının başlatılması bu reformun önemli bir adımını oluşturmaktadır (Yılmaz, 2003:76-77). Bunun yanı sıra, 2003 yılında 5018 sayılı KMYKK’nın kabul edilmesi ve 2005 yılı itibarıyla yürürlüğe girmesi sonucunda ülkemizde tüm kamu kurumlarında bir zorunluluk olarak stratejik plan hazırlanması çalışmaları başlatılmıştır. Ayrıca, Yüksek Planlama Kurulu kararı ile kabul

edilen “AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (2003)” beraberinde kamu yönetiminde stratejik planlamayı, toplam kalite yönetimini, mali kontrolü ve performans denetimini gerçekleştirme zorunluluğu getirmiştir (Aşgın, 2006:9).

Yukarıda bahsedilen düzenlemelerin yanı sıra 2003 yılında Yüksek Planlama Kurulunca “2004 yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı” yayımlanmış ve Türk kamu yönetiminde stratejik planlama ve performans bütçe çalışmaları pilot uygulamalarla başlatılmıştır. Bu amaçla, sekiz kamu kurumunu kapsayacak şekilde yürütülen stratejik planlama pilot uygulamaları 2006 yılında tamamlanmıştır (Kalkınma Bakanlığı Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu, 2015:5). Bu kuruluşlar; “Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli Valiliği İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesi” olarak belirlenmiştir.

Öte yandan, Türk kamu yönetiminde stratejik planlamaya yönelik yapılan çalışmalar kapsamında kamu idarelerine stratejik planlama sürecinde yardımcı olunması ve rehberlik edilmesi amacıyla 2003 yılında DPT tarafından, “Stratejik Planlama Kılavuzu” çıkarılmıştır. Bu kılavuzda büyük oranda, Amerika’nın stratejik planlamayı federal kurumlara şart koştuğu “Yönetim Performansı ve Sonuçları Yasası”sı esas alınmaktadır (Erkan, 2008:78). Stratejik planlama anlayışının kamu kurumlarında yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması amacıyla yürütülen çalışmalardan biri de kamu idarelerinde stratejik plan hazırlıklarının koordinasyonunun yürütülmesi için “5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”la idarelerde “Strateji Geliştirme Birimleri (SGB)”nin kurulması ve teşkilat yapılarının değiştirilmesine ilişkin düzenlemelerin gerçekleştirilmesidir. Ayrıca, stratejik plan hazırlaması gereken kamu

idarelerinin ve stratejik planlama sürecinde uyulacak takvimin belirlenmesi ile stratejik planların kalkınma planı ile ilişkilendirilmesi yönünde usul ve esaslar tespit edilmesi için 2006 yılında “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” yayımlanmıştır. Ancak bahsi geçen Yönetmelik daha sonra aynı adla 26.02.2018 tarihinde çıkarılan yeni Yönetmeliğin yürürlüğe konulmasıyla geçerliliğini yitirmiştir.

Son yıllarda ülkemizde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte getirilen düzenlemelerden biri olan “13 numaralı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile stratejik planlamaya yönelik konular “Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı”nın görev alanına girmiştir. Söz konusu Kararnamenin 26/A maddesindeki; “Başkanlığın görev alanına giren konulara ilişkin olmak kaydıyla mevzuatta mülga Kalkınma Bakanlığına yapılan atıflar Strateji ve Bütçe Başkanlığına yapılmış sayılır.” hükmü doğrultusunda bu çalışmada “Kalkınma Bakanlığı” olarak belirtilen kısımların “Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı” olarak anlaşılması gerekmektedir. Ayrıca son değişiklikler ile Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı birleştirildiğinden “Maliye Bakanlığı”na ait olan kısımlar “Hazine ve Maliye Bakanlığı”nın görev alanına dâhil edilmiştir (Çetin, 2018:45).

3.3.2. Stratejik Planlama Uygulamalarının Türk Kamu Sektörüne Sağlayacağı Faydalar

Kamu mali yönetiminde başlatılan reform hareketlerinin başında stratejik planlama gelmekte olup ihtiyaç duyulan alt yapıların oluşturulması ve bütüncül bir yaklaşımla etkin bir şekilde uygulamaya konulması gerekmektedir. Stratejik planlama ile birlikte uzun vadeli bir bakış açısının tesisi, kurumsal etkinliğin sağlanması ve değişen çevreyle sürekli bir uyumun yakalanabilmesi amaçlanmaktadır (Durna ve Eren, 2002:64).

Diğer yandan, ülkemizde mevcut mali ve yönetsel sorunların ortadan kaldırılabilmesi çerçevesinde kamu mali yönetimi reformları gündeme gelmiş ve bütçelerin hazırlanması ile uygulanması aşamalarında mali disiplinin sağlanması, stratejik önceliklere göre kaynak tahsisi ve bu kaynakların kullanımında etkinlik takibi yapılması, hesap verme sorumluluğu mekanizmasının kurulması, orta ve uzun vadeli yaklaşımın benimsenmesi, çıktı odaklılıktan ziyade sonuçlara odaklanmanın önem kazanması ve son olarak da performansın ön planda tutulması amaçlarının gerçekleştirilebilmesinde önemli bir araç olarak stratejik plan ağırlık kazanmıştır (Çomaklı, Ekici ve Şahim, 2007:182).

Bu bağlamda, stratejik planlama vasıtasıyla kurumun önceden belirlenen politikaları ile amaç ve hedeflerinin gerçekleştirilmesi amacıyla faaliyet alanları tespit edilmekte ve kurum kaynaklarının bu alanlara göre dağıtılması sağlanabilmektedir. Stratejik planlamanın Türk kamu yönetimine sağlamış olduğu diğer katkılar ise şöyle sıralanabilmektedir (Bingöl, 2005:1; Karaarslan, 2006:81):

- Kamuda etkin bir harcama sistemi kurulmasına öncülük edilmesi ve kurum kaynaklarının etkin kullanılıp kullanılmadığının takip edilmesi,
- Kurumların kıt kaynaklarının stratejik öncelikler çerçevesinde tahsisi yoluyla verimliliğin sağlanması,
- Plan, program ve bütçe bağlantısının kurulması ve aralarındaki ilişkinin güçlendirilmesi,
- Orta veya uzun vadeli bir yönetim anlayışının benimsenmesine ve bütçelemeinin geliştirilmesine yardımcı olunması,
- Sonuç ve performans odaklı bir yönetimin tesis edilmesi ve performans göstergelerinin belirlenmesinin zorunlu tutulması nedeniyle kurumsal faaliyetlerde “etkinlik, etkililik, katılımcılık, saydamlık ve hesap verme sorumluluğu” vb. ilkeler çerçevesinde bir oluşumun sağlanması,

- Amaç ve hedeflerin gerçekleşme sonuçlarına ilişkin izleme, değerlendirme ve denetleme yapılmasını kolaylaştırarak hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesini mümkün kılması,
- Vizyon değerlendirmesine fırsat vermesi sonucunda devamlı gelişim ve yenilenmeye açık olmayı ve hizmet kalitesi ile çeşitliliğinin artırılması anlayışını yerleştirmesi,
- Üst politika belgelerinde belirlenen politikaların kurum düzeyinde uygulanması sırasında karşılaşılan sorunların en aza indirilmesi gibi katkıları bulunmaktadır (Kalkınma Bakanlığı Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu, 2015:6).

3.3.3. Kamu Kurumlarında Stratejik Planlama İle İlgili Yasal Düzenlemeler

Bu başlıkta Türk kamu yönetiminde stratejik planlamaya yönelik hazırlanan kanun ve yönetmelikler ele alınacaktır.

3.3.3.1. Birincil Düzenlemeler

- *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*; 2003'te kabul edilen ve aynı yıl Resmi Gazete'de yayımlanan 5018 sayılı KMYKK ile kamuda stratejik planlama uygulamasına yönelik hukuki altyapı oluşturulmuştur. Ancak, stratejik planlama ile ilgili hükümler 2005 yılı itibarıyla yürürlükte olmuştur.
- *5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu*; 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir sınırları içerisindeki belediyeleri kapsayan stratejik planlamaya yönelik bazı maddeler bulunmaktadır. Bu kapsamda, söz konusu Kanun'a göre büyükşehir belediyesi, "ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak stratejik planlarını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak" zorundadır. Ayrıca,

Büyükşehir Belediye Başkanına ilişkin görev ve yetkilerin ele alındığı maddede Başkan, belediyeyi “stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak ve bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamakla” yükümlüdür.

- *5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu*; İl özel idarelerine ilişkin her türlü düzenlemenin yer aldığı 5302 sayılı Kanun 2005 yılında kabul edilmiş olup stratejik planlamayla ilgili bazı hükümler bulunmaktadır. Bu kapsamda, “stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak” il genel meclisinin görevleri arasındadır. Bununla birlikte, söz konusu Kanun’da stratejik plan ve performans programıyla ilgili “vali, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik planı ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans planını hazırlayıp il genel meclisine sunar.” şeklinde ifadeye yer verilmektedir.
- *5393 Sayılı Belediye Kanunu*; 2005 yılında yürürlüğe giren Kanun’a göre, nüfusu 50.000’in üzerindeki belediyeler, yerel seçimlerden sonra altı ay geçmeden stratejik plan hazırlamalıdır. Hazırlanan stratejik plan belediye bütçesinin hazırlanmasına esas teşkil etmektedir. Belediye meclisi, stratejik plan ve yatırım programları ile belediye faaliyetlerinin performans ölçütlerine ilişkin işlemlerle görevlendirilmiştir.

3.3.3.2. Diğer Düzenlemeler

- *Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*; 2006 yılında Resmi Gazete’de yayımlanan Yönetmelik ile kamu idarelerinde stratejik yönetim anlayışının kurumsallaşması ve bir örgüt yapısı oluşturulması amacıyla kurulmuş olan SGB’nin çalışma usul ve esasları düzenlenmektedir. Söz

konusu Yönetmeliğin 4'üncü maddesinde SGB'nin fonksiyonları sıralanmış olup stratejik yönetim ve planlama asli görevlerinden birisidir.

- *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*; 5018 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesine dayanılarak hazırlanan ilk yönetmelik olan "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" 26.05.2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Yönetmelik ile amaçlanan, "stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespiti ile stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesidir." Yine bu Yönetmelikte belirtildiği üzere stratejik planlama süreci; "hazırlık çalışmaları, stratejik planların hazırlanması, planın değerlendirilmesi, stratejik planlara son şeklinin verilmesi, stratejik planların sunulması, performans programının hazırlanması ve performans göstergelerinin belirlenmesi" olarak yedi aşamalıdır (Songür, 2011:115). Öte yandan 2018 yılında yürürlüğe giren aynı adlı yeni Yönetmelikte ise esas olarak önceki Yönetmeliğin kapsamında yer alan süreçler izlenmekle birlikte, stratejik planların uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik yeni hükümler getirilmiş ve stratejik planlama sürecine ilişkin yeni aşamalara yer verilmiştir. Ayrıca, son Yönetmelik ile stratejik planların güncellenmesine ve yenilenmesine dair de yeni hükümler getirilmiş, stratejik planların yenilenmesine ilişkin sürelerin kısaltılması ve sunulacakları kamu idarelerine elektronik nüshalarıyla birlikte gönderilmeleri söz konusu olmuştur (Çetin, 2018:47). Son olarak bu Yönetmelik ile stratejik planlamanın sürecine ilişkin; "stratejik planların hazırlanması, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesi, idarelerin stratejik planlarının diğer idarelerin stratejik planlarıyla uyumu, eylem planları, stratejik planların değerlendirilmesi, stratejik planlara son şeklinin verilmesi, stratejik planların

sunulması ve kamuoyuna açıklanması, stratejik planların uygulanması, stratejik planların izlenmesi ve değerlendirilmesi ile uygulama sonuçları” olmak üzere dokuz aşamaya değinilmiştir.

- *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*; Kamu idareleri tarafından hazırlanması öngörülen stratejik planların genel çerçevesinin belirlenmesi ve hazırlık aşamasında idarelere rehberlik yapılması için mülga Kalkınma Bakanlığı tarafından 2003 yılında hazırlanan “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” pilot kuruluşlar çerçevesinde yapılan uygulama sonuçlarına göre 2006 yılında güncellenmiştir (Kalkınma Bakanlığı Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu, 2015:14). Bunun yanı sıra genel olarak merkezi kamu idarelerine yönelik olarak hazırlanan kılavuzun, ikinci sürümünden kazanılan deneyimler sonucunda geliştirilen ve güncellenen üçüncü sürümü ise 28.02.2018 tarihinde yayımlanmıştır. Kılavuz’da stratejik planlama sürecine ilişkin başta hazırlık aşaması olmak üzere izleme değerlendirme aşamasına kadar tüm süreçler ayrıntılarıyla anlatılmaktadır. Kamu kurumlarınca sunulacak hizmetlerin planlı yapılması, politikaların geliştirilmesi ve belirlenen bu politikaların bütçelere dayandırılması ile uygulamanın etkili bir şekilde izlenmesi ve değerlendirilmesi sağlanırken stratejik planlamadan yararlanılabileceği vurgulanmaktadır. Ayrıca, stratejik planlama ile kamu mali yönetiminde etkinliğin gerçekleştirilmesinin yanında kurumsal kimliğin kazandırılmasına ve kurum kültürünün kuvvetlendirilmesine öncelik verileceği belirtilmektedir. Özetle, kamu idarelerinde stratejik planın hazırlanması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi aşamaları ile stratejik planlamaya ilişkin konularda kurumlara destek olunması amaçlı hazırlanmış olan bahsi geçen kılavuz; “stratejik plan hazırlık süreci, durum analizi, geleceğe bakış, strateji geliştirme, eylem planları,

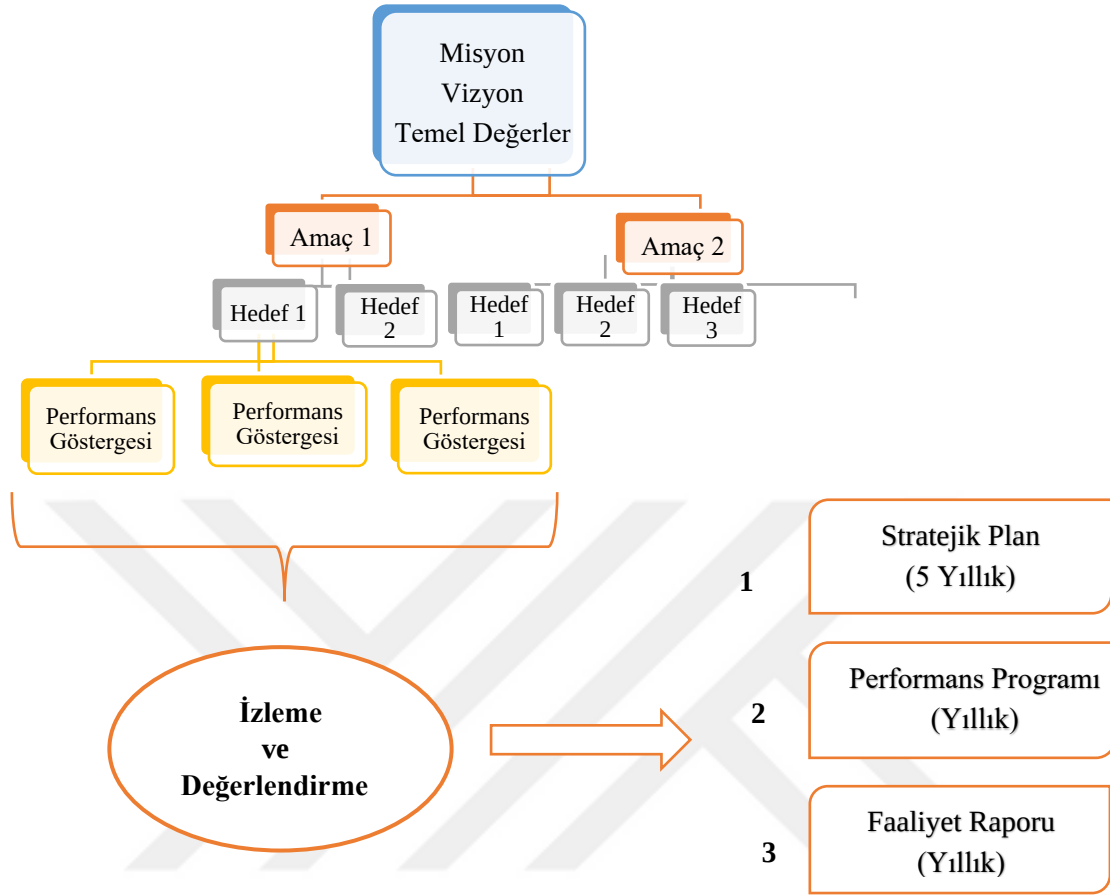
izleme ve değerlendirme, stratejik planın güncellenmesi ve stratejik planların sunulması” bölümlerini içermektedir.

- 58. Hükümet Acil Eylem Planı ve Yasal Düzenlemeler; 2003 yılında 58. Hükümet tarafından kamuoyuna açıklanan “Acil Eylem Planı’nın Kamu Yönetimi Reformu” bölümünde stratejik planlama uygulamasının kuruluş düzeyinde başlayacağı ibaresine yer verilmiştir. Ayrıca, söz konusu Eylem Planı’nda bazı mevzuatlarda değişikliklere gidildiği ve reform çalışmaları sırasında stratejik planlamaya büyük önem verildiği ifade edilmiştir.

3.3.4. Türk Kamu Yönetiminde Uygulanan Stratejik Planlama Modeli

Stratejik planlamaya ilişkin yasal mevzuat bir bütün olarak değerlendirildiğinde, 5018 sayılı KMYKK ile stratejik planlama modeli; “planlama, uygulama, izleme ve değerlendirme süreçlerini oluşturan *stratejik plan*, planın yıllık uygulama dilimi olan *performans programı* ve bütçe ile yıllık gerçekleştirmelerin yer aldığı *faaliyet raporu*” bileşenlerinden oluşmakta olup söz konusu model Şekil 10’da gösterilmiştir.

Şekil 10: Türk Kamu Yönetiminde Uygulanan Stratejik Planlama Modeli



Kaynak: Songür, 2011:117.

Söz konusu bileşenler çerçevesinde stratejik planlama modeli incelenecek açıklanacak olursa; öncelikle idareler tarafından “katılımcı yöntemlerle beş yıllık stratejik plan hazırlanmakta ve geleceğe ilişkin misyon ve vizyon oluşturularak amaçlar ve ölçülebilir hedefler” belirlenmektedir. Ayrıca, performanslarını tespit edilmiş göstergeler ışığında ölçmeleri ve süreçte izleme ve değerlendirme yapmalarına yönelik zorunluluklar bulunmaktadır. Modelin ikinci bileşeni ise performans programı olmakta ve beş yıllık dönemler itibarıyla hazırlanan stratejik planların yıllık uygulama dilimleri dâhil edilmektedir. 5018 sayılı KMYKK’nın 9’uncu maddesinde “kamu idarelerinin stratejik planlarında belirledikleri amaç ve hedeflere dayanarak o yıl içinde ulaşmayı öngördükleri hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirecekleri faaliyet ve projeleri, bunlara yönelik performans göstergelerini ve kaynak ihtiyaçlarını” hesaplamakla yükümlü

oldukları belirtilmektedir. Böylece, faaliyet ve projelere göre kaynak ihtiyacı ayrıntılarıyla belirlenerek planın yıllık maliyeti diğer bir deyişle bütçesi belirlenmektedir. Faaliyet raporu, modelin üçüncü bileşeni olarak bilinmekte ve 5018 sayılı KMYKK 41’inci maddesinde “üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl performans programlarına dayalı olarak faaliyet raporları” hazırlanmaktadır. Faaliyet raporlarına ilişkin belirtilmesi gereken bir diğer husus, idarelerin bu raporları stratejik planlarının izleme ve değerlendirme sonuçlarına dayalı olarak hazırlama zorunluluklarının bulunmasıdır (Songür, 2015:60).

Yukarıda bileşenlerine yer verilen stratejik planlama modelinin ülkemizde de uygulanmak istenmesinin gerekçeleri kısaca; stratejik karar oluşturmada kolaylık sağlanması, bütçedeki fazla kontrolün sebep olduğu etkinsizliğin ortadan kaldırılması, performans odaklı, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim sisteminin kurulmasına öncülük edilmesi ve son olarak da katılımcılığa yer verilerek kamu hizmetlerinin sunumunda hizmetten faydalananların taleplerinin dikkate alınması şeklinde sıralanabilmektedir (Kalkınma Bakanlığı Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu, 2015:6).

Türkiye’de stratejik planlama kapsamında yaşanan tüm bu gelişmeler ile birlikte, kamu yönetiminin yapısı ve kendine özgü özelliklerinin bulunması sebebiyle kamu kurumlarında stratejik planlama uygulamasına dair birçok sorunla karşılaşmış ve planlama sürecine katılımda diğer bir deyişle planın sahiplenilmesinde sorunların yaşandığı görülmüştür. Türk kamu sektörü ve özel sektör arasında doğaları gereği görülen farklılıklar veya diğer unsurların yol açtığı sorunlar kamu sektöründe stratejik yönetim sürecinin yürütülebilmesini daha fazla çabaya bağlı kılmıştır (Yıldırım ve Tahtalıoğlu, 2016:187).

“Kalkınma Bakanlığı Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu (2015:31)”nda ise genel olarak “sahiplenme, hesap verebilirlik ve faaliyet raporları,

koordinasyon, bütçe hazırlama takvimi ile bütçe ve yatırım kararlarında stratejik plana uygunluk, iç kontrol, iç denetim, dış denetim, üst politika belgeleriyle stratejik plan ilişkisi, stratejik plan- performans programı-bütçe ilişkisi ve strateji geliştirme birimleri” ile ilgili sorunlardan bahsedilmiştir. Daha özeldir ise, üst yönetim desteğine ve eğitim faaliyetlerine ihtiyaç duyulmasına, katılım sağlanmasına, kurumlar arasında bilgi paylaşımına, hazırlanan stratejik planlardan karar alma sırasında yararlanılmasına, izleme değerlendirme mekanizması kurulmasına ve düzenlenen kılavuzlarda bütünlük ve devamlılık sağlanmasına yönelik sorun oluşturabilecek hususlar üzerinde durulmuştur.

3.4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ İLE YAŞANAN DEĞİŞİM ÇERÇEVESİNDE YENİ İDARİ YAPILANMA VE SORUMLULUKLAR

16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilmiş olan Anayasa değişikliği sonucunda hükümet sistemimizde değişiklik yapılmış ve halk tarafından seçilen bir yürütme organı öngörülerek “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne geçilmiştir. Esasında 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği parlamenter sistemden ilk kopuşları başlatmış ve Cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesine son verilerek halkın seçimine göre belirlenmesi kararlaştırılmıştır. 2017 yılında söz konusu olan hükümet sistemi değişikliği ise ülkemizde uzun yıllardır süregelen parlamenter hükümet rejimi yerine yeni bir yönetim modelinin uygulamaya geçirilmesini sağlamıştır.

Ülkemizin yönetim sisteminde yaşanan bu değişiklikte birlikte idari yapılanmada ve sorumluluklarda görülen değişimlere de kısaca değinilmesi yerinde olacaktır. Bu kapsamda, parlamenter hükümet sistemi olarak ifade edilen son Anayasa değişikliği öncesi sistemde tek bir meclisten oluşan yasama organı Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de yine tek meclisten oluşmakta ancak meclisin seçim dönemi dört yıldan beş

yıla çıkarılarak yürütme ve yasama organı seçimlerinin aynı anda gerçekleştirilmesi sağlanmıştır. Bununla birlikte, Anayasa'nın 8'inci maddesinde yapılan değişiklik neticesinde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu şeklinde öngörülen yürütme organındaki ikili yapı, “Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” olarak adlandırılan “yürütme erkinin tüm yetkisinin halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanında toplandığı” bir yönetim sistemine dönüştürülmüştür. Yine parlamenter sistemde yürütme (Başbakan ve Bakanlar Kurulu), yasamanın (parlamento) içerisinden çıkmakta dolayısıyla da hükümet yasamaya karşı sorumlu olmaktaydı. Bahsi geçen değişiklik sonrasında ise yasama (TBMM) ve yürütme (Cumhurbaşkanı) organı ayrı seçimler ile halk tarafından seçilmektedir. Başka bir ifadeyle, yürütme organı doğrudan halk tarafından seçildiğinden ve meşruluğunu halktan aldığından Cumhurbaşkanının parlamenter sistemdeki Bakanlar Kurulu gibi TBMM'den güvenoyu alma zorunluluğu da olmamaktadır. Ayrıca, sembolik bir devlet başkanı makamı yerine devletin temsili ile Cumhurbaşkanı yetkilidir. Yeni hükümet sistemi ile birlikte Bakanlar Kurulunun kaldırılması ve artık yürütme gücünün Cumhurbaşkanının tekelinde olması nedeniyle Bakanlar Kurulunun olağan veya olağanüstü dönemlerde çıkardığı Kanun Hükmünde Kararnameler yerine “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri” çıkarılacaktır. Bununla birlikte, parlamenter sisteme göre Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu bulunmazken yürütmedeki çift başlılığın kaldırılmasıyla Cumhurbaşkanına hem dolaylı olarak TBMM'ye karşı hem de doğrudan halka karşı bir siyasi sorumluluk yüklendiği görülmektedir (Yıldız, 2019; Akçakaya ve Özdemir, 2018; Temel, 2019).

2017 değişikliği öncesinde Bakanların hesap verme sorumluluğu ile ilgili ise 5018 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde “Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar.” ifadesi yer almakta ve Bakanların siyasi sorumluluğu bulunmaktaydı. Ancak yapılan değişiklikler neticesinde ilgili madde yeniden düzenlenmiş ve “Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması

ile hukuki ve mali konularda Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar.” şeklinde değiştirilmiştir. Dolayısıyla artık Bakanlar sadece kendilerini doğrudan seçen Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmakta ve siyasi sorumlulukları kaldırılmaktadır.

Son olarak üst yöneticilerin hesap verme sorumluluğuna bakıldığında, parlamenter sistemin söz konusu olduğu dönem itibarıyla 5018 sayılı Kanun madde 11’e göre; “Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir ve üst yöneticiler, bu Kanun’da belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.” Hükümet sisteminde yaşanan değişim sonrasında ise 5018 sayılı Kanun madde 11’de yapılan değişiklik ile beraber “Bakanlıklarda ve diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir ve Bakanlıklarda en üst yönetici Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir.” ifadesine yer verilmiştir. Ayrıca, üst yöneticiler, “kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.” şeklinde bir düzenlemeye gidilmiştir.

Özetleyecek olursak, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi ile esasında kamu idarelerinde daha şeffaf ve hesap verebilir bir yapının tesis edilmesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda, etkin bir stratejik planlama faaliyeti şeffaf ve hesap verebilir yönetim anlayışının en önemli araçlarından birini oluşturduğundan, değişen hükümet sistemi ile birlikte kamu kurumlarında stratejik planlama anlayışının önemle üzerinde durulması gereken konuların başında geleceği düşünülmektedir. Bu değişim ve dönüşümler kapsamında, Türkiye’de kamu idarelerinde stratejik planlama uygulamalarına yönelik geçmişten günümüze yaşanan tüm gelişmeler izleyen başlıkta ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

3.5. TÜRK KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİNDE YAŞANAN DEĞİŞİKLİKLERİN STRATEJİK PLANLAMANIN GELİŞİM SÜRECİNE YANSIMASI

Stratejik planlamanın işlendiği önceki kısımlarda kavramsal çerçeve üzerinde ayrıntılarıyla durulmuş ve Türkiye’de stratejik planlama uygulaması ile ilgili değerlendirmelere yer verilmiştir. Çalışmanın bu bölümünde ise genel hatlarıyla Türkiye’de stratejik planlamanın gelişim sürecine bakılacak olup son dönemde hükümet sisteminde yaşanan değişimin stratejik planlar üzerindeki yansımaları ele alınacaktır.

Daha önce de belirtildiği gibi ülkemizde stratejik planlama adına atılan ilk ve en önemli adım, 2003 yılında 5018 sayılı KMYKK’nın çıkarılmasıyla kamu idareleri için stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmesi olmuştur. Bu bağlamda, kurumlarda stratejik planlama yaklaşımının yerleştirilmesine ilişkin ilk değişiklik 2005 yılında “Araştırma, Planlama ve Koordinasyon” birimlerinin kapatılması olmuştur. Ayrıca, daha önce bahsi geçtiği üzere, 5436 sayılı Kanun ile kamu kurumlarının orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarının belirlenerek amaç ve hedeflerinin tespit edilmesi ve gerçekleştirilmesi için SGB’ler kurulmuştur. 5018 sayılı Kanun ilk şekliyle uygulamaya konulduğunda stratejik planlamaya ilişkin usul ve esasların belirlenmesi yetkisi DPT’ye verilmiş Ancak, 2011 yılında Kalkınma Bakanlığının kurulmasıyla birlikte DPT’ye ait tüm yetki ve görevler bu Bakanlığa geçmiştir.

Stratejik planlama uygulamasının daha etkin bir şekilde gerçekleştirilmesini amaçlayan ve 2018 yılında yeniden düzenlenerek yürürlüğe konulan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”in getirmiş olduğu önemli değişikliklere bakılacak olursa (Coşkun ve Yıldırım, 2018:9-13);

- İlk olarak, yeni Yönetmeliğin kapsamının daha geniş olduğu ve stratejik plan hazırlamakla yükümlü kılınmayan “Milli Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı,

Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı”na da hazırlanması gerektiğine ilişkin hükme yer verildiği görülmektedir.

- Yönetmelik kapsamında değişiklik yapılan hususlara ilişkin “stratejik plan genelgesi, stratejik plan gerçekleştirme raporu, stratejik plan izleme raporu, stratejik planlama ekibi” gibi yeni tanımlamalar eklenmesinin yanı sıra eski Yönetmelikte “yöntem, süreç ve eğitim hizmetleri konularında ihtiyaç duyulması halinde danışmanlık hizmeti alınabilmesi” üzerine hüküm bulunurken Yönetmeliğin son halinde danışmanlık hizmeti alınması işlemi kaldırılmıştır.
- Yeni Yönetmelikte güncelleme ve yenileme konularına daha ayrıntılı değinilerek yeni bir bölüm açılmıştır. Bu doğrultuda, ilk Yönetmelikte güncelleme yapılabilmesi için ancak iki yıllık bir sürenin geçmesi gerekmektedirken mevcut durumda bir stratejik planın beş yıllık süre içerisinde en fazla iki defa güncellenebilmesi kararlaştırılmıştır.
- Belirlenen süre içinde stratejik planları hazır olmayan kamu idareleri açısından Eski Yönetmelik herhangi bir yaptırım uygulamazken, yeni Yönetmelikte, bu hususla ilgili “Stratejik planlarını bu Yönetmelikte belirlenen takvime uygun olarak süresinde hazırlamayan kamu idareleri, Sayıştay’a ve TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna bildirilir.” şeklinde bir açıklama getirilmiştir.
- Stratejik planların izlenmesi ve değerlendirilmesi bakımından sistemli bir uygulama olmamasının eksikliği yeni Yönetmelik ile giderilmiş ve izleme ve değerlendirmede esas sorumluluk üst yöneticiye devredilmiştir. Ancak her harcama yetkilisi, kendi sorumluluğunda yer alan hedefler, ilgili performans göstergeleri ve risklerin kontrolü ile görevlendirilmiştir. Ayrıca, ilgili kamu idaresine “stratejik plan izleme raporu”, “stratejik plan değerlendirme raporu” ve “stratejik plan gerçekleştirme raporu” hazırlamalarına yönelik zorunluluk getirilmiş,

altışar aylık, yıllık ve beş yılın sonunda hazırlanması zorunlu tutulan raporlar vasıtasıyla takibi yapılmayan planların denetime açık hale gelmesi sağlanmıştır.

Tüm bu gelişmelerin ardından ülkemizde 2018 yılında hayata geçirilen sistem değişikliği ile birlikte “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” yeni bir yönetim modeli olarak öngörülmüştür. Söz konusu değişiklik beraberinde yeni yapılanmaları da getirmiş ve Kalkınma Bakanlığının kapatılması gibi birçok yeni düzenlemeye yer verilmiştir. Ayrıca, yeni hükümet sistemine geçilmesi sonucunda 5018 sayılı Kanunun 9’uncu maddesinde de değişikliğe gidilmiş ve stratejik planlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesi ile Cumhurbaşkanı yetkilendirilmiştir. Buna göre, düzenleme yapılan alanlar; Cumhurbaşkanınca belirlenen politikaların stratejik planlamada uyulması gereken üst politika belgeleri olarak görülmesi, stratejik plan hazırlamakla sorumlu kamu idareleri ile planlama süreci ile ilgili sürelerin belirlenmesine ve planlar ile politikalar, kalkınma planı ve programlar arasında bağlantı kurulmasına ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanına ait olmasıdır.

Bunun yanı sıra, daha önce bahsi geçen “13 numaralı Kararname” ile stratejik planlamaya ilişkin hususların “Strateji ve Bütçe Başkanlığı”nın görev alanında yer alacağı hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda, Kararname’de belirtildiği üzere “Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde; stratejik planların hazırlanması, uygulanması ve izlenmesine ilişkin genel ilke, esas ve usulleri tespit etmek, kamu idarelerinin stratejik planlarının kalkınma planı, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar ve orta vadeli programda belirlenen hedef ve amaçlara uygun olarak hazırlanmasını sağlamak, uygulamasını izlemek ve sonuçlarını değerlendirmek” konuları Başkanlığın faaliyet kapsamına dâhil edilmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı adına tüm stratejik planlama çalışmalarının yürütülmesinden “Strateji ve Bütçe Başkanlığı” sorumlu tutulmuştur.

Bu veriler ışığında, DPT ve ardından Kalkınma Bakanlığı tarafından ele alınan stratejik planlamaya ilişkin tüm hususların Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte “Strateji ve Bütçe Başkanlığı”na yürütüleceği anlaşılmaktadır.

3.6. 5018 SAYILI KANUN VE STRATEJİK PLANLAMANIN MALİ DİSİPLİN İLE İLİŞKİSİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Günümüzde yaşanan mali krizlerin temelinde yatan mali disiplin sorunu, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de mevcut kamu mali yönetiminde etkinliğin sorgulanmasına neden olan en temel etken olarak görülmektedir. Bu bakımdan mali disiplinin sağlanması ihtiyacı, etkin kamu bir mali yönetim sisteminin yeniden inşasını zorunlu hale getirmektedir. Bu kapsamda sistemin yeniden inşa sürecini oluşturan temel amaçların ve unsurların belirlenmesi aşamalarında daima yapılacak düzenlemelerin mali disipline sağlayacağı katkılar göz önünde bulundurularak adımlar atılmıştır.

Daha önceki bölümlerde ayrıntılı olarak Türkiye’de kamu mali sisteminin yeniden yapılanması ele alınmış olup bu kısımda daha çok mali disiplin ile 2000’li yıllardan itibaren ülkemizde gerçekleştirilen tüm reformların en önemlisi olarak nitelendirilen KMYKK ve bu Kanun ile yapılan düzenlemelerin önemli bir ayağını oluşturan stratejik planlama arasında ilişki kurulmaya çalışılmaktadır. Bu doğrultuda, öncelikle söz konusu Kanun’da mali disiplin ile ilişkilendirebileceğimiz maddeler üzerinde durulacak, daha sonra ise ülkemizde stratejik plan uygulamalarının mali disipline nasıl bir katkı sağladığı veya amaçlanana ulaşıp ulaşılmadığı değerlendirilecektir. Bu amaçla hazırlanan Tablo 7’de, ülkemizde uzun yıllardır süre gelen mali disiplinsizlik sorununa çözüm amacıyla yürürlüğe konulan ve mali yönetimimiz için köklü değişiklikleri beraberinde getiren 5018 sayılı KMYKK’nın maddeleri analiz edilmiştir. Bu kapsamda mali disiplinin

sağlanmasına hizmet ettiği değerlendirilen ilgili maddeler, konusuna ve içeriğine değinilerek tablo halinde özetlenmiştir.

Tablo 6: Mali Disiplinin Sağlanmasına İlişkin 5018 Sayılı Kanun’da Yer Alan Hususlar

İlgili Kanun Maddesi	Konu	İçerik
Md. 1	Kamu Mali Yönetiminde Etkinlik, Mali Saydamlık, Hesap Verebilirlik, Mali Kontrol	Kanunun amacının, ✓ Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, ✓ Hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlanması, ✓ Kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişinin düzenlenmesi, ✓ Kamu bütçelerinin hazırlanması, uygulanmasını, ✓ Tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve malî kontrolün düzenlenmesi şeklinde belirlenmesi
Md. 5	Kamu Maliyesinin Temel İlkeleri	✓ Kamu maliyesinin, kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanması ve ✓ Kamu malî yönetiminin malî disiplini sağlaması gereğinin temel ilke olarak kabul edilmesi ✓ Kamu idarelerinde maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik gibi ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması
Md. 6	Hazine Birliği	✓ Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider, tahsilat, ödeme, nakit planlaması ve borç yönetiminin Hazine birliğini sağlayacak şekilde yürütülmesi
Md. 7	Mali Saydamlık	✓ Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi gereği
Md. 8	Hesap Verme Sorumluluğu	✓ Kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların hesap verme zorunluluğu
Md. 9	Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme	✓ Kamu idarelerinin; geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlaması zorunluluğu, ✓ Kamu idarelerinin, 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 zorunda olması, ✓ Cumhurbaşkanının ilgili kamu idaresi için uygun gördüğü performans göstergelerinin kuruluşların bütçelerinde yer alması ve performans denetimlerinin bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilmesi gereği
Md.10 ve Md.11	Bakanların ve Üst Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu	✓ Bakanların; Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaların uygulanması ile bakanlıkların ve bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin hazırlanması ve uygulanmasından sorumlu olması, ✓ Bakanların, idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans

İlgili Kanun Maddesi	Konu	İçerik
		programları konusunda her malî yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirmesi gereği, ✓ Üst yöneticilerin ise, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin hazırlanması ve uygulanmasından, ✓ Sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımından, ✓ Kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu olmaları
Md. 14	Mali Sorumluluk	✓ Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği mali yükü, ödenek türleri itibarıyla orta vadeli program ve mali plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplaması ve tasarılarla eklemesi yükümlülüğü
Md. 15	Çok Yıllı Bütçeleme->Kamu Mali Yönetiminde Öngörülebilirlik ve Mali Saydamlık	✓ Bütçe kanununda, yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminlerinin açıklanması gereği
Md. 16	Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan	✓ Merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma sürecinin, Cumhurbaşkanı tarafından en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar onaylanan <u>orta vadeli programın</u> Resmî Gazete’de yayımlanması ile başlaması, ✓ Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren <u>orta vadeli mali planın</u> Cumhurbaşkanı onayı ile en geç Eylül ayının onbeşine kadar Resmî Gazete’de yayımlanması gereği
Md. 41	Hesap Verme Sorumluluğu	✓ Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerinin, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl Faaliyet Raporu hazırlaması ve kamuoyuna açıklaması gereği ✓ Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerini ve sosyal güvenlik kurumlarının, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştay’a ve Cumhurbaşkanlığına göndermesi yükümlülüğü
Md. 50	Mali Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğu	✓ Bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması zorunluluğu
Md. 52	Mali İstatistikler	✓ Malî istatistiklerin, uluslararası standartlara uygun olarak bütünlük, güvenilirlik, kullanılabilirlik, yöntemsel geçerlilik ve ulaşılabilirlik ilkeleri çerçevesinde; muhasebe kayıtlarındaki verilere dayanılarak ve istatistiksel yöntemler kullanılarak hazırlanması gereği
Md. 53	Mali Saydamlık	✓ Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali istatistikleri aylık, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait mali istatistikler ise üçer aylık dönemler itibarıyla yayımlanması zorunluluğu

İlgili Kanun Maddesi	Konu	İçerik
Md. 55 ve Md. 56	İç Kontrol Sistemi	İdarelerde iç kontrol sisteminin; ✓ Muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulması, ✓ Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini, ✓ Her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini, ✓ Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini, ✓ Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunması gibi amaçlar doğrultusunda kurulması
Md.58	Ön Malî Kontrol	✓ Harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında Mali Hizmetler Birimi tarafından gerekli mali kontrollerin yapılması
Md. 63 ve Md. 66	İç Denetim	✓ İdarelerde iç denetim birimlerinin, kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetlerini yürütmesi ✓ Kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak hizmet vermek üzere İç Denetim Koordinasyon Kurulunun kurulması
Md. 68	Dış Denetim Hesap Verme Sorumluluğu	✓ Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden Sayıştay tarafından harcama sonrası dış denetim yapılarak incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanması gereği
Md. 76	Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık	✓ Mali karar ve işlemlere ilişkin her türlü kayıt, bilgi ve belgelerin, kamu idareleri tarafından düzenli olarak muhafaza edilmesi zorunluluğu

Kaynak: Karayazı, 2017:765'ten esinlenerek 5018 sayılı KMYKK çerçevesinde geliştirilmiştir.

Bu doğrultuda, stratejik planlama anlayışının değişim süreciyle birlikte kamu mali yönetimimizde hâkim olmaya başlaması, mali disiplinin sağlaması amacıyla getirilen tüm bu düzenlemelerin alt yapısını sağlam kılmaya yönelik atılan önemli adımlardan biri olarak ifade edilebilir. Nitekim kamu idarelerinde söz konusu Kanun ile hazırlanması zorunlu hale gelen stratejik planlar, kurulmak istenen mali yönetim sistemimizde hem kaynak tahsisinin etkili ve ekonomik şekilde yapılmasına hem de kurumsal disipline yardım etmektedir. Sonuç olarak, stratejik planlama anlayışının, tüm bu sayılan uygulamalar içindeki önemine değinilecek olursa, esas olarak getirilen düzenlemelerde

etkinliğin artırılmasında ve hesap verebilirlik mekanizmasının düzgün şekilde işleminde sistemli bir araç olarak kamu kurumlarında daima başvurulması gereken bir belge olduğunu belirtmek gerekmektedir.

Dünyadaki gelişmeler ile paralel olarak hızla değişen şartlar, toplumun kamu hizmetlerinden beklentilerini değiştirmekte ve kamudaki iş ve işlemlerin daha kolay ve hızlı yapılması gibi farklı talepleri ortaya çıkarmaktadır. Bu noktada kamu hizmetlerindeki talep artışının, sınırlı miktardaki kamu kaynakları kullanılarak nasıl karşılanacağı sorusuna cevap verecek bir mekanizmanın ortaya konması gerekmekte olup kamuda stratejik yönetim ve stratejik planlama anlayışı tüm bu sorunların çözümü için alternatif yöntemler ortaya koymaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003:23). Daha açık ifade edilecek olursa; kamuda stratejik planlama ve stratejik yönetimin benimsenmesi, mali sistemde orta ve uzun vadeli bir yaklaşımı gerektiren mali disiplinin sağlanması hususunda atılan en önemli adımlardan biri olarak görülmektedir (Toprak, 2008:325).

Bu bağlamda, vizyon, misyon, temel değerler ve hedefler yanında kurumun orta ve uzun vadede ulaşmayı arzu ettiği amaçlarının gerçekleştirilmesinde ihtiyaç duyacağı yöntemleri de gösteren stratejik planlar; kurum bütçelerinin hazırlanması, kaynakların tahsisinde temel ilkelerin belirlenmesi ve en önemlisi hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesinde yol gösterici olması nedeniyle kamu mali sisteminde etkinlik ve mali disiplin açısından oldukça önemli bir role sahiptir.

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere, 5018 sayılı Kanun madde 11'e göre, üst yöneticilerin hesap verme sorumluluğunda ölçüt olarak idarelerinde stratejik planların hazırlanması ve uygulanmasındaki sorumlulukları gösterilmektedir. Bununla birlikte söz konusu Kanun kapsamında, kamuda mali disiplin ve hesap verebilirliğin güvence altına alınmasında oldukça önemli olan kamu harcamalarında saydam bir raporlama sisteminin kurulmasına özellikle yer verilmektedir. Buna göre, söz konusu Kanunun 10'uncu

maddesi ile raporlamaya verilen önem, “bakanların, idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda kamuoyunu bilgilendirmeleri” gerektiğinin vurgulanması ile görülmektedir. Ayrıca, idarelerde beş yıllık dönemi kapsayacak şekilde hazırlanan planlar, mali saydamlığın dolayısıyla da hesap verebilirliğin en önemli aracı olarak değerlendirilmektedir (Mutluer, Erdoğan ve Kesik, 2007:425).

Tablo 7: Stratejik Plan İle İlişkili Bazı Kavramların Mali Disipline Katkısı

Kavramlar	Stratejik Plan Temelinde Mali Disipline Katkısı
Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu, Etkinlik	- Kamu mali yönetiminde mali disiplinin sağlanması amacıyla gerçekleştirilmesi gereken unsurların başında kaynak kullanımında etkinlik, hesap verilebilirlik ve saydamlık gelmektedir. - Kamu idarelerinde beş yıl süreyle uygulanacak şekilde hazırlanan stratejik planlar, mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlayan önemli araçlardan biri olarak görülmektedir. - Stratejik planların kamuoyuna duyurulması kamu mali yönetiminde saydamlığın artırılmasına katkıda bulunmaktadır. - Stratejik planlar ile idareler amaç ve hedeflerini önceden belirlediği için bunların hangi ölçüde yerine getirildiğini de tespit etme imkânı bularak hesap verme sorumluluklarını yerine getireceklerdir. - Stratejik planlama ile amaçlanan kamu kurum veya kuruluşlarının daha etkin ve etkili çalışmasını sağlamaktır. Bu kapsamda, planlarda öncelikle maliyetlerin azaltılması hedeflenmekte ve bütün maliyet unsurlarının kontrol edilebildiği kapsayıcı bir stratejik plan hazırlanması ön plana çıkmaktadır. - Kamu harcamalarında süreklilik arz eden ve saydam bir şekilde işleyen raporlama sürecinin varlığı mali disiplinin ve hesap verebilirliğin sağlanabilmesi açısından oldukça önemli olduğundan, idarelerin stratejilerinin de belirlendiği stratejik planlar bu aşamada önemli yer tutmaktadır.
Performans Esaslı Bütçeleme	- Mali disiplinin sağlanmasında etkili olan diğer bir önemli adım ise kurumun belirlemiş olduğu amaç ve hedeflerini gerçekleştirme düzeyini gösteren performans esaslı bütçenin varlığıdır. - Artan kamu hizmet talebinin sınırlı kamu kaynakları ile karşılanabilmesi için kurumlarda stratejik plan hazırlanması öne çıkmaktadır. Bu kapsamda kaynak dağılımında etkinlik ve verimlilik unsurlarının gözetilmesi performans esaslı bütçeleme ile mümkün olmaktadır. - Kurumun amaçlarının gerçekleştirilebilmesi doğru kararların alınmasına ve belirlenen hedefler için uygun kaynakların tahsis edilmesine bağlıdır. Dolayısıyla planda yer alan stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlayacak nitelikte bir bütçe hazırlanması oldukça önemlidir. - Kamu kaynaklarının kurumsal öncelikler çerçevesinde dağıtılması açısından da performans esaslı bütçeleme önemli bir yer tutmaktadır.
Çok Yıllı Bütçeleme	- Çok yıllık bütçeleme, kaynak-harcama dengesinin tutarlı bir şekilde kurulmasını sağlayarak mali disipline ve makro-ekonomik dengeye hizmet etmektedir. - Özellikle bütçe ile stratejik plan ilişkisinin etkin şekilde kurulabilmesi açısından önem arz etmektedir. - Hükümetlerin orta vadeli amaç ve hedeflerini belirlemelerine ve kaynaklarını etkin biçimde dağıtmalarına fırsat sunmaktadır.
Performans Programı	Her yıl hazırlanacak performans programları, kamu kurum ve kuruluşlarının orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerinin yer aldığı stratejik planlar ile yıllık bütçeler arasında ilişki kurulmasını sağlamaktadır.

Kavramlar	Stratejik Plan Temelinde Mali Disipline Katkısı
Faaliyet Raporu	Kamu idarelerince stratejik plan ve performans programları çerçevesinde yürütülen faaliyetler, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumları, meydana gelen sapmaların nedenleri faaliyet raporlarında açıklanmaktadır.
Performans Denetimi	Stratejik yönetim sürecinde önemli bir aşamayı oluşturan performans denetimi, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılmasının tespiti ile faaliyet sonuçlarının ve performansın ölçülmesine imkân tanımaktadır.

Kaynak: Erkan, 2008; Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012; Taner, 2015'ten yararlanılarak oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda stratejik planlama ile ilişkili olan bazı kavramların mali disipline sağladığı katkılar ele alınmakta, kamu mali yönetiminin temel argümanları olan saydamlık, hesap verebilirlik, performans esaslı bütçeleme gibi bazı kavramların stratejik planlamayı nasıl desteklediği ifade edilmektedir. Böylelikle stratejik planlama temelinde bu kavramların mali disipline sağladığı katkılar ortaya konulmakta olup mali disiplinin nasıl güçlendirildiği üzerinde durulmaktadır.

Saydamlık, vatandaşlarca talep edilen verilerin kamu kurum veya kuruluşları tarafından erişilebilir kılınması olup bilgi edinme hakkı saydamlığın sağlanmasına yönelik gerçekleştirilen önemli uygulamalardan birisidir. Stratejik plan ile saydamlık ilişkisine bakılacak olursa, planın yıllık uygulanmasını gösteren performans programları ile uygulama sonuçlarının yer aldığı faaliyet raporlarının kamuoyunun bilgisine sunulması yoluyla saydamlığın artırılması amaçlanmaktadır. Hesap verme sorumluluğu ise kamu kaynaklarının amaçlandığı şekilde kullanılıp kullanılmadığının ilgililer tarafından bilinebilir olmasını içermektedir. Stratejik planlama hesap verme sorumluluğu açısından önemli bir araç olmakla birlikte, kurumların amaç ve hedeflerinin önceden tespit edilmesinden dolayı bu amaç ve hedeflerin hangi ölçüde yerine getirildiğinin kontrolü sağlanabilmektedir. Diğer yandan, stratejik planlama kamu mali yönetiminde etkinliğin sağlanması amacıyla da uygulanan yöntemlerdendir. Bu kapsamda, öncelikle

kamu idarelerinin amaç ve hedeflerinin gerçekleştirilmesine odaklanılmakta ve sonuç odaklı bir yaklaşım benimsenmektedir (Erkan, 2008: 49-51).

Mali yönetimde geleceğe dönük gelir ve gider tahminleri ile bunların kaynaklarını gösteren bütçelerin, stratejik planlamanın temel araçlarından biri olarak kamuya daha iyi hizmet sunulmasında ve mali kaynaklarla kurumsal stratejiler arasında bağ kurulmasında nasıl bir işleve sahip olduğu ve böylece mali disiplinin sağlanmasına ne tür katkılar sunacağı hususu aşağıdaki açıklamalar temelinde anlatılmaktadır. Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu (2012: 96-100)'na göre bir “planlama ve yönetim aracı” olarak nitelendirilen bütçenin, hizmetler yerine getirilirken hangi önem sırasının takip edileceği ve bugün alınan kararların gelecekte ortaya çıkaracağı maliyetler ile ilgili yöneticilere rehber niteliğinde olduğu belirtilmektedir. Bununla birlikte bütçe, kurumun mali verileri ve faaliyetleri hakkında topluma bilgi verilmesinde “iletişim aracı olma” özelliği ile hesap verme mekanizmasına işlerlik kazandırmaktadır. Kurumun sahip olduğu kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanımının tespitinde bütçe sürecinde ortaya konulan performans hedef ve göstergelerinin stratejik plan ile ilişkilendirilmesi oldukça önemlidir. Etkin bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulmasında oldukça önemli olan mali disiplinin sağlanması, iktisadi büyüme ve istikrar, planlama ve yönetim kavramlarının işlev kazanmasında bütçeye büyük rol düşmektedir. Kurumlarda ortaya konulan plan ve programlar bütçeler aracılığıyla hayata geçirilirken, uygulamada ortaya çıkan politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasındaki ilişki kopukluğu sorunu ise kurumsal düzeyde hazırlanan stratejik planlar aracılığıyla önemli derecede giderilmektedir.

Kamu mali yönetiminde mali disiplini sağlamak amacıyla atılacak adımların başında kurumlarda orta vadeli bir yaklaşım sergilenerek hazırlanan stratejik planlar yoluyla kaynakların stratejik öncelikler çerçevesinde dağıtılması gelmektedir. Bu amaçla da orta vadeli mali plan ve çok yıllık bütçeleme gibi uygulamalar aracılığıyla bütçeler ile planlar arasında bağlantı kurulması gerekmektedir. Mali disiplini sağlamak amacıyla

atılacak bir diğer önemli adım ise kaynakların etkin, verimli ve ekonomik şekilde kullanılabilmesinde kurumun hedeflerini gerçekleştirme düzeyini gösteren performans esaslı bütçenin hayata geçirilmesidir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 102-103). Bu bağlamda, stratejik planlama ile bütçe arasında ilişki kurulmasında önemli bir paya sahip olan performans esaslı bütçeleme modelinde amaç, kamuda mali saydamlık, hesap verebilirlik ve kaynak kullanımında etkinlik sağlanmasıdır (Taner, 2011: 5). Sonuç esaslı bir yönetim anlayışı ile ortaya çıkan performans esaslı bütçeylemede kamu idareleri bütçeleri, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu olacak şekilde ve performans esasına göre hazırlanmaktadır (Erüz, 2006: 222).

Stratejik planlar kurum bütçelerinin dayanacağı amaç ve hedeflerin ortaya konması, kaynak tahsisinde temel alınacak ilkelerin belirlenmesi ve hesap verme sorumluluğuna öncülük edilmesi nedeniyle kamu mali sistemi açısından oldukça önemlidir. Kamuda stratejik plan bütçe ilişkisinin kurulmasına, stratejik planda belirlenen amaç ve hedeflerin yıllık bazdaki uygulaması olan performans programları temel teşkil etmektedir. Performans esaslı bütçeleme sürecinin son aşamasında, kamu idarelerince yürütülen faaliyetler ile bunların sonuçlarına yönelik düzenlenen faaliyet raporları bulunmaktadır. Hesap verebilirliğin gerçekleştiği aşama olan faaliyet raporları, mali yılsonunda performans programında belirlenen performans hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığını göstermektedir (Taner, 2015: 39).

Öte yandan, kamu mali yönetiminde mali disiplinin ve kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanabilmesi amacıyla çok yıllık bütçeleme sistemi gündeme gelmiştir. Stratejik planlar ve bütçeleme arasında ilişki kurulabilmesinde önemli bir paya sahip olan çok yıllık bütçeleme, gelir ve giderlerin önceden tespit edilmiş genellikle 3-5 yıl gibi çok yıllık bir zaman boyutuna göre belirlenmesidir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 111). Bütçelemenin uzun dönemli etkin bir planlama süreci ile ele alınması mali disiplinin sağlanması açısından önem arz etmektedir. Bu bağlamda, politika ve bütçe arasında ilişki

kurularak bütçelerin öngörülebilirliği ve güvenilirliğinin sağlanması etkin çok yıllık bütçeleme uygulaması ile söz konusu olmaktadır. Ayrıca, çok yıllık bütçeleme orta vadeli amaç ve hedeflerin tespitine, kamu kaynaklarının etkin dağılımına, uzun dönemli ekonomik belirsizliklerin ortadan kaldırılmasına ve kamu kaynaklarının belirlenen öncelikler çerçevesinde belirli kamu hizmetleri için tahsis edilmesine imkân sağlamaktadır (Çetinkaya, Eroğlu ve Taş, 2011: 123).

Son olarak 1990'lı yılların başında, makro disiplinin sağlanması amacıyla çok yıllık (üç yıl) bütçe anlayışına dayanan “Orta Vadeli Harcama Sistemi” bir kamu kaynak kullanım sistemi olarak Dünya Bankası öncülüğünde hayata geçirilmiştir (Yılmaz, 2014: 356). Kaynakların politikalara göre değil, politikaların kaynaklara göre önceliklendirilmesi anlamına gelen orta vadeli harcama sistemi ile planlama, bütçeleme ve politika oluşturma arasında daha etkin bir ilişki kurulabilmesi ve bütçe sürecinin zamana yayılmasıyla bir yıllık bütçelerin yol açtığı olumsuzlukların ortadan kaldırılması söz konusu olmuştur. Böylece, orta vadeli bir yapıya sahip bütçelerin, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının tahsis edilmesi yoluyla mali disiplinin sağlanmasında ve kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasında önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 45).

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın artırılabilmesi için kurumsal performans ölçümü yapılmasına yönelik çalışmalara ağırlık verilmeye başlanmıştır. İdarelerin kaynaklarını etkin, ekonomik ve verimli kullanmaya çalışması bu yeni sürecin en önemli unsuru olmuş ve Sayıştay’ın denetimdeki rolü değişerek yönetsel sorumluluk çerçevesinde idarelerce hazırlanan plan ve programların değerlendirilmesi görevi performans denetimi yetkisi ile Sayıştay’a verilmiştir (Sayıştay Performans Denetimi Rehberi, 2014: 1). Bu kapsamda dış denetim, “kamu kaynağı kullanan bir kurumun faaliyetlerinin ve hesaplarının kurumun dışında, ondan bağımsız hareket eden uzman bir kurum tarafından önceden belirlenmiş standartlar

çerçevesinde incelenmesi ve denetim sonuçlarının yine bütçe hakkının gerektirdiği şekilde parlamento ve kamuoyuna raporlanması” şeklinde tanımlanabilmektedir. Sayıştay tarafından yapılan uygunluk denetimi ile mali denetim, kamu hizmeti sunulurken kullanılan kaynaklara yani girdilere yönelik olurken, bu kaynaklarla hangi sonuçlara varıldığı hususu da dış denetimin üzerinde önemle durması gereken alanların başında gelmeye başlamıştır. Kısaca performans denetimi olarak ifade edilebilen bu denetim türünde kurum faaliyetlerinin ekonomik, verimli ve etkin bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği incelenmektedir. Başka bir deyişle, bütçelerin çok yıllık olarak stratejik planlar doğrultusunda performans programlarına göre hazırlanması ve uygulanmaya başlanması ile birlikte, dış denetimde de performansa dayalı denetim yöntemleri gündeme gelmeye başlamıştır (Yılmaz, 2014: 354-355).

Kurumsal düzeyde performans denetimi, idarenin plan ve program belgeleri çerçevesinde belirlenen amaç ve hedefleri ile bütçe uygulaması sonucunda ortaya çıkan faaliyet sonuçlarının performans göstergeleri ele alınarak ölçülmesidir. Denetim sonucunda hazırlanan denetim raporu ise idarenin dönem sonundaki performansının başlangıçtaki hedefleriyle karşılaştırılmasını içermektedir (Sayıştay Performans Denetimi Rehberi, 2014: 1). Dolayısıyla, bağımsız bir şekilde dış denetçiler tarafından hazırlanan bu raporlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımının sağlanması amacıyla objektif bir performans değerlendirmesi yapılmasına aracılık etmektedir. Ayrıca, bu raporların Parlamento ve kamuoyuna karşı hesap verme sorumluluğunun sağlanması bakımından önem arz ettiği bilinmektedir. 5018 sayılı Kanun ile bu Kanun’un ikincil ve üçüncül düzenlemeleri bağlamında üç süreç üzerine inşa edilmesi beklenen kurumsal performans denetiminde ilk olarak, stratejik planda belirlenen kurumsal amaç ve hedeflerin üst politika metinleri ile kuruluş amacına uyumu incelenmelidir. İkinci aşamada, performans programı ile stratejik planın “performans hedefleri, performans göstergeleri ve faaliyetler” bazında ilişkisi performans programı ve

bütçe değerlendirilmesi sırasında üzerinde durulmalıdır. Son olarak üçüncü süreçte ise uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi, hedef ve faaliyetlere hangi seviyede ulaşıldığını içeren mali performans değerlendirmesi ile faaliyet sonuçlarının performans göstergeleri üzerinden denetimi söz konusu olmaktadır (Yılmaz, 2014: 358-360).

“Sayıştay Performans Denetimi Rehberi (2014: 6)”nde denetimin hedefleri aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

- “Kamu mali yönetiminde hesap verebilirliğin ve saydamlığın sağlanmasını temin etmek üzere kamu idarelerinin, 5018 sayılı Kanuna uygun olarak performans bilgilerini faaliyet raporlarında göstermelerini sağlamak,
- Raporlanan bilgilerin yararlılığına ve kalitesine katkıda bulunmak,
- Kamu idarelerinin performans hedefleri ve göstergeleri açısından kaydettikleri ilerlemeyi izlemek ve raporlamak üzere hazırladıkları faaliyet raporlarında yer alan bilginin doğruluğu konusunda TBMM’ye ve kamuoyuna bilgi vermek.”

Tüm bunların ışığında, kurumsal performans denetimi sürecinde başarılı olunmasının kurumların performans yönetimi süreçlerinde iyileşmeye ve böylece kamu hizmetlerinde etkinlik artışına oldukça önemli katkılar sağlayacağı yadsınamaz bir gerçektir. Diğer bir ifadeyle, stratejik yönetim ve planlama sürecinin başarısı bir anlamda Sayıştay’ın kurumsal performans denetimi uygulaması sırasında sergileyeceği başarı ile doğru orantılıdır (Yılmaz, 2014: 363).

Bahsi geçen Rehber (2014:17)’de stratejik planın değerlendirilmesi “mevcudiyet, zamanlılık, sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma” kriterlerine göre yapılmakta olup bu değerlendirme faaliyeti aynı stratejik plan dönemi için sadece bir defa yapılmaktadır. Stratejik plan döneminin sonunda ise stratejik planın 5 yıllık gerçekleşmesine ilişkin genel bir değerlendirme yapılarak geçmiş yıllara ait denetim raporları da dikkate alınarak uygulama sonuçları raporlanmaktadır.

Bu bağlamda, “Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu” analiz edildiğinde hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla 2018 yılı performans denetimi kapsamında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir. Böylece, faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilirliği değerlendirilmiş olup stratejik planla ilgili herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmediği belirtilmiştir. Öte yandan, performans programına yönelik gerçekleştirilen denetim bulgularına bakıldığında ise “performans hedeflerinden bazılarının sonuç ya da çıktı odaklı olmaması” sonucuna ulaşıldığı görülmektedir. Bu kapsamda, bazı performans hedeflerinin çıktı ya da sonuç odaklılık yerine, faaliyet ve girdi odaklı oldukları tespit edilmiş olup aşağıda yer alan tablo rapordan bir örnek olarak çıktı/sonuç odaklı olmayan performans hedeflerinin sadece bir kaçını göstermektedir (Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Sayıştay Performans Denetim Raporu, 2018: 37-38).

Tablo 8: Çıktı/Sonuç Odaklı Olmayan Performans Hedefleri

Performans Hedefi 2	Personelin kapasitesini geliştirmek
Performans Hedefi 10	Akkuyu NGS’nin inşaatına başlanabilmesi için gerekli olan faaliyetlerin (izin, lisans, onay, altyapı çalışması vs.) koordine edilmesi ve hızlandırılması
Performans Hedefi 11	Sinop NGS’nin inşaatına başlanabilmesi için gerekli olan faaliyetlerin (izin, lisans, onay, altyapı çalışması vs.) koordine edilmesi ve hızlandırılması
Performans Hedefi 12	Üçüncü NGS için sahanın teknik, ekonomik ve çevresel kriterler doğrultusunda belirlenmesi, ön fizibilite ve yatırım hazırlıklarına başlanması, yatırımcının belirlenmesi çalışmalarının tamamlanması

Kaynak: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Sayıştay Performans Denetim Raporu, 2018: 40.

Sonuç olarak Rapor'da idarelerin stratejik planlarında yer alan performans hedeflerinin çıktı-sonuç odaklı olarak belirlenmesi gerektiği vurgulanmıştır (Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Sayıştay Performans Denetim Raporu, 2018: 40). Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2015-2019 Stratejik Planı incelendiğinde ise yukarıda yer alan performans hedeflerinden bir kısmının söz konusu planda hedef veya performans göstergesi olarak yer aldığı görülmektedir. Örneğin performans hedefi 2 ve 12, Stratejik Planda da yer almaktadır. Tüm bu açıklamalar ışığında, Sayıştay'ın yaptığı performans denetiminde, başta stratejik planlar olmak üzere kurumun performansını ölçmeye yönelik yürüttüğü tüm çalışmalarda ölçülebilir ve sonuç odaklı bir yaklaşım benimsenmesi hususu üzerinde önemle durulduğu görülmektedir.

3.7. TÜRK KAMU İDARELERİNDE UYGULAMADA STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ VE ENERJİ SEKTÖRÜNDE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINA YÖNELİK ÇALIŞMALAR: ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI 2019-2023 STRATEJİK PLANI ÖRNEĞİ

Çalışmada mali disiplinin sağlanması konusu ayrıntılı şekilde önceki başlıklarda ele alınmış olup mali disiplin için bir koşul olarak görülen etkin bir yönetimin sağlanması, stratejik planların başarısı ile ilişkilendirilmiştir. Etkin bir yönetim en genel anlamıyla, kamu kurumlarında hizmetlerin yerine getirilmesinde en az maliyetle en fazla çıktının sağlanması olarak ifade edilmekte olup etkinliğin sağlanması için atılan adımlar beraberinde stratejik planlamayı da getirmektedir. Nitekim kurumların belirlediği amaç ve hedefleri doğrultusunda strateji, faaliyet ve projelerin geliştirilmesinde, uygulanmasında ve sonuçlarının takibinde araç olarak kullanılan stratejik planlama etkin bir yönetimin temelini oluşturmaktadır.

Bu doğrultuda, uygulamada kamu idarelerinde stratejik planların hazırlanması, uygulanması ve değerlendirilmesi sürecinin nasıl işlediği konusunun ele alınması gerektiği düşünülmektedir. Buna göre, stratejik planların hazırlanmasına ilişkin daha önce ayrıntılı olarak değinilen mevzuatlar çerçevesinde atılacak ilk adım, kurum içinde stratejik plan hazırlık çalışmalarının başlatıldığının “stratejik plan genelgesinin yayımı” ile duyurulmasıdır. Akabinde stratejik plan çalışmalarını değerlendirerek planın nihai hale gelmesine karar verecek olan “üst yöneticinin başkanlığında üst yönetici yardımcıları, idarenin harcama yetkilileri ile üst yöneticinin ihtiyaç duyması halinde görevlendireceği kişilerden oluşan Strateji Geliştirme Kurulu” ve çalışmalarda gerekli faaliyetlerin koordine edilmesi amacıyla “üst yöneticinin görevlendirdiği bir yardımcısının başkanlığında, strateji geliştirme birimi yöneticisi ile harcama birimlerinin temsilcilerinden oluşan SPE” kurulur. Daha sonra SPE’nin hazırladığı ve plana dair tüm ayrıntıları içeren “Hazırlık Programı” ile planın hazırlanmasına ilişkin yol haritası belirlenir ve hazırlık çalışmalarına başlanır.

Stratejik planda yer alacak amaç, hedef ve performans göstergeleri geliştirme aşamasındaki çalışmalara temel olmak üzere yapılacak “Durum Analizi” çalışmaları kapsamında; mevcut stratejik planın değerlendirilmesi, üst politika belgeleri ile diğer strateji belgelerinin stratejik planla uyumu analizi, faaliyet alanları tespiti ve ihtiyaçların belirlenmesi çalışmaları, “paydaş analizi, kuruluş içi analiz ve GZFT analizi” gibi çeşitli analizler gerçekleştirilerek çalışmalarda faydalanılması amacıyla rapor haline getirilmektedir. Ayrıca paydaşların görüş ve önerilerini almak amacıyla yapılan paydaş analizi anketleri, GZFT çalıştay ve odak grup toplantıları ile stratejik planın hazırlanması aşamasında katılımcılığın ve sahiplenmenin artırılması sağlanmaktadır.

Bu bağlamda, yapılan tüm çalışmalar sonucunda oluşturulan raporlar da göz önünde bulundurularak taslak halinde oluşturulan stratejik plana son halini vermek üzere nihai değerlendirme toplantısı düzenlenmektedir. Buna göre, alınan kararlar

doğrultusunda kamu idaresinin vizyonu, misyonu ve temel değerleri dikkate alınarak beş yıllık zaman dilimindeki amaçları ve hedefleri ile bu hedeflerin altı aylık veya yıllık periyotlarla uygulanmasını takip etmek amacıyla da her bir hedefe ait performans göstergeleri belirlenmektedir. Akabinde hazırlanan stratejik planlar değerlendirilmek üzere “Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı”na gönderilmektedir. Söz konusu Başkanlık tarafından kamu idarelerine gönderilen değerlendirme raporları göz önünde bulundurularak planlara son şekli verilmekte ve sunulmaya hazır hâle getirilmektedir.

Hazırlanan planlar, “bakanlıklar ile bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarında bakanın, mahalli idareler hariç diğer kamu idarelerinde ise üst yöneticinin” onayıyla yürürlüğe girmekte ve kamu idarelerinin internet sitelerinde yayımlanarak kamuoyuna duyurulmaktadır. Böylece, bir yandan kurumun stratejik planı hakkında bilgi sahibi olmak isteyen tüm vatandaşlara erişim imkânı doğarken bir yandan da kamu kurumlarında mali disiplinin sağlanmasının diğer bir önemli unsuru olan saydamlığa ulaşılabilmesi mümkün hale gelmektedir. Hazırlık aşamasının ardından plan dönemi sonuna kadar uygulama sürecine girilen stratejik planların altı aylık ve yıllık olmaz üzere izlenmesi ve değerlendirilmesi ile uygulama sonuçlarının raporlanması gerekmektedir. Bu kapsamda, performans göstergelerinde sayısal veya oransal olarak belirlenen hedeflenen gerçekleşme değerlerine ulaşıp ulaşılmadığı altı aylık “İzleme Raporları” ve yıllık “Stratejik Plan Değerlendirme Raporları” ile plan dönemi sonuna kadar takip edilmektedir. Bu noktada, söz konusu raporların idarelerde yönetsel anlamda hesap verebilirliğin sağlanmasında oldukça önemli olduğu görülmektedir. Diğer bir ifadeyle üst yönetici, kurumun stratejik planının uygulamaya konmasından ve plan dönemi boyunca belirlenen hedeflere ulaşılması hususunda meclise hesap verecek olan bakana karşı doğrudan sorumludur. Dolayısıyla, tüm bu uygulama sürecinin takibi aşamasında oluşturulan izleme ve değerlendirme raporları, “meclis ile bakan, bakan ile üst yönetici ve üst yönetici ile alt birim yöneticileri” arasındaki hesap verebilirlik mekanizmasının

etkin işleminde ve bu doğrultuda kamuda mali disiplinin sağlanmasında son derece önemli belgeler olarak görülmektedir. Diğer taraftan, idare bu raporlar aracılığıyla belirlediği amaçlarına ulaşma düzeyini, idarenin kapasitesinin yeterliliği konusunu kısacası gelişimini değerlendirme imkânı da bulmaktadır (Polat, 2010:52-53). Sonuç olarak, belirli periyotlarda hazırlanarak Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına gönderilen bu raporlar, kamu mali yönetiminde mali disiplinin sağlandığının en temel göstergesi olarak kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinliğin ölçülmesine fırsat sunmaktadır.

Tüm bu açıklamalar doğrultusunda mali disipline yönelik kamu idarelerinde yürütülen stratejik planlama uygulamasından beklenenleri kısaca; katılımcı süreçlerin gerçekleşmesine imkân tanınması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması, hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesi ve kamu harcamalarının şeffaflığının sağlanması olarak sıralamak mümkündür. Bu kapsamda mali disiplinin sağlanması için atılacak adımların başında, orta vadeli bir bakış açısıyla hazırlanan stratejik planlar aracılığıyla kurumlardaki kaynakların stratejik öncelikler çerçevesinde dağıtılması ve belirlenen amaç ve hedeflerin yerine getirilmesi için gerekli olan kaynakların ayrılması gelmektedir. Bu noktada ilgili mevzuatta gerçekleşen son değişiklikler ile birlikte planlarda belirlenen her bir hedefin tahmini maliyetinin belirlenmesi de mali disiplin için atılan oldukça önemli bir adım olmuştur. “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (2018:50)”nda bu husus “maliyetlendirme” başlığı altında ifade edilmekte ve kamuda hizmet sunumunda istenilen düzey ve kaliteye ulaşılabilmesi için kurumların bütçelerinin planda belirlenen amaç ve hedefler ile ilişkili olmasının ve program-proje bazında kaynak tahsislerinin stratejik planları çerçevesinde oluşturulmasının gerekliliği vurgulanmaktadır.

Kurumlar, stratejik planlarını hazırlarken oluşturdukları “Tahmini Maliyetler Tablosu” ile belirledikleri hedeflerinin plan dönemi boyunca ortaya çıkaracağı maliyetleri

tahmin etmektedir. Bu kapsamda, kurumlarda beş yıllık bir dönemi kapsayacak şekilde hazırlanan stratejik planların yıllık maliyeti, amaçların maliyetleri toplamı ile ilgili yılın genel yönetim giderleri toplamı sonucu elde edilmektedir. Bunun yanı sıra mali disiplin için söz konusu Kılavuz'da üzerinde durulan bir diğer husus olan “mali kaynak analizi”nde ise plandaki amaç, hedef ve performans göstergelerinin kurumun bütçesi dikkate alınarak gerçekçi bir şekilde saptanması amaçlanmaktadır. Buna istinaden hazırlanan “Tahmini Kaynaklar” tablosu ile tahmini maliyetler tablosu karşılaştırılarak maliyetler ile kaynakların uyumlu olmasına özen gösterilmesi gerekmektedir. Maliyetlerin fazla olması durumunda ise hedef ve stratejilerden daha düşük maliyetli olanların seçilmesi veya bunların önceliklendirilerek bazılarının vazgeçilmesi yoluyla mali anlamda bir disiplin sağlanmış olmaktadır.

Çalışmanın bu kısmında stratejik planların mali disiplinin sağlanmasındaki etkinliği, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Planı'nda yer alan amaç ve hedeflerden örnekler ortaya konularak ve bir önceki dönem stratejik planındaki amaç ve hedeflerin toplam maliyet tahminleri ile kıyaslama yapılarak ele alınmaktadır.

Bu bağlamda 2019-2023 Stratejik Planı'nda, kurumun yürüttüğü faaliyetler ve ilgili olduğu politikalar doğrultusunda 7 amaç ile bu amaçların gerçekleştirilmesine yönelik 31 hedef belirlenmiş ve belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulması amacıyla 113 performans göstergesi ortaya konmuştur. Planın toplam mali büyüklüğü ise tahmini olarak amaçların maliyet toplamı; 314.105.648 ile genel yönetim gideri; 5.454.520.083 toplamı sonucu 5.768.625.731 olarak hesaplanmıştır. Söz konusu Plan aracılığıyla ülkemizin elektrik enerjisi, doğal gaz, petrol, madencilik ve enerji verimliliği sektörlerine yön verecek politikalar belirlenmekle birlikte planın yol göstericiliğinde kaynakların önceliklendirilerek etkin bir dağılımı sağlanmaktadır. Böylece ülke ekonomisine en faydalı politikaların gerçekleştirilmesi ve mali disiplinin

sağlanmasına yönelik mevcut kaynakların etkin ve verimli bir şekilde tahsisine imkân tanınmaktadır.

Tablo 9: Elektrik Enerjisi Sektörüne İlişkin Amaç, Hedef ve Göstergeler

Amaç	Sürdürülebilir Enerji Arz Güvenliğini Sağlamak				
Hedef	Yerli ve yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı elektrik kurulu gücünün toplam kurulu güce oranının %59'dan %65 seviyesine yükseltilmesi sağlanacaktır.				
Performans Göstergeleri	2019	2020	2021	2022	2023
Güneş enerjisine dayalı elektrik kurulu gücü (MW)	5.750	7.000	7.750	8.500	10.000
Rüzgâr enerjisine dayalı elektrik kurulu gücü (MW)	7.633	8.883	9.633	10.633	11.883
Hidroelektrik enerjiye dayalı elektrik kurulu gücü (MW)	29.748	31.148	31.688	31.688	32.037
Jeotermal enerji ve biyokütle (biyogaz dâhil) enerjisine dayalı elektrik kurulu gücü (MW)	2.678	2.717	2.772	2.828	2.884
Yerli kömüre dayalı elektrik kurulu gücü (MW)	10.664	10.664	10.664	11.464	14.664

Kaynak: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2019- 2023 Stratejik Planı

Yukarıdaki tabloda yer alan hedef kartı örneğinde, elektrik enerjisi sektörüne yönelik 2019-2023 yıllarını kapsayan beş yıllık döneme ilişkin belirlenen amaç, hedef ve performans göstergelerine yer verilmektedir. Söz konusu tabloda görüldüğü üzere Planda, ülkemiz ekonomisine önemli katkı sağlayacağı tartışılmaz olan yerli ve yenilenebilir kaynaklara dayalı elektrik üretiminin artırılması hedeflenmekte ve bu hedefin gerçekleşmesinin takibi için yıllar itibarıyla sayısal değerler belirlenmektedir. Bunun yanı sıra altı aylık ve yıllık periyotlarla izlenen bu hedeflerin gerçekleşme durumlarını içeren değerlendirme raporlarının yıllık olarak Cumhurbaşkanlığına gönderilmesinin zorunlu hale gelmesi de mali disiplinin sağlanması ve sürdürülmesine yönelik atılan ciddi adımlardan biri olarak değerlendirilmektedir.

Tablo 10: Doğalgaz Piyasası Sektörüne İlişkin Amaç, Hedef ve Göstergeler

Amaç	Sürdürülebilir Enerji Arz Güvenliğini Sağlamak.				
Hedef	Doğal gaz ve elektrik altyapısının güçlendirilmesi sağlanacaktır.				
Performans Göstergeleri	2019	2020	2021	2022	2023
Toplam doğal gaz yeraltı depolama kapasitesi (milyar Sm ³)	3,44	3,69	4,54	6,04	10
Doğal gaz arzı sağlanacak yerleşim yeri sayısı	540	550	560	570	585

Kaynak: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2019- 2023 Stratejik Planı

Tablo 11: Petrol Piyasası Sektörüne İlişkin Amaç, Hedef ve Göstergeler

Amaç	Sürdürülebilir Enerji Arz Güvenliğini Sağlamak.				
Hedef	Petrol ve doğal gaz arama ve üretim faaliyetlerinin başta denizlerde olmak üzere hızlandırılarak sürdürülmesi sağlanacaktır				
Performans Göstergeleri	2019	2020	2021	2022	2023
Kamu tarafından gerçekleştirilen petrol üretim miktarı (varil/gün)	40.000	46.000	54.000	62.000	70.000
Kamu tarafından gerçekleştirilen doğal gaz üretim miktarı (milyar Sm ³)	0,689	1,164	1,714	3,099	4,929

Kaynak: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2019- 2023 Stratejik Planı

Ülkemiz enerji alt yapısının büyük oranda ithalata dayalı olduğu ve özellikle petrol ve doğalgazın ithal edilen enerji kaynaklarının içinde önemli bir paya sahip olduğu göz önüne alındığında, ülkemizin gelecek beş yıllık enerji politikalarına yön verecek olan kararların alındığı stratejik planda bu sektörlere yönelik hedeflere yer verilmesi oldukça önemlidir. Nitekim ülkemizde üretimin dolayısıyla büyümenin gerçekleşebilmesi için dahi söz konusu sektörlerde ithalata başvurulması gerekmekte ve bu da ülkemizde cari açığı yıllar itibarıyla sürekli artırmakta ve mali disiplinsizliğin temel nedenlerinden birini oluşturmaktadır. Bu doğrultuda cari açığın azaltılması ve böylece mali disiplinin sağlanmasını temel alan bir bakış açısıyla, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Planı'nda yukarıdaki tablolarda yer alan hedef ve performans göstergeleri belirlenmiştir. Söz konusu tablolarda görüldüğü üzere sürdürülebilir bir enerji arzının sağlanmasına yönelik petrol ve doğal gaz sektörlerinde altyapının güçlendirilmesi ile

arama ve üretimin artırılması hedeflenmiş ve bu hedefin gerçekleşmesinin yıllar itibarıyla izlenmesi amacıyla ölçülebilir nitelikte performans göstergelerini oluşturulmuştur.

Mali disipline yönelik gerçekleştirilen bir diğer uygulama ise stratejik plan hazırlık çalışmalarında bir önceki dönemin değerlendirilmesi yoluyla plandaki amaç ve hedefler için tahmin edilen maliyetlere uyulup uyulmadığının ve yeni dönemde de devam etmesi gereken göstergelerin tespitinin yapılmasıdır. Bu kapsamda yapılan değerlendirme sonucunda, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının 2015-2019 yıllarını kapsayan bir önceki dönem Stratejik Planı'nda yer alan amaç ve hedeflerin bir kısmının 2019-2023 yılları için hazırlanan Planda da yer aldığı görülmektedir.

Tablo 12: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2015-2019 Stratejik Planı Tema:1 Tahmini Maliyeti

AMAÇLAR	YILLIK MALİYETLER (TL)					
	2015	2016	2017	2018	2019	TOPLAM
Amaç 1: Güçlü ve Güvenilir Enerji Altyapısı	6.940.265	7.518.815	7.802.844	8.192.987	8.602.636	39.057.547
Amaç 2: Optimum Kaynak Çeşitliliği	35.380.472	38.055.896	39.337.194	41.046.431	43.013.179	196.833.172
Amaç 3: Etkin Talep Yönetimi	7.782.408	7.696.903	7.802.844	8.192.987	8.602.636	40.077.778
GENEL TOPLAM	235.339.839	238.853.853	244.520.172	250.389.993	262.417.701	1.231.521.557

Kaynak: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2015-2019 Stratejik Planı

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2015-2019 Stratejik Planı'nda, 8 tema altında 16 amaç ve 62 hedefin belirlendiği ve tüm amaçların tahmini maliyetler toplamının ise 1.231.521.557 TL olarak saptandığı görülmektedir. Tablo 12'de ifade edildiği üzere söz konusu Planda ilk tema olarak “Tema 1: Enerji Arz Güvenliği” altında 3 amaç belirlenmiş ve bu üç amacın gerçekleştirilmesine yönelik 275.968.497 TL maliyet tahmini yapılmıştır.

Tablo 13: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Planı Amaç:1 Tahmini Maliyeti

AMAÇ VE HEDEFLER	2019	2020	2021	2022	2023	TOPLAM MALİYET
AMAÇ 1: Sürdürülebilir Enerji Arz Güvenliğini Sağlamak	44.657.348	36.083.311	36.253.328	30.878.000	7.748.000	155.619.986
Genel Yönetim Giderleri	1.973.239.600	2.499.158.942	612.166.810	168.526.000	201.428.731	5.454.520.083
TOPLAM	2.044.280.000	2.565.821.000	680.659.000	233.219.000	244.646.731	5.768.625.731

Kaynak: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Planı

Bununla birlikte, önceki dönem planında ilk temayı oluşturan ve ülkemiz için oldukça önemli yeri olan “enerji arz güvenliği”ne yönelik politikalar 2019-2023 Stratejik Planı’nda “Amaç 1: Sürdürülebilir Enerji Arz Güvenliğini Sağlamak” altında belirlenmiştir. Tablo 13’te de görüldüğü üzere söz konusu amacın maliyeti ise 155.619.986 olarak tahmin edilmiştir. Bu kapsamda yeni dönemde belirlenen “enerji arz güvenliği” amacının gerçekleştirilmesi için ayrılan tahmini bütçe, önceki dönem planında 275.968.497 TL olarak tahmin edilen maliyetin altındadır.

Ayrıca önceki dönemde sadece amaçlara yönelik bir tahmini maliyetlendirme yapılırken yeni dönem stratejik planında her bir hedef kartında yer alan hedefe yönelik bir maliyet tahmini yapılmıştır. Buradan hareketle kurumun gelecek beş yıl için hazırladığı stratejik planda önceki döneme kıyasla, kaynakların etkin ve verimli kullanımına daha fazla önem verildiği görülmekte ve böylece planın mali disiplinin sağlanmasına daha çok hizmet edeceği düşünülmektedir.

SONUÇ

Katı ve bürokratik bir yönetimin etkisi ile 1980'li ve 1990'lı yıllarda toplumun ihtiyaçlarının karşılanmasında yetersiz kalınması sonucu birçok ülkede kamu yönetiminde dönüşüm ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Mevcut yönetim sistemlerinin yetersizliğinde şüphesiz en büyük etken, gittikçe hız kazanan küreselleşmenin yol açtığı sosyal ve ekonomik yapıdaki farklılıklar ile bilim ve teknolojiye hızlı değişime ayak uydurulamamasıdır. Bu kapsamda, pek çok devletin yönetim anlayışlarında yaşanan değişim ile birlikte daha esnek, katılımcı, çalışanları yetkilendiren, etkinlik ve verimliliği ön planda tutan yeni bir yönetim anlayışı benimsenmiştir. Bu yaklaşım ile kamu yönetimine yeni bir bakış açısı getirilmiş, sosyal devlet anlayışının yaygınlık kazanması ile toplumun devletten beklentileri de artarak kamu harcamalarında artış söz konusu olmuştur.

Bu bağlamda, artan kamu harcamaları karşısında gelirden aynı miktarda artışın sağlanamamasından dolayı ortaya çıkan finansman açığı ülkeleri mali dengesizliğe sürüklemiş, böylece pek çok ülkede ekonomik krizler yaşanmıştır. Tüm bu gelişmeler neticesinde, mali disiplin sorunu küresel çapta büyük bir tehlike yaratmaya başlamış ve tüm dünyada kamu mali yönetim anlayışında bir dönüşüm zorunlu hale gelmiştir. Buna göre, yeni anlayışın temel amaçlarından birini kamu mali yönetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanmasına yönelik yeni yapılanmalar oluşturmuştur. Nitekim mali disiplinin sağlanması, kamunun harcamaları ile gelirleri arasında bir disiplini zorunlu kılmakta, bu da ancak etkin bir mali yapının kurulması ile mümkün olmaktadır.

Diğer taraftan mali disiplinsizlik bir ekonomide, bütçe açıklarının gittikçe artması sonucu iç ve dış borçlanmanın aşırı artması, enflasyonun yükselmesi, yatırımlarda azalış, faiz yükünün artması ve ödemeler bilançosunda dengesizliklerin ortaya çıkışı gibi pek çok olumsuz sonuçlara neden olmaktadır. Bunun yanında, mali disiplinin sağlanması ise bir ülkede makroekonomik istikrarın ve ekonomik büyümenin olmazsa olmaz koşulu

olarak görülmekte, bu amaçla gerçekleştirilecek olan maliye politikalarının belirlenmesi gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için son yıllarda daha da önemli hale gelmektedir. Dolayısıyla, iyi yönetimin ilkelerinden biri haline gelen mali disiplin, genel olarak tüm dünya ekonomilerinde üzerinde önemle durulan konuların başında gelmektedir.

Uluslararası rekabet ve küreselleşme sonucu gelişen ve değişen ekonomik ve toplumsal yapılar tüm dünyada olduğu gibi Türk kamu yönetimi üzerinde de değişime yönelik baskı oluşturmuştur. Ayrıca, son dönemde bütçe açığının kapatılması ve AB gibi uluslararası ekonomilerle gerçekleştirilen uyum çalışmaları kapsamında birtakım yapısal değişikliklerin hayata geçirilmesi ihtiyaç haline gelmiştir. Türkiye’de mali disiplinsizliğin temelinde yatan bütçe açığı sorununun bir sonucu olarak vergi oranı ve devletin faiz yükünde artış ile tasarruf ve yatırımlarda azalma meydana gelmiş ve nihayetinde ekonomik büyümenin de olumsuz etkilendiği bir mali yapı ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla, mali yönetimdeki bu kötüye gidişin durdurulması amacıyla ciddi adımların atılması gerekliliği üzerine, çeşitli düzenlemelerle ekonomi bu ortamdan çıkarılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda, ülkemizde ekonomik ve mali krizlerin en temel nedenlerinden birini oluşturan mali disiplinsizliğe çözüm olarak özellikle 2000’li yıllardan itibaren reform çalışmalarına başlanmış ve yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesiyle kamu mali yönetiminde olumlu gelişmeler görülmüştür.

Söz konusu reform çalışmaları kapsamında 1927 tarihli “1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu” yürürlükten kaldırılmış ve yerine YKY anlayışına uygun olarak hazırlanan “5018 sayılı KMYKK” getirilmiştir. Mali disiplini sağlamanın yanında ülkemizin yönetim anlayışına yeni bir bakış açısı getirmesi bağlamında da oldukça önemli bir yeri bulunan bu Kanun köklü değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla, kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik genel ilkelerin belirlenmesi, bütçenin kapsamının genişletilmesi, orta vadeli bütçeleme sisteminin benimsenmesi, etkin bir iç kontrol sistemi oluşturulması, dış denetim alanının

genişletilmesi ve mali yönetimde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin artırılması hedeflenmiştir. Bununla birlikte, Kanun ile hayata geçirilen düzenlemelerden olan orta vadeli harcama programı, stratejik planlama, performans programı ve çok yıllı bütçeleme uygulamaları mali disiplinin sağlanması da atılan önemli adımlar olmuştur.

Tüm bu gelişmeler çerçevesinde, stratejik planlama anlayışının mali yönetim sistemimizde yer almasının reform hareketlerinin temel taşlarından biri olduğu görülmektedir. 5018 sayılı Kanun ile yasal bir zemine kavuşan stratejik planlama, kamu mali yönetimine etkinlik kazandırması yanı sıra, kurumlarda ortak fikir ve değer birliğinin oluşmasına da imkân sağlamaktadır. Bu sayede, kamu hizmetlerinde kalite artışı, kaynak kullanım kapasitesinde artış, hesap verme mekanizmalarının tesisi ve mali saydamlığın yerleştirilmesine ilişkin uygulamalara ışık tutmaktadır. Ayrıca, mali disiplinin sağlanması için yapılan tüm bu düzenlemelerin sağlam bir alt yapıya dayandırılması konusunda da oldukça önemli bir yeri bulunmaktadır.

Ülkemizde stratejik planlamanın etkinliğinin artırılması amacıyla yapılan düzenlemelere bakıldığında, en güncel çalışma stratejik planlama uygulamalarında karşılaşılan sorunların çözüme kavuşturulması amacıyla 2018 yılında ıkarılan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”tir. Yönetmelik kapsamında planlara ilişkin “izleme ve değerlendirme” sürecinin zorunlu hale gelmesi söz konusu olmakta, stratejik planların beş yıllık bir plan dönemi boyunca gerçekleşmelerinin takip edilmesi öngörülmektedir. Bu amaçla hazırlanan raporlar aracılığıyla yönetsel anlamda hesap verebilirliğin tesisi ve stratejik planların belirli dönemler itibarıyla kontrolden geçerek her zaman kuruma faydalı veri üretebilmesi sağlanabilmektedir.

Diğer taraftan, yakın zamanda gerçekleştirilmiş olan Anayasa değişikliği ile birlikte hükümet sistemimiz değişmiş ve yürütmenin halk tarafından seçildiği

“Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne geçilmiştir. Söz konusu değişiklik beraberinde yeni yapılanmaları da getirmiş, “13 numaralı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile stratejik planlama konusunda yapılacak işlemler “Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı”nın görev alanına dâhil edilmiştir. Ayrıca, mali disiplinin sağlanmasının temel göstergelerinden biri olan ve Yönetmelik gereği hazırlanma zorunluğu getirilen bahsi geçen raporların da son değişiklikler neticesinde yeni kurulan bu Başkanlığa gönderilmesi kararlaştırılmıştır. Özetlemek gerekirse, stratejik planların hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi bir bütün olarak tasarlanan bir süreçtir. Bu kapsamda, planların hazırlanmasından kamu idareleri, değerlendirilmesinden ve bütçe ile uyumunun gözetilmesinden Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve performansının denetlenmesinden ise Sayıştay Başkanlığı yetkili ve sorumlu kılınmıştır.

Elde edilen veriler ışığında şunu söyleyebiliriz ki, kamu mali yönetiminde etkinliğin sağlanması isteniyorsa öncelikle mali disiplinin gözetilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla sürdürülebilir bir kurumsal yapıya sahip olunması ve özelde mali disiplin genelde de kurumsal disiplin amaçlanıyorsa öncelikle bu alana yönelik çalışmalara ağırlık verilmesi ve mevcut yapısal sorunlara odaklanılması gerektiği yadsınamaz bir gerçektir. Ayrıca, tüm bu sorunların çözümünde stratejik planlamanın önemli bir rolü olduğu ve kurumsal yapılanmanın etkinliği için olmazsa olmaz bir unsur olarak görülmesi gerektiği unutulmamalıdır.

Sonuç olarak, mali disiplinde önemli bir araç olarak görülen stratejik planların etkinliğinin artırılması ile planların hazırlanma, uygulanma ve izlenme aşamalarının en verimli şekilde yürütülebilmesi adına çeşitli önerilerden bahsedilmesi yerinde olacaktır. Öncelikle, stratejik planların hazırlık sürecinde kurumların beş yıllık bir dönem için amaçları, hedefleri ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik olarak oluşturulacak performans göstergeleri belirlenirken orta ve uzun vadeli bir bakış açısına sahip

olunmalıdır. Planda amaç ve hedeflerin mümkün olduğunca hem ülke genelinde hem de idare açısından stratejik olarak önem arz eden açık, anlaşılır ve en az maliyet getirecek şekilde saptanmasına özen gösterilmelidir. Bunun yanı sıra, planlarda hedeflenen gerçekleştirmelere ulaşıp ulaşılmadığının takibinin sağlam bir şekilde yapılabilmesi amacıyla uygulanabilir ve ölçülebilir nitelikte göstergeler konulmalıdır.

Bununla birlikte iyi bir planlama yapılabilmesi, etkili iletişim ve işbirliğinin sağlanmasına bağlı olduğundan stratejik planların hazırlık sürecinde idarenin tüm birimleri ile koordineli şekilde çalışılmalı ve katılımları sağlanmalıdır. Bu amaçla ilk olarak, fiili hazırlık sürecine girilmeden kurum çalışanlarına gerekli bilgilendirmeler yapılmalı ve planın idarenin tamamı hakkında genel bir resim sunması amacıyla hazırlanacağı anlatılmalıdır. Daha sonra, kurum çalışanlarına planlamanın nasıl yapılması ve vizyon ve misyonun ne olması gerektiğine ilişkin stratejik planlama birimince gerekli açıklamalar yapılarak verimli bir çalışma ortamı yaratılmalıdır. Böylece, plan çalışmalarının sadece hazırlayan birim tarafından değil, tüm birimler tarafından benimsenmesi sağlanmalıdır. Bu noktada en önemli husus ise, planın bütçe birimleri ile koordinasyon sağlanarak hazırlanmasıdır. Nitekim bütçe birimlerince yıllık olarak hazırlanmakta olan performans programında, stratejik planlarda belirlenen amaç ve hedefler dikkate alınmaktadır. Ayrıca, planın kurumsal olarak sahiplenilmesi açısından plan hazırlık sürecinin en başından gerçekleşme sonuçlarının değerlendirilmesine kadar her aşamada üst yöneticiye bilgi verilmeli ve katılımı sağlanmalıdır.

Öte yandan, planda belirlenen göstergelerin belirli periyotlarla izlenmesi ve planın gerçekleşme sonuçlarının takip edilerek doğru bir şekilde analiz edilmesi de en az hazırlanması kadar önem arz etmektedir. Bu konuda idarelere düşen en önemli görev ise, planların nasıl uygulanacağı ve nasıl takip edileceği hususlarında ihtiyaç duyulan yöntemlerin belirlenmesi olmaktadır. Son olarak, yürütülen izleme faaliyetlerinde elde edilen sonuçlar, hedefin gerçekleştirilmesinden sorumlu tutulan birimler ile toplantılar

düzenlenerek değeriendirilmeli ve hedeften sapmalar ortaya çıkmış ise alınacak tedbirler hep birlikte tartışılmalıdır.



KAYNAKÇA

Akçağlayan, A., Kayıran, M., (2010), “Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Gelirleri: Nedensellik İlişkisi Üzerine Bir Araştırma”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 5 (2), s. 129-146.

Akçakaya, M., (2017), “Geleneksel Kamu Yönetiminden Yeni Kamu Yönetimine Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi”, **Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, (34).

Akçakaya, M., Özdemir, A., (2018), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar” **Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi**, 53 (3), s. 922-944.

Akdemir, T., İlgün, M. F., (2011), “Kamu Borçlanması Sınırlamalarının Kamu Harcamalarının Bileşimi Üzerine Etkileri: Avrupa Birliği Ülkelerine Yönelik Ampirik Bir Değerlendirme”, **Maliye Dergisi**, (160), s. 177-203.

Akdoğan, A., (2005), **Kamu Maliyesi**, Ankara: Gazi Kitabevi.

Akıl, G., (2015), **Kamu Kurumlarında Stratejik Planlama ve Stratejik Planlama Uygulamalarının Devlet Üniversitelerinin Kurumsal Performansına Etkileri Üzerine Bir Araştırma**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Aksu, M., (2002), **Eğitimde Stratejik Planlama ve Toplam Kalite Yönetimi**, Ankara: Anı Yayıncılık.

Aktan, C. C., (2002), “Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa”, **Anayasal İktisat** içinde, Ankara: Siyasal Kitabevi.

Aktan, C. C., Ağcakaya, S., Dileyici, D., (2004), “Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık”, **Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar**, Aktan, C. C., Dileyici, D., Vural, İ. Y. (ed.) içinde, Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 169-184.

Aktan, C. C., (2007), “Devletin Büyümesi ve Devletin Başarısızlığının Anatomisi”, **Modern Politik İktisat Kamu Tercihi**, Aktan, C. C., Dileyici, D. (ed.) içinde, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Aktan, C.C., Çoban, H., (2006), “Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme** içinde, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Akyel, R., Köse, H., (2010), “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”, **Türk İdare Dergisi**, (466), s. 9-45.

Akyel, R., Söyler, İ., (2014), “Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mali Disiplin Açısından Değerlendirilmesi”, **28. Türkiye Maliye Sempozyumu: Küresel Kriz ve Maliye Politikaları Tebliğler Kitabı**, Çiçek, H., Bozdoğan, D. (ed.) içinde, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Tokat, s. 96-110.

Alesina, A., Perotti, R., (1996), “Fiscal Discipline and the Budget Process”, **The American Economic Review**, 86 (2), s. 401-407.

Alkan, I., Ümit, A. Ö., (2015), “Türkiye’de Kamu Açıkları: 1980-2012 Dönem Analizi”, **Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 19 (1), s. 247-274.

Allison, M., Kaye J., (2005), **Strategic Planning For Nonprofit Organizations- A Practical Guide and Workbook**, John Wiley& Sons Inc.

Arcagök, M. S., Erüz, E., (2006), **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi**, İstanbul: Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayınları.

Arın, T., Kesmez, N., Gören, İ., (2000), **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı Yayınları.

Arsalan, A., (2002), “Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim,” **Maliye Dergisi**, (140), s. 1-14.

Aşgın, S., (2006), “Ülkemizde Stratejik Planlama Kavramının Gelişmesi”, **Türk İdare Dergisi**, (451), s. 7-20.

Aydın, S., (2012), **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Getirdiği Yenilikler Çerçevesinde Hesap Verebilirlik ve Hesap Verme Mekanizmaları**, Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara: Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı.

Bahçavan, G., (2006), **Yönetişim ve Türkiye Uygulaması**, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

Bakkal, H., Kasımoğlu, A., (2015), “Bütçe Sürecinde Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Önemi”, **Finans, Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, (599).

Balcı, A., (2006), “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri”, **Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite**, Aktan, C. C., Saran, U. (ed.) içinde.

Barca, M., Balcı, A., (2006), “Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabılır?”, **Amme İdaresi Dergisi**, 39 (2), s. 29-50.

Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, (2003), **Kamu Borç Yönetimi Raporu**, Ankara.

<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/Kamu-Bor%C3%A7-Y%C3%B6netim-Raporu-Nisan-2003.pdf>, Erişim: 12.07.2019.

Bayar, D., (2003), “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Ne Getir(m)iyor?”, **Maliye Dergisi**, (144), s. 47-62.

Bayraktar, Y., (2010), **Kamu Borçlanmasının Sürdürülebilirliği (Türkiye Örneği: 1989-2009)**, Doktora Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.

Bilgiç, V., (2013), “Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Balcı, A., vd. (ed.) içinde, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Bingöl, N., (2005), “Stratejik Planlama: Pilot Kuruluş Uygulamaları: Genel Bakış”, **Kamu Sektörü Reformları Bağlamında Stratejik Planlama ve Performans Bütçeleme Sempozyumu**, Ankara.

Bircan, İ., (2003), “Kamuda Stratejik Yönetim ve AB Politikaları”, **Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi**, Gümüşsuyu, Ç., Tural, E., Yıldırım, Y., Kartal, F. (ed.) içinde, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.

Biricikoğlu, H., Gülenler, S., (2008), “Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, (459), s. 203-224.

Boex, J., Martinez-Vazquez, J., McNab, R., (1999), “Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies”, **Andrew Young School of Policy Studies**, s.1-37.

Boran, E., (2008), **Brezilya’dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı**, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Politika Notu, s. 1-9.

Bovens, M., (2005), “Public Accountability”, **The Oxford Handbook of Public Management**, Ferlie, E., L. E. Lynn Jr., Pollitt, C. (ed.) içinde, Oxford: Oxford University Press, s. 182-208.

Bozkuş, B., (2009), **Türk Kamu Yönetiminde Yönetişim Tartışmaları ve Yönetişimin Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği**, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

Bryson, J. M., (1988), “A Strategic Planning Process for Public and Non-profit Organizations”, **Long Range Planning**, 21 (1), s. 73-81.

Buhur, S., (2016), “Türkiye’de 2000 Yılından Sonra Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Alınan Önlemler” **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 19 (36-1), s. 133-147.

Bülbül, D., (2012), **Stratejik Plan ve Performans Esaslı Bütçe**, Ankara: Sarıyıldız Ofset Yayınevi.

Bülbül, M., (2009), **Kamu İç Kontrol Sistemi ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum**, Ankara: Türkmen Kitapevi.

Bütüner, H., (2014), **Sistemik Stratejik Planlama**, İstanbul: Scala Yayıncılık.

Candan, E., (2012), “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminin Kurumsal Aktörleri: İşlevsel ve Yapısal Bir Analiz (I)”, **Denetim Dergisi**, (9), s. 33-54 .

Cansız, H., (2007), “Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamaları”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 9 (1), s. 95-116.

Cihangir, B., (2015), **Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama: Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Üzerinden Bir Değerlendirme**, Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.

Coşkun, B., Yıldırım Ç. P., (2018), “Türkiye’de Stratejik Planlama: Son Dönem Gelişmelerin İncelenmesi”, **Strategic Public Management Journal**, 4 (8), s.1-16.

Coşkun, İ., (2011), “5018 Sayılı Yasanın Genel Değerlendirmesi ve AB Sürecinde Mali Kontrol Faslı”, **Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı** içinde, Ege Üniversitesi, s.51-57.

Çetin, H., (2012), **Eğitim Kurumlarında Stratejik Planlama Bilinç Düzeyi ve Stratejik Yönetimde Karşılaşılan Sorunlar: Denizli İlinde Bir Araştırma**, Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.

Çetin, O. M., (2018), **Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Kentleşme ve Çevre Sorunları Bilim Dalı**, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Çetinkaya Ö., Eroğlu E., Taş K., (2011), “Türkiye’deki Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Stratejik Planlar ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi”, **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, (22), s. 119-146.

Çizmecı, C., (2009), **AB Ülkeleri ve Türkiye’nin Kamu Borçlarının Maastricht Mali Disiplin Kriterlerine Uyumu Açısından Yakınsama Analizi Yöntemi ile İncelenmesi**, Yüksek Lisans Tezi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya.

Çoban, H., (1997), **Bilgi Toplumuna Plânlı Geçiş**, İstanbul: İnkılap Kitapevi.

Çomaklı, Ş. E., Ekici, K. M., Şahım, T. Z., (2007), **Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim**, Ankara: A-C Yayınevi.

Dağ, M., Tüğen, K., (2018), “Türkiye’de Bütçe Açıklarının Nedenleri ve Finansman Yöntemleri: Dönemsel Bir Değerlendirme”, **Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 16 (2), s. 217-240.

David, F. R., (2011), *Strategic Management: Concepts and Cases*, Prentice Hall. (Ebook)
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4469123/mod_resource/content/1/Davids%20Strategic%20Management%20Concepts%20and%20Cases%2013e%20.pdf. Erişim: 15.05.2019.

Dedeoğlu, E., (2010), **Mali Kural Nasıl İşler?**, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Politika Notu, s. 1-16.

Dedeoğlu, E., (2015), **Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminin Kısa Hikayesi**, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Yayınları.

Demir, O., (2001), “Türkiye’de Kamu Açıkları ve Artış Sebepleri”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 16 (2), s. 11-30.

Demir Saygılı, D., (2014), **Merkezi Kamu İdarelerinde Stratejik Planların Uygulama Etkinliğinin Artırılması**, Uzmanlık Tezi, Ankara: Kalkınma Bakanlığı.

Demirdizen, Ö., (2012), “Stratejik Planlama, Stratejik Planlama Süreci, Hukuki Alt Yapısı ve Kamuda Gelişimi”, **Akademik Bakış Dergisi** (e-dergi), 31 (2). www.akademikbakis.org. Erişim: 20.03.2019.

Demirel, D., (2010), “Yönetişimde Yeni Bir Boyut: E-Yönetişim”, **Türk İdare Dergisi**, (466), s. 65-94.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (2000a), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (2000b), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (2006), **Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu**, Ankara.

Dileyici, D., Özkıvrak, Ö., (2000), “Yeni Yüzyılda Mali ve Parasal Politikalarda Yeniden Yapılanma”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2 (2).

Diñer, Ö., Yılmaz, C., (2003), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Ankara: Başbakanlık Yayınları.

Diñer, Ö., (2004), **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, İstanbul: Alfa Yayınları.

Durna, U., Eren, V., (2002), “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, **Amme İdaresi Dergisi**, 35 (1), s. 55-75.

Efil, İ., (2006), **İşletmelerde Yönetim Organizasyon**, İstanbul: Alfa Aktuel.

Ejder, H. L., (2006), **Türkiye’de Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Kamu Harcamaları Stratejisi: 1980-2002 Dönemi Analizi**, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Emil, F., Yılmaz, H., (2005), **Mali Saydamlık İzleme Raporu II**, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı Yayınları.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, **2015-2019 Stratejik Planı**, Ankara.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, (2018), **2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu**, Ankara.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, **2019- 2023 Stratejik Planı**, Ankara.

Eren, E., (2002), **İşletmelerde Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, İstanbul: Beta Yayınları.

Ereş, F., (2004), “Eğitim Yönetiminde Stratejik Planlama”, **Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi**, (15), s. 21-29.

Ergen, Z., (2016), “Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Muhasebe-İ Umumiye Kanunundan 5018 Sayılı Kanuna Bütçe ve Harcama Usullerinde Dönüşüm”, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, 8 (1), s. 93-115.

Erkan, V., (2008), **Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler**, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ankara.

Eroğlu, E., Demirbaş, T., (2016), “Mali Saydamlığın Önemi ve Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminin Mali Saydamlık Açısından Değerlendirilmesi”, **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 20 (1), s. 287-312.

Ertan, Y., (2010), **Stratejik Yönetimin Kamu Yönetimi Alanında Uygulanması ve Sorunları**, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

Erüz, E., (2006), “5018 sayılı Kanuna göre Performans Esaslı Bütçeleme”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Aktan, C. C. (ed.) içinde, Ankara: Seçkin Kitabevi.

Eryılmaz, B., Biricikoğlu, H., (2011), “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik”, **İş Ahlakı Dergisi**, 4 (7), s. 19-45.

Eryılmaz, B. (2014). **Kamu Yönetimi**. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Eşki, H., (2009), “Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri”, **Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, (17), s. 491-500.

Gegin, E., **Türkçe İç Denetim Terminolojisinin Geliştirilmesi İhtiyacı: İç Denetimde Etkinlik, Verimlilik, Etkililik ve Ekonomiklik Kavramlarının Netleştirilmesi**, s. 1-4.

Erişim: 12 Şubat 2019,
<http://www.denetimnet.net/UserFiles/Documents/Ic%20Denetim%20Terminoloji%20Gelistirme%20Ihtiyaci.pdf>

Genç, F. N., (2009), “Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, (23), s. 201-212.

Gökalp, M. F., Avcı, M., (2002), “Türkiye Ekonomisi’nde Mali Disiplin Olgusu”, **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, (7), s.1-15.

Gökçe, O., Şahin, A., (2003), “Yönetimde Rol Kavramı ve Yönetimsel Roller”, **Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, (6), s. 133-156.

Güçlü, N., (2003), “Stratejik Yönetim”, **Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi**, 23 (2), s. 61-85.

Günay, A., (2006), **Mali Disiplinin Sağlanması Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Güner, M. F., (2009), “Kamu İdarelerinin Etkin Yönetiminde İç Kontrol Uygulamalarının Rolü”, **Maliye Dergisi**, (157), s. 183-195.

Güneş, H., (2018), “Mali Kurallar Ekonomik Kriz Dönemlerinde Çalışır mı? (2008 Finansal Krizi-Türkiye Örneği)”, **Geçmişten Günümüze Yerel, Bölgesel ve Küresel Krizler** içinde, s. 27-44, 1. Bozok Uluslararası Siyaset Bilimi Kongresi, Yozgat.

Gürer, H., (2006), “Stratejik Plânlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, **Sayıştay Dergisi**, (63), s. 91-105.

Güven, A., Alan, Ç., (2018), “Türkiye’de Yerel Yönetim Yasaları Çerçevesinde Yönetişim Anlayışının İncelenmesi”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 11 (61), s. 840-847.

Hastürk, M., (2006), “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme”. <http://www.erkankaraarslan.org/wp-content/uploads/2012/10/4.1-Stratejik-Planlama-ve-Performans-Esasl%C4%B1-B%C3%BCt%C3%A7eleme2.pdf>. Erişim: 12.05.2019.

Hemming, R., Kell, M., (2001), “Promoting Fiscal Responsibility: Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorities”, **Papers Presented at the Banca D’Italia Research Department Workshop**, s.433-459.

Hemming, R., (2003), **Policies to Promote Fiscal Discipline**, Fiscal Affairs Department, IMF, s. 1-19.

Hood, C., (1991), “A Public Management For All Seasons?”, **Public Administration**, 69 (1), s. 3-19.

Hürcan, Y. G., (1999), **Mali Disiplinin Sağlanması Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi**, Ankara: Hazine Müsteşarlığı Yayınları.

IMF, (2019), “The Fiscal Transparency Code”

<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>. Erişim: 18.06.2019.

Kaçer, F., Arap, İ., (2018), “Politika Transferi Bağlamında Türkiye’de Kamu Mali Yönetimi Reformunun Başarısının Değerlendirilmesi”, **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, (32), s. 121-134.

Kaçer, F., (2019), “Kamu Mali Yönetiminde Değişim ve Sayıştay’ın Performans Denetimi Yetkisinin Gelişimi”, **Bingöl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 3 (1), s. 29-47.

Kalkınma Bakanlığı, (2015), **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu**, Ankara.

Kalkınma Bakanlığı, (2018), **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, 3. Sürüm, Ankara.

Kanca, O. C., Bayrak, M., (2016), “Kamu Harcamalarının Türkiye’de Bazı Makro Ekonomik Değişkenler Üzerine Etkisi”, **Maliye Finans Yazıları**, (106), s.169-212.

Kanca, O. C., (2017), “5018 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme”, **Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 5 (2), s. 493-505.

Kantarıcı, H. B., Karacan, R., (2008), “Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Türkiye IMF İlişkilerinin Değerlendirilmesi”, **Maliye Dergisi**, (155), s. 144-158.

Kara Yıldırım, (2018), “Türkiye’de İyi Yönetim”, **Uluslararası Afro-Avrasya Araştırmaları Dergisi**, 3 (6), s. 273-289.

Karaarslan, E., (ed.), (2006), “Kamu Harcamalarında Denetim”, **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar** içinde, Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği.

Karakurt, B., Akdemir, T., (2010), “Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri”, **Maliye Dergisi**, (158), s. 226-261.

Karayazı, M., (2017), “Mali Kurallar: Türkiye’deki Uygulamalar Üzerine Bir Değerlendirme”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 10 (50), s. 758-769.

Karayazı, M., (2018), **Mali Disiplini Sağlamada Mali Kurallar**, Doktora Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş.

Kaya, F., (2017), “Kamu Yönetimi Yaklaşımlarının Karşılaştırmalı Analizi”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 10 (53), s.747-755.

Kesik, A., Bayar, N., (2010), “Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin”, **Mali Kurallar: Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Aktan, C. C., Kesik, A., Kaya, F. (ed.) içinde, s. 46-63.

Kılıç, M., (2010), “Stratejik Yönetim Sürecinde Değerler, Vizyon ve Misyon Kavramları Arasındaki İlişki”, **Sosyoekonomi Dergisi**, 13 (2), s. 81-97.

Kırılmaz, M., Atak, F., (2015), “Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Araçları: Faaliyet Raporları”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, (3), s. 189-217.

Kiraz, M., (2007), **Örgütlerde Stratejik Planlama Sisteminin Oluşturulması ve Emniyet Genel Müdürlüğünde Bir Uygulama**, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Ankara.

Koçel, T., (2011), **İşletme Yöneticiliği**, İstanbul: Beta Yayınları.

Kolçak, M., (2010), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdikleri (5436 Sayılı Kanun Değişiklikleriyle)”, **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 7(1), s. 367-384.

Kopits, G., Craig, J., (1998), “Transparency In Government Operations”, **IMF Occasional Paper**, (158), s.1-42.

Kurt, M., Uğurlu, Ö. Y., (2007), “Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, (11), s. 81-109.

Küçüktağı, T., Aydın, V., (2017), “Yeni Kamu Yönetimi Bağlamında Stratejik Planlama Anlayışı”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, (28), s. 473-492.

Küçüktüfekçi, M., (2007), **Türkiye’ de Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Çerçevesinde Mali Disiplin**, Yüksek Lisans Tezi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana.

Lamba, M., (2014), “Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekçeler Üzerinden Bir İnceleme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 19 (3), s. 135-152.

Mulgan, R., (2000), “Accountability: An Ever-Expanding Concept?”, **Public Administration**, (78), s. 555-573.

Murat, G., Bağdigen, M., (2008), **Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama ve Yönetim**, Ankara: Gazi Kitabevi.

Musayev, G., (2007), **Geçiş Ekonomilerinde Mali Disiplinin Sağlanmasında Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası'nın Rolü: Azerbaycan Örneği**, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Mutluer, M. K., Erdoğan, Ö., Kesik, A., (2007), **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Nafak, M., (2009), **Stratejik Plânlama ve Performans Esaslı Bütçelemenin Türk Kamu Mali Yönetim ve Denetimi Üzerine Etkileri**, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Okumuş, B., (2007), **Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama Sürecinde Paylaşılan Vizyon Oluşturulması: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği**, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Okur, Y., (2010), “Türkiye’de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme”, **Maliye Dergisi**, (158), s. 570-586.

Özer, M. A., (2005), “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, **Sayıştay Dergisi**, (59), s. 3-46.

Özer, M. A., (2006), “Yönetişim Üzerine Notlar”, **Sayıştay Dergisi**, (63), s. 59-89.

Özgür, H., (2004), **Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim, Çağdaş Kamu Yönetimi**, Acar, M., Özgür, H. (ed.), Ankara: Nobel Yayınları.

Pehlivan, N., (2003), “Risk Analizine Dayalı Kamu Borç Yönetimi”, **18. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler)**, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi.

Peters, B. G., (2003), “The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions”, **Public Policy and Administration**, (5), s. 7-20.

Pınar, A., (2014), “Küresel Krizin Orta Vadeli Mali Plan Hedefleri Üzerindeki Etkisi”,

28. Türkiye Maliye Sempozyumu Küresel Kriz ve Maliye Politikaları Tebliğler Kitabı, Çiçek, H., Bozdoğan, D. (ed.) içinde, s. 321-330.

Polat, M., (2010), **Hesap Verilebilirlik Aracı Olarak İdare Faaliyet Raporlarının Değerlendirilmesi**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.

Pretorius, C., Pretorius, N., (2009), Public Financial Management Reform Literature Review, Department For International Development, London.

Robertson, R. W., Low, P., (2006), **Six Deadly Sins of Strategic Management**, Caspian Business News Digest.

Sakal, M., (2003), **Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği (1988-2000 Dönem Analizi)**, Ankara: Gazi Kitabevi.

Samsun, N., (2003), “Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları** içinde, s. 18-33, Ankara: Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış ilişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını.

Sayıştay Başkanlığı, (2014), **Performans Denetimi Rehberi**, Ankara.

Schick, A., (1998), **A Contemporary Approach to Public Expenditure Management**, World Bank Institute, s.1-137.

Sobacı, M. Z., (2008), “Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, 6 (1), s. 103-119.

Songür, N., (2011), **Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama: İl Özel İdareleri Deneyimi**, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

Songür, N., (2015), “Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Uygulamalara İlişkin Genel Bir Değerlendirme”, **Strategic Public Management Journal**, (1), s. 56-78.

Sönmez, S., Sak, G., (2000), “Kamu Hesaplarında Saydamlık ve Borç Yönetimi”, **15. Türkiye Maliye Sempozyumu Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri**, Antalya: Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi.

Söyler, İ., (2007), “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler)”, **Maliye Dergisi**, (152), s.103-115.

Spackman, M., (2002), “Multi-Year Perspective In Budgeting And Public Investment Planning”, s.1-46. <http://www.oecd.org/sweden/2081306.pdf>. Erişim: 01.06.2019.

Steiss, A. W., (2003), **Stratejik Management for Public and Nonprofit Organizations**, ABD: Marcel Dekker.

Stewart, J., Walsh K., (1992), “Change In The Management Of Public Services”, **Public Administration**, (70), s. 499-518.

Şen, H., Sağbaş, İ., (2004), **Bütçe Açıkları Teori ve Türkiye Uygulaması**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Tandırcıoğlu, H., (2004), **Türkiye’de Mali Disiplinin Sağlanmasında Borç Yönetiminin Etkinliği**, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Taner, A., (2011), “Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme”, **Sayıştay Dergisi**, (83), s. 3-30.

Taner, A., (2015), “Kamuda Stratejik Yönetim ve Bütçe” **Sayıştay Dergisi**, (99), s. 29-46.

Taytak, M., Bahtiyar, E., (2015), “Hesap Verme Sorumluluğu Çerçevesinde Türk Sayıştayı’nın Rolü” **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 20 (4), s. 261-284.

Tekin, Ö. F., (2017), “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Yeni Kamu Yönetimi İlkeleri Bağlamında İncelenmesi”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi**, (14), s. 199-218.

Temel, R., (2019), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin Türk Maliyesine Getirdiği Yenilikler”, **Akademik Bakış Dergisi** (e-Dergi), (71).

Tepav, (2005), “Mali Disiplin Yeterli Mi?”, **Mali İzleme Raporu**, https://www.tepav.org.tr/upload/files/1271227968r5038.Mali_Izleme_Raporu_2005_Haziran_Butce_SonucLari.pdf. Erişim:12.03.2019.

Tiftikçi, H.D., (2007), **Bütçede Mali Disiplinin Sağlanması: Uluslararası Mali Kuruluşlarla Yürütülen Çalışmaların Değerlendirilmesi**, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Toksöz, F., (2008), **İyi Yönetişim El Kitabı**, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı Yayınları.

Toprak, D., (2008), “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 24 Ocak 1980 Kararları Işığında Değerlendirilmesi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 13 (2), s. 313-333.

Turguter, N., (2011), **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Açıklaması**, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), (2001), **Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı**. https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/26640b7b-96414c3599eccd10a9d4e51b/program.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE_26640b7b-9641-4c35-99ec-cd10a9d4e51b-m3fB7oF. Erişim: 14.04.2019.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), (2002), **Küreselleşmenin Türkiye Ekonomisine Etkileri**, Ankara.

T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP), 3 Ocak 2003, Ankara.

<https://docplayer.biz.tr/3890419-T-c-58-hukumet-acil-eylem-planı-aep.html>.

Erişim: 29.01.2019.

Usta, A., (2014), “Kamu Kurumlarında Stratejik Planlama: Önemi, Bileşenleri, Evreleri ve Uygulanabilirliği”, **Adaleti Savunanlar Stratejik Araştırmalar Merkezi Derneği Uluslararası Hakemli Dergi**, 1 (2) , s. 31-53.

Usta, E., (2011), “Mali Reform Süreci ve 5018 Sayılı Kanunun Genel Değerlendirmesi”, **Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı** içinde, Ege Üniversitesi, s. 40-50.

Uysal, Ö., (2009), **Türkiye’de Mali Disiplinin Uzun Dönem Makroekonomik Etkileri**, Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale.

Ülgen, H., Mirze, S. K., (2004), **İşletmelerde Stratejik Yönetim**, İstanbul: Literatür Yayınları.

Ünal, M. C., (2013), “Kamu Örgütleri Ne Kadar Stratejik Yönetilebilir? Strateji Kavramı, Stratejik Planlama/Yönetim, Kamu Sektöründe Uyum ve Çelişkiler”, **Amme İdaresi Dergisi**, 46 (2), s. 25-43.

Velasco, A., (1997), “Debts and Deficits with Fragmented Fiscal Policymaking,” **NBER Working Papers**, National Bureau of Economic Research, Inc.

Wang, R. F., Irwin, T. C., Murara, L. K., (2015), “Trends In Fiscal Transparency: Evidence From A New Database Of The Coverage Of Fiscal Reporting”, **IMF Working Paper**, No.15/188, s.1-37.

Wheelen, T. L., Hunger, J. D., (2012), **Strategic Management and Business Policy**, 13th Edition By Pearson.

World Bank Report, (2001), **Turkey Public Expenditure and Institutional-Review Reforming Budgetary Institutions for Effective Government**, Document of the World Bank.

Yıldırım, H., Tahtalıoğlu, H., (2016), “Türk Kamu Yönetimi Stratejik Plan Uygulamasında Sahiplenme ve Katılım Sorunları”, **Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 6 (2), s.181-196.

Yıldız, A., (2019), “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu Meselesi”, **Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 9 (1), s.1-20.

Yılmaz, H. H., (2007), **İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu: 2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi**, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı.

Yılmaz, H. H., (2014), “Kurumsal Performans Denetimi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği: Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi ve Sayıştay’ın Değişen Rolü”, **29. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sakarya, s. 351-368.

Yılmaz, K., (2003), “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması”, **Sayıştay Dergisi**, (50-51), s. 67-86.

Yılmaz, H. H., Biçer, M., (2010), “Türkiye’de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, (287), s. 33-67. Erişim: 12 Ocak 2020.

https://www.researchgate.net/publication/46530442_Turkiye'de_mali_reformlar_sonrası_degisen_politika_olusturma_planlama_butceleme_sureci_ve_orta_vadeli_harcama_sisteminin_uygulanabilirligi

Yılmaz, H. H., Emil M. F., Kerimoğlu, B., (2012), **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Mali Hizmet Yayınları.

Yükçü, S., Atağan, G., (2009), “Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 4 (23), s. 1-13.

Yükseler, Z., (2010), **Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş**, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Ankara.

Yüzbaşıoğlu, N., (2004), **2000’li Yıllarda Strateji ve Planlama**, Konya: Çizgi Kitapevi.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (2003), T. C. Resmi Gazete, 25326, 24 Aralık 2003.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, (2004), T.C. Resmi Gazete, 25531, 23 Temmuz 2004.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, (2005), T.C. Resmi Gazete, 25745, 4 Mart 2005.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, (2005), T.C. Resmi Gazete, 25874, 13 Temmuz 2005.

5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, (2005), T.C. Resmi Gazete, 26033, 24 Aralık 2005.

13 Numaralı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, (2018), T.C. Resmi Gazete, 30488, 24 Temmuz 2018.

Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, (2006), T.C. Resmi Gazete, 26084, 18 Şubat 2006, Maliye Bakanlığı, Ankara.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, (2006), T.C. Resmi Gazete, 26179, 26 Mayıs 2006, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ankara.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, (2018), T.C. Resmi Gazete, 30344, 26 Şubat 2018, Kalkınma Bakanlığı, Ankara.

http://www.yapi.hacettepe.edu.tr/dosyalar/stratejik_planlama_klavuzu.pdf.

Erişim: 03.02.2019.

<http://www.simply-strategic-planning.com/what-is-strategy.html>. Erişim: 08.04.2019.

www.tdk.gov.tr. Erişim: 10.05.2019.

<http://www.mahfiegilmez.com/2012/07/turkiyede-kamu-malisistemi.html>.

Erişim:15.08.2019.

<http://www.sbb.gov.tr/temel-ekonomik-gostergeler/#1539970123300-b0aebfc4-3e3b>

Erişim: 30.08.2019.

ÖZET
KAMU MALİ YÖNETİMİNDE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA
STRATEJİK PLANLAMANIN ROLÜ

Emine SEZER
Yüksek Lisans Tezi, Maliye (Kamu Ekonomisi) Anabilim Dalı

Küresel çapta yaşanan krizlerin temel nedeni olarak nitelendirilen mali disiplinsizlik son yıllarda pek çok ülkenin karşı karşıya kaldığı önemli sorunların başında gelmektedir. Özellikle 1980’li yıllardan itibaren yaşanan toplumsal ve ekonomik gelişmeler ile birlikte kamu mali yönetiminde etkin bir yeniden yapılanma ihtiyacı doğmuş ve mali sistemin düzenlenmesine yönelik çalışmalar zorunlu hale gelmiştir. Benzer şekilde, ülkemizde kamunun ekonomik ve siyasi alandaki işlevinin artmasıyla birlikte aşırı yükselen harcamalar sonucunda ortaya çıkan bütçe açıkları, yüksek kamu borç yükü ve mevcut kamu kaynaklarının etkinsiz kullanımı kamu mali yönetimine yönelik reform çalışmalarının hızlanmasına yol açmıştır.

Bu gelişmeler ışığında, Türkiye’de kamu mali yönetim sisteminde mali disiplinin sağlanmasına yönelik en köklü değişiklik, mali yönetim ve kontrol sistemimizi uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği normlarıyla uyumlu hale getirmek amacıyla hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun yasalaşması ile gerçekleşmiştir. Söz konusu Kanun ile ülkemizde kamu kurumlarına stratejik plan yapma zorunluluğu getirilmiş, kurumların çevresindeki değişimlere ayak uydurabilmesi ve mali saydamlık ile hesap verebilirlik ilkelerine göre hareket edebilmesi için stratejik planlama çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmeleri istenmiştir. Bu çalışmada daha çok teorik çerçevede ele alınan stratejik planlama anlayışının mali disiplinin sağlanmasındaki önemine dair farkındalık yaratılması amaçlanmakta, mali disiplinsizliğin çözümünde ele alınan mali reformların önemli bir ayağını oluşturan stratejik planlamanın etkinliği üzerinde durulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Mali Yönetimi, Mali Disiplin, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Stratejik Planlama.

ABSTRACT

ROLE OF STRATEGIC PLANNING IN ENSURING FISCAL DISCIPLINE IN PUBLIC FINANCIAL MANAGAMENT

Emine SEZER

Master's Thesis, Department of Finance (Public Finance)

Lack of fiscal discipline, which is defined as the basic cause of global crises, stands out as one of the most profound challenges encountered within countries. Particularly as of 1980s, social and economic developments have paved the way for a need to re-structure public financial management and regulations to govern financial systems have become mandatory. Since the function of the public sector in economics and politics have increased, excessive spending has occurred leading to budget deficits, high public debt and inefficient use of the existing public resources. These have accelerated the work towards reforming public financial management.

In the light of all these; the most fundamental change to ensure fiscal discipline in public financial management system in Turkey has been the enactment of Law No. 5018 on Public Financial Management and Control with a view to harmonize the public financial management and control system in Turkey with the EU norms and standards. The Law has required the public administrations in Turkey to prepare strategic plans, and the public administrations are required to carry out their activities in line with their strategic plans so that they could adapt to changes and act in line with the principles of accountability and fiscal transparency. This study aims to create an awareness concerning the role of strategic planning, which is commonly elaborated on as an abstract topic, in ensuring fiscal discipline; and to dwell upon the effectiveness of strategic planning, which constitutes a significant pillar of fiscal reforms in the resolution of lack of fiscal discipline.

Keywords: Public Financial Management, Fiscal Discipline, Law No. 5018 on Public Financial Management and Control, Strategic Planning.