



T.C.

SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK YÖNETİM

SİSTEMİ:

MALİYE BAKANLIĞI UYGULAMASI

Nazife DEMİRHAN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN

Doç. Dr. Ramazan ARMAĞAN

ISPARTA 2011



T.C.

SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK YÖNETİM

SİSTEMİ:

MALİYE BAKANLIĞI UYGULAMASI

Nazife DEMİRHAN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN

Doç. Dr. Ramazan ARMAĞAN

ISPARTA 2011

T.C
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ SAVUNMASI ve SÖZLÜ SINAV TUTANAĞI

Gönderen : MALİYE EABD Başkanlığı

Gönderilen : Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Enstitü Anabilim Dalımız **YÜKSEK LİSANS / DOKTORA** Programı öğrencisi
Nazife DEMİRHAN tez çalışmalarını sonuçlandırmış ve
kurulan jüri önünde tezini savunmuştur. Sınav tutanağı aşağıdadır.
Tez Adı Değişikliği **YAPILDI / YAPILMADI**

07.01.2011

Tarih


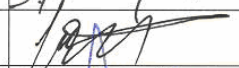
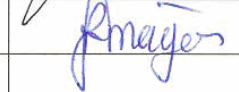
Doç. Dr. İbrahim Atilla ACAP

Enstitü Anabilim Dalı Başkanı

SINAV TUTANAĞI:

Jürimiz Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 25./39. maddesi uyarınca 07.01.2011
günü saat 10.00 'de toplanmış ve yukarıda adı geçen öğrencinin Kamu Mali Yönetiminde
Stratejik Yönetim Sistemi Maliye Bakanlığı uygulaması
konulu tezini incelemiş ve yapılan sözlü sınav sonunda **OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞU** ile aşağıdaki kararı
almıştır.

Jüri üyelerinin tespit ettiği hususların gözden geçirilmesi
koşulu ile
 kabul edilmiştir.
 KABUL RED DÜZELTME

Tez Sınavı Jürisi	Ünvanı, Adı Soyadı	İmza
Başkan	Yrd. Doç. Dr. Serpil AĞCAKAYA	
Üye	Yrd. Doç. Dr. Bekir GÖVDERE	
Üye	Doç. Dr. Ramazan ARMAĞAN	
Üye		
Üye		

Yukarıda adı geçen öğrenci Sınav Tutanağı'nda belirtildiği üzere mezun olmaya **HAK KAZANMIŞTIR / KAZANMAMIŞTIR.**

Gereğini rica ederim.

ENSTİTÜ YÖNETİM KURULU KARARI : Tarih: Karar No:

Enstitü Müdürü

MADDE-25 Tez Sınavının tamamlanmasından sonra Jüri tez hakkında salt çoğunlukla "KABUL", "RED", veya "DÜZELTME" kararı verir. Bu karar, Enstitü Anabilim Dalı Başkanlığına tez sınavını izleyen üç gün içinde ilgili Enstitüye tutanakla bildirilir. Tezi reddedilen öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir. Tezi hakkında düzeltme kararı verilen öğrenci en geç üç ay içinde gereğini yaparak tezini aynı jüri önünde yeniden savunur. Bu savunma sonunda da tezi kabul edilmeyen öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir. Düzeltme alan öğrenci bir sonraki dönemde kayıt yaptırmak zorundadır.

Madde-39 Tez Sınavının tamamlanmasından sonra Jüri tez hakkında salt çoğunlukla "KABUL", "RET" veya "DÜZELTME" kararı verir. Bu karar, Anabilim Dalı Başkanlığına tez sınavını izleyen üç gün içinde ilgili Enstitüye tutanakla bildirilir. Tezi reddedilen öğrencini Yüksek Öğretim Kurumu ile ilişkisi kesilir. Tezi hakkında düzeltme kararı verilen öğrenci en geç altı ay içinde gereğini yaparak tezini aynı jüri önünde yeniden savunur. Bu savunma sonunda da tez kabul edilmeyen öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir.

ÖNSÖZ

“Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Yönetim Sistemi: Maliye Bakanlığı Uygulaması” başlıklı bu çalışma Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Bölümü Yüksek Lisans Tezi olarak hazırlanmıştır.

Çalışmamızda gün geçtikçe pek çok alanda karşımıza çıkan stratejik yönetim sisteminin gelişim süreci ve özellikleri ele alınmıştır. Günümüzde stratejik yönetim, tüm örgütler için gerekli olan bir yönetim tarzı haline gelmiştir.

Sistematik çalışmayı ve bütüncül yaklaşımı gerektiren stratejik yönetimin gerek kamu gerekse özel sektör örgütleri gibi tüm örgütlerin performansını artıracak iddiası çalışmamıza konu olmuştur.

Çalışmamızda; stratejik yönetim kavramı, gelişimi, özellikleri, süreci, uygulamada karşılaşılan güçlükler ele alınmış, uluslararası alandaki yeri Amerika, İngiltere ve Yeni Zelanda örnekleri incelenerek ifade edilmeye çalışılmıştır. Bunların yanı sıra çalışmada; Türkiye’de stratejik yönetim sistemine geçiş sürecinde gerçekleştirilen mevzuat değişiklikleri incelenmiş ve diğer kamu idarelerine model olabileceği düşünülen Maliye Bakanlığı Stratejik Yönetim Modeline değinilmiştir.

Tezi hazırlarken yardımlarını esirgemeyen tez danışmanım Doç. Dr. Ramazan ARMAĞAN’a, mesai arkadaşım Ahmet Emre ÖZ’e, sabırlarından dolayı annem Şükran TUNÇ, eşim Haydar DEMİRHAN ve oğlum Hasan Bora DEMİRHAN’a teşekkür ederim.

Nazife DEMİRHAN

Isparta-2011

ÖZET

KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK YÖNETİM SİSTEMİ: MALİYE BAKANLIĞI UYGULAMASI

Nazife DEMİRHAN

Süleyman Demirel Üniversitesi, Maliye Bölümü,

Yüksek Lisans Tezi, 164 Sayfa, Ocak 2011,

Dünyamız; siyasal, kültürel, ekonomik, sosyal, teknolojik, yönetsel olarak birçok alanı etkileyen hızlı bir değişim sürecine tanıklık etmektedir. Değişimden etkilenen kamu yönetimi, yeni bir anlayış ile merkeziyetçilikten uzaklaşma, yerelleşme, bürokrasinin zayıflatılması, devletin küçültülmesi ve saydamlık gibi hedeflere ulaşmayı amaçlamaktadır. Bu amaçlara ulaşmak için benimsenen araç ise stratejik yönetim tekniği olmuştur. Stratejik yönetim; geleceğe yönelik amaç ve hedeflerin belirlenmesine ve bu hedeflere ulaşabilmek için yapılması gereken faaliyetlerin belirlenmesine olanak sağlayan bir yönetim tekniğidir. Çalışmada stratejik yönetim anlayışı sistem yaklaşımı ile ele alınmış, sistemin uygulama aşaması dünya ve Türk kamu yönetimi uygulamalarından örnekler verilerek anlatılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Stratejik Yönetim, Stratejik Planlama, Performans Yönetimi

ABSTRACT**STRATEGIC MANAGEMENT SYSTEM IN THE PUBLIC FINANCIAL
MANAGEMENT: THE MINISTRY of FINANCE CASE****Nazife DEMİRHAN**

Suleyman Demirel University, Finance Department

Master Thesis, 164 Pages, January 2011

Our world witnesses a rapid change process that affects many areas in politic, cultural, economical, social, technological, managerial terms. Public management which is affected by the change aims to reach some objectives such as decentralization, localization, reduction in the bureaucracy, minimization of the state and transparency. The instrument adopted to achieve these goals is the strategic management procedure. Strategic management is a management procedure that allows setting objectives and goals for the future and deciding on the activities necessary to be carried out in order to achieve these objectives and goals. In this study, strategic management approach is handled within the framework of system approach and implementation stage of the system is explained by giving examples of the Turkish public management practices and presenting best practices from the world.

Key Words: Strategic Management, Strategic Planning, Performance Management

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR DİZİNİ	x
ÇİZELGELER DİZİNİ	xii
ŞEKİLLER DİZİNİ	xiii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU MALİ YÖNETİMİ

1.1. KAMU KESİMİ	6
1.1.1. Kamu Kesiminin Kapsamı	6
1.1.2. Kamu Kesiminin Yapılanması	8
1.2. TÜRKİYE'DE KAMU MALİ YÖNETİMİ	13
1.2.1. Türk Kamu Mali Yönetimine İlişkin Gelişmeler	13
1.2.1.1. Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçiş	14
1.2.1.2. Stratejik Yönetimin Hayata Geçirilmesi	15
1.2.1.3. Parlamentonun Bütçe Sürecindeki Etkinliğinin Artırılması	16
1.2.1.4. Tahakkuk Bazlı Muhasebe Sisteminin, Mali Saydamlığın ve Hesap Verebilirliğin Önem Kazanması	17
1.2.1.5. Denetimin Ayrı Bir Disiplin Olarak Ele Alınması	19
1.2.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Gelen Yeni Kamu Mali Yönetim Anlayışı	20
1.2.2.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Öncesi Durum ve Yeni Kamu Mali Yönetim Anlayışına Geçiş Sebepleri	20
1.2.2.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Gelen Değişiklikler	22
1.2.2.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Gelen Yeni Kamu Mali Yönetiminde Kamu İdarelerini Yönlendirici Kuruluşlar . 30	

İKİNCİ BÖLÜM

STRATEJİK YÖNETİM SİSTEMİ

2.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE	36
2.1.1. Kavramsal Kargaşa	36
2.1.2. Strateji Kavramı	37
2.1.3. Stratejik Yönetim Kavramı.....	37
2.1.4. Stratejik Yönetimin Özellikleri.....	38
2.1.5. Stratejik Yönetimin Faydaları.....	40
2.1.6. Stratejik Yönetimin Araçları	41
2.1.7. Stratejik Yönetim Süreci.....	42
2.1.7.1. Stratejik Bilince Sahip Olmak.....	43
2.1.7.2. Stratejistlerin Seçimi ve Görevlendirilmesi	43
2.1.7.3. Stratejik Analiz Evresi.....	44
2.1.7.4. Stratejik Yönlendirme Evresi.....	44
2.1.7.5. Strateji Oluşturma Evresi.....	45
2.1.7.6. Stratejinin Uygulanma Evresi.....	46
2.1.7.7. Stratejik Kontrol Evresi.....	47
2.2. ULUSLARARASI UYGULAMA ÖRNEKLERİ ÇERÇEVESİNDE	
STRATEJİK YÖNETİM.....	48
2.2.1. Amerika Birleşik Devletleri’nde Stratejik Yönetim Sistemi.....	52
2.2.1.1. Federal Düzeyde Stratejik Yönetim Sistemi	53
2.2.1.2. Eyaletlerde Stratejik Yönetim Sistemi	60
2.2.2. İngiltere’de Stratejik Yönetim Sistemi	60
2.2.2.1. Stratejik Yönetime Geçiş	61
2.2.2.2. Stratejik Yönetim Sistemi.....	63
2.2.3. Yeni Zelanda’da Stratejik Yönetim Sistemi.....	69
2.2.3.1. Stratejik Yönetim Sistemine Geçiş.....	71

2.2.3.2.	Stratejik Yönetim Sistemi.....	72
----------	--------------------------------	----

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK YÖNETİM SİSTEMİ KAPSAMINDA MALİYE BAKANLIĞI UYGULAMASI

3.1.	TÜRK KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK YÖNETİM.....	78
3.1.1.	Stratejik Yönetim Sistemine Geçiş	78
3.1.2.	Türk Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Yönetim Uygulaması	89
3.1.3.	Türk Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Yönetimin Unsurları	93
3.1.3.1.	Stratejik Plan	94
3.1.3.2.	Performans Programları.....	94
3.1.3.3.	Faaliyet Raporları	96
3.2.	MALİYE BAKANLIĞI STRATEJİK YÖNETİM MODELİ	98
3.2.1.	Maliye Bakanlığı Teşkilat Yapısı.....	98
3.2.2.	Planlama Aşaması.....	104
3.2.2.1.	Hazırlık Süreci.....	106
3.2.2.2.	Durum Analizi Yapılması	107
3.2.2.3.	Misyon Bildiriminin Oluşturulması.....	110
3.2.2.4.	Vizyon Bildiriminin Oluşturulması	110
3.2.2.5.	İlkeler ve Değerlerin Ortaya Konulması.....	112
3.2.2.6.	Tema Kavramının Tespiti.....	114
3.2.2.7.	Stratejik Amaçların Belirlenmesi	114
3.2.2.8.	Stratejik Hedeflerin Belirlenmesi	115
3.2.3.	Uygulama Aşaması.....	119
3.2.3.1.	Performans Programının Hazırlanması.....	119
3.2.3.2.	Performans Programlarının Bütçe İle İlişkisi	126
3.2.3.3.	İş Planlarının Hazırlanması.....	129

3.2.4. Değerlendirme Aşaması.....	130
3.2.4.1. İzleme ve Değerlendirme Sistemi.....	130
3.2.4.2. Faaliyet Raporunun Hazırlanması	134
3.2.5. Denetim ve Kontrol Aşaması	135
3.2.5.1. İç Kontrol Sistemi Kurulması	136
3.2.5.2. Dış Denetim Sistemi.....	142
3.2.6. Maliye Bakanlığı Stratejik Yönetim Uygulamasında Karşılaşılan Güçlükler ve Çözüm Önerileri	144
3.2.6.1. Mevzuat Kapsamında Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri... 144	
3.2.6.2. Uygulama Kapsamında Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri 146	
SONUÇ.....	149
KAYNAKÇA	154
ÖZGEÇMİŞ.....	164

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BÜMKO	Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
COSO	The Committee of Sponsoring Organizations
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	Editör
GAO	General Accounting Office
GPRA	Government Performance and Results Act
GSYH	Gayrisafı Yurtiçi Hasıla
GZFT	Güçlü, Zayıf, Fırsat, Tehdit
IMF	International Monetary Fund
INTOSAI	Code of Ethics and Auditing Standards
KHS	Kamu Hizmet Sözleşmeleri
Md.	Madde
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
OECD	Organisation of European Economic Cooperation and Development
OMB	Management and Budget Office
OVP	Orta Vadeli Program
OVMP	Orta Vadeli Mali Plan
PART	Program Assessment Rating Tool
PEIR	Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme
PFPSAL	Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Antlaşması
PII	Performance Improvement Initiative

PPDPL	International Bank For Reconstruction and Development Program Document For a Proposed Loan
PPP	Public Private Partnership
PSA	Public Service Agreements
S.	Sayfa
SMART	Spesific, Measurable, Attainable, Relevant, Timely
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüd Vakfı
TODAİE	Türkiye Orta Doğu ve Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSSİDE	Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü

ÇİZELGELER DİZİNİ

Çizelge 2.1: ABD’de Bütçe Hazırlama Süreci.....	59
Çizelge 3.1: Türk Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Yönetim Çalışmaları (I)	79
Çizelge 3.2: Türk Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Yönetim Çalışmaları (II).....	81
Çizelge 3.3: Türk Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Yönetim Çalışmaları (III).....	83
Çizelge 3.4: Türk Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Yönetim Çalışmaları (IV).....	85
Çizelge 3.5: Türk Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Yönetim Çalışmaları (V)	86
Çizelge 3.6: Türk Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Yönetim Çalışmaları (VI).....	88
Çizelge 3.7: Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim Süreci.....	91
Çizelge 3.8: Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetimin Unsurları.....	93
Çizelge 3.9: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Teşkilat Yapısı.....	100
Çizelge 3.10: Maliye Bakanlığı GZFT Analizi.....	109
Çizelge 3.11: 2008-2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Plan Çerçevesi.....	117
Çizelge 3.12: Stratejik Hedef-Birim Matrisi.....	118
Çizelge 3.13: Maliye Bakanlığı Performans Programı Çerçevesi	128

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1.1: Kamu Yönetiminin Yapısı	9
Şekil 1.2: Kamu Mali Yönetiminin Yapısı	23
Şekil 2.1: Birleşik Krallıkta Kamu Hizmet Sözleşmelerinin Yapısı.....	66
Şekil 2.2: Yeni Zelanda'da Bütçeleme Süreci	74
Şekil 3.1: Maliye Bakanlığı Teşkilatı.....	99
Şekil 3.2: Maliye Bakanlığı Strateji Ağacı	129
Şekil 3.3: 2010 Yılına İlişkin İlk Çeyrek İzleme Raporu Örneği	132
Şekil 3.4: 2010 Yılına İlişkin Değerlendirme Raporu Örneği	133

GİRİŞ

Yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren dünya genelinde çoğu ülkede birçok alanda büyük değişimler yaşanmaktadır. Bu değişim alanlarından birisi de kamu yönetimidir. 1980'lerden sonra özellikle kamusal başarısızlıklarının giderilmesi için çeşitli çözüm yolları ileri sürülmüştür. En çok sorgulanan konular arasında, devletin başarısız olduğu alanların kamu sektöründen çıkarılıp özel sektör eline bırakılması demek olan özelleştirmeler yer almaktadır. Yani, özelleştirmelerle devletin aşırı şişmiş yapısı giderilmeye çalışılmış, devletin küçültülmesi girişimleri ardından elde kalanın etkinleştirilmesine çalışılmıştır. Bu sayede, yeni kamu mali yönetimi anlayışı popülerlik kazanmış ve bu anlayış çerçevesinde devletin yapısı ve farklı rolü giderek önem kazanmış ve çözüme yönelik tartışmalar, devlete girişimcilik ruhu kazandırılıp piyasaya dönük olması yönünde gerçekleşmiştir. Önerilen yeni kamu yönetimi, her ne kadar devletin verimliliğini geliştirmede kullanılacak tekniklerin bir bütünü gibi sunulsa da, aslında piyasa güçlerinin uygun koşullarda işleyişinin devlet tarafından desteklenmesi ve aynı zamanda düzenlenmesi politikalarının bir parçası olmuştur.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kaçınılmaz olarak kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasını gündeme getirmiştir. Kamu mali yönetimi alanındaki bu değişimin ana eksenlerinin; kamu kaynaklarının öncelikli kamu hizmetlerine tahsisi, tahsis edilen kaynakların öngörülen amaçlara uygun, etkin, etkili ve ekonomik bir şekilde kullanılması, idarelere ve harcama birimlerine bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde daha fazla yetki verilmesi, kamu faaliyetlerinde esnekliğin artırılması ve kaynak yönetiminde hesap verebilirlik ve saydamlığın sağlanması olduğu söylenebilir.

Kamu mali yönetim sistemine ilişkin bu yeni anlayışta özel sektör uygulamalarının kamu kesimine yansıtıldığını söylemek mümkündür. Bir yandan kamu hizmetlerinin alt yönetim kademelerinde kararlaştırılıp gerçekleştirilmesi, diğer yandan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerel idareler ve yerinden yönetim kuruluşlarına ağırlık verilmesi, kamu hizmetinin ifasında kamu ve özel sektör ortak projelerinin önem kazanmaya başlaması, kamu mali yönetimi ve kontrol sistemindeki değişimi de etkilemiştir.

Ülkemizde bütçe hakkı 1924 Anayasası ile birlikte tanınmış, kamu mali yönetim sistemine ilişkin Cumhuriyet döneminde ilk düzenleme, 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Ancak, 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Kanun'un esasları, Cumhuriyet öncesi dönemde 1910 yılından itibaren uygulanmaya başlanmış, modern bir bütçeye sahip olma yolundaki çabalar olarak 1050 sayılı Kanun'un temel ilkelerinin oluşumuna katkı sağlamıştır. Kamu mali yönetim sisteminin anayasası olan 1050 sayılı Kanun, 1927 yılından itibaren çok küçük değişikliklerle ülkemizde yaklaşık seksen yıl süre ile uygulamada kalmıştır. Bu süre içinde, dünyadaki kamu mali yönetimi ve denetimi sistemlerinde önemli değişimler yaşanmış ve uluslararası iyi uygulama örnekleri ortaya çıkmıştır.

Dünyada yaşanan gelişmelerin yanında, ülkemizde yaşanan ekonomik ve mali krizlerin, kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi alanlarındaki reform ihtiyacının daha belirgin bir şekilde ortaya çıkmasında önemli bir etkisi olmuştur. 5 Nisan 1994 Kararları ile yaşanan ekonomik krizin bertaraf edilmesi amacıyla, kamu mali yönetim sisteminde bir takım değişikliklere gidilmesi gerektiği sonucuna varılmış ve bu amaca yönelik olarak çeşitli komisyonlar oluşturulmuştur.

Kamu mali yönetimi reformunda ikinci adım; 2000-2001 yıllarında ekonomide yaşanan önemli sorunlar sonucu, uygulanmaya konulan yeni ekonomik ve mali krizi önleyici programlar ile hız kazandırılmıştır. Bu kapsamda, devletin mali işlemlerine yönelik yeni düzenlemeler getirilmiş, uzun yıllardan bu yana büyük sorun olan konular ortadan kaldırılmış, devlet borçlanması ve ihale sistemi çerçevede bir kanunla disiplin altına alınmıştır.

Kamu mali yönetim sisteminde en köklü ve bütünsel değişiklik, 2003 yılı sonunda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılması ile gerçekleştirilmiştir. Yaklaşık seksen yıldır uygulanmakta olan ancak bugünün dünyasında ortaya çıkan yeniliklerin gereklerini artık karşılayamaz hale gelen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılmak suretiyle mali sistemimizde köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesini, kullanılmasını ve hesap verilebilirliği ile mali saydamlığı sağlamak amacıyla çıkarılan bu Kanun ile kamuda stratejik yönetim sistemi gündeme gelmiştir. Kanun kapsamında ayrıca; mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme, çok yıllık bütçeleme ile iç kontrol ve iç denetim konuları yeni mali yönetim ve kontrol sistemini oluşturan temel unsurlar olarak düzenlenmiş bulunmaktadır.

Stratejik yönetim; bir organizasyonun hedeflerine ulaşabilmesi için gerekli araştırmaların, incelemelerin, planların yapılması, bunların uygulanması ve süreç içerisinde izlenmesi, değerlendirmeler yapılmasını ve bu sayede performansın artırılıp istenen düzeyi sağlayan bir süreçtir. Amacı ise organizasyonun gelecekteki performansının artırılması, karlılık ve verimliliğin yükseltilmesi, kaynakların en etkili bir şekilde dağıtılmasıdır.

Stratejik yönetim sisteminin özünde, yöneticilere yönetme imkanı vermek suretiyle onların kaynak kullanımı ve amaca ulaşma konusunda belli bir esneklik içinde hareket edebilmelerine olanak sağlamak vardır. Bu yaklaşımın tam olarak uygulaması söz konusu olduğunda; yöneticilere ulaşmak istenen amaçları ortaya koyduktan sonra genel bir bütçe tahsis edilir ve bu bütçenin nereye, nasıl harcanacağı konusunda yönetici serbest bırakılır, ancak doğacak sonuçtan sorumlu tutulur.

Stratejik yönetim sisteminin tamamlayıcı ve olmazsa olmaz unsuru, yetki devri ve esneklikle birlikte getirilecek olan hesap verme sorumluluğudur. Bir taraftan yöneticilere yetkiler devredilip esneklik imkanı sağlanırken, diğer yandan hesap verme sorumluluğu olabildiğince güçlendirilmelidir. Geleneksel yaklaşımda sorumlular ve sorumluluk alanları kaybolmakta iken bu yaklaşımda kimden ve neye göre hesap sorulacağı veya başarı ve başarısızlık kriterleri ve bunların sorumluları belirgin şekilde tanımlanmıştır.

Bu çalışmanın amacı; ülkemizde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kanuni altyapısı oluşturularak uygulanan stratejik yönetim sisteminin unsurlarını, amaçlarını ortaya koyarak çeşitli ülkelerin stratejik yönetime geçiş çabalarını, stratejik yönetim anlayışlarını genel hatlarıyla incelemek ve Türkiye’de

uygulanan sistemin Maliye Bakanlığı Stratejik Yönetim Modeli ışığında somutlaştırmaktır.

Bu çalışma ile dünyada uygulaması ön plana çıkan ve Türkiye’de uygulanma aşamasında olan stratejik yönetim sisteminin, unsurlarının ve amaçlarının ortaya konulması ve dünya uygulamalarıyla karşılaştırılması ile sistemin tam olarak anlaşılması ve özellikle Türk kamu mali yönetiminde stratejik yönetim uygulamalarına katkı sağlanması düşünülmektedir.

Stratejik yönetim sistemiyle ilgili kullanılan kavramlar ve unsurlar ülke uygulamalarında farklılık göstermektedir. Bu nedenle çalışmada yasal zemini 5018 sayılı Kanun ile oluşturulan, Türk kamu yönetiminde uygulanan stratejik yönetim sisteminin ne olduğu ele alınmıştır. Bunun dışında çalışmada sistemin daha etkin uygulanabilirliği için özellikle seçilmiş bazı ülkelerindeki uygulamalar, yapılan literatür taraması vasıtasıyla elde edilen kaynaklar kullanılarak genel hatlarıyla ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Çalışma, mümkün olduğunca sistemin makro düzeyde anlaşılabilmesini sağlayacak şekilde ve gerekli görüldüğü ölçüde konulara değinilmiştir. Sistemin daha etkin uygulanabilirliği ise seçilmiş ülkelerindeki uygulamalar ve Türk kamu mali yönetiminde gerçekleştirilen düzenlemeler açısından değerlendirilmiştir.

Ülkemizde kamu sektöründe ve uygulama örneği olarak Maliye Bakanlığı’nda Stratejik Yönetim Modelinin ana unsurları; stratejik planlar, performans programları, faaliyet raporu, iç kontrol, iç ve dış denetimdir. Bu unsurlar 5018 sayılı Kanununda ve bu Kanuna ilişkin hazırlanan ikincil mevzuatlar ile ele alınmış fakat bu enstrümanların yanında henüz mevzuatla desteklenmemiş izleme ve değerlendirme raporları ile operasyonel planlar gibi enstrümanlarda bulunmaktadır.

Tez çalışması üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde kamu mali yönetimi konusu ele alınmıştır. Ekonomik hayatta yer alan iki temel sektörden biri olan kamu ekonomisinde en önemli aktör devlettir. Devletin varlık nedeni, ekonomiye müdahalesinin nedenleri ve iktisadi rasyonalitesi, ürettiği mal ve hizmetler ve alternatif üretim yöntemleri, etkinlik ve eşitlik sonuçlarına yönelik etkisi, sosyal seçim, kamu gelirleri ile kamu harcamalarının tasnifi ve iktisadi etkileri

gibi konular, kamu ekonomisinin konularını oluşturmaktadır. Bu bölümde halk ve örgütler tarafından yürütülen faaliyetleri organize eden kamu kesimi kavramı, kapsamı ve yapılanması incelenerek anlatılacaktır. Bölümde ayrıca, ülkemizde kamu mali yönetimine ilişkin yaşanan gelişmelere ve ülkemizin benimsediği yeni kamu mali yönetim anlayışına değinilmiştir.

İkinci bölümde stratejik yönetimin kavramsal çerçevesi ayrıntılı olarak ortaya konulmuştur. İlk olarak stratejik yönetim kavramının kapsamı, özellikleri, araçları, amaçları ve takip edilen süreç ile ortaya konulmuştur. Daha sonra stratejik yönetim sisteminin tam olarak anlaşılabilmesi amacıyla uluslararası uygulama örnekleri incelenmiştir.

Üçüncü bölümde, Türk kamu yönetiminde stratejik yönetim sistemi ele alınmıştır. İlk olarak Türkiye’de stratejik yönetime geçiş süreci anlatılmıştır. Daha sonra Türk kamu yönetiminde stratejik yönetim sistemi; anlayış, faydaları, uygulama güçlükleri, süreç açılarından ele alınarak ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir. Son olarak Türk kamu yönetiminde stratejik yönetim sistemi Maliye Bakanlığı örneği ile somutlaştırılmıştır. Planlama, Uygulama, Değerlendirme ve Denetim-kontrol aşamalarından oluşan Maliye Bakanlığı Stratejik Yönetim Modeli ile uygulama sırasında karşılaşılan sorunlar detaylı şekilde ele alınmıştır.

Sonuç bölümünde ise stratejik yönetim sistemi; Türk kamu yönetimi uygulamaları açısından değerlendirilmiş, yaşanan sorunlara değinilmiş ve sistemin daha etkin uygulanabilirliğini sağlamak adına birtakım önerilerde bulunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU MALİ YÖNETİMİ

1.1. KAMU KESİMİ

Ekonomik hayatta iki temel sektörden söz edilebilir. Bunlar özel sektör ve kamu sektörüdür. Kamu ekonomisinde en önemli aktör devlettir. Devletin varlık nedeni, ekonomiye müdahalesinin nedenleri ve iktisadi rasyonalitesi, ürettiği mal ve hizmetler ve alternatif üretim yöntemleri, etkinlik ve eşitlik sonuçlarına yönelik etkisi, sosyal seçim, kamu gelirleri ile kamu harcamalarının tasnifi ve iktisadi etkileri, kamu ekonomisinin başlıca konularını oluşturmaktadır. (Güran, 2005:5)

Bu bölümde kişi ve kuruluşlar tarafından yürütülen faaliyetleri organize eden kamu kesimi kavramı, kapsamı ve yapılanması incelenerek anlatılacaktır.

1.1.1. Kamu Kesiminin Kapsamı

Devletin ve diğer kamu kuruluşlarının kamusal ihtiyaçları karşılamak için yaptıkları devamlı faaliyetlere, kamu hizmeti denilmektedir. Devlet, bu hizmetleri yerine getirebilmek için idari birimler halinde örgütlenmiştir (Türk, Kamu Maliyesi, 1996:10). Bu idari birimler, kamu idaresi olarak devletin belli bir tür organlarını, kuruluşlarını ve faaliyetlerini ifade etmektedirler. Kamu hizmetleri kamu idarelerinin harcama yapmasını gerektirmekte, bu ise kamu harcamaları yoluyla gerçekleştirilmektedir. Kamu ihtiyaçlarının tatmini için yapılan kamu harcamaları kamu gelirleri ile finanse edilmektedir. Devletin kamu harcamaları ve kamu gelirlerinden oluşan mali hayatı bütçe çerçevesinde gerçekleşmektedir. (Türk, Kamu Maliyesi, 1996:11)

Kamu kesimi, hem halka yönelik faaliyetlerin yürütülmesini organize eden örgütlenmeyi hem de organize edilen örgütler tarafından yürütülen faaliyetleri kapsar. Kamu kesiminin kapsamı, kamu harcamaları, kamu gelirleri ve bütçe eliyle ekonomi içerisindeki yerinin ve büyüklüğünün belirlenmesi açısından önem arz etmektedir. Kamu kesiminin kapsamı tarih boyunca ortaya atılan görüşler

çerçevesinde farklılık göstermiştir. Kapitalist ülkelerde kamu kesiminin kapsamı daraltılırken sosyalist ülkelerde göreceli olarak genişletilmektedir. (Mutluer, Öner ve Kesik, 2006:115)

Kamu kesiminin genişliğini belirleyen temel unsur, devletten beklenen görevlerin, devlet amaçlarının neler olduğuna ilişkin, toplumu oluşturan bireyler ve kurumlarca varılan uzlaşmadır. Devletin toplumun-ekonominin bütününe kapsayan çok yönlü politikalar izleyebilecek tek örgüt olması, çağdaş toplumlarda devletten beklenen görevlerin sayısını bir hayli genişletmektedir. (Uluatam, 2005:17)

Kamunun üzerine düşen fonksiyonların sürekli değişmesi nedeniyle, kamu kesiminin sınırlarını değişmez bir biçimde saptayabilmek oldukça güçtür. Teorik olarak kamu kesiminin büyüklüğünü tespitite, kamu gelirlerinin ülkenin toplam hasılası içindeki yeri, kamu harcamalarının ülkenin toplam harcamalarına oranı, kamu kesimi tarafından yaratılan tüm hasıla ile karşılaştırılması ve kamu kesiminde istihdam edilenlerin sayısının toplam istihdam edilenlerin sayısına oranı gibi bazı ölçüler kullanılabilir. Bu ölçülerden hangisi ele alınırsa alınsın veya tümü birlikte değerlendirilsin birçok ülkede kamu kesiminin büyük boyutlara ulaştığı görülecektir. Kamu kesiminin kapsamının genişlemesinde hangi malların kamu kesimi ve hangi malların özel kesim tarafından üretileceği sorusu özel bir öneme sahiptir. Bir ülkede üretilen mallar ve hizmetler üç grupta toplanabilir. (Mutluer, Öner ve Kesik, 2006:116)

Tam kamusal mal ve hizmetler öyle mal ve hizmetlerdir ki, faydası birimlere bölünerek pazarlanamaz; bu yüzden bunlara karşı kişisel bir talep doğmaz ve bunlar için bir piyasa fiyatı oluşmaz. Bu halin sonucu olarak, sosyal malların tüketiminde rakip olmama (non-rivalness) durumu ortaya çıkmakta, bir diğer söyleyişle, özel mallarda olduğunun aksine, tam kamusal malı tüketen bir kimse aynı maldan diğerinin de aynı oranda faydalanmasına engel olmamaktadır. Bu özellik sözü geçen mal ve hizmetlerin mahiyetinden, diğer bir deyimle faydasının kolektif bir karaktere sahip olmasından ileri gelir. (Nadaroğlu,1978:26)

İkinci tür mal ve hizmetler, kamusal nitelik taşıdığı halde, içsel faydası birimlere bölünebilen, yani fiyatlandırılabilen mal ve hizmetler yarı kamusal mal ve hizmetlerdir. Eğitim ve sağlık gibi hizmetler, yarı kamusal malların en klasik

örnekleridir. Yarı kamusal mal ve hizmetlerin bireye sağladığı yarar dışında topluma sağladığı yararlar da söz konusudur. Dışsal fayda olarak adlandırılan bu olumlu etki ile hizmetin yerine getirilmemesi halinde bireye olan zararı yanında topluma olan maliyetinin de dikkate alınması bu tür mal ve hizmetlerin devlet tarafından üretilmesini gerekli hale getirmektedir.

Son olarak, özel mallar niteliğinde olmakla birlikte, toplumsal refahın artmasını ve yaygınlaşmasını sağlayan erdemli mallar yer almaktadır. (Öztürk,2004:175)

1.1.2. Kamu Kesiminin Yapılanması

Kamu kesiminin yapılanmasına, ülkenin siyasi, coğrafi, ekonomik ve sosyal durumları biçim verir. Bu noktada kapitalist veya sosyalist sistemlerin farklı devlet yapılanmaları öngördüğü gibi merkezi ve federal devletlerde kamu kesiminde farklı yapılanma biçimlerine sahiptirler. (Mutluer, Öner ve Kesik, 2006:118) Ayrıca devletin üstlendiği hizmetlerin tümünün sağlanması bütün ülkeye yayılan ve çok sayıda kamu personeli kullanan bir devlet örgütünün varlığını gerektirir.

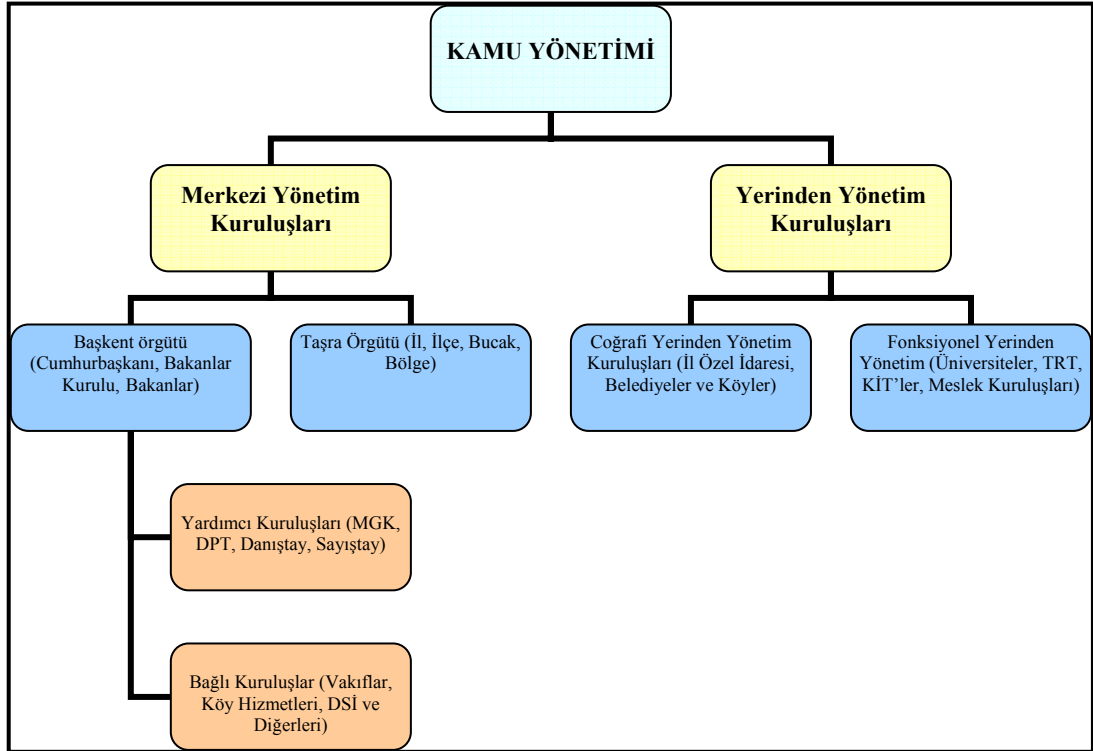
Uygulamada bu yapılanma için iki temel görüşte birleşilmektedir. Merkezi ve adem-i merkeziyet olarak tanımlanabilen bu seçenekler, devlet kesimi içinde görev ve yetkilerin dağılımı ile ilgili iki farklı anlayıştan hareket eder. Merkeziyetçi örgütlenmede devletin yüklendiği tüm görevler ve bunları yerine getirebilmek için kullanılacak tüm araçların merkezi devlet örgütünde toplanmasını önerir. Adem-i merkeziyetçi görüş ise mümkün olduğunca çok sayıda görevin ve bu görevlerin ifası için gerekli araçların merkezi devlet dışında, bu örgütten kısmen ya da tamamen bağımsız örgütlere bırakılmasını ister. (Uluatam, 2005:51-55)

Merkezi bir örgütlenme içinde bütün hizmetler bir merkezde toplanmış ve karar alma ile kararları uygulama yetkisi, ilke olarak merkezi otoriteye bırakılmıştır. Böyle bir düzenlemede hizmetler merkez hiyerarşisine dahil olan, bir başka deyişle bir idari özerkliğe sahip olmayan kamu görevlileri tarafından yürütülür Adem-i merkezi merkeziyetçi bir örgütlenme de ilgili kuruluşların idari ve mali özerkliğe sahip olmaları asıldır. Bunun sonucu olarak da adem-i merkeziyetçi örgütler bir tüzel kişiliğe sahip oldukları gibi kendilerine ait bir bütçeye sahiptirler.

Adem-i merkeziyetçi bir örgütlenme iki şekilde uygulanabilmektedir.

- Yer bakımından adem-i merkeziyet (yerel idareler)
- Hizmet bakımından adem-i merkeziyet (özerk kuruluşlar)

Şekil 1.1: Kamu Yönetiminin Yapısı



Kaynak: Eryılmaz, 2002:84

Yer bakımından adem-i merkeziyetçi örgütlenmenin temel nedeni, vatandaşların siyasal karar alma sürecine katılımları dolayısıyla demokratik bir rejimin somut olarak uygulanmasını gerçekleştirmesi, yerel ihtiyaçların merkez örgütünden daha yakın ilişki içerisinde bulunan bir yerel idare içerisinde çözülmesinin mümkün olmasıdır. Ayrıca merkezi hükümet günümüzde birçok ülkede son derece büyümüştür. Bu durum aşırı büyüyen örgütlerde olduğu gibi yoğun bir bürokrasi ve kırtasiyeciliğin kamu kesiminde de artmasına neden olmuştur. Bazı hizmetlerin maliyetinin yerel düzeyde yerine getirilmesi neticesinde azaltılabileceği yerel idare oluşumunun bir diğer sebebidir.

Hizmet bakımından adem-i merkeziyetçi yapının nedenleri ise, günümüz karmaşık toplum yapısı içinde merkezi yönetimin karar almada çok yetersiz

kalmasıdır. Merkezi yönetimin ağır karar alma ve geniş denetim nitelikleri, özellikle iktisadi niteliği ağır basan hizmetler açısından önemli bir sakınca oluşturmaktadır. Ayrıca bazı hizmetlerin siyasi iktidarın etkisinden uzak olarak yerine getirilmesi toplum tarafından önemli bir gereksinim olarak görülmektedir. Merkez bankası, radyo televizyon gibi kurumların bu etkiden uzak bir şekilde yönetilmesi gerekliliği örnek teşkil etmektedir.

Ülkemiz açısından kamu kesimi örgütlenmesi ele alınacak olursa; merkezi yönetim, mahalli idareler, hizmet yerinden yönetim kuruluşları kamu meslek kuruluşları ve bağımsız idari kuruluşlar şeklinde bir yapılanma mevcuttur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile örgütlenme yeniden düzenlenmiştir. Bu kanunla ayrıca genel yönetimin kapsamı yeniden belirlenmiş, bütçe türleri yeniden tanımlanmış ve bütçe türleri belirlenmiştir. (Arcagök ve Erüz, 2006:30)

Merkezi yönetim, tüm kaynakların merkezde toplandığı ve idarenin topluma sunacağı hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden yürütüldüğü yönetim şeklidir. Bu yönüyle merkezi yönetim, merkezi idare tarafından sunulacak hizmetlerin belli bir bölümünden sorumlu olan bakanlardan ve bakanları koordine etme görevi yanında pek çok hizmetten sorumlu kılınmış olan Başbakan'dan oluşan Bakanlar Kurulu ile Cumhurbaşkanını, diğer bir deyişle devlet tüzelkişiliğini ifade etmektedir.

Merkezi yönetim, sayıları sınırlı ve belirli yetkililerden oluşan başkent teşkilatı yanı sıra idari hizmetlerin tüm ülke geneline yayılmasına yönelik kurulmuş olan ve kendisine “hiyerarşi” adı verilen bir hukuki bağla bağlı taşra teşkilatından oluşur. Taşra teşkilatının başı ve yerelde devletin ve hükümetin temsilcisi olan vali ile valiye karşı sorumlu olan kaymakamlar, il müdürleri (il idare şube başkanları) ve bucak müdürleri merkezi idarenin taşra teşkilatını oluşturmaktadır.

Merkezden yönetim ilkesinin, güçlü bir devlet yönetimi sağlama ve hizmetleri daha az harcama ile rasyonel ve yeknesak bir biçimde yürütme avantajları olmasına karşın; bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açması, hizmetlerin yerel ihtiyaçlara göre görülmesini zorlaştırması ve demokratik ilkelere uygun düşmemesi gibi birtakım sakıncaları da bulunmaktadır. (Gözübüyük, 1971:71-72)

Kamu hizmetlerinin merkezi idareye dahil olmayan kamu tüzelkişileri tarafından görülmesine yerinden idare denilmektedir. Yerinden idare kuruluşları anayasa veya kanunla kurulurlar. Yerinden idarede icrai kararlar merkez teşkilatı dışında alınmakta, hiyerarşik yönden merkeze bağıllık ise söz konusu değildir.

Mahalli idareler; mahalli ve müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulmuş kamu tüzel kişileridir ve Anayasamızın 127'nci maddesi ile düzenlenmiştir. İl özel idaresi, belediye idaresi ve köy idaresi olmak üzere üç türdür.

Mahalli idarelerin özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- Tüzel kişiliğe haiz özerk kuruluşlardır.
- Karar organları seçimle işbaşına gelirler.
- Görevleri yasa ile belirlenir.
- Genel yönetimin mahalli idareler üzerinde idarenin bütünlüğünü sağlama, toplum yararının korunması amacı ile vesayet yetkisi vardır.
- Görevleri ile orantılı gelir kaynakları vardır.(Kestane, 2002;3)

Hizmetsele kamu kuruluşları, merkezi ve yerel yönetimlerin günümüzdeki durağan ve karmaşık yapıları ve bazı kamusal hizmetlerinin hızlı ve siyasi baskılardan uzak bağımsız otoriteler tarafından sunulması gerekliliği sebebiyle devlet örgütlenmesi içerisindeki yerini almıştır. Genel olarak hizmetsele kamu kurumlarının özelliklerini; merkezi veya yerel kamu yönetimi kurumlarına bağılı olma, uzmanlık alanlarında kurulma, yetki ve görevleri kuruluş amacıyla sınırlı bulunma, mal varlıklarının devlet statüsünde sayılması şeklinde belirlemek mümkündür. (Mutluer, Öner ve Kesik, 2006:118)

Anayasanın 135. maddesine göre, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında gizli oyla seçilen kamu tüzel kişilikleridir. Maddede ayrıca kamu kurumu niteliğindeki meslek

kuruluşları ve üst kuruluşlarının, kanunla kurulabileceği, tüzel kişiliğe sahip olabileceği, belirli meslek mensuplarını kapsamına alacağı, organlarının seçim yolu ile iş başına geleceği ve amacı dışında faaliyette bulunamayacağı gibi bazı hükümlere yer verilmiştir. (1982 Anayasası, 1982:Md.135)

Devletin klasik idari örgütlenmesinin dışında kalan ve bağımsız idari kuruluşlar olarak adlandırdığımız yapılanmalar ülkemizde 1980’li yıllardan sonra kurulmaya başlanmıştır. 1982 Anayasası’nın 167.maddesinin ilk fıkrası, “Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler” şeklindedir. Anayasanın 167. maddesi ile devlete verilen görevin kapsamında, yukarıda sayılan alanlarda gerek kamu kesiminin gerekse özel kesimin faaliyetlerini düzenlemek, denetlemek, aykırı davranışların yapılmasını müeyyideler yoluyla önlemek bulunmaktadır. Anayasada belirtilen sebeplere ek olarak, 1980’lerden itibaren ülkemizi de etkisi altına alan küreselleşmenin etkisiyle devletin sunduğu hizmetlerin azaltılması, KİT’lerin özelleştirilmesi sürecine girilmiştir. Ancak bu hizmetlerin özel sektörün eline geçmesi nedeniyle oluşabilecek özel tekelleri engellemek amacıyla, uluslar arası kuruluşların ve konjonktürün de etkisiyle kamu otoritesi düzenleme yapmak amacıyla bağımsız idari kuruluşların kurulması yoluna gitmiştir.

Bağımsız idari kuruluşların özellikleri ile ilgili olarak şunlar söylenebilir:

- Kanun ile kurulurlar.
- Kamu tüzel kişiliğini haizdirler. Bu hususta kaynağını Anayasadan almaktadırlar, idari ve mali özerkliğe sahiptirler.
- Faaliyetleri ile ilgili alanlarda düzenleme yapma yetkileri bulunmaktadır.
- Görev alanları ile ilgili konularda kurum ve kuruluşlara görüşlerini bildirerek danışma işlevlerini yerine getirirler.
- Kendi görevleri ile ilgili alanlarda idari ve parasal yaptırımlar uygulama konusunda geniş yetkilerle donatılmışlardır.
- Kendi alanları ile ilgili uyuşmazlıkların çözümünde yetkilendirilebilirler.

- Yasalar ve kendi düzenlemeleri ile getirilen kurallara uyulmasını sağlamak durumundadır. Bu nedenle gerekli bilgi ve belgeleri istemek, gerektiğinde yerinde inceleme yapmak yetkileri vardır. (Karakaş, 2008:110-112)

1.2. TÜRKİYE'DE KAMU MALİ YÖNETİMİ

Kamu mali yönetimi; kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ile süreçlerden oluşan bir bütündür. (Arcagök ve Erüz, 2006:29)

Bu bölümde ülkemizde kamu mali yönetimine ilişkin gelişmeler ve yeni kamu mali yönetim anlayışı incelenecektir.

1.2.1. Türk Kamu Mali Yönetimine İlişkin Gelişmeler

Günümüzde birçok ülkede kamu mali yönetimi alanında önemli düzenlemelere gidilmekte, kamusal amaçları daha etkili bir şekilde gerçekleştirebilmek amacıyla kurallar, roller ve yönetim bilgilerinin değiştirilmesini içeren reformlar hayata geçirilmektedir. (Dorotinsky, 2005a:2) Bu değişim içerisinde kamu kesiminin ekonomik ve mali faaliyetlerde bulunması bir önceki dönemden farklı olarak daha profesyonel bir çabayı ve yaklaşımı gerektirmiştir. (T.C. Maliye Bakanlığı BÜMKO, 2004:68)

Ancak dünyada, kamu mali yönetim reformlarının bazı ortak özellikleri vardır; kamu mali yönetim reformları, üç temel unsuru etkilemek üzere gerçekleştirilmektedir. Bunlar; toplam mali disiplin, stratejik önceliklere göre kaynakların dağıtımı ve kullanımı ile kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanmasıdır. Bunları gerçekleştirebilmek için de yüzyıldır devam eden bütçe reformları, kamunun üç temel fonksiyonunu yeniden formüle etmek üzerinde yoğunlaşmıştır. Bunlar; kamu kaynaklarının kontrolü, orta vadeli kaynak tahsisi ve kaynakların yönetimidir. (The World Bank, 1999:2)

Kamusal nitelikli politikalar sonucu ortaya çıkan kaynak dağıtımı esas olarak politik bir süreç sonunda belirlenmekte, hazırlanmasından uygulamasına, muhasebesinden raporlanmasına kadar olan bütçe süreci bu karar alma sürecinde

mali disiplini sağlamada en önemli rolü üstlenmektedir. Bütçelerin mali disiplini sağlama noktasındaki başarısı ile ülkelerin sahip olduğu gelişmişlik düzeyinin paralellik göstermesi beklenir. İyi uygulama örneklerinden alınan dersler ışığında kamu mali yönetim alanındaki temel noktaları belirleyen yetki ve sorumlulukların altını çizen çerçeve bir yasanın gerekliliği genel kabul görmüş bir yaklaşımdır. Dünyada kamu mali yönetimi alanında ortaya çıkan gelişmeleri şu başlıklar altında toplamak mümkündür. (T.C. Maliye Bakanlığı BÜMKO, 2004:60)

- Orta vadeli harcama sistemine geçiş,
- Stratejik yönetimin hayata geçirilmesi,
- Parlamantonun bütçe sürecindeki etkinliğinin artırılması,
- Tahakkuk bazlı muhasebe sisteminin, mali saydamlığın ve hesap verebilirliğin önem kazanması,
- Denetimin ayrı bir disiplin olarak ele alınmasıdır.

1.2.1.1. Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçiş

İyi hazırlanmış bir bütçenin, hükümetlerin gelecek yıllarla ilgili projeksiyonlarını ve taahhütlerini içermesi ve bütçe yılını taşan ve bütçeyle ilgisi olan ekonomik faaliyetleri ve onların sonuçlarını da öngörmesi gerekmektedir. Ekonomik sonuçların geçmiş ve gelecek dönem bütçe uygulamalarını etkileyebilmesi, tek bir yılı baz alarak hazırlanan bütçelerin özellikle politika üretimi anlamında iyi sonuçlar vermesi beklenmemelidir. (T.C. Maliye Bakanlığı BÜMKO, 2004:70)

Orta vadeli kaynak tahsisi, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin reform sürecinde “Çok Yıllı Bütçeleme”, “Orta Vadeli Harcama Sistemi” gibi değişik isimlerle ele alınmıştır. Söz konusu farklı isimlendirmelere rağmen reforma ilişkin temel unsurlar değişmemektedir. Ülkemizde ise kamu mali yönetim reformunun yasal dayanağı olan 5018 sayılı Kanunda bu yeni uygulamaya çok yıllık bütçeleme olarak yer verilmektedir. Çok yıllık bütçe; salt olarak birkaç yıllık bütçe ödeneklerinin planlanması değildir. Çok yıllık bütçeleme genellikle hazırlanan bütçenin uygulama

yılı ve bu yılı takip eden iki yılı içerisinde alan bir dönemi kapsar. Bu süreç temelde üç yapı üzerine kurulmuştur. **Birincisi**, makroekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılacak toplam kaynağın yukarıdan aşağıya (top-down) tahmin edilmesi; **ikincisi**, hem devam etmekte olan ve hem yeni uygulanacak olan faaliyet ve projelerin maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesi; **üçüncüsü** ise, toplam kaynaklarla bu maliyetleri karşılaştıran bir süreçtir. Böyle bir uygulamanın getirdiği en önemli yenilik sunulacak kamu hizmetlerinin büyüklüğünün, eldeki mevcut kaynaklara göre çerçevesinin çizilmesi, bir diğer deyişle karar alma mekanizması ile eldeki kaynak paketinin sıkı bir ilişki içinde olması ve bunun doğal bir sonucu olarak da kaynakların belirlenen stratejik önceliklere göre dağıtımının yapılmasıdır. (Mutluer, Öner ve Kesik, 2006:171)

Ayrıca çok yıllık bütçeleme, hem hedefleri koyma bakımından hem de bütçe denetimlerinin bir yıla veya bir sonraki yıla yönelik olması durumunda bütçe kontrollerinin daha kolay aşılabilmesi bakımından önemlidir. (T.C. Maliye Bakanlığı BÜMKO, 2004:70)

1.2.1.2. Stratejik Yönetimin Hayata Geçirilmesi

Kamu mali yönetimi alanında, özellikle 1970'li yıllardan itibaren daha fazla hizmet talep eden fakat daha az vergi ödemek isteyen vatandaşların yön verdiği bir değişim söz konusu olmuştur. Bu durum kamu hizmetlerinin daha etkili, verimli ve hesap verilebilir bir şekilde sunulması imkanlarının sorgulanmasına neden olmuştur. Genişleyen kamu hizmet alanlarını daha fazla finanse edemeyen devlet var olan anlayışını ve yapısını değiştirmek zorunda kalmış, kamu sektörünün piyasada yer alan diğer aktörler gibi bir işletme mantığı içerisinde hareket etmesi fikri gündeme gelmiştir. Bu durum kamu hizmetlerinde kalitenin artırılması, küresel ekonominin gereklerine uygun olarak kamu sektörünü rekabetçi bir yapıya kavuşturmak, kamu hizmetlerinin daha etkili, verimli ve ekonomik sunulmasını sağlamak, kamu harcamalarını azaltmak, devlet vatandaş arasındaki ilişkiyi iyileştirmek, geliştirmek, vatandaşların artan kamu hizmeti taleplerine yanıt vermek gibi amaçlarla ifade edilmiştir.

Yukarıda değinilen amaçların hayata geçirilmesi için kamu idarelerinin bir yol haritasına sahip olması, kaynakların ve imkanların sistematik bir şekilde kullanılması gerekmektedir. Stratejik yönetim sürecinde, mevcut kaynaklar hizmet talepleri, talepteki değişim ve hizmet önceliklerine uygun bir değerlendirme yapılmak suretiyle sunulacak hizmetlerde etkinlik ve kalitenin artırılması yolları aranır ve bir taraftan da mevcut kaynakların geliştirilmesine çalışılır.

Bu aşamada ilk olarak stratejik planlama ile kamu idarelerinin kaynaklarını uzun ve orta vadeli hedefler bağlamında belirlemeleri ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmaları öngörülmüştür. Ayrıca stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme uygulamaları ile kamu idareleri düzeyinde bir orta vadeli harcama çerçevesi oluşturulmuş olacaktır.

Stratejik yönetim, stratejik planlama ve uygulamayı; bütçeleme, performans ölçümü, yönetimi ve değerlendirmesi ve bu unsurlar arasındaki ilişkileri ve geri dönüşleri kapsamaktadır. (Bryson, 2003:38-39)

Bütün bu süreç ile yapılmak istenen kamusal değer oluşturulması ve bu kamusal değer oluşturma eylemi ile ilgili kurumsal düzeyde sorumlulukların ortaya konulmasıdır. Stratejik yönetimin bir sistem çerçevesinde ele alınması ve uygulanması her ülkede farklılık göstermiştir. Ülkemizde stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, izleme ve değerlendirme ve sonuçların raporlanması stratejik yönetim sisteminin içeriğini oluşturmaktadır. Bu konu ile ilgili detaylı açıklamalara ilerleyen bölümlerde yer verileceği için kısaca değinilmiştir.

1.2.1.3. Parliamentonun Bütçe Sürecindeki Etkinliğinin Artırılması

Son yıllarda, dünyanın pek çok ülkesinde mali performanslar, bütçe hedefleri, adil vergi politikaları ve mali şeffaflıklara daha fazla önem verilmeye başlamıştır. Finansal krizlerin başlamasıyla birlikte kamu bütçeleri için yeni denetim ve gözetim araçları geliştirilmiştir. Aynı zamanda, parlamentoların bütçe sürecindeki rolü pek çok ülkede büyük değişikliklere uğramıştır. Örneğin, yeni gelişmeler, özellikle AB ülkelerinde, hükümetlere parlamentoyu bütçe performansı ile ilgili düzenli olarak bilgilendirme sorumluluğu yüklemiştir. Parlamentoların bütçe komisyonlarındaki bütçe görüşme ve değerlendirme sürecinin önemi artmıştır. Bütçeler üzerinde hukuki

denetimden ziyade performans denetimi önem kazanmıştır. Bazı ülkelerde bir mekanizma getirilerek bütçenin makro büyüklükleri için komisyondan önce siyasi tartışmaların yapılması uygulamasına geçilmiştir.

Ayrıca, bütçe ile ilgili komisyonların, mali büyüklükler, mali hedefler ve program ödenekleri konusundaki yetkilerinin artırılması ve bu komisyonların bilgi üretme ve değerlendirme kapasitelerinin artırılması gibi geçmişte olmayan yeni mekanizmalar gündeme gelmiştir. Söz konusu bütçe gelişmeleri, genellikle daha geniş kapsamlı bir kamu mali reformunun parçası olarak ele alınmaktadır. Bu çerçevede reform süreci; yasama organı ve ilgili komisyon ve/veya komisyonların ötesinde, yürütme ve hesap mahkemesini de (Sayıştay) kapsayan bir bütünün içinde ele alınabilmektedir.

Türkiye de benzer bir süreçten geçmektedir. Türk bütçe sistemi ve süreci; 5018 sayılı Kanun ile modernize edilerek bütçelemede performans yaklaşımı geliştirilmiştir. Bu bağlam içinde bütçe sürecinde TBMM'nin rolü önemli ölçüde artmıştır. Yeni bütçe yaklaşımı TBMM'nin teknik kapasitesinin güçlendirilmesini, bütçe ve uygulama sonuçlarını uygun bir biçimde inceleyebilmesini mümkün kılacak prosedürün oluşturulmasını gündeme getirmiştir. (http://www.tbmm.gov.tr/sempozyum/butce/sempozyumun_amaci.htm)

Söz konusu Kanunla bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Döner sermaye işletmeleri ve fonlar ilgili oldukları idarelerin bütçelerine dahil edilmiştir. Ayrıca Kanunun kapsamı uluslararası sınıflandırmalara uygun olarak genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri olarak belirlenmiştir. (Kesik, 2006:133)

1.2.1.4. Tahakkuk Bazlı Muhasebe Sisteminin, Mali Saydamlığın ve Hesap Verebilirliğin Önem Kazanması

Türk kamu mali yönetim sistemini iyileştirmek ve çağdaş kamu yönetim ilke ve uygulamalarına yakınsamak amacı çerçevesinde yürütülen reform çalışmalarının en önemli adımlarından birisi de, kuşkusuz, devlet muhasebesi sistemini yeniden yapılandırmak ve nakit esasından tahakkuk esasına geçilmesidir.

Hem bütçe işlemlerinin, hem de faaliyetlere ilişkin işlemlerin nakit esasına dayandırıldığı devlet muhasebe sistemi, mali raporlama ve mali istatistiklerin çıkarılması konularında önem taşıyan pek çok mali bilginin kaydedilmemesine ve kaybolmasına neden olabilmekte, bu durum ise, karar verici konumunda bulunan kamu yöneticilerinin mali ve yönetsel kararları eksik veya yanlış vermesine sebep olabilmekteydi. 2004 yılı itibariyle uygulamaya konulan tahakkuk esaslı devlet muhasebesi sistemi ile birlikte, bütçesel işlemler nakit esasına; faaliyetler ise tahakkuk esasına göre kaydedilmeye başlanmıştır. Diğer bir ifadeyle, bütçesel anlamda bir nakit giriş-çıkışına sebep olmadığı halde devletin aktifinde veya pasifinde değişiklik yaratan işlemler muhasebe anlamında kaydedilmeye başlanmıştır. (Öz, 2008:53)

Mali saydamlığın önem kazanması ise 1990'lı yıllardan sonra yaşanan krizler sonrasında olmuştur. Mali saydamlık, hükümetin yapısı ve görevleri, maliye politikasının hedefleri, kamu sektörünün mali görünümü hakkında, kamuya açık olmak şeklinde tanımlanabilir. Diğer bir ifade ile kamu kaynaklarının kim tarafından, nasıl ve hangi amaçla kullanıldığı bilgisinin mevcut olması demektir. (Mutluer, Öner ve Kesik, 2006:138) Küresel ekonomide yaşanan gelişmelerin ve mevcut yapının bir resmini verecek bilginin üretilmesinde ortaya çıkan problemlerin, ekonomik krizlerin ortaya çıkmasında önemli bir etkisi olduğu yönündeki yaklaşımlar dile getirilmiştir. Bu problemler piyasalarda yeterli saydamlığın olmadığı şeklinde özetlenebilir. Bu çerçevede ekonomi içerisindeki payı ve aktif rolü gereği özellikle kamu kesiminin hesap ve işlemlerinin kamuoyunun bilgisine açık olması ve uluslararası kabul görmüş standartlar çerçevesinde bilgi üretilmesi gerekmektedir. Böylece, piyasa mekanizmasının yeterince etkin çalışması için kamu kesiminin hesap ve işlemlerinde saydamlığı sağlaması, üretilen bilginin ekonomide yer alan bütün aktörler tarafından anlaşılabilir olması sağlanacaktır. (T.C. Maliye Bakanlığı BÜMKO, 2004:71)

Hesap verme sorumluluğu diğer bir ifade ile hesap verebilirlik, iyi yönetişimin unsurlarının başında gelmektedir. Kamu mali yönetimi bakımından hesap verebilirlik; belirlenmiş hedefler doğrultusunda, belirli bir performansın gerçekleştirilmesine yönelik sorumluluğun üstlenilmesi ve bu sorumluluğun açıklanması gerekliliğini esas alan bir ilişki biçiminde ifade edilebilir. (Aktan, 2006:18)

Hesap verme sorumluluğu, bir görevi yerine getirmek üzere kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını kullananların, kaynakları kendilerine emanet edenlere karşı, kaynakların kullanımı ve görevin nasıl yerine getirildiği hususunda açıklamada bulunma zorunluluğudur. Kamu kaynaklarının dürüst ve rasyonel kullanımında birincil sorumluluk bakanların ve kurumların üst yöneticilerindir. Sayıştay; yönetimin bu temel sorumlulukları yerine getirirken, yaptığı aksaklıkları ve noksanları yasama organına raporlayarak hesap verme sürecine katkıda bulunmak durumundadır. Kamu yönetiminin bir emanet yönetim olarak algılanması sonucu olan hesap verme sorumluluğu anlayışı, denetimin kapsamını, amaçlarını ve uygulama tarzını da biçimlendirmektedir. (Kolçak, 2010:373)

1.2.1.5. Denetimin Ayrı Bir Disiplin Olarak Ele Alınması

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

Kamu mali yönetimi alanında yaşanan bir diğer gelişme de denetim sisteminin etkinliğinin artırılması ve performans denetimine geçiş konusunda, var olan kontrollerin, denetim anlayışının ve yapısının tekrar ele alınması olmuştur. Bu kapsamda, gereksiz fonksiyonların kaldırılması ve boşlukların giderilmesi açısından teftiş, kontrol ve denetim fonksiyonlarının gözden geçirilmeye başlanması, sistem bazlı modern denetim yöntemlerinin yürürlüğe konulması ve denetim raporlarının erişilebilirliğinin sağlanması gibi başlıklar belirlenmiştir. Denetimde uzmanlaşmanın önü açılmak suretiyle belirli kuralları ve standartları olan, sürekli işleyen, ilgili kamu idaresinin içinde yer alacak bir iç denetim sistemi kurulması amaçlanmıştır. Belirlenmiş bir sistem dahilinde işleyen denetim faaliyetinin yapılmasını sağlamak ve harcama sonrası denetim faaliyetinin güçlendirilmesi istenmektedir. (Mutluer, Öner ve Kesik, 2006:351,136)

Kamu kurum ve kuruluşlarının gelir ve giderlerine ilişkin tekil işlemlerin mevzuat uygunluğunun ve mali tabloların doğruluğunun tespiti kadar, bu mali işlem ve hesapları üreten sistemlerin ve mekanizmaların rasyonelliği ile bunların verimli ve

etkili bir biçimde işlemediklerinin saptanması da denetimin uğraş alanına girmiştir. (T.C. Maliye Bakanlığı BÜMKO, 2004:72)

1.2.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Gelen Yeni Kamu Mali Yönetim Anlayışı

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı kamu kuruluşları ile özel sektör kuruluşları arasındaki yapısal farkların giderilmesi ve kamu kuruluşlarının kâr amaçlı, yatırımcı tarafından sahip olunan ve girişimci firma yönetimleri ile benzer şekilde yönetilmesi olarak tanımlanabilir. Bu kavram, son dönemde kamu yönetimindeki gelişmeleri ya da eğilimleri ifade eden bir çerçeve kavram olarak düşünülebilir. (Erkan, 2008:39)

Teknolojik gelişmeler, sanayileşme, şehirleşme, hızlı nüfus artışı, savaş ve siyasi dönüşümler gibi birçok faktörün etkisiyle, yüzyıllara yayılan bir süreçte şekillenen kamu yönetimi; özellikle 20. yüzyılda toplumsal koşulları ve gündelik yaşamı etkileme bakımından doruk noktasına ulaşmıştır. (Dinçer ve Yılmaz, 2003:19)

1.2.2.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Öncesi Durum ve Yeni Kamu Mali Yönetim Anlayışına Geçiş Sebepleri

Kamu mali yönetiminde reform talepleri iç ve dış kaynaklı olarak farklı ortamlarda dile getirilmiştir. İç etkenler; mevcut sistemin aksaklıkları, krizler, kamu kaynaklarının kullanımı konusunda artan kamuoyu hassasiyeti, kamu kesiminde ve akademik çevrelerde oluşan değişim talepleri olurken dış etkenler ise; Avrupa Birliği'ne uyum süreci ve IMF ve Dünya Bankası ile ilişkiler çerçevesinde şekillenmiştir. Bu doğrultuda Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, Özel İhtisas Komisyonu raporlarında, 2001, 2002, 2003 yılları programlarında, Ulusal Program'da, Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, IMF'ye verilen niyet mektuplarında Türkiye'de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı'nda, 59. Hükümet programında, acil eylem planında ve diğer bazı çalışmalarda eleştirilen konularda yapılması düşünülen değişikliklere yer verilmiştir. (Barun, Ekinci ve Temizel, 2007:11)

Türkiye’de kamu mali yönetimi 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile düzenlenmiştir. 1927’den günümüze kadarki süreçte; bütçe uygulamalarının mali yılla sınırlı olması, kamu harcamalarının gerçekleştirilmesindeki sistemsizlik ve kesintiler, kalkınma planları ve bütçeler arasında yeterli bağlantının kurulamaması, dünya uygulamalarında da köklü değişikliklerin olması, mali yönetim ve kontrol sistemimizin yeniden düzenlenmesini gerekli kılmıştır. (Kolçak, 2006:367)

Ayrıca 1050 sayılı Kanunun uygulandığı dönemde, konsolide bütçe dışındaki bütçelere dayanılarak yapılan harcamaların TBMM’nin bilgi ve denetimi dışına çıkması; bütçe sisteminin plan-program, program-bütçe ve plan-bütçe ilişkisini kuramaması; idarelerin önlerini görebilecekleri stratejik planların yapılamaması; devletin fonksiyonel analizi ve dolayısıyla idarelerin görev tanımlarının çok açık bir şekilde yapılmaması; bütçe denetiminin esas itibarıyla mevzuata uygunluk denetimi şeklinde yapılması; kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanımının göz ardı edilmesi; ödenek tahsisinde sadece bir önceki yılda yapılan harcamaların dikkate alınması; yönetsel sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanmaması; borçlanma ile ilgili bazı işlemlerin, genel ve katma bütçe ile ilgili olmalarına rağmen bütçeleştirilmemesi; bütçelenen ödenekler arasında yer almadığı halde, 1050 sayılı Kanun başta olmak üzere bazı yasaların verdiği yetkiye dayanılarak yıl içinde kaydedilen ödeneklerin büyüklüğü; devletin varlıkları ile ilgili kayıt ve kontrol sisteminin, yeterli etkinlik düzeyine ulaşamaması ve devletin, taahhütleri konusunda tam bir bilgi birikimine sahip olamaması; devletin teşvik politikaları ile yarattığı vergi istisnaları, indirimleri ve muafiyetlerinin tutarının bütçeleştirilmemesi; bir bölümü yatırım ödenekleri arasında yer alan dış proje kredileri yoluyla gelen kaynakların bir kısmının, bütçe tavanının yüksek tutulmaması için bütçelenmemesi; bütçe kanunlarında, KİT’lerin cari yıldan önceki kar paylarından Hazine’ye isabet eden tutarların, gelir ve gider hesaplarıyla ilişkilendirilmeksizin, kuruluşların görev zararı alacaklarına veya sermayelerine mahsup edilmesine dair hükümler yer alması; mevzuatta yer alan bazı hükümlerle, iç ve dış borç faiz ödenekleri ile sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlere ilişkin ödeneklerin yetersiz kalması durumunda ödemelerin gerçekleştirilmesine imkan sağlanması hususları; kamu mali yönetim sistemimizin en önemli eksiklikleri olarak ortaya çıkmıştır.

Türkiye’de 1973 – 2004 mali yılları arasında uygulanan Program Bütçe Sistemi de bir takım nedenlerle beklenen sonuçları gösterememiştir. Uygulama sürecinde (1973–2004); siyasi kararlılığın yeterince güçlü olmaması, fonksiyonel sınıflandırmaya geçilememesi, harcama kalemleriyle sürekli oynanması program bütçe sistemine geçişi engellemiş ve bir anlamda klasik bütçe sisteminin uygulanmasına devam edilmiştir.

Sözü edilen eksiklikler, kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması çalışmalarına hız kazandırmıştır. Bu kapsamda, daha önce yapılan bazı düzenlemelere ek olarak parlamentonun bütçe üzerindeki denetiminin artırılması, mali saydamlığın sağlanması, orta vadeli harcama sistemine geçilmesi, kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin kurulması, Sayıştay’ın denetim alanının genişletilmesi, kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol alanında görev, yetki ve sorumluluklarının artırılması amacıyla 5018 sayılı Kanun çıkarılmıştır. (Kesik, 2010:27)

Yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında yer alan kamu mali yönetimi alanında meydana gelen değişiminin esas unsurlarını; kamuda mali disiplinin sağlanması, kamu kaynaklarının stratejik önceliklere göre kamu hizmetlerine tahsisi, tahsis edilen kaynakların öngörülen amaçlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması, idarelere bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde daha fazla yetki ve esneklik verilmesi ile kaynak kullanımı ve yönetiminde hesap verebilirlik ve saydamlık oluşturmuştur. Bu anlamda 5018 sayılı Kanun, yeniden yapılandırma çalışmalarının mali boyutunu ele alan en temel düzenleme olmuştur. (Kesik ve Kırıl, 2009:153)

1.2.2.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Gelen Değişiklikler

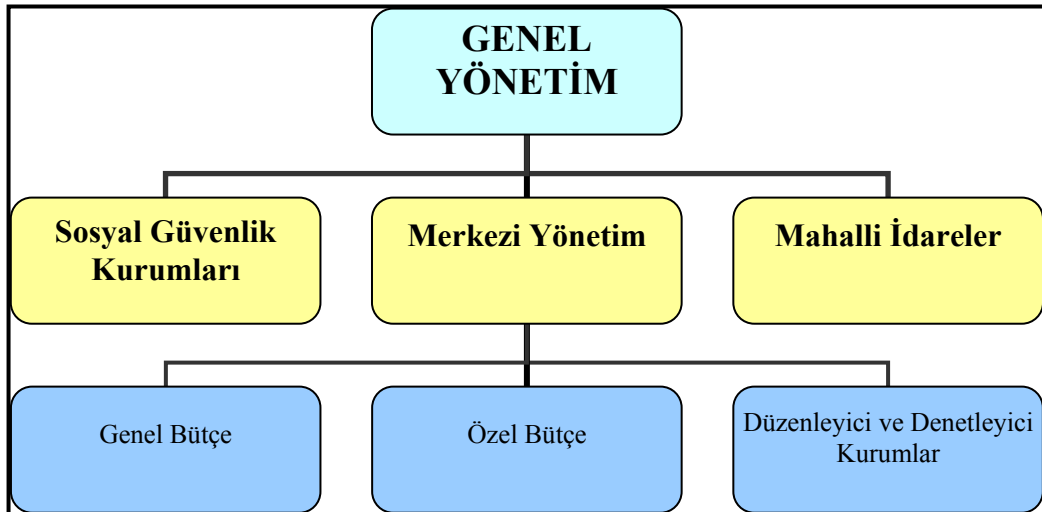
Kamu mali yönetimi alanında yaşanan değişim ülkemizde 5018 sayılı Kanunun kabulü ve sonrasında uygulanması ile gerçekleşmiştir. Bu Kanun ile kamu mali yönetimi alanında köklü bir reform yapılmıştır. Bu reform kapsamında;

- Kamu mali yönetimi kapsamının yeniden belirlenmesi,

- Orta vadeli harcama çerçevesi,
- Stratejik yönetim sisteminin uygulamaya alınması,
- Muhasebe sisteminde, raporlama ve mali istatistiklerde yapılan değişiklikler,
- İç kontrol, ön mali kontrol, iç denetim ve dış denetim temel bileşenler olarak sıralanabilir.

Kamu Mali Yönetimi Kapsamının Yeniden Belirlenmesi: Kamu mali yönetimi, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşmakta ve bu alan genel yönetim olarak ifade edilmektedir.

Şekil 1.2: Kamu Mali Yönetiminin Yapısı



Kaynak: Kesik, 2005d:13.

Kamu mali yönetiminin kapsamı ile beraber bütçenin de kapsamı değişikliğe uğramıştır. 1050 sayılı Kanun sadece devlet tüzel kişiliğine dahil idareler ile özel mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak üzere katma bütçeli ve özel bütçeli idarelerin mali yönetim ve denetimlerini kapsarken, 5018 sayılı Kanun; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri de, genel bütçeli ve özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçelerinden oluşmaktadır. Ancak düzenleyici ve denetleyici kurumların mali özerkliklerinin

sağlanması amacıyla, bu Kurumlar Kanununun bazı maddelerinden istisna edilmişlerdir. Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerde yer alması sağlanmakta, bütçe dışında gelir elde edilmesi ve gider yapılması önlenmek istenmektedir. (Kesik, 2005a:95)

Orta Vadeli Harcama Çerçevesi: 5018 sayılı kanunla orta vadeli program (OVP) ve orta vadeli mali plan (OVMP) ile orta vadeli bir harcama çerçevesi oluşturulmaktadır.

Orta vadeli harcama sistemi, olarak da adlandırılan çok yıllık bütçeleme, yıllık bütçe sürecinin, özellikle çok yıllık gelir ve harcama tahminleri gibi çok yıllık bir anlayış ile birlikte değerlendirildiği bir bütçe yaklaşımıdır. Çok yıllılık yaklaşımının esası gelecek mali yıl ile birlikte o yılı takip eden iki yılda bütçe gelirlerinin ve harcamalarının tahmini olarak açıklanabilir. Kamu kaynaklarının politika önceliklerine göre tahsis edilmesini sağlayan şeffaf bir planlama ve bütçe oluşturma süreci olarak da tanımlanabilecek olan çok yıllık bütçeleme sistemi, tavandan tabana kaynak dağılımını, mevcut politikaların cari ve orta vadeli maliyetlerin tabandan tavana doğru tahmin edilmesini ve son olarak da bu maliyetlerin var olan kaynaklarla uyumunun sağlanmasını öngörür. Orta vadeli harcama sistemini, karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama planlarının fayda ve maliyetleriyle ilişkilendirilmesine olanak tanıyan bir süreç olarak da tanımlamak mümkündür. (Ergen, 2007:306)

5018 sayılı Kanununun 16'ncı maddesine göre kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde hazırlanan orta vadeli program yukarıda sözü edilen işlevi yerine getirmektedir.

Orta vadeli bütçeleme sürecinde yer alan ikinci belge, 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 orta vadeli mali plandır. (5018 sayılı KMYKK, 2003:md.16)

Stratejik Yönetim Sisteminin Uygulamaya Alınması: Kurumsal düzeyde orta vadeli harcama sistemi, stratejik planlama ile başlamaktadır. Stratejik planlama, bir organizasyonun ne olduğunu, ne yaptığını ve bunu neden yaptığını şekillendiren ve yönlendiren temel kararları ve eylemleri ortaya koyan disiplinli bir çaba olarak tanımlanmaktadır. (Bryson, 2004:6)

Stratejik planlama, kuruluşun stratejik amaç ve hedeflerini ortaya koyan ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirleyen bir süreçtir. Bu kapsamda plan, geleceğe yönelik bakış açısı taşır. Stratejik planların işlevsel olabilmesi, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedeflerden belirli bir maliyet gerektirenlerin bütçelerde yerini bulmasına bağlıdır. Hükümetlerin öncelikleri, stratejik planlarda kendini bulur. Bütçelerin stratejik planların üzerine oturtulması, hükümetlerin öncelikleri ile kaynak tahsisi bağının kurulduğu anlamına da gelmektedir.

Stratejik planlama orta ve uzun vadeli planlama yaklaşımı olup, dinamik bir yapıya sahiptir. Asıl amacı, yönetimi geliştirmek ve iyileştirmek olan stratejik planlama, yönetimlerin güncel sorunlar altında ve politik baskılar nedeniyle temel bakış açılarını yitirmelerini önler ve sonuç odaklı olarak stratejik alanlara yönelmelerini sağlar. Stratejik planlar mali olmaktan ziyade yönetsel bir araç olup, amaç ve hedeflerin kaynak ihtiyacını dikkate almaktadır. (Arcagök ve Erüz, 2006:48)

Stratejik planlama, 5018 sayılı Kanununun 9'uncu maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddede kamu idareleri, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar hükmü yer almaktadır. Ayrıca yine aynı maddede 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 oldukları belirtilmiştir. (5018 sayılı KMYKK, 2003:md.9)

5018 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra DPT tarafından pilot kurumlarda hazırlanmasına başlanan stratejik planların daha sonra yine DPT tarafından

belirlenen geçiş takvimine göre diğer kamu idarelerinde hazırlanmasına başlanmıştır. Şu ana kadar 136 kamu idaresi taslak stratejik planlarını hazırlamış bunlardan 118 tanesi nihai halini almıştır. (www.sp.gov.tr)

Kamu mali yönetimi reformu kapsamında, stratejik planlamanın kullanılmasının amacı, kamu kuruluşlarında özel sektörde sağlandığı düşünülen etkinlik ve etkililiği sağlamaktır. Bu bağlamda, kamu mali yönetim reformunun stratejik planlamadan beklentisi daha çok kuruluş düzeyindedir.

Bugüne kadar hazırlanan stratejik planlar ışığında stratejik planlamanın ve dolayısıyla kamu mali yönetim reformu ile hayata geçirilen yeni uygulamaların başarı şansı büyük ölçüde kuruluş düzeyindeki uygulamaların başarısına bağlıdır. Bu ise, stratejik planlamayı temel alan bir yönetim anlayışının, yani stratejik yönetimin, kuruluşlarca benimsenmesi ve uygulanması ile mümkün görünmektedir.

Kamu kuruluşlarının stratejik planlama sürecinde karşılaşılabilecekleri temel güçlükler olarak amaç belirsizliği, performans ölçütlerinin konulmasındaki zorluk, stratejik planın beklenmedik değişikliklerle bir yana bırakılması, stratejik planlama sürecinde yeterli desteğin sağlanamaması, etkileşenlerin çeşitliliği, kaynak kısıtları, yasal kısıtlar, planlama kültürünün gelişmemiş olması gibi hususlar sayılabilir. (Erkan, 2008:88,89)

Muhasebe Sisteminde, Raporlama ve Mali İstatistiklerde Yapılan Değişiklikler: Kamu mali yönetim reformu kapsamında muhasebe sistemindeki en önemli yenilik tahakkuk esaslı muhasebenin hayata geçirilmesi olmuştur. Söz konusu reform ile muhasebe sisteminde yapılan düzenlemelerle;

- Karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkinliğini artırmak,
- Tüm mali işlemlerin kayıt altına alınmasını sağlamak,
- Sağlıklı, güvenilir ve standart mali raporlar üretilmesini sağlamak,
- Mali saydamlığı güçlendirmek amaçlanmıştır. (Arcagök ve Erüz, 2006:229).

Kamu hesaplarının tutulmasının sebebi, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile mali sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde

hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanmasıdır. (Tosun ve Cebeci, 2006:127-128)

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

Türk kamu mali yönetiminde hesap verme sorumluluğunun belirli bir çerçevede ele alınması da 5018 sayılı Kanun ile gerçekleştirilmiştir. Söz konusu Kanunun birçok maddesinde, siyasi ve idari sorumluluk çerçevesinde hesap verebilirliğe yer verilmiştir.

Kanunla, bakanların, üst yöneticilerin, harcama yetkililerinin, strateji geliştirme birimi yöneticilerinin, gerçekleştirme görevlilerinin ve muhasebe yetkililerinin hesap verme sorumluluğu da hüküm altına alınmıştır.

Bakanların hesap verme sorumluluğu Kanunun 10'uncu maddesinde; bakanlar, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamak olarak belirlenmiştir.

Ayrıca bakanların, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı sorumlu tutulması ile siyasi sorumlulukları da hüküm altına alınmıştır. (5018 sayılı KMYKK, 2003:md.7,10)

İç Kontrol, Ön Mali Kontrol, İç Denetim ve Dış Denetim: Üst yöneticilerin,

- İç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesinden,
- İdarelerin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından,
- Sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden,
- Mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesinden,
- Kanunda belirtilen diğer görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden, Bakan'a karşı sorumlu olmaları yoluyla yönetim sorumluluğu 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiştir.

Üst yöneticilerin, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirmeleri öngörülmüştür. (5018 sayılı KMYKK, 2003:md.11)

İç kontrol, ön mali kontrol, iç denetim ve dış denetim gibi kavramlar yine 5018 sayılı Kanun ile kamu mali yönetim sistemimizdeki yerini almıştır.

5018 sayılı Kanunda iç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmıştır.

İdare faaliyetlerinin, idarenin amacına, belirlenmiş politikalarına ve mevzuata uygun olarak yürütülürken, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesi, varlık ve kaynakların korunması, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulması, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesi

sağlanmalıdır. Bu kapsamda oluşturulan organizasyon, yönetim ve süreçler ile iç denetim de dahil her türlü mali ve diğer kontroller iç kontrol olarak tanımlanmaktadır.

İç kontrol bir kamu idaresinin bünyesinden ayrı, özel bir sistem değildir. İç kontrol yönetimin faaliyetlerini yerine getirirken yol gösterici olarak tasarlanan bir sistem olarak kabul edilmelidir. (Tosun ve Cebeci, 2006:133-139)

5018 sayılı Kanun ile Türk kamu mali yönetiminde hayata geçirilen ve yukarıda da dile getirilen yeni kavramlar ve uygulamalar aslında tek bir sistemin parçaları olarak düşünülmelidir. Ulusal düzeyde yapılan planlarla, politika hedefleri ve öncelikleri belirlenmektedir. Bu hedef ve öncelikler, hem ülke ekonomileri içerisinde kamu kesiminin üstlendiği rollerin bir gereği olarak, hem de Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi kurum ve kuruluşlarla olan ilişkiler ışığında belirlenmektedir. Ulusal düzeyde yapılan planlama, kurumsal düzeydeki plan ve programlarla yerine getirilmekte; hükümetlerin hedef ve önceliklerinin kurumsal düzeydeki plan ve programlarla eşgüdüm içerisinde yürütülmesine çalışılmaktadır. Ayrıca kamu kesiminin elinde yer alan politika araçları ve diğer uygulamalar hedef-plan-program döngüsünün etkin işlemlerini sağlayacak şekilde tasarlanmaktadır.

Kamu mali yönetimi alanında gerçekleştirilen reformun, şu ana kadar kurulan sistemler açısından değerlendirmesi yapıldığında; kamu kaynaklarının kullanımı neticesinde elde edilen kamusal değer en üst düzeyde tutulması ve bu sürecin her türlü aşamada kontrol ve denetiminin sağlanması yoluyla yine aynı sürecin güvence altına alınması en önemli hedef olarak dikkat çekmektedir. Söz konusu kamusal değer elde edilmesi sürecinde ve sonrasında ortaya çıkan sorumlulukların yönetsel olsun siyasi olsun belirlenmesi de diğer bir önemli husustur.

1.2.2.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Gelen Yeni Kamu Mali Yönetiminde Kamu İdarelerini Yönlendirici Kuruluşlar

Yeni kamu mali yönetiminde kamu idarelerini yönlendiren kuruluşlar şu şekildedir.

MALİYE BAKANLIĞI

Maliye Bakanlığı, mali yönetim ve kontrol ile iç denetim merkezi uyumlaştırma birimleri ve diğer birimleri aracılığıyla, mali yönetim ve kontrol sistemi üzerinde düzenleme, standart belirleme, mali planlama, koordinasyon, izleme ve yönlendirme rollerini üstlenmiş bulunmaktadır.

Maliye Bakanlığı ayrıca merkezi uyumlaştırma birimidir. Merkezi uyumlaştırma birimi; standartları belirleme, düzenlemeleri yapma, izleme, raporlama, eğitim programlarını hazırlama, uyumlaştırma ve iyi uygulama örneklerini yaygınlaştırma fonksiyonlarını ifa eder. Birim, mali yönetim ve kontrol ve iç denetim hakkında yeni düzenlemelerin uygulanmasını koordine etmek amacıyla uluslararası kabul görmüş standartlara ve en iyi uygulamalara dayalı iç kontrol ve denetim yöntemlerinin geliştirilmesinden sorumludur. 5018 sayılı Kanun kapsamında, mali yönetim ve kontrol alanında merkezi uyumlaştırma birimi Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, iç denetim alanında merkezi uyumlaştırma birimi ise İç Denetim Koordinasyon Kuruludur. (<http://www.bumko.gov.tr/KONTROL/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF9DBA976EC9F13FF8>)

Yeni mali yönetim ve kontrol yapısında Maliye Bakanlığı'nın başlıca görevleri şu şekilde sıralanabilir: (178 sayılı KHK, 1983:md 2)

- Mali yönetim ve kontrole ilişkin düzenlemeleri hazırlamak,
- Maliye politikasının hazırlanmasına yardımcı olmak, maliye politikasını uygulamak,
- Her türlü gelir ve gider işlemlerine ait kanun tasarılarını ve diğer mevzuatı hazırlamak veya hazırlanmasına katılmak,
- Gelir ve gider kanunlarının uygulanmasını takip etmek, değerlendirmek, incelemek, teftiş etmek ve denetlemek,

- Orta vadeli mali planı hazırlamak,
- Merkezi yönetim bütçesini hazırlamak, merkezi yönetim bütçesinin uygulama esaslarını belirlemek ve izlemek,
- Genel bütçe gelir cetvelini hazırlamak ve gelirleri toplamak,
- Genel faaliyet raporunu hazırlamak,
- Muhasebe standartlarını oluşturmak (Devlet Muhasebe Standartları Kurulu),
- Genel yönetimin detaylı hesap planlarına, merkezi yönetimin muhasebe işlemleri, hesap planları ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılacak belgelerin şekil ve türlerine ilişkin düzenleme yapmak,
- Genel bütçe kapsamındaki idarelerin muhasebe hizmetlerini yürütmek,
- Merkezi yönetim mali istatistiklerini hazırlamak, genel yönetim mali istatistiklerini derlemek ve yayımlamak,
- İç kontrol ve ön mali kontrole ilişkin standartları belirlemek ve izlemek,
- İç denetim standartlarını belirlemek ve izlemek (İç Denetim Koordinasyon Kurulu),
- Merkezi yönetim bütçesi kesin hesabını hazırlamak,
- Hazine mallarını yönetmek,
- Devletin hukuk danışmanlığını ve muhakemat hizmetlerini yapmak,
- Kara para aklanmasının önlenmesi konusunda gerekli araştırma ve incelemeleri yapmak ve bu konuya ilişkin uygulanacak esas ve usulleri belirlemek.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI

Kaynakların verimli kullanılması ve kalkınmanın hızlandırılması amacıyla ülkemizin ekonomik, sosyal ve kültürel planlama hizmetlerinin bir bütünlük içerisinde etkin, düzenli ve süratli olarak görülmesini temin etmek için 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye dayanılarak Başbakanlığa bağlı Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT) kurulmuştur.

Yeni mali yapıda DPT, genel ekonomik planlama ve kamu yatırım politikası çalışmalarını yürütmekle görevlendirilmiştir. DPT'nin başlıca görevleri şunlardır; (Arcagök ve Erüz, 2006:25)

- Orta vadeli program hazırlamak,
- Yatırım programını hazırlamak,
- Stratejik planlamaya ilişkin düzenleme yapmak ve uygulamayı izlemek.

5018 sayılı Kanun, stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin stratejik planlama sürecine ilişkin takvim tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine ilişkin yetkiyi Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na vermiştir. (5018 sayılı KMYKK, 2003:Md.9)

HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI

Hazine Müsteşarlığı 1983 yılına kadar Maliye Bakanlığına bağlı bir Genel Müdürlük şeklinde teşkilatlanmıştır. Ancak 13/12/1983 tarih ve 188 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Maliye Bakanlığından ayrılarak Başbakanlığa bağlı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı olarak kurulmuştur. 09/12/1994 tarih ve 4059 sayılı Kanun ile Dış Ticaret Müsteşarlığından da ayrılmış ve bugünkü yapısına kavuşmuştur.

Hazine Müsteşarlığının kuruluş amacı; ekonomi politikalarının tespitine yardımcı olmak ve bu politikalar çerçevesinde hazine işlemleri, kamu finansmanı, KİT ve devlet iştirakleri, ikili ve çok taraflı dış ekonomik ilişkiler, uluslararası ve bölgesel ekonomik ve mali kuruluşlarla ilişkiler, yabancı ülke ve kuruluşlardan borç ve hibe alınması ve verilmesi, ülkenin finansman politikaları çerçevesinde sermaye akımlarına ilişkin düzenleme ve işlemlerin yapılması, bankacılık ve sermaye piyasası, yurt dışı müteahhitlik hizmetleri, sigorta sektörü ve kambiyo rejimine ilişkin faaliyetler ile yatırım ve yatırım teşvik faaliyetlerini düzenlemek, uygulamak, uygulamanın izlenmesi ve geliştirilmesine ilişkin esasları tespit etmektir. (<http://www.hazine.gov.tr>)

Hazine Müsteşarlığının 5018 sayılı Kanunla öngörülen kamu mali yönetim ve kontrol sistemi içindeki fonksiyonları; merkezi yönetimin nakit yönetiminin

yürütülmesi, borçlanma politikasının hazırlanması ve borç yönetimi, nakit ve borç yönetimine ilişkin muhasebe kayıtlarının tutulmasıdır. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartları, uluslararası standartlara uygun olarak Maliye Bakanlığı bünyesinde Sayıştay Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve diğer ilgili kuruluş temsilcilerinin katılımıyla oluşturulacak olan Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenir. (5018 sayılı KMYKK, 2003; Arcagök ve Erüz, 2006:25)

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

İçişleri Bakanlığı'nın yeni mali yapıdaki başlıca görevleri;

- Mahalli idarelerin muhasebe işlemlerini, hesap planlarını ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılacak belgelerin şekil ve türlerine ilişkin düzenleme yapmak,
- Mahalli idareler genel faaliyet raporunu hazırlamak ve Maliye Bakanlığı ile Sayıştay'a göndermek,
- 5018 sayılı Kanunla ile belirlenen hallerde, mahalli idarelere harcama yetkililerinin belirlenmesi hakkında uygun görüş vermek,
- Merkezi yönetim bütçe kanununa eklenmek üzere, mahalli idarelerin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminlerini derlemek ve Maliye Bakanlığı'na bildirmek olarak ifade edilebilir. (Arcagök ve Erüz, 2006:25)

5018 sayılı Kanunun 77'nci maddesine göre, mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, kamu idarelerinin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonrasında hazırlanacak raporların bir örneğinin İç Denetim Koordinasyon Kurulu'na, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderileceği belirtilmektedir. (Ekinci ve Toker, 2005:16)

SAYIŞTAY

Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinin, sosyal güvenlik kurumlarının ve mahalli idarelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevlidir. Ayrıca Silahlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi hususunda 160. maddenin son fıkrası ile Sayıştay denetimine getirilen sınırlamalar 5170 sayılı Kanunun 10. maddesi hükmüyle yürürlükten kaldırılmıştır. 5018 sayılı Kanun ile Sayıştay'ın denetim alanı genişlemiş, denetim işlevi sadece saymanlık hesabının denetimi olmaktan çıkıp kamu idarelerinin faaliyet, işlem, karar ve kaynaklarının denetimine dönüşmüş ve denetim görevinin, genel kabul görmüş uluslararası standartlar dikkate alınarak yerine getirilmesi esası benimsenmiştir. (Polat, 2006:40)

Yeni mali yapıda Sayıştay, ön mali kontrole ilişkin görevleri kaldırılarak, genel yönetim kapsamındaki tüm idarelerin dış denetimini yapmak ve dış denetim sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni (TBMM) bilgilendirmekle görevlendirilmiştir. Sayıştay'ın başlıca görevleri şunlardır: (Arcagök ve Erüz, 2006:25,26)

- Dış denetimi yapmak, dış denetim sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni bilgilendirmek
- Sorumluların hesap yargılamasını yapmak,
- Genel uygunluk bildirimini hazırlamak,
- Genel faaliyet raporu, mahalli idareler genel faaliyet raporu ve idare faaliyet raporlarını (mahalli idareler hariç) görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunmak,
- Mali istatistikleri izleyen yılın Mart ayı içinde, hazırlanma, yayımlanma, doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından değerlendirmek ve değerlendirmelerini Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne raporlamak.

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ VE YEREL MECLİSLER

Türkiye Büyük Millet Meclisi ve yerel meclisler; (Arcagök ve Erüz, 2006:26)

- İdarelerin bütçelerini görüşmek ve onaylamak,
- Kesin hesapları görüşüp karara bağlamak,
- İdarelerin hesap vermelerini sağlamak işlevlerini yerine getirerek kamu kaynaklarını tahsis etmek,
- Kaynakların elde edilmesi ve kullanılmasına yetki vermek,
- Denetlemek

Uygulama sonuçlarını onaylamak suretiyle bütçe hakkını kullanmaktır. .

İKİNCİ BÖLÜM

STRATEJİK YÖNETİM SİSTEMİ

2.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Stratejik yönetim; işletmenin uzun dönemde yaşamını devam ettirebilmek, ona sürdürülebilir rekabet üstünlüğü ve dolayısı ile ortalama kar üzerinde getiri sağlayabilmek amacıyla, eldeki üretim kaynaklarının etkili ve verimli olarak kullanılmasıdır. Bu bölümde stratejik yönetim sistemine ilişkin kavramsal çerçeve ortaya konulacaktır.

2.1.1. Kavramsal Kargaşa

Ülkemizde kamu yönetimi terminolojisinde stratejik yönetim ile sonuç odaklı yönetim ve performans yönetimi kavramları arasında anlam kargaşası olduğu görülmektedir. Bu amaçla öncelikle bu kavramlardaki karışıklığın giderilmesinin gerektiği düşünülmektedir.

1980’li yıllardan bu yana başta Amerika Birleşik Devletleri (ABD) olmak üzere birçok ülkenin, son yıllarda da ülkemizin dahil olduğu kamu sektörüne yönelik reformlar “performans yönetimi”, “sonuç odaklı yönetim” veya “stratejik yönetim” gibi çeşitli şekillerde ifade edilebilen bir çatı altında toplanmaktadır. (Yılmaz, 2010:1)

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu stratejik plan kavramını, uygulama ile izleme ve değerlendirmeyi de içine alan stratejik yönetim kavramı yerine kullanmıştır. Bunun yanında Dokuzuncu Kalkınma Planında bu kavram “katılımcı, saydam, hesap verebilir, performansa dayalı ve sonuç odaklı stratejik yönetim anlayışı hayata geçirilecektir” ifadesi ile yer bulmuştur.

Sonuç odaklı yönetim anlayışı, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımının sağlanmasını hedefleyen bir anlayıştır. (Gökdemir, 2011:1)

Performans yönetimi, organizasyonun uzun vadeli amaçlarından, faaliyetlerine, bütçesinden insan kaynağına her şeyini geleceğe yönlendirmek amacıyla stratejik kararlarını etkili bir iletişimle uygulayarak sağlayan bir süreçtir. (Cederblom ve Pernerl, 2002:138)

Performans yönetimi, belirlenen hedeflere ulaşabilmek için bireylerin ve işletmenin ne yapması gerektiğinin belirlenmesini, bunların nasıl yapılacağına formüle edilmesini ve öneriler geliştirilmesini kapsar. Performans yönetimi, organizasyon ve çevresi hakkında bilgilerin toplanması, bunların analiz edilmesi ve performans istatistiklerinin tutulmasıdır. (Baş ve Artar, 1991: 34)

Bu çalışmada ulusal ve uluslararası literatürde birbirleri yerine kullanılan stratejik yönetim, performans yönetimi ve sonuç odaklı yönetim kavramları, anlam birliğini sağlamak ve anlam bütünlüğünü korumak amacıyla stratejik yönetim kavramı ile ifade edilecektir.

2.1.2. Strateji Kavramı

Strateji, “rakiplerin faaliyetlerini de inceleyerek, amaçlara varmak için belirlenmiş, nihai sonuca odaklı, uzun dönemli, dinamik kararlar topluluğu” olarak tanımlanabilir. (Ülgen ve Mirze, 2004:33) Diğer bir tanıma göre strateji, bir kurumun misyon, amaç ve hedeflerini nasıl gerçekleştireceğini ifade eden kapsamlı bir plandır. (Hunger ve Wheelen, 2007:7)

Daha çok özel sektörde kullanılmakla birlikte kamu sektöründe de strateji kavramı kullanılmaktadır. Mulgan’a göre strateji (Mulgan, 2009:7), güç ve bilgiyi kullanarak istekleri sonuçlara döndüren bir araç iken kamu stratejisi (Mulgan, 2009:19) ise; amaçlara ulaşabilmek için kamu kurumları tarafından kaynakların ve imkanların sistematik bir şekilde kullanılması demektir.

2.1.3. Stratejik Yönetim Kavramı

Stratejik yönetim, bir kurumun uzun dönemli performansını belirleyen yönetim kararları ve eylemler kümesi olarak tanımlanabilir. (Hunger ve Wheelen, 2007:2) Modernist görüş ise stratejik yönetimi, “işletmenin uzun dönemde yaşamını

devam ettirebilmek, ona sürdürülebilir rekabet üstünlüğü ve dolayısı ile ortalama kar üzerinde getiri sağlayabilmek amacıyla, eldeki üretim kaynaklarının etkili ve verimli olarak kullanılması” şeklinde tanımlamaktadır. (Ülgen ve Mirze, 2004:26)

Stratejik yönetim kavramı, işletme ve yönetim alanında 20. yüzyılın ikinci yarısında kullanılmaya başlanmıştır. Peter Drucker, stratejik yönetimin ana görevinin bir işin misyonunu baştan sona düşünmek ve “bizim işimiz nedir, ne olmalıdır?” sorularını sorarak, belirlenen amaçlar doğrultusunda, belirlenen kararların yarınki sonuçları vermesini sağlamak olduğunu söylemiştir. (Güçlü, 1999:70)

Stratejik yönetim kavramı ülkemiz yasal düzenlemelerinde de Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından hazırlanan “Kamu Kurumları için Stratejik Planlama Kılavuzu” ile vücut bulmuştur. Kılavuza göre stratejik yönetim; stratejik planlama ve denetimi de kapsayacak şekilde, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder ve kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna da rehberlik etmektedir. (DPT, 2006a:7)

2.1.4. Stratejik Yönetimin Özellikleri

Stratejik yönetim klasik yönetim anlayışının temel fonksiyonları olan planlama, örgütlenme, koordinasyon, yürütme ve kontrol süreçlerini barındırmakta ancak bu fonksiyon ve yaklaşımlar dış çevre üzerinde odaklanmaktadır. Bunun nedeni, dünyamızda yaşanan bilgi teknolojilerindeki gelişimin artık tüm örgütleri etkiler duruma gelmesi ve bu değişimden en iyi şekilde yararlanılmasının gerekmesidir.

Stratejik yönetim, tepe yöneticilerinin sorumluluk alanına giren bir yönetim şeklidir. Stratejik yönetim, örgütü açık bir sistem olarak görür ve toplumun menfaatleri ile örgütün menfaatlerini bir bütünlük içerisinde ele almaktadır. Temelde örgüt kaynaklarının en etkili biçimde dağıtımı ile ilgilidir. Stratejik yönetimin karar vermede kullandığı bilgilerin kaynağı ve yapısı farklılık gösterir. (Yılmaz, 2003:70)

Stratejik yönetim çok kapsamlı bir süreçtir. Örgütün ulaşmak istediği hedef, bu hedefe ulaşmak için ne yapılması gerektiği, kaynakların tahsisi, hangi yolların izlenmesi gerektiği, yetki ve sorumluluk dağıtımı, bilgilerin toplanması ve araştırma süreci, bilgilerin analiz edilmesi, stratejilerin ve planların formüle edilmesi gibi pek çok faaliyeti içinde barındırır. Stratejik yönetimde bu faaliyetler devamlılık taşımaktadır. Bu yüzden stratejik yönetim örgüte dinamiklik ve sürekli gelişme özelliklerini kazandırır. Stratejik yönetim kurumun, amaçları ve hedefleri doğrultusunda, uzun vadeli kararlar almasında kullanılan bir yönetim tekniğidir. Genel yönetim sürecinin bir parçası olan stratejik yönetimin yönetsel özellikleri bulunmaktadır. (Dinçer, 1997:18-19)

Stratejik yönetimin yönetsel özelliklerini şu şekilde sıralanabilir: (John ve Robinson, 2000:3)

- Örgüt hedeflerini, amaçlarını, felsefesini kapsayan örgüt misyonunu oluşturmak,
- Örgütün içsel koşullarını ve yeteneklerini yansıtan bir analizi yönetmek,
- Örgütün içeriksel faktörlerini ve rekabet durumunu kapsayan dış çevresini değerlendirmek,
- Dış çevreyle beraber örgütün imkanlarını karşılaştırarak örgütün seçeneklerini tespit etmek,
- Örgüt misyonunun ışığı altında her seçeneği değerlendirerek en uygun seçenekleri tespit etmek,
- Örgütün hedefine ulaşabilmek için ihtiyaç duyduğu büyük stratejileri ve uzun dönemli hedefleri seçmek,
- Büyük stratejilere ve uzun dönemli hedeflere uygulanabilecek kısa dönemli stratejiler ve yıllık hedefler geliştirmek,
- Görevlerin, insanların, yapıların, teknolojilerin ve ödül sistemlerinin eşleşmesine önem verildiği bütçelenmiş kaynak ödemeleri vasıtasıyla stratejik seçimleri yerine getirmek,

- Gelecekteki kararların alımı için bir girdi olarak stratejik yönetim sürecin başarısını değerlendirmektir.

Stratejik yönetim örgütün geçmişi veya şimdiki durumdan çok gelecekteki konumuyla ilgilenmektedir. Örgütün geleceği ile ilgili kararlar almasının doğal sonucu olarak, stratejik yönetim üst düzey yönetimin bir fonksiyonudur. Stratejik yönetimin örgütü bir sistem olarak kabul etmesinin yanı sıra stratejik planlama ile ele alındığında bir sinerji etkisi içinde bütünlük oluşturduğunu söylenebilir. Stratejik planlamanın sunmuş olduğu hedefler ve hedeflere ulaşma yolları tek başlarına ele alınmaktansa, stratejik yönetimin sinerji etkisiyle örgütün bütünüyle ve bütünün etkilediği ve etkilendiği çevre ile beraber ele alınmaktadır.

Stratejik yönetim tamamen hedefler ve konular üzerine ve çeşitli örgütsel düzeyler ve işlevsel bölümler üzerine yoğunlaşma; dış çevrede istenilen sonuçlara yönelik program ve iç yönetim süreçleriyle uğraşma; işlemsel taktik ve gündelik kararları daha uzun dönemli stratejik hedeflere bağlama konusunda bütünleştirici bir anlayış sergilemektedir. (Poister ve Streib, 1999)

Son olarak, stratejik yönetim örgütsel davranış üzerinde pozitif etki sağlamaktadır. Stratejik yönetim örgüt personeli ve davranışları üzerine çeşitli yollarla yarar sağlamaktadır. (Yılmaz, 2003)

2.1.5. Stratejik Yönetimin Faydaları

Örgütün uzun dönemde yaşamını sürdürmesini ve rekabet üstünlüğü sağlamasını amaçlayan bir yönetim tekniği olan stratejik yönetim belirsiz değişken ve oldukça riskli bir çevrede örgüte belirli bir yön kazandırır. Bununla birlikte stratejik yönetim, niteliksel ve niceliksel bilginin düzenlenip, belirsiz şartlar altında etkili karar verebilme yaklaşımı olduğuna göre bu kararlar, öncelikli kararlarla karşılaştırıldığında yöneticiye yaratıcı ve sezgisel düşünce yollarını açmaktadır. (Güçlü, 2003:74)

Stratejik yönetimin bulunmadığı örgütlerde kaynaklar etkili kullanılamaz, çalışanlar ve yöneticiler nereye nasıl gideceklerini bilemezler. Stratejik yönetim örgüt çalışanlarına ve yöneticilerine nereye nasıl gitmeleri gerektiğini yönünde bir yol

belirtir. Örgütün değişen iç ve dış çevre koşullarına uyum sağlamasında güçlü bir araçtır. Stratejik Yönetimin olmaması halinde olumsuz sonuçlar ortaya çıkar. (Eren, 1990:16-17)

Stratejik yönetimin yararlarını şu şekilde özetleyebiliriz.

- Stratejik yönetim değişen durumları önceden sezmek için örgütlere izin verir.
- Stratejik yönetim, açık amaçlar ve yönelimler sağlar.
- Stratejik yönetimde araştırma, sürecin yöneticilerine yardım edebilmesi için ilerleme sağlar.
- Stratejik yönetimi yerine getiren işler daha etkilidir.
- Stratejik yönetim, iş kararlarını sisteme etmede bir yoldur.
- Stratejik yönetim, bir şirketin temel problemlerini araştırmada yöneticilere yardım eder.
- Stratejik yönetim, iletişime, bireysel projelerin koordinasyonuna, kaynakların tahsisine ve bütçe gibi kısa süreli planlamanın gelişmesine yardım eder. (Güçlü, 2003:75)

2.1.6. Stratejik Yönetimin Araçları

Stratejik yönetimin başlıca araçları şu şekilde sayılabilir: (Aktan, 1999: 171-173, 181-184)

1. SWOT (GZFT) Analizi
2. Portföy Analizleri
3. Q-Sort Analizi
4. Senaryo Analizi
5. Vizyon/Misyon Bildirisi
6. Arama Konferansı
7. Delphi Tekniği

8. Nominal Grup
9. Çoklu Oylama (Multivoting)
10. Açık Grup
11. Kalite Çemberleri
12. Fayda-Maliyet Analizi
13. Risk Analizi
14. Kıyaslama

2.1.7. Stratejik Yönetim Süreci

Stratejik yönetimin hayata geçirilebilmesi için geliştirilmiş çok sayıda model bulunmaktadır. Stratejik yönetim modellerinde süreç; stratejilerin planlanması, stratejilerin uygulanması, uygulanan stratejilerin gözden geçirilmesi ve denetimi olmak üzere üç temel aşamada incelenmektedir.

Süreç, strateji formülasyonu ile başlamaktadır. Oluşturulan misyon ve vizyondan, dış çevrenin ve organizasyon içi unsurların analizinden elde edilen bilgiler doğrultusunda örgütün amaç ve hedefleri geliştirilmektedir. Bu amaç ve hedeflere ulaşabilmek için strateji alternatifleri belirlenmekte ve en uygun olanları seçilmektedir. Oluşturulan planın uygulanması ve elde edilen başarının ölçülerek sonraki planlama sürecine geri besleme sağlanması ile stratejik yönetim döngüsü tamamlanmaktadır. (David, 2007:56)

Stratejik planlama aşamasında üst yönetim tarafından organizasyonda iç ve dış durum değerlendirilmesine yönelik olarak durum analizi yapılmaktadır. Organizasyonun vizyon ve misyon bildirileri hazırlanarak organizasyonda ortak amaç, ilke ve değerler stratejik planlama aşamasında tespit edilmektedir. Bu aşamada en önemli konu; stratejik kararların alınması ve strateji seçimlerinin yapılmasıdır. Stratejik yönetimin ikinci aşaması; stratejilerin uygulanması aşamasıdır. Bu aşamada üst yönetimin sorumluluğunda ve özellikle orta kademedeki yöneticilerle işbirliği yapılarak stratejilerin uygulanmasına geçilir ve daha önce belirlenen strateji ve aksiyon planlarının uygulanması yapılır. Uygulanan stratejilerin gözden geçirilmesi ve

denetimi, stratejik yönetim sürecinin üçüncü aşamasını oluşturmaktadır. Bu aşamada, uygulamaların sonuçları gözden geçirilerek ihtiyaç duyulması halinde stratejik planda değişikliğe gidilmektedir.

Stratejik bilince sahip olmak ile başlayan stratejik yönetim sürecinin evreleri şöyle sıralanabilir. (Ülgen ve Mirze, 2004:57)

1. Stratejik bilinç,
2. Stratejistlerin seçimi ve görevlendirilmesi,
3. Stratejik analiz,
4. Stratejik yönlendirme,
5. Strateji oluşturma,
6. Stratejinin uygulanması,
7. Stratejik kontroldür.

2.1.7.1.Stratejik Bilince Sahip Olmak

Stratejik yönetim süreci, stratejik bir bilince sahip olmak ile başlar. Stratejik bilinç ise yöneticilerin veya liderlerin; iş dünyasının ve onun parçası olarak bulunduğu üst sistemin sürekli değişim içinde bulunduğunu, sektörlerdeki kurumların ve rakiplerin değişen çevre koşullarına uygun çeşitli stratejiler ürettiğini ve uyguladığını, bu stratejilere cevap verebilecek ve hatta işletmeyi daha verimli duruma getirecek yeni stratejilerin gerekliliğini anlayabilmesi, bu konuda fikirler üretmesi ve çalışmalar yapmasını ifade etmektedir. (Acar Çiftçi, 2010:1)

2.1.7.2.Stratejistlerin Seçimi ve Görevlendirilmesi

Bir organizasyonda stratejik yönetimin başarıya ulaşabilmesi için öncelikle lider ve üst yönetimin stratejik düşünme ve planlamanın önemine ve yararına inanması gerekir. Lider ve üst yöneticilerden oluşan bir Stratejik Yönetim Komitesi yanında orta ve alt düzeylerde de stratejik yönetimin uygulanmasını ve kontrolünü

sağlayacak çalışma grupları oluşturulmalı ve bu çalışma gruplarında stratejistler de görev almalıdır. (Aktan, 2006:176)

Stratejistler, kurumlarda stratejik yönetim süreci ile ilgili çalışmalarını başlatan ve bu sürecin her evresinde yer alan, stratejik faaliyetlerden sorumlu görevlilerdir. Stratejistler yönetici konumundaki kişiler ile kurum içinde veya dışında çeşitli düzeylerde profesyonel olarak çalışan uzman kişilerden oluşur. Stratejilerin hazırlandığı her birimin yöneticisi veya yöneticileri, strateji çalışmalarından birinci derecede sorumludur. (Ülgen ve Mirze, 2004:59-63)

2.1.7.3.Stratejik Analiz Evresi

Stratejik analiz süreci, kurumun faaliyette bulunduğu genel ve sektörel çevre unsurlarının mevcut durumunun incelenmesi ve işletme içindeki unsurların değerlendirilmesiyle ilgilidir ve bilgi toplama, değerlendirme ve çevre analizinden oluşur. (Yılmaz, 2010:11)

Üstünlükler (strengths) ve zayıflıklar (weaknesses) için iç çevre, fırsatlar (opportunities) ve tehditler (threats) için dış çevre taranır. Yapılan bu analiz “Durum Belirleme Analizi” veya “GZFT (SWOT) Analizi” olarak adlandırılır. Bunlar kurumun geleceği için en önemli unsurlar olduğu için stratejik unsurlar olarak adlandırılır. Çevrenin taranması, dış ve iç çevredeki bilgilerin; izlenmesi, değerlendirilmesi ve kurumdaki anahtar kişilere yayılması demektir. Dış çevre, kurumun dışında bulunan ve genellikle üst yönetimin kısa vadede kontrolünde olmayan değişkenleri (fırsatlar ve tehditler) ifade eder. İç çevre, örgütün kendi içinde olan ancak üst yönetimin kısa vadede kontrolünde olmayan değişkenleri (üstünlükler ve zayıflıklar) ifade eder. (Hunger ve Wheelen, 2007:5-6)

2.1.7.4.Stratejik Yönlendirme Evresi

Stratejik yönlendirme süreci, çevresel fırsatlar ve tehditlerin kurumun güçlü ve zayıf yönlerini dikkate alarak etkin bir şekilde yönetimi için uzun vadeli planların geliştirilmesini ifade eder. Kurumun misyonunun tanımlanması, ulaşılabilir

hedeflerinin belirlenmesi, stratejilerin geliştirilmesi ve politikaların saptanmasını içerir. (Hunger ve Wheelen, 2007:6)

Kurum kültürü, bir organizasyonda yerleşik değerler ve inançlar bütünüdür. Örgütlerin başarıya ulaşabilmesi için yönetim alanında ulusal değerler yanında bazı evrensel ilkelerin ve değerlerin benimsenmesi ve kurumsallaştırılması gerekir. Öncelikle insan olarak tüm çalışanlara değer verilmesi, yurttaşlara, müşterilere, tüketicilere en iyi mal ve hizmetin sunulmasının amaçlanması, ekip çalışmasına önem verilmesi, doğa ve çevrenin korunmasına özen gösterilmesi, sosyal sorumluluk anlayışının mevcut olması gerekir. (Aktan, 2006:188)

Misyon, bir örgütün varlık nedenidir. Kurumun stratejileri hazırlanırken ve alternatifler arasında seçim yapılırken mevcut misyon, stratejilere yol gösterecektir. (Ramazanoğlu ve Bahçeci, 2006:55) İyi ifade edilmiş bir misyon, kurumun temel amacını ve faaliyet alanını belirleyerek o kurumu benzerlerinden ayırmalıdır. (Hunger ve Wheelen, 2007:6-7)

Vizyon, kurumların gelecekte olmasını arzuladıkları durumun ifadesi olup, gelecekte ulaşmayı planladıkları hedefi tanımlar. Bir kurumun yöresel, ulusal veya küresel boyutlarda farklı vizyonları olabileceği gibi, üst yönetimi, stratejik birimleri ve fonksiyonel boyutlarda da birbirine bağımlı ancak ayrı ayrı vizyonları olabilir.

Amaç, ne yapılmak istendiğinin zaman ve miktar belirtilmeksizin ifade edilmesidir. **Hedef** ise planlanan faaliyetin beklenen nihai sonucu olup, neyin ne zaman ve ne kadar yapılacağını ifade eder.

Misyon ve vizyon bildireleri örgütün ulaşmak istediği amaç ve hedefleri çok açık bir şekilde ifade etmeli; hazırlanacak bildirelerde örgütteki başlıca değerler ve inançlar ortaya konmalı, başarıyı tanımlayan ve başarının ne ile ölçüleceğini belirten ifadeler yer verilmelidir. Ayrıca bu bildireler bir şeyi yapmak ve bundan haz duymak konusunda çalışanlara istek ve hırs verebilmelidir. (Aktan, 2006:189)

2.1.7.5.Strateji Oluşturma Evresi

Strateji bir örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve niçin yaptığını belirleyen amaçlar, politikalar, programlar, davranışlar, kararlar ve kaynak dağılımı bütünüdür.

Planlama grubu her sorunu tartışarak, çözüme yönelik yaratıcı beyin fırtınası yapar. Bu evrede, sorunların çözümüne yönelik alternatif çözümler ortaya konulur. Ayrıca orta ve uzun vadeli temel politikalar oluşturulur. (Söyler, 2007:107)

Temel stratejiler, büyüme, küçülme, durağan ve karma strateji şeklinde dörde ayrılabilir. Bu stratejilerin ilişkili-ilişkisiz, bağımlı-bağımsız, yatay-dikey ve atak durağan şeklinde alt stratejileri bulunmaktadır. (Ülgen ve Mirze, 2004:70-72)

Kurumsal stratejiler olarak da adlandırılan üst yönetim stratejilerine örnek olarak çeşitlendirme stratejileri ve çekilme stratejileri verilebilir. Rekabet ve iş yönetim stratejileri olarak da adlandırılan orta düzey yönetim stratejileri arasında maliyet liderliği, farklılaştırma ve odaklanmış stratejiler ile bunların birlikte kullanımıyla oluşan karma stratejiler sayılabilir. Alt düzey stratejiler ise bölüm ve işlevler düzeyinde hazırlanan ve uygulanan pazarlama, üretim, tedarik, v.b. stratejilerden oluşur. Bunlar orta ve üst düzey stratejilerle uyumlu olmalıdır.

Stratejik seçim sürecinde sırasıyla;

1. Kurumun olanakları ile gerçekleştirilebilecek, fırsat ve tehditleri dikkate alan alternatif stratejiler belirlenir,
2. Alternatif stratejilerin seçiminde kullanılacak ölçütler belirlenir,
3. Alternatifler arasında en uygun stratejik seçim yapılır.

2.1.7.6.Stratejinin Uygulanma Evresi

Stratejinin uygulanması, strateji ve politikaların programlar ve bütçelerin geliştirilmesi yoluyla eyleme dönüştüğü bir süreçtir. Stratejik seçim kararı verildikten sonra, misyon, amaç ve hedeflere uygun stratejilerin uygulanması süreci başlar. Stratejik yönetiminin uygulama aşaması, dört evreden oluşur. Bu evreler, *örgütsel yapının kurulması, örgüt kültürünün oluşturulması, kaynak dağıtımının yapılması ve stratejik faaliyetlerinin yürütülmesidir.* (Söyler, 2007:108) Stratejilere uygun örgüt yapısı kurarak, kurum kaynaklarının ve sistemlerinin harekete geçmesini sağlarlar. Kurulan örgütsel yapıda görev yapacak, stratejileri uygulayabilecek nitelikte insan kaynaklarını belirleyerek, eğitimlerini temin ederler. Son olarak kurumlar bu aşamada stratejilerin uygulanmasını sağlayacak yönetim biçimlerinin,

uygun liderlik ve liderlerin belirlenmesi ve uygun örgütsel iklimin hazırlanması ile ilgili çalışmaları yürütürler. (Aktan, 2006:173)

2.1.7.7.Stratejik Kontrol Evresi

Stratejik yönetim dinamik ve devamlı bir süreçtir. Stratejik kontrol, bu sürecin son evresinde yer almasına rağmen, sürecin her evresinde yapılması gereken faaliyetlerden oluşur. Sürecin her evresinin kontrolü ve gerekiyorsa düzeltilmesi şarttır. Aksi durumda zaman ve kaynak israfı söz konusu olacaktır. (Ülgen ve Mirze, 2004:72-73)

Değerlendirme ve kontrol, fiili performans ile arzulanan performansın karşılaştırılabilmesi için kurum faaliyetlerinin ve performans sonuçlarının izlendiği bir süreçtir. Her düzeydeki yöneticinin değerlendirme ve kontrol sonuçlarını dikkate alarak düzeltici eylemlerde bulunması ve sorunları çözmesi beklenir. Performans, faaliyetlerin nihai sonucu olarak tanımlanabilir. Stratejik yönetimin haklılığı, bir örgütün performansını iyileştirme yeteneği ölçüsünde ortaya çıkar. Yönetimin performans sonuçlarına göre; stratejilerini, uygulamayı veya her ikisini birlikte ortaya çıkan yeni duruma uygun hale getirmeleri gerekebilir. (Hunger ve Wheelen, 2007:10-11)

2.2. ULUSLARARASI UYGULAMA ÖRNEKLERİ ÇERÇEVESİNDE STRATEJİK YÖNETİM

Teknolojik gelişmeler, sanayileşme, kentleşme, hızlı nüfus artışı, savaş ve siyasi dönüşümler gibi birçok faktörün etkisiyle, yüzyıllara yayılan bir süreçte şekillenen kamu yönetimi; özellikle 20. yüzyılda toplumsal koşulları ve gündelik yaşamı etkileme bakımından doruk noktasına ulaşmıştır. Son on yılda değişimin hızlanan adımları dünyamızı yeni bir çağın eşiğine getirmiştir.

Kamu yönetimi veya kamu hizmeti çağı olarak da nitelendirilebilecek olan bu dönemde, kamunun yapısı büyümüş ve işlevleri son derece çeşitlenmiştir. Ancak, bu büyüme sürecinin doğal bir sonucu olarak; kırtasiyecilik, ek finansman ihtiyacının sürekli artışı, büyüyen bir yapı içinde hantallığı ve koordinasyonsuzluğu önlemede güçlükler baş göstermiştir. Kamunun kendine özgü bu sorunlarının yanı sıra, geleneksel kamu yönetiminin geliştiği ortamda ve düşünme kalıplarında meydana gelen değişimler, 21. yüzyıla geçerken kamu yönetiminde köklü bir değişimi gündeme getirmiştir. (Dinçer ve Yılmaz, 2003:19-24)

Kamu yönetiminde reform arayışlarına yol açan nedenlerin derecesi her ülkede farklı olmakla birlikte temelde benzer koşullar sonucunda ortaya çıktığı görülmektedir. Bunlardan ilk üçü, kısaca üç açık (three deficits) diye ifade edilen olgudur. İlk açık **bütçe açığı** (budget deficit); ikinci açık **güven açığı** (trust deficit); üçüncü açık ise **performans açığı** (performance deficit). (Yılmaz, 2001:3)

Söz konusu açıklardan ilki; kamu harcamalarının bütçe üzerine getirdiği yük ve bütçe açıklarının mali sitemde yol açtığı sıkıntılardır. İkincisi, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişimdir. Üçüncüsü, toplumsal talepler karşısında kamu kesiminin performansının yetersiz kalmasıdır. (Yılmaz, 2002:21)

Küreselleşme sürecinde devletin değişen rolü, özellikle ekonomi alanında belirginlik kazanmaktadır. Bütün dünyada devletin ekonomik yaşamdaki rolü dönüşmekte, buna bağlı olarak devletin yapı ve işlevleri değişmektedir. Devletin politika belirleme ve katalizör işlevi görerek yönetme kapasitesi gelişirken, hizmet üretimi ve sunumunda piyasa ve sivil toplum kuruluşları ön plana çıkmaktadır. Diğer bir ifade ile, doğrudan üreten bir devlet anlayışı yerine, üretme fırsatları yaratan, toplumun ortak çıkarları için rekabet ortamını gözeten, piyasaları düzenleyen ve

denetleyen bir devlet anlayışı hakim hale gelmektedir. Hizmetlerin üretilmesinde ve halka sunulmasında piyasa ve sivil toplumun öneminin arttığı bu yeni ortamda, kamunun doğrudan üretim yapmasının sadece diğer alternatiflerin geçersiz olduğu alanlarla sınırlandırıldığı gözlenmektedir. Gelişen teknolojiler ve organizasyon yapıları içinde bu sınırlar da yeniden tanımlanmakta, geleneksel olarak devletin doğrudan rol üstlendiği birçok alan, zaman içinde diğer aktörlere açılabilir. (Dinçer ve Yılmaz, 2003:26-29)

Devletin ekonomideki değişen rolü sosyal devlet özelliğini ortadan kaldırmamaktadır. Bu kapsamda, kamu yönetim zihniyeti ve yapısı;

- Tek taraflılıktan veya tek aktörlükten çok taraflılığa ve çok aktörlülüğe, katılımcı ve yönetişimci bir anlayışa,
- Tepkisel ve geçmiş yönelimli bir anlayıştan, sorunları ortaya çıkmadan önce önlemeye dönük pro-aktif ve gelecek yönelimli bir anlayışa,
- Girdi odaklı olmaktan sonuç ve hedef odaklı olmaya,
- Kendine odaklı olmaktan vatandaş odaklı olmaya,
- Vatandaşı "hedef kitle" ve "müşteri" olarak algılamaya,
- Temin eden ve sunan bir anlayıştan, kolaylaştırıcı ve katalizör rolü üstlenen bir anlayışa,
- Ayrıntılara boğulmaktan asli işlevlere yoğunlaşmaya doğru köklü bir değişime uğramaya başlamıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışını savunanlar; geleneksel tekdüzeleştirme yaklaşımının sonuçta ters etki yaptığını, çalışanların ortaya çıkan hizmeti bir yana bırakıp kurallara harfiyen uymakla meşgul olduklarını, çok sayıda bürokratik işlem nedeniyle maliyetlerin arttığı, sorumluluk alanlarının ve sorumluların kaybolduğu ve bunun da kamu yönetimini hantal ve verimsiz işleyen bir yapıya soktuğunu ileri sürmektedir. Kamunun kaynaklarını etkili biçimde kullanma konusunda iyi niyetli olan yöneticiler, kötü bir bürokratik sistemin içine sıkışıp kaldıkları için başarılı bir performans sergileyememektedirler.

Bu sorunları aşmanın yolu, yöneticilere yönetme imkanı vermek yani onları kaynakların kullanılışı ve amaca ulaşma konusunda belli bir esneklik imkanı ile donatmaktır. Bu yaklaşımın katıksız uygulaması, yöneticilere ulaşılmak istenen amaçları ortaya koyduktan sonra genel bir bütçe tahsis edip onları bütçenin nereye, nasıl harcanacağı konusunda serbest bırakıp sonuçtan sorumlu tutmaktır. Burada sistemin tamamlayıcı ve olmazsa olmaz unsuru yetki devri ve esneklikle birlikte hesap verme sorumluluğunu getirmektir. Bir taraftan yöneticilere yetkiler devredilip esneklik imkanı sağlanırken diğer yandan hesap verme sorumluluğu olabildiğince güçlendirilmektedir. Geleneksel yaklaşımda sorumlular ve sorumluluk alanları kaybolmakta iken bu yaklaşımda kimden hesap sorulacağı ve neye göre hesap sorulacağı, yani başarı ve başarısızlık kriterleri ve bunların sorumluları ortadadır. Yönetimsel yaklaşımın araçlarından olan performans yönetimi, performans anlaşmaları ve yurttaş şartları da kamu yönetiminin rolü nasıl tanımlanırsa tanımlasın amaçlarını en etkili biçimde gerçekleştirmesine katkıda bulunabilecek araçlar olarak ortaya çıkmaktadır. (Yılmaz, 2001:92-93)

Son yirmi yıldır birçok OECD (Organisation of European Economic Cooperation and Development) ülkesinde kamu yönetiminde reform çalışmaları yapılmaktadır. Genel eğilimler ortak olmakla birlikte, siyasi, kültürel ve idari farklılıklara bağlı olarak ülkeler farklı yönetim biçimlerine geçişi hedeflemişlerdir. Yeni Zelanda, Avustralya, İngiltere, Kanada, Amerika Birleşik Devletleri, İrlanda, İsveç, Finlandiya, Danimarka ve Hollanda'nın oluşturduğu grup, performans yönetimine geçiş için reform çalışmaları yaparken; Norveç, Avusturya, Almanya, İsviçre, Belçika, Fransa performans odaklanmış karma bir yönetim için reform çalışmalarını sürdürmektedir. Benzer bir şekilde Güney Kore, Tayland, Güney Afrika, Yemen, Şili gibi birçok gelişme yolundaki ülke kamu yönetiminde reform sürecine katılmıştır. Tüm bu örnekler, yeniden yapılanmada ortak özellikler kadar ülke şartlarının da önemli olduğunu ortaya koymaktadır. (Dinçer ve Yılmaz, 2003:32-33, 50-52)

Bu ve benzeri örneklere bakılarak dünya genelinde çeşitli ülke uygulamaları değerlendirildiğinde;

- Kamuda yeniden yapılanma çabalarının belirgin bir şekilde 1980 sonrası başladığı, 1990'larda ise ivme kazandığı görülmektedir.
- Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın genel bir eğilimi yansıttığı ve birçok ülkede farklı isimler altında yürütülse de benzer özellikler taşıdığı görülmektedir. Katılımcılık, saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik boyutun güçlenmesi, uygulamada yerinden yönetimin ve esnekliğin ön plana çıkması, sonuçlara ve performansa odaklılık gibi unsurlar bu kapsamda sayılabilir.
- Ülkelerin farklı idari yapıları ve yönetim kültürlerinin kamuda yeniden yapılanmayı belli oranda etkilediği gözlenmektedir. Özellikle Anglo-Sakson yönetim kültürüne sahip ülkelerde kamuda yeniden yapılanmanın daha erken başladığı ve daha kapsamlı ele alındığı, Kıta Avrupası ülkelerinde ise geleneksel yapıların daha etkili oldukları ifade edilebilir.
- Yeniden yapılanma süreci genel politikalar ile beslenmekte ve giderek daha spesifik ve öncelikli alanlarda yoğunlaşmaktadır. Bu süreç, yeniden yapılanmanın başlangıcında ortaya geniş bir politika ve perspektif konulmasının önemli olduğu gerçeğini ifade etmektedir.
- Yeniden yapılanma uzun bir zamana yayılmaktadır. Bu dönemde siyasi desteğin sürdürülmesi kritik bir öneme sahiptir. Birçok ülkede yeniden yapılanma farklı siyasi partilerin göreve gelmesinden sonra dahi sürdürülmüş ve bu durum değişimin tüm toplum tarafından benimsenmesinde etkili olmuştur.
- Yeniden yapılanma kamunun genelinde ve toplumda sahiplenme sağlanarak sürdürülmektedir. Bu süreçte ağ oluşturan, koordinasyon sağlayan ve rehberlik yapan birimler kurulmaktadır. Değişim programları merkezi düzeyde bir bakan veya birim tarafından koordine edilmektedir. Ayrıca, değişik alt alanlarda ve konularda ekipler oluşturularak, değişim sürecinin aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya etkileşimi sağlanmaktadır.

- Yeniden yapılanma çalışmaları salt idare içi bir örgütsel ve işlemsel iyileştirme çabası olmaktan çıkmış; bireyleri, sivil toplumu ve özel kesimi kapsayacak bir şekilde geniş bir çerçeveye kavuşmuştur.

Özellikle son yirmi yıldır stratejik planlama ve stratejik yönetim kamu örgütleri için dünyada giderek artan bir yaşam tarzı haline gelmiştir.

Stratejik planlama, performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme, stratejik yönetimin unsurları arasında sayılmasına rağmen çoğu zaman stratejik yönetim kavramı yerine kullanılmaktadır.

2.2.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Stratejik Yönetim Sistemi

Çalışmanın bu bölümünde, dünyada kamu yönetimi alanında gerçekleşen reformların iyi uygulanması açısından önde gelen ülkelerden Amerika Birleşik Devletleri'nin kamu mali yönetim sisteminde gerçekleştirdiği reformlara ve bu reformların uygulanması sırasında benimsenen yaklaşıma ve kullanılan araçlara yer verilecektir.

Amerika Birleşik Devletleri federal bir cumhuriyettir. Güçlü bir demokratik geleneğe sahiptir. 50 tane eyalet ve bir tane federal bölgeden oluşmaktadır. Anayasası 17 Eylül 1787 tarihlidir. Hukuki sistemi İngiliz İçtihat Hukukuna (Common Law) dayanmaktadır.

Amerika Birleşik Devletlerinde kamu mali yönetimi, “stratejik planlara dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi” esasına dayanır. Federal sisteme sahip olan ülkede eyaletler, bütçe sistemlerini kendileri belirleyebilmektedir. Bu nedenle Birleşik Devletlerde performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulaması federal düzeyde ve eyaletler düzeyinde farklılaşabilmektedir. Federal devlet, Başkanın yürütme ofisi, departmanlar (bakanlıklar), departmanların bir parçası olan departmanlara ait kurumlar, bağımsız kurumlar, bağımsız düzenleyici komisyonlar ve az sayıda diğer özel amaçlı birimlerden oluşmaktadır.

2.2.1.1.Federal Düzeyde Stratejik Yönetim Sistemi

Amerika Birleşik Devletlerinde stratejik planlara dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi benimsenmiştir. Sistem, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ile mali disipline önem vermektedir. Stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi; kurumların misyonları, mevcut durumdan hareketle geleceğe yönelik bir vizyon oluşturmaları, bu vizyona uygun amaçlar ile bunlara ulaşmayı mümkün kılacak hedef ve stratejiler belirlemeleri, ayrıca ölçülebilir kriterler geliştirerek performanslarını izlemeleri ve değerlendirmeleri sürecidir. Sistemin unsurları; stratejik plan, yıllık performans planı ve yıllık program performans raporudur.

Amerika Birleşik Devletlerinde performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesi birtakım düzenlemeleri gerekli kılmıştır. ABD’de kamu yönetiminde yapılan çok sayıda reform çalışmasından kamuoyunca en fazla ilgi göreni, 1993 yılında hazırlanan Ulusal Performansın Değerlendirilmesi (National Performans Review) Raporu ile başlatılan ve daha çok Devletin Yeniden Yapılandırılması (Reinventing Government) olarak anılan girişimdir. Bu girişim, kapsam, uygulama, ulusal ve uluslararası alanda doğurduğu etkiler bakımından en önemli çalışmadır. Ulusal Performansın Değerlendirilmesi, Başkan Bill Clinton ve Başkan Yardımcısı Al Gore tarafından federal hükümetin çalışmalarının reform edilmesi amacıyla başlatılan bir girişimdir. Programın amacı kısaca daha az maliyetle daha iyi çalışan bir devlet olarak belirlenmiş ve bu hedefler bir slogan şeklinde sürekli olarak kullanılmıştır. Bu girişim Amerika Birleşik Devletleri’nde yirminci yüzyılın başından bu yana federal hükümet düzeyinde reforma yönelik onuncu çalışmadır. (Erkan, 2008:45-46)

Reform adını ve temel prensiplerini Osborne ve Gaebler’in 1992 tarihli “Devletin Yeniden Keşfi: Girişimci Ruh Kamu Kesimini Nasıl Dönüştürüyor (Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector)” adlı kitabından almaktadır. Osborne ve Gaebler on temel prensip üzerine kamu yönetiminin üstlenmesini öngördükleri rolleri açıklamışlardır. (Osborne ve Gaebler, 1992)

Daha iyi çalışan bir devlet sağlamaya yönelik yaklaşım; yukarıdan aşağıya kural bazlı bir yönetim yerine aşağıdan yukarıya, müşteri odaklı girişimci bir yönetim anlayışıdır. Kamu kuruluşlarının birinci hedefi, kuruluştan hizmet alan müşterilerin ihtiyaçlarına cevap vermektir. Bu anlamda odak kitle vatandaşlar değil, vatandaşların bir alt kümesi olan müşterilerdir. Kuruluşların yönünü müşteri ihtiyaçları ve tatmini çizer. Daha düşük maliyetlere ulaşılabilmesi için öngörülen ise gereksiz programların kaldırılması ve federal çalışanların azaltılmasıdır. (Roberts ve Janice 2000:576)

Reformun hayata geçirilmesi ve beklenen sonuçları verebilmesi için ilk olarak reform, başkan ve başkan yardımcısı düzeyinde sahiplenilmiştir. Etkili tanıtım kampanyaları kamuoyunun reformu benimsemesinde önemli rol oynamıştır. Kamu görevlilerinin yeni yaklaşımı benimsemelerinin sağlanması için ise yeniden keşfetme takımları oluşturulmuş ve bu takımların reform yaklaşımını kuruluş düzeyinde sürdürmesi sağlanmıştır. Kuruluş performanslarının ön plana çıkarılabilmesi için önemli bazı kuruluşlarla performans anlaşmaları imzalanmıştır. (Erkan, 2008:47)

Reformun hayata geçirilmesinin önemli bileşenlerinden biri de çıkarılan kanunlardır. 1993 yılında çıkarılan Hükümet Performans ve Sonuçlar Yasası (Government Performance and Results Act-GPRA) kamu kuruluşlarının yönetiminde etkililiğin sağlanabilmesi için stratejik yönetim anlayışını bir araç olarak ortaya koymuştur. Kanun; kamu kuruluşlarına stratejik plan, yıllık performans planı ve performans raporu hazırlama zorunluluğu getirmiştir. (OECD, 2007:210) GPRA ile (GAO, 1997:24);

- Vatandaşların devlete olan güveninin, idarelerin program sonuçlarından sorumlu tutularak artırılması,
- Program amaçlarının oluşturularak bunlara ilişkin gerçekleştirmelerin ölçüldüğü ve gelişmelerin kamuoyuna açıklandığı bir dizi pilot projeye program performansı alanında reform yapılması,
- Program hedeflerini başarmaları için federal yöneticilere planlama yapma yükümlülüğü getirilmesi ve program sonuçları ve hizmet kalitesine yönelik bilgi sağlanması yoluyla hizmet sunumunun geliştirilmesine yardımcı olmak,

- Hedeflerin başarılmasına, programlar ve harcamaların etkinliği ve etkililiğine yönelik daha objektif bilgi sağlayarak karar alma süreçlerinin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Uygulamada yaşanan güçlükler nedeniyle Başkan George W. Bush, 2001 yılında göreve başladıktan kısa bir süre sonra hükümetin daha fazla sonuç odaklı çalışmasını gündemine almıştır. Bu amaçla Bush, Bütçe ve Yönetim Ofisini (OMB - Office of Management and Budget), idarelerin bütçelerinde performans bilgisine yer vermelerini ve 2003 yılında da performansın tek tek programlar düzeyinde değerlendirilmesini sağlamakla görevlendirmiştir. OMB, idareler ve dış uzmanların yardımlarıyla Program Değerlendirmesi Derecelendirme Aracı (PART) olarak adlandırılan bir değerlendirme çerçevesi geliştirmiştir. Böylece PART, Başkanın Yönetim Gündeminin (the President's Management Agenda) ve performans bütçeleme girişiminin çok önemli bir parçası olmuştur. PART, idarelerin GPRA doğrultusunda geliştirdikleri performans bilgisine dayalı olarak tasarlanmıştır (Gilmour, 2007). PART uygulamasında, 2009 yılında Başkan Obama'nın öncülüğünde yürütülen bir çalışma ile yapısal bir değişiklik gerçekleştirilmiştir.

Performansın Geliştirilmesi Girişimi (Performance Improvement Initiative-PII), ABD'de idarelerin performansının değerlendirilmesine katkı sağlayan ve bunu kurumsallaştıran bir reformdur. PII'in temel olarak program performansının artırılması ve başarılı programlara daha fazla yatırım yapılması gibi iki amacı bulunmaktadır. PART ise sonuç odaklılığı vurgulayan yapısıyla, bu girişimin merkezinde yer alan ve amaçlarının gerçekleştirilmesinde kullanılan bir araçtır. (OMB, 2008:67-68)

Stratejik Planlar: Amerika Birleşik Devletlerinde stratejik planlar; "Her federal kurum tarafından hazırlanarak kurumun başı tarafından kongreye ve OMB'ye sunulan, ibraz edildiği mali yıldan sonraki en az beş yıllık bir süreyi kapsayan ve kurumların misyonunu, genel hedef ve amaçlarını, bu hedef ve amaçlara ne şekilde ulaşılacağını açıklayan kaynakların ve araçların, bu amaçlara ulaşmayı etkileyebilecek dışsal faktörlerin tanımını ve bu amaç ve hedeflerin değerlendirmesinin nasıl yapılacağına ilişkin bilgileri içeren ve en az 3 yılda bir güncellenmesi ve gözden geçirilmesi gereken planlardır. (Oral, 2005:72)

İdareler tarafından ilgili mali yıldan itibaren en az 5 yılı kapsayacak şekilde stratejik planlar hazırlanır ve her 3 yılda bir güncellenir. Stratejik planlar tümüyle kamuya açık olan dokümanlardır. (OMB, 2009a:1) GPRA'e göre stratejik planlar, harcamacı birimlerin temel fonksiyon ve faaliyetlerine ilişkin uzun vadeli amaç ve hedeflerini, bunların başarılmasını etkileyecek iç ve dış faktörler ile idari, teknik kapasite ve insan kaynaklarını içermeli, en az beş yıllık bir süreyi kapsamalı ve en azından üç yılda bir revize edilmelidir. (GAO, 1997:26; OMB, 2009a:1)

Stratejik planlar, genel strateji belgeleri olup, bu planlarda idarenin misyon bildirimine, uzun dönemli amaç ve hedeflerine yer verilmeli, bu amaçları başarmaya yönelik faaliyetler ve kaynaklar (sermaye, bilgi ve diğer kaynaklar) tanımlanmalı, amaçlara ulaşılmasını etkileyecek dışsal faktörler açıklanmalıdır. Ayrıca stratejik planlarda uzun vadeli amaçların yıllık performans hedefleriyle nasıl ilişkilendirildiğine ve program değerlendirmelerine ilişkin açıklanmalara yer verilmelidir. İdareler, stratejik planlama sürecinin bir parçası olarak stratejik planların oluşturulmasında diğer paydaşların ve Kongre'nin görüşünü almalıdır.

Performans göstergelerine sadece ölçüm yöntemini göstermek amacıyla yer verilmekte ve tüm göstergeler ayrıntılı olarak belirtilmemektedir. Stratejik planda ayrıntılı rakamsal hedef değerlerine ve ayrıntılı maliyet hesaplarına yer verilmemektedir. Bu tip ayrıntılı hedefler ve maliyet hesaplarına yıllık plan ve bütçe belgesinde yer verilmektedir. (GAO, 1997:26-28; OMB, 2009a:2-4)

Kurumlar 3 senede bir güncellenmiş ve yenilenmiş stratejik planını Kongre'ye ve Bütçe Yönetim Ofisine sunmaktadır. Kurumlar ayrıca, stratejik planlarını Kongre'ye sunmadan ve kamuya açmadan en az 45 gün önce bu planların bir örneğini OMB'ye göndermek zorundadır. (OMB, 2009a:4)

Yıllık Performans Planları: Bir stratejik plan, kurumun temel görev ve fonksiyonlarına yer vermek zorundadır. Yıllık planlar ise kurumun bütçesinde yer alan program ve finansman tablolarındaki her bir program faaliyetini kapsamalıdır. Bu yüzden yıllık planlar stratejik planlardan daha programa dayalı ve örgütsel bir nitelik taşır.

Stratejik planla yıllık performans planı arasında özel bir bağlantı vardır. Stratejik planın amaçları, yıllık performans planlarını geliştirmede bir çerçeve

oluşturur. Performans bütçe olarak da ifade edebileceğimiz performans planları, uzun dönem ve yıllık düzeyde çıktı odaklı performans hedeflerini içerir. Performans bütçe uygulaması ile her bir performans hedefi düzeyinde altı yıla ilişkin veriler gösterilmektedir.

GPRA'ye göre yıllık performans planları, bütçede belirtilen program faaliyetlerine dayalı olmalıdır. Yasada, yıllık olarak hazırlanan performans planlarının hizmetin başarısını sağlamaya dönük ölçülebilir, nesnel hedefler ile bunlara ilişkin performans seviyesi, ilgili çıktı ve sonuçların ölçüm ve değerlendirilmesinde kullanılmak üzere performans göstergelerini, gerekli kaynak ihtiyacını kapsamaları ve performans planlarının stratejik planlarla uyumlu olması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca bu planlar;

- Bir program faaliyeti tarafından ulaşılmaması planlanan performans seviyelerini gösteren ve daha farklı oluşturulması öngörülmediği takdirde, ölçülebilir ve sayılabilir bir yapıda oluşturulan performans hedeflerini,
- Performans hedeflerine ulaşmak için gerekli olan uygulama süreçlerinin vasıflar ve teknoloji, sermaye ve insan kaynaklarının ve diğer gerekli kaynakların açık tanımlarını,
- Her program faaliyeti ile ilgili çıktıları, hizmet seviyelerini ve sonuçları değerlendirirken ve ölçerken kullanılacak performans göstergelerini,
- Ölçülen değerleri doğrulamak ve geçerli kılmak için kullanılacak araçların tanımlarını içermelidir ve mevcut performans oluşturulan performans hedefleri ile karşılaştırabilmek için bir zemin oluşturmalıdır. (OMB, 2009b:1-3)

Program Değerlendirmesi Derecelendirme Aracı (PART): OMB ilk defa 2004 yılında bütün devlet programları için sistematik bir değerlendirme başlatmıştır. Bu değerlendirme prosedürü, “Program Değerlendirmesi Derecelendirme Aracı” (PART) adı altında bir dizi sorudan oluşmaktadır.

OMB'nin 2008 yılında yayımlanan PART Rehberi'ne göre, Program Değerlendirmesi Derecelendirme Aracı, federal programların performansını değerlendirmek ve geliştirmek için kullanılan tanılayıcı (diagnostic) bir araçtır. PART değerlendirmeleri tamamlandığında, bütçe kararlarının alınmasına bilgi

sağlayarak yardımcı olur ve sonuçları geliştirmek için yürütülmesi gereken faaliyetleri belirler. İdareler, PART'in sonuçları doğrultusunda, programlarının her biri için geliştirme planları olarak da bilinen gerekli olan faaliyetleri yerine getirmekle sorumlu tutulmuştur. (OMB, 2008:1)

Yıllık Performans Raporu: Yıllık performans raporları; gerçekleşen performansı ve stratejik plan ve performans bütçede yer alan amaçların gerçekleşme seyrini içerir. İdarelerin, önceki mali yıla ait program performansına ilişkin hazırlamaları gereken rapordur. Bu raporda idareler, performans planlarında belirlenen amaçlarını gerçekleştirmelerle kıyaslamakta, amaçlara ulaşamadığı durumlarda bunun nedenlerini açıklamakta, tamamlanan program değerlendirme bulgularını özetlemekte ve ulaşılamayan amaçlara yönelik gerekli olan önlem ve faaliyetleri belirlemektedir.

Kanuna göre bu raporlar; ilgili mali yıla ait olan performans hedeflerine ulaşılmamasında kurumun başarısını gözden geçirir. Mevcut mali yıl performans planını performans raporunun ilgili olduğu yılda performans hedeflerine ulaşılma derecesine göre değerlendirir. Bir performans hedefine ulaşılmadıysa, neden ulaşılamadığını değerlendirir ve neden o performans hedefine ulaşılamadığını, eğer performans hedefi uygun olmayan ve uygulanabilir bir performans hedefi olarak görülmediyse neden böyle bir sonuca varıldığını açıklar ve ne yapılması gerektiği konusunda öneriler sunar. (OMB, 2009c:1-6; GAO, 1997:26-28)

Bütçeleme Süreci: Ülkede uygulanan performans esaslı bütçeleme sürecinin içeriği; yürütme organları bütçesinin oluşturulma süreci, kurum performansı için stratejik planlama sürecinin oluşturulması ve valinin bütçe teklifini içeren belgede program performanslarını içeren bilgilerin olması şeklinde ifade edilebilir. (Özen, 2008:101)

ABD'de bütçe sürecini yönlendiren birimlerden en önemlileri şunlardır:

Bütçe ve Yönetim Ofisi (Management and Budget Office-OMB): ABD'nin merkezi bütçe ofisidir. Beyaz Saray'da Başkanın Yönetim Ofisinin bir parçasıdır. OMB Başkanı, Bakan düzeyindedir ve Başkanın Kabinesinin bir üyesidir. OMB güçlü bir yapılanma olup Parlamento'ya sunulan yasal düzenlemeler ile diğer önerilerin tamamı OMB tarafından incelenir.

Hazine Bakanlığı (Department of Treasury): ABD hükümetinin günlük nakit dengesinin yönetiminden sorumludur. Ayrıca bütçe uygulamaları ile ilgili kapsamlı raporlar hazırlamaktadır.

Bütçe Komisyonları (The House and Senate Budget Committees): Bütçe komisyonları, her yıl “Genel Bütçe Kararları” düzenlemekte ve Kongresel Bütçe Ofisinin (CBO - Congressional Budget Office) de teknik yardımı ile yılın başında anlaşılan toplam büyüklükleri yürürlüğe koymaktadır.

Kongresel Bütçe Ofisi (Congressional Budget Office): Bütçe sürecindeki en önemli Parlamento kuruluşudur. Bütçe sisteminin çalışmasını güçlendirmek amacıyla bağımsız ekonomik varsayımlar ve rakam tahminleri sağlamaktadır.

Genel Muhasebe Ofisi (General Accounting Office-GAO): Yasama organı bünyesinde yer alan GAO, program etkililiği raporları hazırlamakta ve Parlamento tarafından talep edilen özel incelemeleri yerine getirmektedir.

Çizelge 2.1: ABD’de Bütçe Hazırlama Süreci

Bütçe Hazırlama Süreci	Parlamento Süreci
Nisan: (Nisan Rehberi) OMB bakanlıklara, genel finansman düzeyini belirten ve önemli program ve yönetim konularını içeren bir belge göndermektedir.	Şubat: Başkan idari bütçe önerisini sunar.
Haziran – Temmuz: (İlkbahar Gözden Geçirmesi) OMB kurumların bütçe tekliflerinde dikkate almak zorunda olduğu detaylı rehberi (Circular A-11) göndermektedir.	Mart – Nisan: Bütçe komisyonları toplanır ve “Parlamento Bütçe Kararı (Congressional Budget Resolution) oluştururlar ve Daimi Komisyon görüşleri ve tahminleri sunar.
Temmuz – Eylül: Bakanlıklar bütçe tekliflerini hazırlamakta ve OMB’ ye sunmaktadırlar.	15 Nisan: Parlamento, üzerinde anlaşılan bütçe kararını kabul eder.
Ekim – Kasım: (Sonbahar Gözden Geçirmesi) Bütçe tutarlarına ilişkin OMB kararları bakanlıklara verilmektedir.	Yaz: Parlamento gerekli görüyor ise yasal düzenlemeyi yeniden inceler ve ödenek kanun tasarılarını (13 appropriation bills) kabul eder.
Aralık – Ocak: (İtiraz Süreci) Son kararlar Başkan tarafından verilir.	30 Eylül: Mali yılın sonu; tüm ödenek tasarıları kabul edilmelidir.
Şubat ayının ilk Salı gününe kadar: Başkan’ın Bütçesi Parlamento’ya iletilir.	1 Ekim: Mali yılın başlangıcı, kabul edilmeyen ödenek tasarıları ile ilgili devam eden kararlar görüşülür.

Kaynak: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2007’den derlenmiştir.

ABD’de bütçe süreci mali yılın başlamasından yaklaşık bir buçuk yıl önce Nisan ayında başlamaktadır. Bütçe hazırlanması ve Parlamento’da görüşülmesi

süreci yukarıda yer alan tabloda özetlenmektedir. (Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2007:2-3)

2.2.1.2.Eyaletlerde Stratejik Yönetim Sistemi

ABD’de federal düzeyde performans esaslı bütçelemeye geçmeden önce bazı eyaletlerde sistemin çok daha önceden başlatıldığını belirtmek mümkündür. Performans esaslı bütçelemeye ilişkin ilk uygulama 1970 tarihli Yürütmeye İlişkin Bütçe Kanunu (Executive Budget Act) çerçevesinde Hawaii’de başlamıştır. Ülkedeki 47 eyaletin 31 tanesi performans esaslı bütçelemeyi yasal olarak yürütmekte iken, 16 tanesi bunu bütçe kılavuz ya da talimatnamelerinde başlatmışlardır. Ancak bu çalışmada incelenen eyaletler içinde stratejik planlamaya dayalı modelin esasen Teksas ve Virjinya’da uygulandığı, diğer eyaletlerde ise sistemin farklı şekillerde düzenlendiği ifade edilebilir.

Eyaletlerde performans esaslı bütçelemenin faydaları; devlet içi ya da dışındaki bütçe uygulayıcıları arasında haberleşmeyi güçlendirmesi, devletin farklı kategorilerinde koordinasyonu desteklemesi ve hükümette karar vermeyi geliştirmesi şeklinde belirtilebilir. Eyaletler içinde sistemi en iyi şekilde uygulayan eyaletin Teksas olduğunu ifade etmek mümkündür (Özen, 2008:106-107).

2.2.2. İngiltere’de Stratejik Yönetim Sistemi

İngiltere’de devletin yönetim şekli anayasal monarşidir. Resmi devlet başkanlığını kraliçe, hükümet başkanlığını ise Başbakan yürütmektedir.

İngiltere’nin yazılı bir anayasası bulunmamaktadır. Tüzükler, kanunlar ve uygulamalardan oluşan bir yasal sistemi vardır. Parlamento, yasa yapma konusunda tek ve mutlak yetkili organdır. Halkın temsilcisi konumunda bulunan Parlamento, her konuda meşru otoriteye dayalı karar alma yetkisine sahiptir.

2.2.2.1.Stratejik Yönetime Geçiş

İngiltere’de gerçekleştirilen reformlardan bazıları stratejik yönetim yaklaşımını biçimlendirmiştir. (British Council Türkiye, 2008:26-27)

1979 Merkezi Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Raporu: Thatcher Hükümeti tarafından hazırlanan “Merkezi Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi (Reorganising of Central Government)” adlı raporda kamu yönetimi alanında köklü değişiklik önerileri getirilmiştir. Hükümetin özelleştirme ve devletin küçülmesi gibi ekonomi politikalarına uygun olarak verimlilik, maliyetlerin azaltılması gibi amaçlar doğrultusunda kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması amaçlanmıştır.

1982 Mali Yönetim Girişimi: “Mali Yönetim Girişimi (Financial Management Initiative)” hedef belirlemede açıklığın teşvik edilmesi ve mali yönetimde yetki devrini gözeten bir girişimdir. Daha hesap verebilir yönetim yapılarının tesis edilmesi amaçlanmıştır. Bakanlıklarda maliyet merkezleri kurulmuştur. Ayrıca maliyet bilgileri için bilgi sistemleri kurulması öngörülmüştür.

1988 Sonraki Adımlar Girişimi: Sonraki adımlar kuruluşları (Next Steps Agencies) ile kamu hizmetlerinin icrasında yapısal ve kültürel büyük bir değişim gerçekleştirilmiştir. Sonraki adımlar yaklaşımı ile bakanlıklarda politika üreten birimler ile hizmet arzından sorumlu birimler birbirinden ayrılmıştır. Bu suretle gerek politika üretme sürecinin iyileştirilmesi gerekse hizmetlerin görülmesinde verimlilik sağlanması amaçlanmıştır.

1991 Yurttaş Hakları Bildirgesi: “Yurttaş Hakları Bildirgesi (The Citizen Charter)” adlı bir program açıklanmıştır. Bu program hizmetten yararlananları ön plana çıkaran hükümet politikalarından oluşan köklü bir reform niteliğindedir.

1992 Özel Finans Girişimi: “Özel Finans Girişimi (Private Finance Initiative)” Muhafazakar Parti hükümetinin kamu hizmetlerinin özelleştirilmesine yönelik diğer bir uygulamasıdır. Bu uygulama ile bakanlık ve diğer kamu kuruluşlarının sundukları hizmetleri, özel sektörden tedarik etmeleri yoluyla kamu harcamalarının azaltılması amaçlanmıştır.

1995 İdarelerin Stratejik Yönetimi – Yönetim için Modeller Raporu: Politika üreten bakanlıklar ve icracı kuruluşlar arasındaki yönetim ve raporlama

yapılarını ve ilişkilerini geliştirme amacı taşıyan “İdarelerin Stratejik Yönetimi – Yönetim için Modeller Raporu (Strategic Management of Agencies – Models for Management)” yayımlanmıştır.

1997 Kamu Özel Ortaklığı: Bu dönemde “Kamu Özel Ortaklığı (Public Private Partnership–PPP)” adı altında bir özelleştirme yöntemi uygulanmaya başlanmıştır. PPP ile kamu sektörünün ticari yeniliklerden ve verimlilikten faydalanabilmesi, müşteri memnuniyeti, denetlenebilirlik ve kamu yararının artırılması hedeflenmiştir.

1998 Kamu Hizmeti Sözleşmeleri: Hazine ve kamu kurumları arasında “Kamu Hizmeti Sözleşmeleri (Public Service Agreements)” düzenlenmeye başlamıştır. Bu sözleşmeler ile Hazine, somut hedefler belirlenmesi, performanslarının ölçülmesi, maliyetlerin azaltılarak kaynakların etkili kullanılması yönünde idarelere baskı yapmaktadır.

1999 Devletin Modernleştirilmesi Raporu: İşçi Partisi Hükümetinin reform girişimlerinin temelini, “Devletin Modernleştirilmesi (Modernising Government)” raporu oluşturmaktadır. Bu raporda belirlenen amaçlar; katılımcı bir yapıda ve ortaklaşa bir yönetim modelinin benimsenmesi, müşteri odaklı hizmet anlayışının yerleştirilmesi ve üst düzey kalitede hizmet sunulmasıdır.

2000 Yatırım ve Reform Stratejileri: 2000’li yılların başlarında yatırım ve reform stratejileri oluşturulmuştur. Yönetimde modernleşmeyi ve politika belirleyiciler ile hizmeti sağlayanları ayrıştırmayı destekleyecek politikalar geliştirilmiştir.

2001 Ulusal Öncelikli Alanlar ve Performans Hedefleri: Hükümet politikası olarak somut performans hedefleri ve stratejiler üretilebilmesine olanak sağlayabilmek için ulusal öncelikli alanlar tespit edilmiştir. Hükümetin öncelikli alanları olarak 2001 – 2002 döneminde sağlık, eğitim, ulaşım ve içişleri alanları belirlenmiş ve bunlara ilişkin ulusal performans hedefleri ve göstergeleri tespit edilmiştir.

2004 Bakanlık Stratejik Planları: “Mümkün Kılan Hükümet (Enabling Government)” yaklaşımının bir parçası olarak 2004’te bakanlıklar, vizyonlarını,

önceliklerini ve bunlara nasıl ulaşılabileceğini gösteren ve ilgili bakanın imzası bulunan beş yıllık stratejik planlar hazırlamıştır.

2006 Yeterlilik Gözden Geçirme Raporları: Hükümet, iki yılda bir kamu idarelerinin yeterliliklerini değerlendirmek amacıyla “Yeterlilik Gözden Geçirme Raporları (Capability Reviews)” hazırlamaya başlamıştır. Bu çalışma, kuruluş bazında uygulanan ve kuruluşun hizmet arzı, liderlik ve strateji alanlarında yetkinliklerini değerlendiren nesnel bir çerçevedir.

2.2.2.2.Stratejik Yönetim Sistemi

İngiltere yönetiminde modernleşme yaklaşımı ile güçlü liderlik, etkin iş planlaması, performans yönetimi, şeffaflığın artırılması gibi alanlara odaklanmıştır.

İngiltere’de kamu hizmet sözleşmeleri ve harcama gözden geçirme raporları ile şekillenen yukarıdan aşağı performans yönetim sistemi, Hazinesinin liderliği ve gözetiminde ortaya konulmuş, uygulanmış ve geliştirilmiştir. Hazine, performans kriterleri ve değerlendirmelerine özel önem vermiş, ve bu konuyla ilgili özel ekipler oluşturulmuştur. Bunun yanısıra her bir bakanlığın performansı “Harcama Ekipleri (Spending Teams)” tarafından denetlenmektedir. Hazine ve Başbakanlık Hizmet Birimi (PM Delivery Unit), hükümetin öncelikli alanlarındaki performansı artırmaya yönelik ortaklaşa çalışmalar gerçekleştirmektedir. (HM Treasury, t.y.:1)

Harcama Gözden Geçirmeleri: Bakanlıkların, hükümet amaçlarıyla uyumlu olarak kamu hizmet sözleşmelerinde ve yatırım stratejilerine ilişkin belgelerinde belirledikleri hedeflerden sorumlu tutulmaları söz konusu olduğundan, harcamaların planlanması son derece önemlidir. Bu kapsamda Hazine ile bakanlıklar arasında, söz konusu hedeflerin yerine getirilebilmesi için gerekli olan kaynak ihtiyacı, iki yılda bir gerçekleştirilen harcama gözden geçirme sürecinde, üç yıllık planlar yapılarak belirlenmektedir. Böylece yıllık olarak kabul edilen bütçeler, mali kurallar ve harcama tavanları çerçevesinde üç yıllık olarak hazırlanmaktadır. (British Council Türkiye, 2008:39; http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_index.htm)

1997 yılından bu yana birbiri ardına gerçekleştirilen harcama gözden geçirmeleri (Spending Review-SR) kısaca aşağıda ifade edilmektedir:

- 1998 Ayrıntılı Harcama Gözden Geçirmesi ile 1999–2000’den 2001–2002’ ye kadar olan üç yıllık harcama planları ve kamu hizmet sözleşmeleri yapılmıştır. Yayımlanan ilk kamu hizmet sözleşmeleridir. Hedefler daha çok girdi odaklı ve verimliliği ölçmeye yönelik olarak belirlenmiştir.
- 2000 Harcama Gözden Geçirmesi ile 2001–2002’den 2003–2004’e kadar olan üç yıllık harcama planları ve kamu hizmet sözleşmeleri yapılmıştır. Hedefler gözden geçirilerek önemli değişiklikler gerçekleştirilmiş, odak noktaları güçlendirilmiştir.
- 2002 Harcama Gözden Geçirmesi ile 2003–2004’ten 2005–2006’ya kadar olan üç yıllık harcama planları ve kamu hizmet sözleşmeleri yapılmıştır. Kamu hizmet sözleşmelerinin yapısı sadeleştirilmiş ve hedeflere daha fazla süreklilik kazandırılmıştır.
- 2004 Harcama Gözden Geçirmesi ile 2002 SR’ de 2005–2006 dönemi için belirlenmiş olan harcama planları doğrulanmış; 2006–2007 ve 2007–2008 dönemi için yeni harcama planları ve kamu hizmet sözleşmeleri yapılmıştır. Kamu hizmet sözleşmelerinin belirlenmesinde müzakerelere verilen önem artmış, sonuç odaklı hedefler belirleme standartları getirilmiştir.
- 2007 Ayrıntılı Harcama Gözden Geçirmesi ile 2008–2009, 2009–2010 ve 2010–2011 dönemleri için harcama planları ve kamu hizmet sözleşmeleri yapılmıştır. Bütün kamu kurumlarını ilgilendiren otuz hedef ve bu hedeflere ilişkin Hizmet Sunum Planları yayımlanmış, yararlanıcı katılımı hedeflenmiştir.

2000 Harcama Gözden Geçirmesinin bir sonucu olarak, “Bakanlık Yatırım Stratejileri (Departmental Investment Strategies)”nin hazırlanması öngörülmüştür. Bu dokümanlar; yatırım kararlarının sağlam bir strateji, doğru bir planlama ve yönetimle alınmasının sağlanması, böylece hükümetin varlıklarının etkili biçimde kullanılması amacıyla hazırlanması öngörülen dokümanlardır. Söz konusu dokümanlar her bakanlığın, yatırımlara yönelik uzun dönemli stratejilerini, mevcut varlıklarının durum ve uygunluğunu ortaya koymaktadır. Taslak stratejiler, harcama gözden geçirmelerinde kaynak tahsisini bilgilendirmek üzere kullanılmakta ve her bakanlık için ilgili SR yılının sonunda yayımlanmaktadır.

Harcama gözden geçirme sürecinde kamu hizmet sözleşmelerinde yer alan hedef ve göstergeler, kaynakların ne ölçüde istenilen sonuçlar doğrultusunda kullanıldığının izlenmesinde önemli bir rol üstlenmektedir. Söz konusu hedeflerin sorumluluğu ilgili bakanlara (secretary of state) aittir ve ortak hedeflerin yer aldığı sözleşmelerde hangi hedeften hangi bakanın sorumlu olduğu açıkça ifade edilmektedir. Böylece bakanlar, sözleşmelerin görüşüldüğü kabine komisyonuna, parlamentoya ve kamuoyuna karşı kendilerine kullanma yetkisi verilen kaynakları ne şekilde, hangi amaçlarla kullandıklarına dair hesap vermektedir.

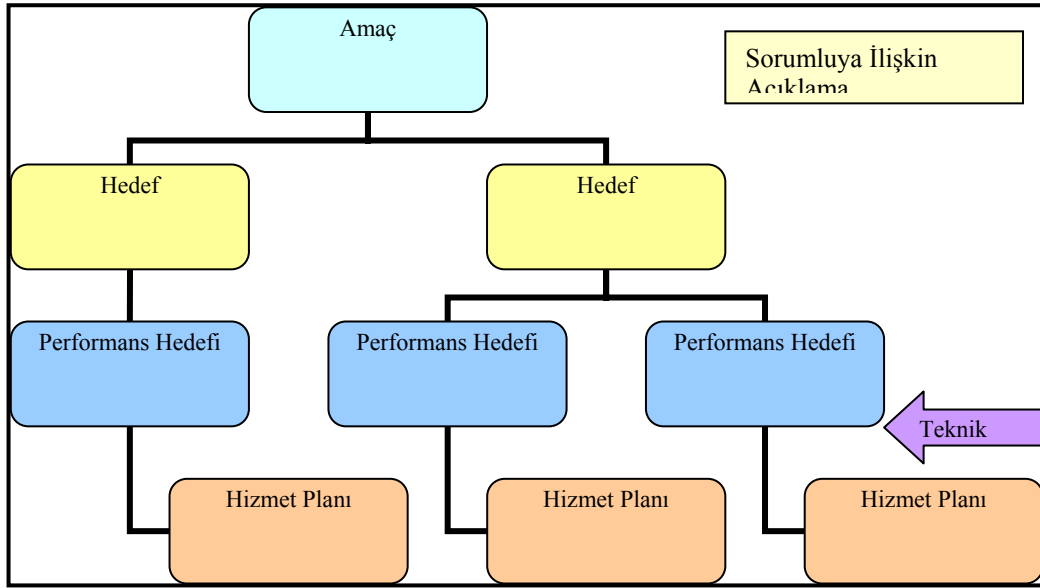
Söz konusu hesap verebilirlik mekanizması çerçevesinde, bakanlıklarca her yıl ilkbahar aylarında “Bakanlık Raporları” hazırlanmaktadır. Söz konusu raporlarda, kamu hizmet sözleşmelerinde yer alan hedeflere ilişkin gerçekleşme durumları açıklanmakta, harcama planlarına ve kaynakların nasıl kullanıldığına ilişkin özet tablolara yer verilmektedir.

Hazine, performans hedeflerindeki ilerlemeye ilişkin olarak her üç ayda bir bilgi toplamakta ve ilgili kabine komisyonuna iletmektedir. Bakanlıklar da her yıl baharda yayımlanan yıllık raporlarında hedeflerindeki ilerlemeyi açıklamaktadır.

Kamu hizmet sözleşmelerinde yer alan her hedef, Hazine tarafından üç ayda bir izlenmektedir. Hedeflerdeki ilerlemeler, gelecek bütçe dönemindeki kaynak tahsisi kararlarına etki eden bilgilerden biridir. (Noman, 2006:1)

Kamu Hizmet Sözleşmeleri: Hükümeti kuran Başbakan parti manifestosuyla uyumlu olarak devletin stratejik önceliklerine karar vermektedir. Belirlenen öncelikler, bakanlıklar düzeyine indirilerek Kamu Hizmet Sözleşmeleri (KHS) ile uygulamaya konulmaktadır. (HM Treasury, t.y.:1)

Şekil 2.1: Birleşik Krallıkta Kamu Hizmet Sözleşmelerinin Yapısı



Kaynak: OECD, Performance Budgeting in OECD Countries, 2007, s.196.

Mevcut birimlerin harcamaları gözden geçirildikten sonra her birim üç yıllık bir harcama planı ve kamu hizmet sözleşmesi hazırlamaktadır. (<http://www.bumko.gov.tr/PEB/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D6F5E6C1B43FFF3642F2144BBDA75>)

Hazine, bakanlıklarla gelecek üç yıla ilişkin performans hedeflerini esas alarak görüşmekte ve bu hedefler kamu hizmet sözleşmelerinde yer almaktadır. Kamu hizmet sözleşmelerinin geliştirilmesi ve yenilenmesi, Hazine tarafından sağlanmaktadır. Tüm performans sözleşmeleri ve bakanlık hedefleri Hazine ile uzlaşılarak belirlenmektedir. Sonuçlar ve kaynak tahsisi arasında doğrudan bir bağlantı olmasa da performans bilgisi, Hazine ve bakanlıklar arasındaki harcama gözden geçirmelerine ilişkin görüşmelerin bir parçası olarak tartışılmaktadır.

Kamu Hizmeti Sözleşmelerinin temel unsurları; amaç ve hedefler, performans hedefleri, kaynaklar ve faaliyetlerin verimliliğini artırmaya yönelik açıklamadır. (Cabinett Office, t.y.:1)

1- Amaç ve hedefler: Her KHS, ilgili bakanlığa veya ortak politika alanına (crosscutting issue) ait amaç ve hedeflerin açıklanması ile başlamaktadır. Söz konusu genel amaçlar, kaynak tahsisi kararlarına ve performans hedeflerinin belirlenmesine temel oluşturmaktadır.

2- Performans hedefleri: Her KHS’de amaç ve hedeflerin başarılmasında yapılacak katkıları belirlemek üzere performans hedefleri belirlenmektedir. Bu hedefler KHS’lerin temelini oluşturmaktadır. Performans hedeflerinin mümkün olduğu ölçüde belirli, ölçülebilir, ulaşılabilir, ilgili ve süreli olması gerekmektedir.

3- Kaynaklar: KHS’lerin bu bölümünde, harcama gözden geçirmelerinde bakanlığa tahsis edilen kaynaklar gösterilir. Harcama gözden geçirmelerinde bakanlıkların harcamalarını planlamak ve yönetmek konusunda daha istikrarlı olmalarını sağlamak üzere harcamalar üç yıl için sabitlenmektedir. Kamu hizmet sözleşmeleri sadece toplam kaynakları göstermekte; program veya hedeflere ilişkin harcamaların detayları baharda yayımlanan bakanlık raporlarında gösterilmektedir.

4- Faaliyetlerin verimliliğini artırmaya yönelik açıklama: Verimliliği artırmak için modern ve etkin kamu hizmetlerinin sunulması İngiltere hükümetinin gündeminin önemli bir parçasıdır ve KHS’ler bunu sağlamaya yönelik yenilikçi bir program ortaya koymaktadır. Kamu sektöründe mevcut kaynaklarla en etkili sonuçların elde edilmesinin sağlanması için çok daha fazla etkinlik aranmaktadır. Bu nedenle, KHS’ler bir dizi kamu hizmeti için etkinlik hedefleri içermektedir. Bakanlıklar kamu hizmetlerinin optimal düzeyde sunulmasını sağlamak üzere önemli çıktıları ölçerek, bakanlığın etkinliğine yönelik genel ilerlemeleri göstermek üzere daha geniş kapsamlı göstergeler belirlemeye yönelik çalışmalar yapmaktadır.

Hizmet Arzı Sözleşmeleri: Bakanlıklar, yukarıdan aşağı performans yönetiminin temel unsuru olan kamu hizmet sözleşmelerine uygun olarak bakanlığın sorumlu olduğu ulusal amaç ve hedeflerin hayata geçirilmesi konusunda Hazine ile “Hizmet Arzı Sözleşmeleri (Service Delivery Agreements)” imzalamaktadırlar. Bu anlaşma çerçevesinde, bakanlıkların sorumlu oldukları iş planları ile bağları bakanlık stratejik hedefleri aracılığıyla kurulmaktadır. (British Council Türkiye, 2008:41)

Her departman için hazırlanan hizmet arzı sözleşmeleri (Service Delivery Agreements) ilk defa 2000 yılında imzalanan kamu hizmeti sözleşmelerini desteklemek için yayımlanmıştır.

Kamu hizmeti sözleşmeleri “**ne**” sorusuna cevap verirken, hizmet arzı sözleşmeleri “**nasıl**” sorusuna cevap vermektedir. Hizmet sunumu sözleşmelerinin

ilk bölümünde departmanların kamu hizmeti sözleşmelerinde yer alan hedeflerini nasıl gerçekleştireceği ortaya konmaktadır. Bazı durumlarda ayrıca eğer kamu hizmeti sözleşmelerinde belirlenen sonuç hedefine ulaşılmasını etkileyecekse hizmet sunumu sözleşmeleri departmanın kontrolü dışında olan unsurları da içermektedir. Hizmet sunumu sözleşmelerinin diğer bölümlerinde her departmanın gelecek 3 yılda etkinliğini ve performansını geliştirmek için ne yapacağı ile hangi yöntemleri ve yönetim araçlarını kullanacağı hakkında bilgiler yer alır. (Cabinett Office, t.y.:1)

Bakanlıklar, kamu hizmet sözleşmelerinde yer alan hususların yerine getirilebilmesi için kuruluş ölçeğinde alt hedeflerin yer aldığı planlar hazırlamaktadır. Planların hazırlık sürecinde Hazine ve dış paydaşlarla müzakereler gerçekleştirilmekte ve Başbakanlık Strateji Biriminin de görüşü alınmaktadır. Bu şekilde nihai hale gelen stratejik hedefler yayımlanmaktadır.

Kamu hizmet sözleşmelerinde olduğu gibi bakanlık stratejik hedefleri için de, sorumlu kişi ve birimler belirlenmektedir. Her bir stratejik hedef için bakanlık içinde bir sorumlu kıdemli yönetici, lider uygulayıcı birim ve lider analist belirlenmektedir.

Bakanlık stratejik hedefleri, hükümetin önceliklerine uygun olarak, kamu hizmet sözleşmeleri ile kurulmak istenen çerçeveyi destekleyecek şekilde sonuç odaklı bir yaklaşımla hazırlanmaktadır. Bakanlıklar, kamu hizmet sözleşmelerinde yer almayan hususlarda da stratejik hedefler belirleyebilmektedir. Bakanlıkların her bir stratejik hedefi, farklı kamu hizmet sözleşmesine hizmet edebilmekte; bunun yanında birden fazla bakanlığın farklı stratejik hedefi de aynı kamu hizmet sözleşmesine hizmet edebilir.

Bakanlıkların performanslarının ve ilgili oldukları kamu hizmet sözleşmeleri ile ilgili olarak kaydettikleri ilerlemenin izlenebilmesi için her hedefe ilişkin olarak göstergeler tespit edilmektedir.

Bakanlık alt birimleri de bakanlık stratejik hedeflerine uygun birim planları hazırlamakta ve performans göstergelerini hazırlamaktadır.

Kuruluş Stratejik Planları: 2004 yılında tüm bakanlıklar “Mümkün Kılan Hükümet (Enabling Government)” yaklaşımı çerçevesinde, beş yıllık kurumsal stratejilerin belirlendiği stratejik planlar hazırlamıştır. Bu planların hazırlanmasında üst yönetimin desteği tam olmuştur. Plandaki hedefleri gerçekleştirememek,

bakanların Başbakana hesap vermelerini gerektirmektedir. Hazırlanan stratejik planların tamamı, dönüşüm ve reform programları öngörmüştür. Planlar; sağlık, adalet, eğitim gibi alanlarda reform araçları olarak ele alınmıştır.

Kuruluşların; parti manifestoları, hükümet öncelikleri ve kamu hizmet sözleşmeleri gibi ulusal düzeydeki belgeler ışığında kendi orta ve uzun vadeli kararlarını vererek stratejik yönetim kapasitelerini artırmaları beklenmiştir.

Yeterlilik Gözden Geçirme Raporları: Yeterlilik gözden geçirme raporları, kamu idarelerinin kapasitelerinin artırılması ve daha iyi hizmet sunumunun önemli araçlarından birisidir. Hükümet, 2006 yılından itibaren kamu idarelerinin yeterliliklerini değerlendirmek amacıyla iki yılda bir yeterlilik gözden geçirme raporları hazırlamaya başlamıştır. Bu raporlar, idare bazında uygulanan nesnel bir değerlendirme çerçevesidir.

Gözden geçirme çalışmaları; Başbakanlık Hizmet Birimi tarafından kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları uzmanlarından oluşturulan bir komite tarafından yapılmaktadır. İncelemenin temel amacı; kamu idarelerinin hedeflerine ulaşabilmek, riskleri anlayabilmek ve karşılayabilmek için etkili ve verimli çalışabilme niteliklerinin değerlendirilmesidir. Bu amaçla, idarenin liderlik, strateji ve hizmet arzından oluşan üç alandaki durumu, on başlık altındaki kırk dokuz soru yardımı ile değerlendirilmektedir. (British Council Türkiye, 2008:41-47)

2.2.3. Yeni Zelanda'da Stratejik Yönetim Sistemi

Yeni Zelanda, parlamenter sisteme dayalı, üniter bir devlettir. Kamu sektörünün mali yönetimi, anayasal ve yönetsel kurallar sonucu belirlenen çerçeve içinde gerçekleştirilmektedir. Kanun yapma gücünü temsil eden Parlamento; üç yıl için seçilmiş milletvekillerinden oluşan Meclis (kanun yapan) ve Kraliçeyi temsil eden Genel Validen (kanun onaylayan) oluşan bir yapıya sahiptir.

Yeni Zelanda, 1980'li yılların sonunda, performans yönetimi uygulamaya başlayan ülkelerin başında yer almaktadır. 1989 yılında Kamu Maliyesi Kanunu ile tahakkuk esaslı bütçeleme ve muhasebe uygulamasına geçilmiştir. Böylece girdiler, çıktılar, sonuçlar arasında daha açık bir ayırım yapılmış, bakanlar uygulama

birimlerinin başkanlarıyla birlikte hizmetlerin sunulmasından ve sonuçların gerçekleştirilmesinden sorumlu tutulmuştur.

Yönetim ve bütçeleme reformlarının ilk zamanlarında, çıktılar kontrol edilebilir ve ölçülebilir olduğu düşüncesiyle sonuçlardan ziyade çıktı odaklı bir yönetim yapılanmasına karar verilmiştir. Bununla birlikte, sonuç odaklı hedefler ve bilgiler Yeni Zelanda bütçeleme ve yönetim sürecinin çeşitli aşamalarında yer almış ve son yıllarda sonuç odaklı yaklaşım daha fazla önem kazanmıştır.

Hükümet, sonuç odaklı hedeflerine politika belgeleri olan “Hükümetin Kilit Hedefleri (Key Government Goals)” yer vermektedir. Bu dokümanlar bütçe önceliklerinin belirlenmesinde ve kamu kurumlarının stratejik planlarında kullanılmakta ve ölçülebilir hedefler içermemektedir. Söz konusu beyanlar, belirlenen “Önemli Öncelikler (Key Priorities)” aracılığıyla stratejik planlama sürecine dahil edilmektedir.

Yeni Zelanda’da Maliye Bakanlığı ile harcamacı bakanlıklar arasında çıktılara ilişkin “Performans Sözleşmeleri” yapılmaktadır. Önemli öncelikler, performans sözleşmelerinin bir parçasını oluşturmaktadır. Belirlenen önceliklerin ölçülebilir, ulaşılabilir, sonuç odaklı ve zamanı belirli olmalıdır. Ancak, uygulama birimlerinin başkanları söz konusu önceliklerin gerçekleştirilmesinden sorumlu oldukları için öncelikler genellikle sonuç odaklılıktan ziyade çıktı odaklı olarak belirlenmektedir. Bütçe, daha çok çıktı bilgilerine dayanmaktadır ve girdilere ilişkin bilgi oldukça sınırlıdır. Bakanlıklardan çıktı ve sonuçlar arasındaki ilişkiyi tanımlaması beklenmektedir.

Yeni Zelanda’nın kamu yönetim sistemi, karar alma süreçlerinde sonuçlara önem vermektedir. Sonuç odaklı hedef ve performans ölçütlerini bütçeleme ve kamu yönetimiyle bütünleştirme çalışmaları devam etmektedir. (<http://www.bumko.gov.tr/PEB/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D6F5E6C1B43FF58DCB41B038C3F0E>)

2.2.3.1.Stratejik Yönetim Sistemine Geçiş

Stratejik yönetime geçiş çalışmaları 1984 yılında kamu sektörü reformları dahilinde başlatılmıştır. Bu amaçla yasal düzenlemeler yapılmış ve bütçe süreci yeniden yapılandırılmıştır.

Devlet Sektörü Kanunu (State Sector Act-1988): Bu kanun ile hükümetin kamu idaresinde yönetsel anlamda etkinliği artırmak için kullandığı politikaların ve gerekli standartların oluşturulmasının yasal çerçevesi ortaya konulmuştur. Bu yasa ile devlet görevlilerinin sürekli istihdamına son verilmiş, devlete karşı sorumluluk anlayışına dayalı bir sistem getirilmiştir. Öngörülen performans sözleşmeleri ile yöneticilerin bağlı buldukları bakana karşı sorumlu olmaları ve beklentilere verdikleri cevabın ölçülmesi amaçlanmıştır. Bunun ölçülmesinde benchmark yöntemi seçilmiştir. (OECD, t.y.:1)

Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kanunu (State-Owned Enterprises Act-1986): Kanunun temel amacı, ticari nitelikte mal ve hizmet üreten kurumları devletin genel işleyişinden ayırıp kendi içlerinde tıpkı özel sektördeki işletmeler gibi benzer işleyişe sahip bir yapıya sokmaktır. Kanun bu kuruluşları Crown şirketleri olarak tanımlamakta ve onlardan ticari esaslara göre faaliyet yapmaları sonucunda bir finansal yatırım getirisi beklemektedir. Bu düzenleme ile bu şekilde işleyişi tanımlanan kuruluşlar kamu iktisadi teşebbüsleri başlığı altında toplanmışlardır. (<http://www.treasury.govt.nz/statesector/soes>)

Kamu Maliyesi Kanunu (Public Finance Act-1989): Reformlar çerçevesinde 1989 yılında Kamu Maliyesi Kanunu (Public Finance Act) yürürlüğe girmiş ve 2004 yılında bazı maddeleri değiştirilmiştir.

Bu kanunla, performansı daha iyi ölçmek için kurumsal hesap verme yapısı oluşturulmuştur. Bu kapsamda hükümet raporlarının genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine (General Accepted Accounting Practice) göre yayımlanması öngörülmüştür. Söz konusu ilkeler de tahakkuk esaslı muhasebeyi gerekli görmektedir. Bunların yanı sıra, yıllık finansal durumun bağımsız denetçiler tarafından denetlenmesi de bu Kanunla düzenlenmiştir.

Kanun, kurumların sonuçlara ulaşabilmek için program ya da çıktılarını planlamasını zorunlu tutmuştur. Ayrıca kamu kurumları arasındaki ilişkilerin açık

şekilde ortaya konulması ve kamu harcamalarının izlenmesi de gerekli görülmüştür. Kanun, ödeneklendirme sürecini de yeniden tanımlamış ve çıktıları esas almaya başlamıştır.

1990'lı yıllardan itibaren ise sonuç odaklı bütçeleme anlayışına yönelik düzenleme yapılmaya başlanmıştır. Bu kanunda on yılda yapılan en kapsamlı değişiklik, 2004 yılında “Kamu Maliyesi Taslağı (Public Finance (State Sector Management) Bill)” ile yapılmıştır. Bu düzenlemenin amacı hesap verebilirlik sisteminin güçlendirilmesini sağlamaktır. (The Treasury of New Zealand, 2005:1)

Mali Sorumluluk Kanunu (Fiscal Responsibility Act-1994): Mali Sorumluluk Kanunu ile mali politika uygulamalarının ve bu politikaların sonuçlarının orta vadeli olarak kamuoyuna açıkça duyurulması düzenlenmiştir. Kanun, kamu mali yönetiminde mali saydamlık ve hesap verilebilirlik prensiplerini ortaya koymuştur. Bu kanun, bütçede yer alan kalemlerin dağılımından çok, söz konusu bütçenin toplam etkilerinin ortaya konulmasını ve mali bilgilere ait veri ve projeksiyonların meclis ve kamuoyunda incelenmesi ile tartışılması imkanını düzenlemektedir. (<http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/wp/2001/01-25/04.htm>)

The Public Audit Act 2001: Kamu Denetim Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Kanun, hükümetin kamu kaynak kullanımıyla ilgili Parlamento'ya hesap verilebilirliğini temin etmek amacıyla mali rapor denetimleri ve performans denetimlerinin genel denetçiye danışılarak yapılmasını zorunlu kılmaktadır. (Public Audit Act, 2001)

2.2.3.2.Stratejik Yönetim Sistemi

Sistemde bakanlar, hükümetin hedeflediği sonuçları belirlemekten sorumludur. Hükümet ise sonuçları en iyi sağlayabilecek çıktıları seçmekte ve buna yönelik ödenek tahsisi gerçekleştirmektedir. Bütçe sürecinde çıktıların fiyat ile miktarına bağlı performans bilgisi temel alınmakta ve kaynak tahsisi mümkün olduğunca performansa göre yapılmaktadır.

Hükümet tarafından belirlenmiş temel amaçlar, kamu kurumlarının planlaması çerçevesinde küçük çaplı ölçülebilir ve ulaşılabilir kurumsal önceliklere dönüştürülmektedir. Bu öncelikler kurum yöneticilerinin performans sözleşmelerinin bir bölümünü şekillendirmektedir. Merkezi kurumlar ise devletin temel amaçlarının gerçekleştirilmesi için kamu kurumlarının planlarını incelemektedir.

Yeni Zelanda Hükümeti, kamu kurumları ile gerçekleştirdiği ürün anlaşmaları çerçevesinde bu kuruluşlardan mal ve hizmet satın alıyormuş gibi görünmektedir. Ancak devlet, bu kurumlar tarafından kullanılan varlıkların sahibi konumundadır.

Performansı esas alan ve beş yıllık dönemi kapsayan bu sözleşmeler, bütçe sürecindeki değişikliklerle maliye politikasının amaçlarının tanımlanmasına imkan vermektedir. Çıktıları satın alan bakanlar, bu malları arz eden kurumlardan yasal olarak ayrılmış olup ne tür çıktı almak isterse, ona göre ödenek kullanmaktadır. Kamu kurum yöneticileri ise kurumun performansından sorumlu tutulmaktadır. Böylece sistemde hem bakan hem de kurum yöneticisi sözleşme yapma konusunda serbesttir.

Sistemde hesap verilebilirliğin sağlanması açısından denetim ve raporlama oldukça önemlidir. Kamu kurumlarının performanslarını denetleme görevini Genel Denetim Bürosu yürütmektedir. Bağımsız olmakla birlikte Büro, Parlamento ile yakın ilişki içinde olup kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin performansını her mali yılın sonunda ölçmektedir. Büro, bütçe uygulamalarını maliyet-hizmet etkinliği kapsamında değerlendirmekte ve raporlamaktadır.

Yeni Zelanda uygulaması genel olarak değerlendirildiğinde; sistemin sonuçlardan önce çıktıları esas almasının daha doğru yöntem olduğu ortaya çıkmaktadır. Çünkü çıktıları esas alma özel sektörde uygulanan sistemin örnek alınması imkanını vermiştir. Ayrıca ülkenin yeni bütçeleme sistemine geçiş döneminde mali durumu da dikkate alındığında, çıktıları esas alması harcamalarda mali saydamlığa imkan vermiştir.

Performans yönetim sisteminin gelişimi ile birlikte Yeni Zelanda kamu sektöründe sonuçlara önem vermeye başlamıştır. Böylece toplum, sorunlarının daha iyi çözümlendiğini görebilmekte ve kaliteli hizmet aldıklarına inanmakta, bakanlar ise mevcut olan sorunlara daha yenilikçi çözümler üretebilmekte ve kurum

çalışanları yürüttükleri faaliyetlerin sonuçlarını görerek daha iyi motive olabilmektedir. (Özen, 2008:133)

Yeni Zelanda'da öncelikle kamu sektörünün stratejik sonuç alanları (strategic result areas) belirlenmekte ve bu çerçevede bakanların ve üst yöneticilerin kendi faaliyet alanlarıyla ilgili ana sonuç alanları (key result areas) tanımlanmaktadır. Ana sonuç alanları; temel bütçesel dokümanlar olup, bakanlığın ve ilgili birimlerin hedeflerine ulaşmak için tanımladıkları kilit noktaları göstermekte ve birimsel bir yapı taşımaktadır. Ana sonuç alanları, üst yönetici ile bakan arasında imzalanan performans sözleşmelerine de yansımakta ve yer almaktadır.

Şekil 2.2: Yeni Zelanda'da Bütçeleme Süreci



Kaynak: The Treasury of New Zealand, t.y.:1

Yeni Zelanda'da bütçeleme süreci şekil 2.2'deki aşamaları takip etmektedir.

Stratejik Aşama: Yeni mali yılın başlamasıyla birlikte gelecek dönemin planlama (üç yıllık) ve bütçeleme ile ilgili stratejik çalışmaları da başlatılmaktadır. Ağustos ayında başlayan ve normal koşullarda Kasım ayı sonuna kadar süren bu dönemde hükümet, mevcut ve öngörülen ekonomik yapı içerisinde gelecek üç yıl için bütçe stratejilerini ve amaçlarını kararlaştırmakta ve daha sonra bunları yazılı birer doküman halinde yayınlamaktadır.

Bakanlar Kurulu bu aşamada, diğer bakanlıklardan almış olduğu bilgiler ile Maliye Bakanlığı'ndan almış olduğu çalışmaları ve görüşleri bir araya getirmekte ve hükümetin yapmayı amaçladığı çıktıların belirleyiciliğinde gelecek yıl bütçesinin ana noktalarını ortaya koymaktadır. Hükümet bu işi yaparken gerçekleştirmeyi amaçladığı ve görece önemi olan çıktıların bir kısmını özellikle dikkate almaktadır.

Bütçe Taslaklarının Hazırlanması: Kasım ve Şubat ayları arasında bakanlar ve departmanların en yüksek memurları gelecek yıl için bakanlık bütçelerini ve satın alma sözleşmelerini taslak olarak hazırlamaktadırlar. Bu şekilde oluşturulan taslak bütçeler çıktı bazlı olmak üzere performans kriterleri ile çıktıların beklenen maliyetlerini gösterecek şekilde departmanlar tarafından hazırlanmaktadır. Kuruluşlar gelecek dönemde üretmeyi planladıkları mal ve hizmetlerini gösteren çıktı setlerini oluştururken, takip eden iki yıl içinde aynı bazda taslak bütçelerini ve çıktılarını hazırlamaktadırlar. Bütçe kesinleştikten sonra en yüksek memur ile bakan arasında imzalanan satın alma sözleşmeleri, önerilen çıktılar, performans göstergeleri, beklenen maliyetler gibi konuları da içerecek detayda taslak olarak yine bu dönemde bütçeyle birlikte hazırlanmaktadır.

Bütçe Taslağının Geliştirilmesi: Bakanlıklar ve ilgili departmanlar taslak bütçelerini hazırlarken aynı zamanda da bütçe politikalarını gözden geçirmekte ve yeni politikalar önermektedirler. Yapılan bu bütçe çalışmaları sonucu getirilen politika önerileri departmanların harcama ve gelir düzeylerini etkilemekte ve değiştirmektedir.

Kasım ve Şubat arasında yapılan bu politika önerilerinin bir önceki stratejik safhada belirlenen bütçe öncelikleri ve mali parametrelerle mutlaka tutarlı olması gerekmektedir. Yani getirilen önerilerin bütçe önceliklerine aykırı olmaması ve

bunların mali yüklerinin stratejik safhada ortaya konan mali çerçeve içerisinde düşünülmesi gerekmektedir.

Bütçe Tabanlarının Gözden Geçirilmesi: Bakanların bütçe tabanlarını gözden geçirmesi Şubat ve Nisan ayları arasında olmaktadır. Bakanlıklar taslak bütçelerini hazırladıktan ve bütçeleriyle ilgili çalışmalarını yaptıktan sonra önlerine çıkan tablo çerçevesinde bütçelerinin kaynak dengesini gelecek yıl ve onu takip eden sonraki iki yıl için tekrar gözden geçirmektedirler. Bütçe kanunları çıktıktan sonra bakanlıklar toplam harcamalarını kanun ile onaylanan sınır dahilinde kullanmak zorundadırlar. İşte bütçe kanununda belirlenen miktar ilgili bakanlık için gelecek yıl ve takip eden iki yıl için bir bütçe tabanı olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte bütçe büyüklüğü içinde çıktıkların bileşimi veya dağılımı değiştirilebilmektedir.

Bu sistem ile hükümet kendi içindeki bakanları ve onun altındaki departmanları belirlenmiş olan bütçe büyüklüğü içinde kalmaya zorlamakta ve bu şekilde gerçekleşme olasılığı çok yüksek olan harcama artırıcı faaliyetlerinin önüne geçmeye çalışmaktadır. Bütçe tabanlarının bir diğer faydası da kuruluşların işleyişine yönelik olmasıdır. Bu anlamda, harcama çerçevesi çizilmiş olan bir departman orta vadeli planlamasını ve bunun uygulamasını kendisine ayrılan kaynak çerçevesinde daha belirgin bir biçimde yapabilmektedir.

Teklif Edilen Bütçe Kanunu Taslağının Ele Alınması: Bu aşamada Bakanlar Kurulu bakanların bütçeleriyle ilgili olarak bütçe çalışmaları sonucunda önermiş olduğu bütçe politikalarını gözden geçirmekte ve gerekli değerlendirmeleri yapmaktadır.

Bakanlar kurulu bu önerileri incelerken özellikle odaklandığı konular; hükümetin bir bütün halindeki mevcut stratejilerine uygunluğu, bütçe öncelikleri ile mali dengelerine ve niyetlerine olan uygunluğu ve tutarlılığı ile belirlenen bütçe limitlerinin aşıp aşılmadığıdır.

Meclisin Finans ve Harcama Komisyonu'nun bütçe politikası beyanı üzerinde yapmış olduğu tartışmalardan sonra, Bakanlar Kurulu bu tartışmalar ve kendi öncelikleri çerçevesinde temel bütçe kararlarını almaktadır.

Bütçe Dokümanlarının Hazırlanması ve Sunulması: Yukarıda sayılan aşamalar tamamlandıktan sonra, hazırlanan bütçe bir paket halinde Meclise Maliye

Bakanı tarafından sunulmaktadır. Mali yılın başlangıcı olan 1 Temmuz'dan önce bütçenin Meclise bir paket halinde verilmesi yasal bir zorunluluktur. Uygulamaya bakıldığında genellikle bütçenin Mayıs ya da Haziran ayı ortalarında meclise sunulduğu görülmektedir.

Meclise bir paket halinde gelen bütçe dokümanları şu ana başlıklardan oluşmaktadır; izleyen mali yıl için hazırlanan bütçe kanunu, bütçe konuşması ve mali strateji raporu, bütçe ekonomik ve mali güncelleştirme raporu, bütçe tahminleri ve departmanların tahmin raporları.

Bütçe Kanununun Çıkarılması: Meclise sunulan bütçe paketi içinde yer alan, Mali Strateji Raporu, Bütçe Ekonomik ve Mali Güncelleştirmesi ile Bakanlıkların Bütçeleri öncelikle Meclis Maliye ve Harcama Komisyonu'na sunulmaktadır. Meclis Maliye ve Harcama Komisyonu, Bakanlıkların kendisine göndermiş olduğu bütçeleri (Votes) faaliyet alanlarına göre ayırmakta ve bunları ilgili oldukları Meclis Komisyonlarına gerekli incelemeler yapılmak üzere dağıtmaktadır.

Komisyonlar kendilerine gönderilen bakanlıkların ve departmanların bütçelerini talep etmiş oldukları tahsisatlara göre kontrol etmekte ve bu inceleme sonunda hazırlamış oldukları raporu bütçenin teslim edileceği son iki ay içerisinde meclise tekrar geri göndermektedirler. Bu süreç içerisinde de ayrıca maliye ve harcama komisyonu mali strateji raporu ile bütçe ekonomik ve güncelleştirme raporunu ele almakta ve bunlarla ilgili gerekli incelemeleri de yapmaktadır. Bütçenin bu komisyon aşaması tahminlerin tartışılması olarak adlandırılmaktadır. Bu aşamada her bir bakanlık bütçesi (tahmini) ayrı ayrı incelenmek ve tartışılmak suretiyle meclisteki ilk kontrolünden geçmiş olmaktadır.

Maliye bakanın bütçe konuşmasıyla birlikte ikinci kez okunmuş olan ana bütçe dokümanı daha sonra mecliste tartışmaya açılmakta ve bu tartışma ile bütçenin üçüncü kere okunması tamamlanmış olmaktadır. Bütçe Kanunu üçüncü kez okunduktan ve tartışmalar yapıldıktan sonra, eğer hükümetin hazırlamış olduğu bütçe meclisten geçerse Genel Valinin onayıda alınmak suretiyle kanunlaşmaktadır. Yıllık bütçe süreci Bütçe Kanunu'nun bu şekilde çıkarılması ile birlikte tamamlanmaktadır. (The Treasury of New Zealand, t.y.:1)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK YÖNETİM SİSTEMİ KAPSAMINDA MALİYE BAKANLIĞI UYGULAMASI

3.1. TÜRK KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK YÖNETİM

Bu bölümde Türk kamu mali yönetiminde stratejik yönetim sistemi; sisteme geçiş süreci ve ülkemiz kamu yönetimi uygulamaları ile anlatılmıştır. Son olarak Türk kamu mali yönetiminde stratejik yönetim uygulamaları açısından diğer kamu kurumlarına model olabileceği düşünülen “Maliye Bakanlığı Stratejik Yönetim Modeli” detaylı bir şekilde incelenmiştir.

3.1.1. Stratejik Yönetim Sistemine Geçiş

1980'lerden sonra dünyada ve Türkiye'de geleneksel kamu yönetimi araçlarının yeterli olup olmadığına ilişkin tartışmalar, yaşanan birtakım sorunlara paralel olarak artmıştır. Ülkemizde de kamu kesiminde hizmet kalitesinin istenilen düzeyde artırılamaması, verimliliğin sağlanamaması, ulusal zenginliğin istikrarlı bir biçimde yükseltilememesi, işsizliğin ortadan kaldırılamaması, talebin dalgalanması, enflasyonun düşürülememesi gibi konularla mücadelede yetersiz kaldığı sıklıkla gündeme getirilen konular olmuştur. Bu arayışlar Türk kamu yönetiminde yeni yönetim tekniklerinin kullanılmasını gündeme getirmiştir. (Barca ve Balcı, 2006)

Kamu kuruluşlarında, geleceğe yönelik düşünme, politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi, orta vadeli ve somut hedeflere dayalı planlama anlayışının geliştirilmesi, amaçta ve algıda birlik, performansın öne çıkarılması, sonuçlara odaklanma ihtiyaçları stratejik yönetimin gelişmesine neden olmuştur. (Yılmaz, 2008:14)

Türk kamu yönetiminde stratejik yönetim çalışmaları aşağıdaki tabloda kronolojik olarak sunulmaktadır.

Çizelge 3.1: Türk Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Yönetim Çalışmaları (I)

1	Kamu Mali Yönetimi Projesi (Public Finance Management Project)	21.09.1995
2	IMF'ye verilen Niyet Mektubu	09.12.1999
3	Türkiye Ekonomik Reform Kredisi Kalkınma Politikası Mektubu	10.03.2000
4	8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu	Mart 2000
5	PFPSAL I (Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması I)	Temmuz 2001
6	PFPSAL II (Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması II)	Nisan 2002
7	PFPSAL III (Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması III)	Haziran 2004
8	Toplu Değerlendirme Raporu (Implementation Completion and Results Report)	17.03.2008
9	AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programları	2001, 2003, 2008
10	Kamu Harcamalarının Gözden Geçirilmesi ve Kurumsal İnceleme (PEIR - Turkey Public Expenditure and Institutional Review Reforming Budgetary Institutions for Effective Government World Bank)	20.08.2001
11	Politika Geliştirme Mektubu (Letter of Development Policy)	19.03.2002

Kaynak: Kanun, tebliğ, karamame ve sunumlardan (Nahit BİNGÖL “Kamu Kuruluşlarında Stratejik Yönetim”, Ahmet KESİK “Türk Kamu Mali Yönetiminde Yerinden Yönetim İlkesi ve Harcamacı Kuruluşların İdari Kapasitelerinin Geliştirilmesi”) faydalanılarak derlenmiştir.

İlk olarak 1994 yılının Nisan ayında yaşanan ekonomik krizin ardından kamu mali yönetiminde birtakım düzenlemelere gidilmesinin gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu nedenle çeşitli komisyonlar kurulmuş ve komisyonlar konu üzerine çeşitli raporlar hazırlamışlardır. Hazırlanan raporlar dönemin siyasilerine sunulmuş ancak bu konuda yeterli bir siyasi irade desteği alınmadığı için söz konusu çabalar sonuçsuz kalmıştır. (Özen, 2008:218) Türk kamu mali yönetim sisteminde stratejik

yönetime ilişkin çalışmalar, Dünya Bankasının desteği ile yürütülen “Kamu Mali Yönetim Projesi” ile başlamıştır. Projenin amacı, Türk kamu mali yönetim sisteminin yapısal problemlerinin belirlenerek çözüm bulunmasıdır. Proje kapsamında, Dünya Bankası uzmanları ve çalışma gruplarınca çeşitli raporlar hazırlanmış ve reformun kapsamı, tahakkuk esaslı muhasebe ve yeni bütçe sınıflandırma sisteminin uygulanması olarak değişmiştir. (Kesik, 2005d:4)

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlıkları çerçevesinde hazırlanan “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu” raporunda Türkiye’de kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasının gereği ortaya konulmuş ve Plan Program Bütçe Sisteminin uygulamasında karşılaşılan problemlere yer verilmiştir. Raporda ayrıca kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması ve mali saydamlığın sağlanmasına yönelik önerilere yer verilmiştir. (8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu, 2000:I,II)

Şubat 2001’de yaşanan kriz Türkiye ekonomisini ve mali sistemini derinden etkilemiştir. Bu dönemde mali yönetim sistemini güçlendirmeye yönelik olarak proje kredileri yanında “yapısal uyum kredileri”nden de yararlanılmıştır. Mali sektör ve kamu sektörüne yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi için Dünya Bankası ile ilki 12 Temmuz 2001 tarihinde olmak üzere üç adet Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi imzalanmıştır.

PFPSAL bir program kredisi olarak finans sektörü (bankacılık) ve kamu sektöründe gelecek dönemde Türkiye’nin uygulayacağı politikaları, kredi ön koşulları ve yerine getirilmesi gereken taahhütler koymak suretiyle belirlemek amacını taşımaktadır.

Kredinin hedeflediği amacı yerine getirmek için öngörülen temel öncelikler finans ve kamu kesimi alt başlıkları altında ifade edilmiştir. Bu öncelikler kamu sektörüne yönelik olarak aşağıdaki ana başlıklarda belirlenmiştir:

- Yapısal mali politikalar,
- Kamu harcama yönetimi,

- Kamu yükümlülükleri yönetimi,
- Mali hesap verme sorumluluğu,
- Kamu sektöründe yönetim.

PFPSAL'ın "Kamu Harcama Yönetimi" başlıklı bölümünde kamu harcama yönetiminin iyileştirilmesi çerçevesinde; bütçe kapsamının genişletilmesi, bütçe hazırlama sürecinin kredibilitésinin artırılması, yatırım programının rasyonelleştirilmesi, kamu kuruluşlarının stratejik planlarının yapılması, kamu kurumlarının politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi ve son olarak kuruluşlar bazında bütçe performansının geliştirilmesi ile ilgili konulara yer verilmiştir. Bu konularla ilgili olarak somut hedefler belirlenmiş ve bunlar bir takvime bağlanmıştır.

Dünya Bankası ile ortak hazırlanan "Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme (PEIR)" çalışması da mali yönetim sistemini reforma yönelik kapsamlı bir çalışmadır. Söz konusu çalışmada, mali yönetim sisteminin geleneksel sorunları yanında özellikle politika oluşturma, planlama ve bütçeleme ilişkisine yönelik birtakım saptamalar yapılmış ve bu ilişkinin sağlıklı kurulmasına yönelik önerilerde bulunulmuştur. PEIR çalışmasında kamu harcamalarının yönetimi reformuna yönelik stratejik çerçeve matrisinde ilk defa Türk kamu mali yönetim sistemi için stratejik planlama konusunda adımlar atılması önerilmiştir. Buradaki temel amaç, bakanlıklarda ve merkezi kuruluşlarda politika oluşturma kapasitesinin yükseltilmesidir. (Erkan, 2008:71-73)

Çizelge 3.2: Türk Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Yönetim Çalışmaları (II)

1	58. Hükümet Acil Eylem Planı	03.01.2003
2	Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi	14.04.2003
3	YPK Kararları (2003/14, 2004/37)	
4	Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (1. Sürüm)	Mayıs 2003

Kaynak: Kanun, tebliğ, kararname ve sunumlardan (Nahit BİNGÖL "Kamu Kuruluşlarında Stratejik Yönetim", Ahmet KESİK "Türk Kamu Mali Yönetiminde Yerinden Yönetim İlkesi ve Harcamacı Kuruluşların İdari Kapasitelerinin Geliştirilmesi") faydalanılarak derlenmiştir.

58. Hükümet tarafından yayımlanan Acil Eylem Planında “Kamu Yönetimi Reformu” başlığı altında kuruluş düzeyinde stratejik planlama uygulamasına geçilmesi faaliyetine yer verilmiştir. Söz konusu faaliyetin açıklamasında, kuruluş stratejik planlarının hazırlanması sonrasında kuruluş bütçelerinin bu planlara dayalı olarak oluşturulacağı belirtilmiştir. Bu ifadeden Kamu Yönetimi Reformu ile kamu mali yönetiminde stratejik yönetim sisteminin hedeflendiği anlaşılmaktadır. (T.C.58.Hükümet Acil Eylem Planı, 2003:29-30)

Acil Eylem Planı doğrultusunda, 4 Temmuz 2003 tarih ve 2003/14 sayılı 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Yüksek Planlama Kurulu Kararı yayımlanmıştır. Söz konusu Kararda Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının, hazırladığı Stratejik Planlama Kılavuzunu ilgili tüm kuruluşların bilgisi ve kullanımına sunması ile stratejik planlamayı kamu kuruluşlarında yaygınlaştırmak üzere pilot uygulamaların başlatılmasına yer verilmiştir. Kararda ayrıca, kamu idarelerinin Maliye Bakanlığınca belirlenecek usul ve esaslar dahilinde performans esaslı bütçelemeye geçiş yönündeki çalışmalara aktif olarak katılmalarının gerektiği belirtilmiştir. (2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı; 2003:7-8)

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından taslağı Aralık 2001’de hazırlanan ve 2003 yılında son haline getirilerek yayınlanan Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu, stratejik yönetim sisteminin temel unsurlarına yer vermektedir. Kılavuzun yayımlanmasındaki temel amaç; kamu kuruluşlarının stratejik planlama sürecine yardımcı olmak ve yol göstermektir. (DPT, 2003:1)

5018 sayılı Kanun, 10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilmiş olup; kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik yönetim sisteminin hukuki altyapısını oluşturmaktadır. Kanunun amacı; "kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek" olarak ifade edilmektedir.

5018 sayılı Kanunun gerekçesi ve çeşitli maddeleri dikkate alındığında, mali yönetimin dört temel ilkenin üzerinde şekillendiği söylenebilir. Bunlar; *mali disiplin, mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve maliyet etkililiktir.* (Arcagök ve Erüz, 2006:36)

Çizelge 3.3: Türk Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Yönetim Çalışmaları (III)

1	5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	10.12.2003
2	5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	10.07.2004
3	5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı	15.07.2004
4	2005 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı	20.07.2004
5	Türkiye Kamu Harcama Yönetimi Reformu (OECD - Reforming Turkey's Public Expenditure Management Economics Department Working Papers no. 418)	10.02.2005
6	5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu	22.02.2005
7	Performans Ölçüm Çerçevesi (World Bank PEFA - PFM Performance Measurement Framework)	Haziran 2005
8	5393 Sayılı Belediye Kanunu	03.07.2005
9	5436 Sayılı KMYK Kanunu İle Bazı Kanun ve KHK'de Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	22.12.2005

Kaynak: Kanun, tebliğ, kararname ve sunumlardan (Nahit BINGÖL "Kamu Kuruluşlarında Stratejik Yönetim", Ahmet KESİK "Türk Kamu Mali Yönetiminde Yerinden Yönetim İlkesi ve Harcamacı Kuruluşların İdari Kapasitelerinin Geliştirilmesi") faydalanılarak derlenmiştir.

5018 sayılı Kanunun Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları bölümünde "Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme" konularını düzenleyen 9. maddesinde kamu idareleri için birtakım düzenlemelere yer verilmiştir. Bu düzenlemeler:

- Kamu idareleri, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını

önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

- Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

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

- Kamu idareleri bütçelerini stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.

Kanunda, Bakan ve diğer üst yöneticilerin stratejik yönetimden sorumlu tutulacağına dair ibareler yer almaktadır. Yasaya göre; üst yöneticiler, idarelerin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımı sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. (5018 sayılı KMYKK, 2003:Md.11)

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 belirlenmesi amacıyla Stratejik Planlama Yönetmeliği hazırlanmıştır (DPT, 2006d).

5018 sayılı Kanunla birlikte, Türk bütçe sistemi performans esaslı bütçe sistemine dönüştürülmüştür. Kanunun bütçe hazırlıkları ile ilgili maddesinin 2005 yılında, bütçe uygulamasına ilişkin hükümleri ise 2006 yılında yürürlüğe girmiştir. Bununla birlikte, bütçe sisteminin tümüyle değişmesi bu süreler içerisinde mümkün olmamıştır (Erkan, 2008:75).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi, 5302 sayılı İl Özel İdaresi ve 5393 sayılı Belediye Kanunları, Türk Kamu Mali Yönetiminde stratejik yönetime ilişkin olarak yürütülen çalışmalardandır. Söz konusu kanunlar ile mahalli idarelerin mali yönetiminin bir unsuru olarak stratejik planlama tanımlanmış, mahalli idarelere stratejik plan hazırlama takvimi ve süreci ayrıca belirlenmiştir. Buna göre, İl Özel İdarelerinde Mart 2006, Belediyelerde ise Temmuz 2006'ya kadar ilk stratejik planların tamamlanması öngörülmüştür.

Çizelge 3.4: Türk Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Yönetim Çalışmaları (IV)

1	Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	06.01.2006
2	Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik	17.03.2006
3	Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	26.05.2006
4	Program Amaçlı Kamu Sektörü Kalkınma Politikası Kredisi 2006 (PPDPL - International Bank For Reconstruction and Development Program Document For a Proposed Loan; World Bank)	05.06.2006

Kaynak: Kanun, tebliğ, kararname ve sunumlardan (Nahit BİNGÖL “Kamu Kuruluşlarında Stratejik Yönetim”, Ahmet KESİK “Türk Kamu Mali Yönetiminde Yerinden Yönetim İlkesi ve Harcamacı Kuruluşların İdari Kapasitelerinin Geliştirilmesi”) faydalanılarak derlenmiştir.

5018 sayılı Kanun stratejik planlama yapması gereken kuruluşları belirlemekle birlikte, stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespiti görevini Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bırakmaktadır. Aynı doğrultuda, stratejik planlamaya ilişkin usul ve esaslar belirlenmesi konusunda da DPT Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır. Bu çerçevede DPT tarafından 2006 yılında “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” hazırlanmıştır. Bu yönetmelik ile kamu kuruluşlarının stratejik planlama yapmakla yükümlü olacakları tarihler belirlenmiştir. Bu tarihlerin belirlenmesinde verileri bu çalışmada da kullanılan “Stratejik Yönetim Araştırması” sonuçlarından yararlanılmıştır. Oluşturulan geçiş

takvimi stratejik planlama yükümlülüğüne haiz bütün kamu kuruluşlarının 2010 yılında stratejik planlama uygulamasına geçmiş olmasını öngörmektedir. (Erkan, 2008:84)

2006 tarihli “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik” stratejik plan ve performans programı çerçevesinde belirlenen amaç ve hedeflere hangi oranda ulaşıldığının ortaya konulduğu faaliyet raporlarının hazırlanma esaslarını belirlemektedir. Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu temelinde şekillendirilecek faaliyet raporları performansa ilişkin bilgiler yanında kuruluşun mali tablolarını da içerecektir. (Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, 2006)

Çizelge 3.5: Türk Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Yönetim Çalışmaları (V)

1	Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)	28.06.2006
2	Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (2. Sürüm)	Haziran 2006
3	Türkiye Kamu Harcama Yönetim Sistemi Değerlendirmesi (OECD-SIGMA Turkey Public Expenditure Management System Assessment)	Haziran 2006
4	Stratejik Yönetim Araştırması Raporu	10.11.2006
5	Kamu Harcamaları Gözden Geçirmeleri (Turkey Public Expenditure Review; World Bank)	18.12.2006
6	Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıklarına Yönelik 15/10/2007 tarihli ve 2007/12702 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı	19.10.2007
7	Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği	26.12.2007
8	Program Amaçlı Kamu Sektörü Kalkınma Politikası Kredisi 2008 (PPDPL - International Bank For Reconstruction and Development Program Document For a Proposed Loan; World Bank)	Mayıs 2008
9	Türkiye Kamu Harcama Yönetim Sistemi Değerlendirmesi (OECD-SIGMA Turkey Public Expenditure Management System Assessment)	Mayıs 2008
10	Türkiye Kamu İç Kontrol Sistemi Değerlendirmesi (PIFC- Turkey Public Internal Financial Control Assesment)	17.05.2008

Kaynak: Kanun, tebliğ, kararname ve sunumlardan (Nahit BINGÖL “Kamu Kuruluşlarında Stratejik Yönetim”, Ahmet KESİK “Türk Kamu Mali Yönetiminde Yerinden Yönetim İlkesi ve Harcamacı Kuruluşların İdari Kapasitelerinin Geliştirilmesi”) faydalanılarak derlenmiştir.

Dokuzuncu Kalkınma Planı, değişimin çok hızlı ve boyutlu yaşandığı, rekabetin yoğunlaştığı ve belirsizliklerin arttığı bir döneme rastlamaktadır. Plan, istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, Avrupa Birliği'ne üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye vizyonu ve uzun vadeli strateji çerçevesinde hazırlanmıştır.

Plan ile detaylı plan hazırlama anlayışından, belirlenen kalkınma vizyonu çerçevesinde makro dengeleri gözeterek, öngörülebilirliği artıran, temel amaç ve önceliklere yoğunlaşan bir stratejik yaklaşıma geçilmektedir. (DPT, 2006b:1)

Kamu yönetiminde merkezi bir yapıya sahip olan ülkemizde, ekonomik ve sosyal gelişme sürecinin etkin yönetimini sağlamak üzere kamu yönetiminin vatandaş odaklı, kaliteli, etkili ve hızlı hizmet sunabilen, esneklik, saydamlık, katılımcılık gibi kavramları öne çıkaran çağdaş bir anlayışa kavuşturulması bir gereklilik haline almıştır. Stratejik planlama uygulamasının kamu idarelerine aşamalı bir geçiş programı dahilinde yaygınlaştırılması benimsenmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik yönetime geçişin, değişim yönetimi yaklaşımıyla plan döneminde tamamlanması öngörülmüştür.

Planda kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması ayrıntılı olarak yer almıştır. Kamu kurumlarında yönetim kalitesinin geliştirilmesi için yönetim kararlarının orta ve uzun vadeli bakış açısı ile şekillendirilmesi, amaç ve hedeflere dayalı sonuç odaklı yönetim anlayışının ve bütçelemenin geliştirilmesi, kamu hizmetlerinin arzında yararlanıcı taleplerine duyarlılığın artırılması, katılımcılık ve hesap verme sorumluluğunun oluşması için tüm kamu idareleri stratejik planlarını hazırlayarak uygulamaya koyacaklardır. Tüm kamu idarelerinin görev, yetki ve işlevleri gözden geçirilerek görev ve yetki çatışmaları önlenecek, belirlenecek görev alanlarına uygun olarak yetkilendirilmeleri ve yeniden yapılandırılmaları sağlanacaktır. (DPT, 2006b:101-120)

Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzunun ikinci sürümü 2006 yılında yayınlanmıştır. Kılavuzun ikinci sürümünün birinciden temel farkı stratejik planın kapsayıcılığı konusundadır. Stratejik planlar kuruluşun operasyonel ya da stratejik bütün kaynaklarının planlanmasını amaçlayabileceği gibi sadece stratejik kaynaklara da yönelebilirler. Operasyonel kaynaklar, örgütün hali hazırda

yürüttükleri faaliyetler için gereken kaynakları; stratejik kaynaklar ise, uzun vadede sonuçları beklenen geleceği hedefleyen kaynakları ifade etmektedir.

İlk sürümde kuruluş stratejik planlarının sadece stratejik kaynakları mı, yoksa bütün kaynakları mı kapsayacağı açık değildir. Oysa ikinci sürümde, gelişen mevzuatın da ışığında, stratejik planın kuruluşun bütün bütçesini kavraması gerektiği ortaya konulmaktadır. Kapsayıcı nitelikte hazırlanacak stratejik planların temel üstünlüğü kuruluş bütçesinin tamamını yönlendirerek kaynak kullanımında hesap verebilirliğin bütünsel olarak sağlanmasıdır. Ancak, kapsayıcı stratejik planlar kuruluşun stratejik nitelik gösteren amaçlarına odaklanmasında problemler yaratabilecektir. (Erkan, 2008:87)

Çizelge 3.6: Türk Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Yönetim Çalışmaları (VI)

1	Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik	05.07.2008
2	Performans Programı Hazırlama Rehberi	2009
3	Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	15.07.2009

Kaynak: Kanun, tebliğ, kararname ve sunumlardan (Nahit BINGÖL “Kamu Kuruluşlarında Stratejik Yönetim”, Ahmet KESİK “Türk Kamu Mali Yönetiminde Yerinden Yönetim İlkesi ve Harcamacı Kuruluşların İdari Kapasitelerinin Geliştirilmesi”) faydalanılarak derlenmiştir.

Maliye Bakanlığınca hazırlanan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberinde kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin ilişkisinin kurulabilmesi için performans bütçeleme sisteminin uygulanması öngörülmektedir. Performans esaslı bütçeleme “kaynakların kamu idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemi” olarak tanımlanmaktadır. Bu sistemin temel unsurlarını stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu oluşturmaktadır. (T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2009:1-5)

3.1.2. Türk Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Yönetim Uygulaması

Türk Kamu Yönetiminde stratejik yönetim uygulamaları, birtakım yasal düzenlemeler neticesinde sekiz pilot kamu idaresinde stratejik planlama çalışmalarının başlamasıyla söz konusu olmuştur.

2003/14 ve 2004/37 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararları uyarınca sekiz kamu idaresinde stratejik planlama pilot çalışmaları 2006 yılında tamamlanmıştır. DPT Müsteşarlığı, sekiz kuruluştaki yürütülen pilot çalışmalarda yönlendirme, izleme ve değerlendirme işlevini üstlenmiştir. Stratejik planlama çalışmalarını gerçekleştiren sekiz pilot kurum; Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli Valiliği (İl Özel İdaresi), İller Bankası Genel Müdürlüğü ve Kayseri Büyükşehir Belediyesidir. Pilot kuruluş düzeyinde yürütülen stratejik planlama çalışmalarının sonuçları; Stratejik Planlama Kılavuzunun güncellenmesi ve performans esaslı bütçeleme çalışmalarında kullanılmıştır.

Kamu idarelerinde stratejik yönetim anlayışının hayata geçirilmesine yönelik örgütlenmenin oluşturulması amacıyla 2006 yılı başında kurulmuş olan strateji geliştirme birimlerinin görevlerini yeterli ve etkili düzeyde yerine getirmekte karşılaştıkları sorunların tespit edilmesi amacıyla “Strateji Geliştirme Birimleri Araştırması” yapılmıştır.

DPT Müsteşarlığınca, pilot uygulamalardan ve Türkiye İstatistik Kurumu ile işbirliği içinde gerçekleştirilen “Stratejik Yönetim Araştırması”ndan elde edilen sonuçlara bağlı olarak uygulamanın tüm kamu kuruluşlarına yaygınlaştırılmasına yönelik mevzuat düzenleme çalışmaları yürütülmüştür. Bu çerçevede “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanan “Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunun” 2. sürümü, Haziran 2006 tarihinde kamu idarelerinin istifadesine sunulmuştur. Performans esaslı bütçeleme çalışmaları, stratejik planlama ile bütünlük teşkil etmekte ve Maliye Bakanlığı koordinatörlüğünde yürütülmektedir. Bu çerçevede kuruluşların performans esaslı bütçeleme çalışmalarını yönlendirecek 05 Temmuz 2008 tarihli

Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik”te 15 Temmuz 2009 tarihinde değişiklik yapılmıştır. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan “Performans Programı Hazırlama Rehberi” ise Temmuz 2009’da kamu idarelerinin kullanımına sunulmuştur.

5018 sayılı Kanun çerçevesinde kamu idarelerinde stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye yönelik çalışmalar halen devam etmektedir. Uygulama “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”te belirlenen geçiş programı dahilinde yaygınlaştırılmaktadır. 179 merkezi kamu idaresinde stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye geçilecektir. Müsteşarlık merkezi yönetim kapsamında Ekim 2010 itibarıyla, 140 kamu idaresinin taslak planları değerlendirilmiş ve kuruluşlara değerlendirme raporu gönderilmiştir. Bunlardan 121’i için idareler tarafından nihai plan oluşturulmuş ve Müsteşarlığa iletmıştır. 18 kamu idaresinde ise nihai plan çalışmaları devam etmektedir. Stratejik planlarını tamamlaması gereken 39 kamu idaresinde ise sürecin gerektirdiği çalışmalar devam etmektedir. (www.sp.gov.tr) Söz konusu süreçte Maliye Bakanlığı, 2008-2012 Stratejik Planını belirlenen takvimden bir yıl önce hazırlayarak 12.06.2007 tarihinde kamuoyuna duyurmuştur. Hükümet Programında yer alan öncelikler, edinilen deneyimler ve uluslararası iyi uygulama örnekleri çerçevesinde söz konusu Plan revize edilmiştir. (T.C. Maliye Bakanlığı, 2008:43)

Devlet Planlama Müsteşarlığınca Sosyal ve İktisadi Araştırmalar Programı kapsamında sürdürülen “Kamu Kesiminde Stratejik Yönetimin Gerektirdiği Yönetimsel Kapasite İhtiyaç Analizi ve Kapasite Geliştirme Programlarının Oluşturulma Projesi” kapsamındaki çalışmalar Sabancı Üniversitesi Yönetici Geliştirme Merkezi (EDU) yürütücülüğünde devam etmektedir. “Merkezi Kuruluşlar için Stratejik Yönetimde Kurumsal Kapasite Geliştirme” adlı IPA projesi hazırlanmış ve Avrupa Komisyonu tarafından 2010 yılı program döneminde desteklenecek projeler kapsamına alınmıştır. Proje ile DPT Müsteşarlığı ve diğer merkezi yönlendirme görevi olan kuruluşlar ile stratejik plan yapma yükümlülüğü olan kuruluşlarda stratejik planlama alanında kapasite geliştirme faaliyetleri yürütülecek, stratejik planlar için bir izleme ve değerlendirme sistemi kurulacaktır.

DPT Müsteşarlığınca yürütülen bir proje ile katılımcılığın mevcut durumunun değerlendirilmesi, DPT tarafından yapılan stratejik plan incelemelerinde katılımcılık boyutunun nasıl daha iyi değerlendirilebileceğine yönelik bir çerçeve oluşturulması ve katılımcılık konusunda farkındalığın artırılması amaçlanmaktadır. “Stratejik Planlama ve Politika Geliştirmede Katılımcılık” adlı Birleşik Krallık Stratejik Program fonu hibesiyle TEPAV tarafından İngiliz sivil toplum kuruluşu INVOLVE işbirliğinde yürütülmektedir. Proje, Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı ve KOSGEB’in katılım ve katkılarıyla devam etmektedir.

Çizelge 3.7: Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim Süreci

<ul style="list-style-type: none"> •Plan ve Programlar •Paydaş Analizi •GZFT Analizi 	DURUM ANALİZİ	Neredeyiz?
<ul style="list-style-type: none"> •Kuruluşun varoluş gerekçesi •Temel ilkeler 	MİSYON VE İLKELER	Nereye ulaşmak istiyoruz?
<ul style="list-style-type: none"> •Arzu edilen gelecek 	VİZYON	
<ul style="list-style-type: none"> •Orta vadede ulaşılacak amaçlar •Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler 	AMAÇLAR VE HEDEFLER	Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
<ul style="list-style-type: none"> •Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri 	STRATEJİLER	
<ul style="list-style-type: none"> •Detaylı iş planları •Maliyetlendirme •Performans programı •Bütçeleme 	FAALİYETLER VE PROJELER	Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?
<ul style="list-style-type: none"> •Raporlama •Karşılaştırma 	İZLEME	
<ul style="list-style-type: none"> •Geri besleme •Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi •Performans göstergeleri •Uygulamaya yönelik ilerleme ve sonuçların değerlendirilmesi 	PERFORMANS ÖLÇME VE DEĞERLENDİRME	

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

Merkezi Kuruluşlar, Özel Bütçeli Kuruluşlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve DPT Genel Müdürlüklerinin Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin güncellenmesine yönelik görüşleri alınmış ve revizyon çalışmalarına temel teşkil edecek şekilde düzenlenmiştir. Bu doğrultuda DPT Müsteşarlığı, hazırladığı “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliği” ve “Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu” güncelleme çalışmalarını sürdürmektedir. Türkiye’de kamu idareleri, stratejik planlama sürecine yol göstermek üzere Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından çıkarılan Stratejik Planlama Kılavuzunda belirtilen stratejik yönetim sürecini takip etmektedirler. (www.sp.gov.tr)

Kılavuz ile stratejik planlama süreci ve stratejik planların kapsam ve içeriği konusunda genel bir çerçeve sunmak amaçlanmaktadır. Söz konusu süreç, “Neredeyiz?” sorusuna cevap veren durum analizi ile başlamakta ve “Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?” sorusuna cevap veren performans ölçme ve değerlendirme aşaması ile son bulmaktadır. Söz konusu sürece “Maliye Bakanlığı Stratejik Yönetim Modeli” incelenirken ayrıntılı olarak değinilecektir.

3.1.3. Türk Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Yönetimin Unsurları

Ülkemizde kamu sektöründeki stratejik yönetimin ana unsurları; stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporudur. Bu unsurlar 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanununda ve bu Kanuna ilişkin hazırlanan yönetmelikler ile mevzuattaki yerini almıştır.

Çizelge 3.8: Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetimin Unsurları

•Plan ve Programlar •Paydaş Analizi •GZFT Analizi	DURUM ANALİZİ	Neredeyiz?	STRATEJİK PLAN
•Kuruluşun varoluş gerekçesi •Temel ilkeler	MİSYON VE İLKELER	Nereye ulaşmak istiyoruz?	
•Arzu edilen gelecek	VİZYON		Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
•Orta vadede ulaşılabilecek amaçlar •Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler	AMAÇLAR VE HEDEFLER		
•Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri	STRATEJİLER	Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?	PERFORMANS PROGRAMI
•Detaylı iş planları •Maliyetlendirme •Performans programı •Bütçeleme	FAALİYETLER VE PROJELER		
•Raporlama •Karşılaştırma	İZLEME	Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?	FAALİYET RAPORU
•Geri besleme •Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi •Performans göstergeleri •Uygulamaya yönelik ilerleme ve sonuçların değerlendirilmesi	PERFORMANS ÖLÇME VE DEĞERLENDİRME		

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

3.1.3.1. Stratejik Plan

Stratejik plan idarelerin kimliği ve hedefleri ile bu hedefleri gerçekleştirebilmek için kullandığı araçları belirleyen bir dizi karar ve uygulamadır. Stratejik planlama, mevcut durumdan veya yakın gelecekte daha çok, idarelerin daha uzun bir gelecekteki gelişim yönünü etkileyecek olan temel sorunlarla ilgilidir. (Hampton, 1982:187) En iyi sonuçlara ulaşmak için stratejik planlama etkili bir bilgi toplama, geliştirme ve stratejik alternatiflerin incelenmesi ve mevcut kararların gelecekteki uygulamalara yansıtılmasına ihtiyaç duyar. (Bryson, 1995:5)

Kamu idareleri açısından stratejik plan, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plandır. (Karaaslan, sunum1:22)

3.1.3.2. Performans Programları

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

Performans programı hazırlama ilkelerini şöyle sıralayabiliriz: (Karaaslan, sunum2:31)

Sorumluluk ilkesi: Performans programları, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde hazırlanır.

Doğruluk ve tarafsızlık ilkesi: Performans programlarında yer alan bilgilerin doğru ve güvenilir olması önyargısız ve tarafsız bir şekilde hazırlanması zorunludur.

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

Tam açıklama ilkesi: Performans programlarında yer alan bilgilerin eksiksiz olması, faaliyetleri tüm yönleriyle açıklaması gerekir. İdarenin faaliyetleriyle ilgisi olmayan hususlara performans programlarında yer verilmez.

Tutarlılık ilkesi: Faaliyetlerin gösterilmesi ve performansın ölçümü, izlenmesi ve değerlendirilmesinde aynı yöntemler kullanılır. Yöntem değişiklikleri olması durumunda, bu değişiklikler programda açıklanır. Performans programları yıllar itibarıyla karşılaştırmaya imkân verecek biçimde hazırlanır.

Sonuç odaklılık ilkesi: Performans programları, nihai etki odaklı bir anlayışla idare amaç ve hedeflerinin nasıl gerçekleştirileceğini ortaya koymak üzere hazırlanır.

Performans odaklılık ilkesi: Performans programları, kamu idaresinin performansını tüm yönleri ile açıklamak ve performansın geliştirilmesini sağlamak üzere hazırlanır.

Yıllık olma ilkesi: Performans programları, üç yıllık bütçeleme anlayışına uygun olarak idarenin bir mali yıla ilişkin performans hedeflerini ve yürütülecek faaliyetlerini gösterecek şekilde geçmiş iki yıl ve gelecek üç yıl bilgilerini içerecek şekilde hazırlanır.

Katılımcılık ilkesi: Kamu idareleri performans programlarını hazırlarken hizmetlerinden yararlananların, idare çalışanlarının, sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili diğer tarafların katılımlarını sağlar ve katkıları alınır.

Bütçenin analitik değerlendirmesi ilkesi: Bütçe bilgileri yıllar itibarıyla karşılaştırılarak analiz edilmesi ifade eder.

Sonuç odaklılık ilkesi: Performans programları, nihai etki odaklı bir anlayışla idare amaç ve hedeflerinin nasıl gerçekleştirileceğini ortaya koymak üzere hazırlanır.

Performans odaklılık ilkesi: Performans programları, kamu idaresinin performansını tüm yönleri ile açıklamak ve performansın geliştirilmesini sağlamak üzere hazırlanır.

Yıllık olma ilkesi: Performans programları, üç yıllık bütçeleme anlayışına uygun olarak idarenin bir mali yıla ilişkin performans hedeflerini ve yürütülecek

faaliyetlerini gösterecek şekilde geçmiş iki yıl ve gelecek üç yıl bilgilerini içerecek şekilde hazırlanır.

Katılımcılık ilkesi: Kamu idareleri performans programlarını hazırlarken hizmetlerinden yararlananların, idare çalışanlarının, sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili diğer tarafların katılımlarını sağlar ve katkıları alınır.

Bütçenin analitik değerlendirmesi ilkesi: Bütçe bilgilerinin yıllar itibariyle karşılaştırılarak analiz edilmesini ifade eder.

3.1.3.3. Faaliyet Raporları

Kamuda performans yönetiminin diğer bir unsuru olan faaliyet raporları, 5018 sayılı Kanun'un 41. maddesinde yer almaktadır. Faaliyet Raporları kamu idarelerinin bir mali yılın sonuçlarını gösterecek şekilde, önceden belirledikleri performans göstergeleri doğrultusunda gerçekleştirdikleri faaliyet ve projeleri ölçmek ve performans değerlendirmesini yapmak üzere hazırlanmaktadır.

Buna göre üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Söz konusu maddeye dayanarak Maliye Bakanlığınca, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik yayımlanmıştır. Anılan Yönetmelik uyarınca kamu idareleri faaliyet raporlarında idare hakkında genel bilgilere, performans bilgilerine, mali bilgilere ve öneri ve tedbirlere yer vermek durumundadırlar. (5018 sayılı KMYKK, 2003:Md.41)

Bu raporda yer alan performans bilgileri kısmında amaç ve hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilmiş faaliyetlerin ve performans göstergelerinin değerlendirilmesi yapılmakta ve performans sonuçları ortaya dökülmektedir.

Kamu idareleri faaliyet raporlarına üst yönetici tarafından imzalanan iç kontrol güvence beyanı ile mali hizmetler biriminin yöneticisi tarafından imzalanan mali hizmetler birim yöneticisinin beyanı eklenir ve rapor kamuoyu ile paylaşılır bu önemli bir hesap verme mekanizması olarak değerlendirilmektedir.

Kamuoyunun, yetkili ve ilgili mercilerin içeriğinde kamu idarelerinin faaliyet sonuçları ve performanslarının durumunun yer aldığı faaliyet raporlarıyla bilgilendirilmesi, hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesine ilişkin araçların en önemlilerinden biridir. Bu raporlar, hem idareler ve bunların sunulduğu yetkili merciler genel olarak kamuoyu açısından oldukça önemlidir; çünkü idareler tarafından yürütülen faaliyetlerin, kaynakların gözden geçirilmesini ve değerlendirilmesini sağlayacaktır. Güvence beyanı ile de yöneticiler üzerinde kamuoyu denetiminin artıracaktır (Candan, t.y.:12-14).

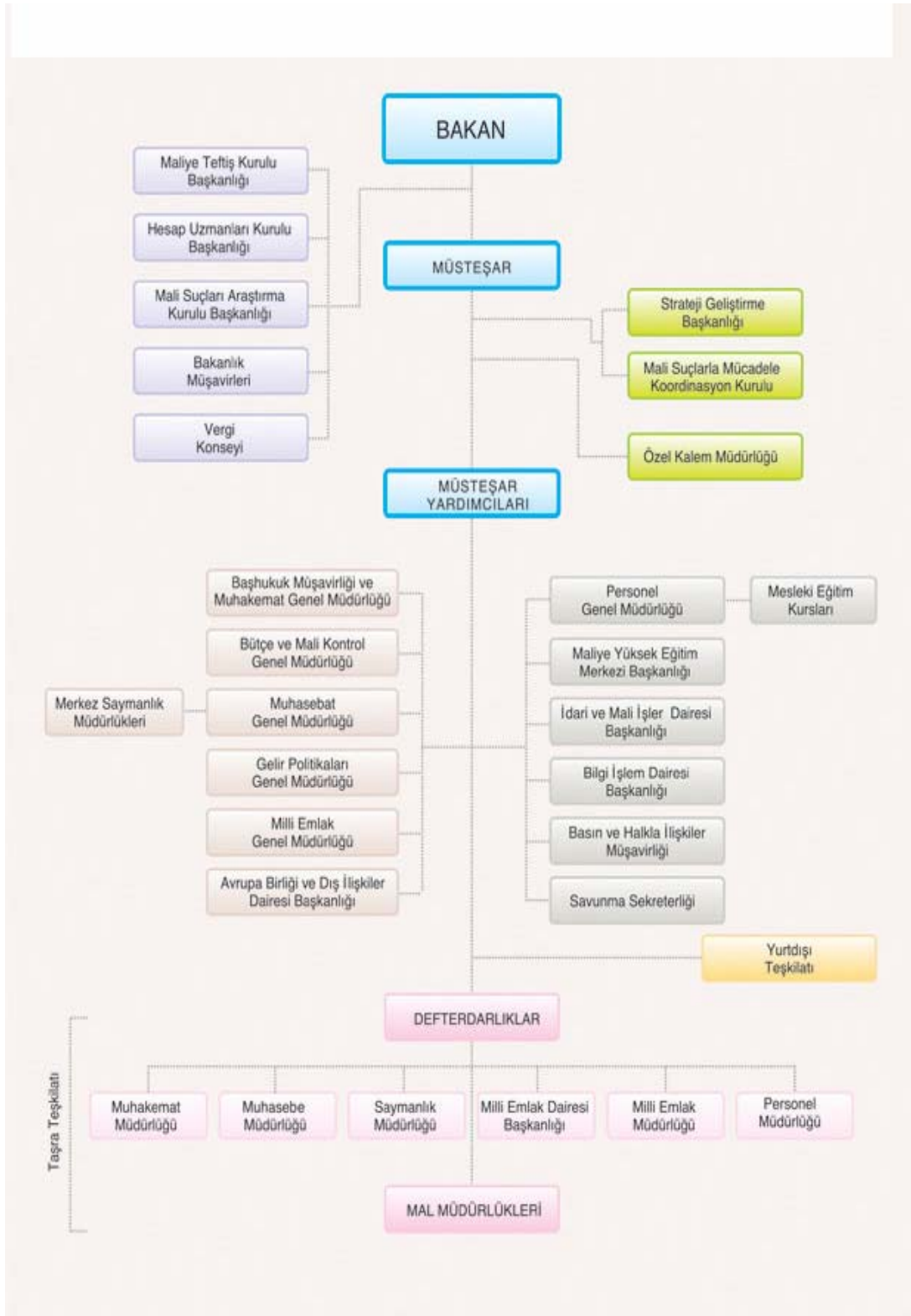
3.2. MALİYE BAKANLIĞI STRATEJİK YÖNETİM MODELİ

3.2.1. Maliye Bakanlığı Teşkilat Yapısı

Maliye Bakanlığı'nın görevleri, 13.12.1983 tarihli ve 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile belirlenmiştir. Buna göre Maliye Bakanlığı'nın görevleri şunlardır: (178 sayılı KHK, 1983:md 2)

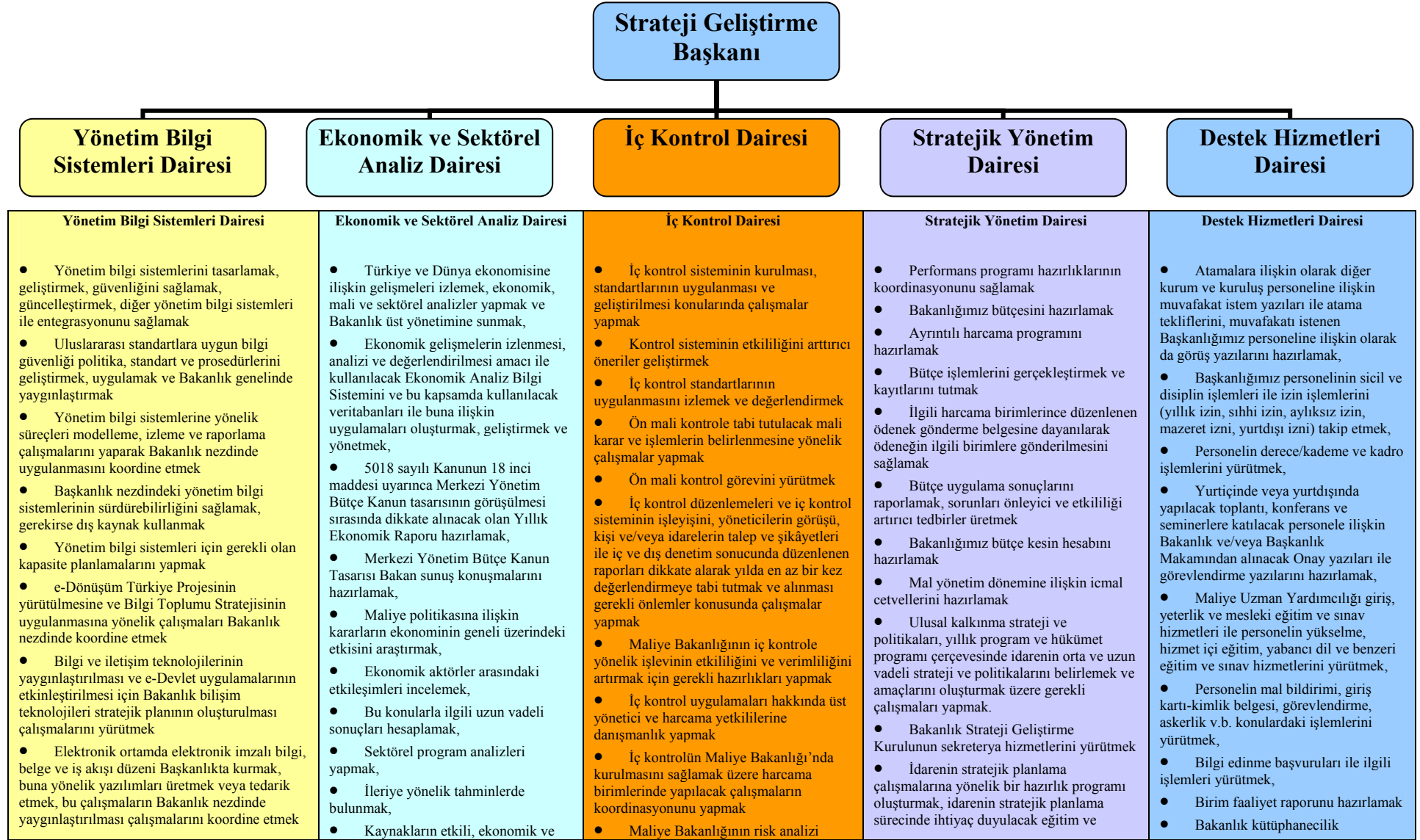
- a) Maliye politikasının hazırlanmasına yardımcı olmak, maliye politikasını uygulamak,
- b) Devletin hukuk danışmanlığını ve muhakemat hizmetlerini yapmak,
- c) Harcama politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması ile Devlet bütçesinin hazırlanması, uygulanması, uygulamanın takibi ve yönlendirilmesine ilişkin hizmetleri yürütmek,
- d) Devlet hesaplarını tutmak, saymanlık hizmetlerini yapmak,
- e) Gelir politikasını geliştirmek,
- f) Devlete ait malları yönetmek, kamu malları ile kamu kurum ve kuruluşlarının taşınmaz malları konusundaki yönetim esaslarını belirlemek ve bunlara ilişkin diğer işlemleri yapmak,
- g) Her türlü gelir gider işlemlerine ait kanun tasarılarını ve diğer mevzuatı hazırlamak veya hazırlanmasına katılmak,
- h) Milletlerarası kuruluşların Bakanlık hizmetlerine ilişkin çalışmalarını takip etmek, bu konulardaki Bakanlık görüşünü hazırlamak, yurtdışı ve yurtiçi faaliyetleri yürütmek,
- i) Bakanlığın ilgili kuruluşlarının işletme ve yatırım programlarını inceleyerek onaylamak ve yıllık programlara göre faaliyetlerini takip etmek ve denetlemek,
- j) Çeşitli kanunlarla Maliye Bakanlığı'na verilen görevleri yapmak,
- k) Yukarıdaki görevlerin uygulanmasını takip etmek, değerlendirmek, incelemek, teftiş etmek ve denetlemek,
- l) Suç gelirlerinin aklanmasının önlenmesine ilişkin usûl ve esasları belirlemek.

Şekil 3.1: Maliye Bakanlığı Teşkilatı



Kaynak: www.maliye.gov.tr (19.01.2011)

Çizelge 3.9: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Teşkilat Yapısı



<ul style="list-style-type: none"> • Başkanlığın bilgiye erişim hizmetlerini yürütmek • Verilerin analiz edilebilmesi için gerekli teknik alt yapıyı oluşturarak, çeşitli raporların üretilmesini sağlamak • Harcama birimlerince belirlenen kullanıcıları, Maliye SGB.net Sistemine tanıtmak, yetkilendirmek, erişim yetkisi bakımından seviyelendirmek • Kullanıcı eğitim programları geliştirmek ve uygulanmasını sağlamak • Kurum içinde Ar-Ge çalışmaları ile ilgili gerekli fizibilite çalışmalarının yapılmasını sağlamak • Bakanlık politikaları ve uygulamalarda karşılaşılan sorunların çözümü doğrultusunda çağın gerektirdiği teknik ve ekonomik esaslar doğrultusunda gerekli hazırlıkları yapmak, ihtiyaç duyulan etüt ve incelemeleri yaparak ilgili kuruluşlarla gerekli çalışmaları yürütmek, • Üniversiteler, TÜBİTAK, özel sektör ve benzeri kuruluşlarla sürekli işbirliği yaparak Ar-Ge ile çözümlenmeye ihtiyaç duyulan konularda katılımcı Ar-Ge projelerinin geliştirilmesini sağlamak • Ar-Ge politikaları kapsamında yurtiçi ve yurtdışı kurum ve kuruluşlarla bilgi ve deneyim paylaşımı, eğitim, bilimsel amaçlı gezi ve her türlü toplantı ile ilgili gerekli çalışmaları işbirliği içinde yürütmek • Başkanlık nezdinde araştırma-geliştirme projelerinin hazırlanmasını, yürütülmesini ve sonuçlandırılmasını sağlamak, elde edilen verileri değerlendirmek ve bu kapsamda yapılacak çalışmalarda gerekli düzenlemeleri yapmak • Yapılan Ar-Ge proje faaliyetlerini değerlendirmek, sonuçların uygulamaya aktarılmasına yönelik seminer, konferans, çalıştay, eğitim vb. faaliyetlerini düzenlemek • Ar-Ge kültürünün kurum içinde oluşması ve etkinlik kazanması için çalışmalar yapmak ve ihtiyaçları belirleyip çözüm önerilerinde bulunmak. 	<p>verimli bir şekilde kullanılması amacına yönelik olarak genel denge modelini oluşturmak,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Harcamaların etkinliğini değerlendirmek, • Etki analizi çalışmalarını yürütmek. • Bakan ve/veya üst yönetici tarafından verilen diğer görevleri yapmak. 	<p>çalışmalarına katkıda bulunmak</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amaçlar ile sonuçlar arasındaki farklılığı giderici ve etkililiği artırıcı tedbirler önermek • Alacakların takip işlemlerini yürütmek • İç ve dış denetim raporlarını izlemek • Kontrollerin elektronik ortamda yapılmasını sağlamak üzere Bakanlık faaliyetlerinin otomasyon sistemlerine aktarılması çalışmalarını yürütmek <p>Kontrol ortamının oluşturulmasını ve kontrol faaliyetlerinin etkin olarak uygulanmasını sağlamak üzere eğitim ve seminerler düzenlemek.</p>	<p>danışmanlık hizmetlerini vermek veya verilmesini sağlamak ve stratejik planlama çalışmalarını koordine etmek</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stratejik planlamaya ilişkin diğer destek hizmetlerini yürütmek • Birim ve idare faaliyet raporunu hazırlamak • İdarenin misyonunun belirlenmesi çalışmalarını yürütmek • İdarenin görev alanına giren konularda, hizmetleri etkileyecek dış faktörleri incelemek • Yeni hizmet fırsatlarını belirlemek, etkililik ve verimliliği önleyen tehditlere yönelik (karşı) tedbirler almak • Kurum içi kapasite araştırması yapmak, • İdarenin üstünlük ve zayıflıklarını tespit etmek • İdare faaliyetleri ile ilgili bilgi ve verileri toplamak, tasnif etmek, analiz etmek • Stratejik Yönetim Sistemi projesini (model ve yazılım) yürütmek • İdarenin görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek • İdarenin yönetimi ile hizmetlerin geliştirilmesi ve performansla ilgili bilgi ve verileri analiz etmek ve yorumlamak • İdarenin ve/veya birimlerin belirlenen performans ve kalite ölçütlerine uyumunu değerlendirerek üst yöneticiye sunmak 	<p>hizmetlerini yürütmek,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Başkanlıkça çıkarılacak süreli ve süresiz yayımların basım ve dağıtım hizmetlerini yerine getirmek, • Başkanlık bütçesinin hazırlanması ve uygulanması işlemlerini yerine getirmek, • Başkanlığımız bütçesi ile ilgili AHP, Aktarma, Revize tekliflerini hazırlamak ve gerçekleşen giderler için Ödeme Emri düzenleme işlemlerini yapmak, • Başkanlığımız kesin hesabının hazırlanması işlemlerini yapmak, • Başkanlığımız hizmet ve faaliyetleri için gerekli her türlü mal ve hizmetleri temin etmek, kullanılan araç ve gereçlerin bakım ve onarımlarının yaptırılmasını sağlamak ve taşınır işlemlerini yürütmek, • Başkanlığımız personelinin maaş, fazla çalışma, tasarruf, yolluk ve yolluk avansları gibi ödemelerinin gerçekleştirilmesini sağlamak, • Başkanlığımıza gelen ve giden evrakların kayıtlarını tutmak ve ilgililere ulaşmasını sağlamak,
---	---	---	---	--

Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 5436 sayılı Kanunun 15 inci maddesine göre kurulmuş ve 2006 yılında faaliyete geçmiş olup, görevleri, 5436 sayılı Kanunun 15 inci maddesi ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Mali Hizmetler Birimi başlıklı 60 ıncı maddesinin birinci fıkrasında sayılmıştır. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığının örgüt yapısı ve dairelerinin görevleri şekil 3.9’da belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanunun öngördüğü ve 2006 yılı başından itibaren uygulamaya geçen yeni kamu mali yönetimi anlayışına göre; bütçelerin geçmiş yılların rakamlarından hareketle hazırlanması yerine, stratejik gelecek vizyonu üzerine kurulması öngörülmektedir. (T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2006a:6)

Model ve yazılımdan oluşan “Stratejik Yönetim Sistemi Model ve Yazılım Projesi”, TÜBİTAK tarafından desteklenen bir kamu Ar-Ge projesidir. Projenin sahibi Maliye Bakanlığı olup; yürütücüleri ise Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü (TÜSSİDE) ve STRATEK adlı özel yazılım firmalarıdır. Söz konusu proje kapsamında stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme ile ilgili olarak bir uygulama modeli geliştirilmiştir. Geliştirilen bu uygulama tüm kamu idareleri için bir referans model niteliği taşımaktadır. (T.C. Maliye Bakanlığı, 2009a:51)

Proje ile geliştirilen model ve yazılım, Maliye Bakanlığı’nda pilot olarak (T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2006b:2-3);

- 5 yılı kapsayan ve 2008-2012 dönemi stratejik planının yapılması,
- 2008-2010 çok yıllık performans esaslı bütçesinin hazırlanması ve
- 2008 yılında da uygulanması için kullanılmıştır.

Maliye Bakanlığı Stratejik Yönetim Modeli; ülkemiz mali yapısı ile uyumlu, çıktı odaklı bütçelemeyi gerçekleştirebilecek ve iyi uygulamanın gelişerek devamını sağlayabilecek bir yapıdadır. (T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2006b:6)

Maliye Bakanlığı'nda Stratejik Yönetim Modelinin oluşturulması süreci, üst düzey yöneticilerin desteğini sağlayarak yürütülmüş ve katılımçılık en üst düzeyde tutulmaya çalışılmıştır. Uygulama örnekleri incelenmek üzere birçok kamu idaresine ziyaretler düzenlenmiş ve yurtdışı iyi uygulama örnekleri yerinde incelenmiştir.

Model, misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflere uygun bütçe planlama ve uygulamasını kapsamaktadır. Modelin yaklaşımı, tüm kamu idarelerine örnek teşkil edecek şekilde kurumsal hedeflerle örtüşecek süreçlerin tanımlanmasını ve izlenmesini; verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik prensipleri temelinde kurumsal performans göstergelerinin oluşturulmasını ve takip edilmesini içermektedir.

Maliye Bakanlığı Stratejik Yönetim Modeli ile;

- Stratejik Plan-Performans Programı ilişkisi,
- Performans Programı-Analitik Bütçe Sınıflandırması ilişkisi,
- Plan-Bütçe-Uygulama ilişkisi kurulmuş olmaktadır. (T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2007a:20)

Modelin uygulanması, bir yandan mevzuat uyumluluğu sağlarken bir yandan da mevzuatın temelinde yatan kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanılabilirliği altyapısı ve yönetim prensipleri temelinde saydam ve izlenebilir bir kamu mali yönetimi anlayışının yerleşmesini desteklemektedir. (T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2006b:3)

Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesinde; var olan bilgi ve birikimin paylaşıldığı, entegrasyona açık, e-devlet yapısını destekleyen, bilgi ekonomisini yaygınlaştıran bir ortam oluşturmak amacıyla 2007 yılında “**Maliye SGB.net**” adıyla bir elektronik altyapı oluşturulmuştur.

Maliye SGB.net sistemini oluşturan modüllerden biri de “Performans Bütçe Modülü”dür. Modül, stratejik amaçlara ve hedeflere ulaşma maliyetlerinin, faaliyetler bazında takibi ile idarenin sahip olduğu tüm kaynakların stratejik hedeflere yönelik olarak kullanılmasını sağlayacak altyapıyı sunmaktadır.

Maliye Bakanlığı Stratejik Yönetim Modeli;

1. Planlama
2. Uygulama
3. Değerlendirme
4. Denetim ve Kontrol aşamalarından oluşmaktadır.

3.2.2. Planlama Aşaması

Stratejik yönetim sisteminin planlama adımı, kamu idaresinin politikasının oluşturulduğu adımdır. Kalkınma planları, orta vadeli program, orta vadeli plan gibi üst politika belgeleri dikkate alınarak hazırlanan stratejik planlar aracılığıyla gerçekleştirilir.

Stratejik planlama kurumun ne olduğu, ne yaptığı ve neyi neden yaptığına şekil veren ve yol gösteren temel kararları ve eylemleri yürütmek için disipline edilmiş bir çabadır. Stratejik planlama en iyi sonuçları almak için etkili bilgi toplama, strateji geliştirme, araştırma ve şimdiki kararların gelecekteki çıkarımları üzerine vurgu gerektirir. (Yılmaz, 2003:69) Stratejik planlama; kurum veya kuruluş için bir mikro planlama modelidir. (Bircan, 2002:17)

Stratejik plan girdilere değil, kamu hizmetleri ile elde edilecek sonuçlara odaklıdır. Değişimin istenilen yönde olabilmesini sağlamaya gayret eder ve değişimi destekler. Disiplinli ve sistemli bir şekilde, bir kuruluşun kendisini nasıl tanımladığını, neler yaptığını ve yaptığı şeyleri niçin yaptığını değerlendirmesi, şekillendirmesi ve bunlara rehberlik eden temel kararları ve eylemleri üretmesidir. (DPT, 2006a:7-8)

Stratejik planlama, uzun vadeli bir yaklaşımdır. Sonuçların nasıl ve ne ölçüde gerçekleştirildiğinin izlenmesine, değerlendirilmesine ve denetlenmesine imkan vererek hesap verme sorumluluğuna temel oluşturur.

Stratejik planlama sürecinin, kuruluşun en üst düzey yetkilisi tarafından tam olarak desteklenmesi şarttır. Bununla beraber, ilgili tarafların, diğer yetkililerin,

idarecilerin ve her düzeydeki personelin katkısı, ortak çabası ve desteği olmaksızın, stratejik planlama başarıya ulaşamaz.

Stratejik planlama sürecinde kaynak kısıtları dikkate alınmakla beraber, sadece bütçeye dönük değildir. Yıllık bütçe ve kaynak taleplerinin stratejik planları şekillendirmemesi; stratejik planın, bütçeyi yönlendirmesi gerekir.

Stratejik planlama aşamasında üst yönetim tarafından organizasyonda iç ve dış durum değerlendirmesine yönelik SWOT analizi yapılır. Organizasyonun vizyon ve misyon bildirileri hazırlanarak, stratejik amaç, ilke ve değerler ortaya konulur. Stratejik kararlar alınır ve uygulanacak stratejilerin seçimleri yapılır.

Maliye Bakanlığı Stratejik Planlama çalışmaları bir yıl sürmüştür. 25 Ağustos 2006 tarihinde başlayan süreç, 12 Haziran 2007 tarihinde Stratejik Planın kamuoyuna açıklanmasıyla sonuçlanmıştır. (T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2007b:1)

Harcama birimleri, stratejik planın ilk kez yayımlandığı 2007 yılından bu yana stratejik planlamayı giderek daha fazla özümsemiş ve plandaki rolleri konusunda daha somut yaklaşım sergilemiştir. Bu doğrultuda harcama birimleri stratejik göstergelerini gerçekleştirilebilirlik açısından sürekli olarak değerlendirmektedirler. (T.C. Maliye Bakanlığı, 2008:43)

Maliye Bakanlığı üst yönetimi, stratejik planlama kültürünün kurumda oluşması, kurum çalışanlarının stratejik planlama sürecine inanmaları ve destek vermeleri için tüm süreç boyunca desteğini esirgememiş ve stratejik planlamanın önemini hem çalışanlarına hem de paydaşlarına her fırsatta anlatarak kendisi de bizzat sürecin içinde yer almıştır.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya ilişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 7'nci maddesine istinaden 60'ıncı Hükümet Programı kapsamında Bakanlık Stratejik Planının yeniden ele alınması ve sözü edilen programa paralel olarak revize edilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Bu kapsamda, Hükümet Programında yer alan öncelikler, Maliye Bakanlığı Stratejik Plan ile Performans Programının hazırlanması sürecinde kazanılan bilgi ve deneyimler ile uluslararası iyi uygulama örnekleri çerçevesinde gerçekleştirilen

revizyon çalışmaları sonucunda Maliye Bakanlığı 2008-2012 Dönemi Stratejik Planı yenilenmiştir. Revize edilmiş stratejik plan, 2008 yılında kamuoyuna duyurulmuştur. (T.C. Maliye Bakanlığı, 2008:2)

2008-2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planı; misyon, vizyon, tema, stratejik amaç, stratejik hedef ve stratejik gösterge alt başlıklarından oluşmaktadır. (T.C. Maliye Bakanlığı, 2008:14)

3.2.2.1.Hazırlık Süreci

Maliye Bakanlığı stratejik plan hazırlık sürecinde, öncelikle yapılacak faaliyetlerin etkin ve etkili bir şekilde yürütülmesi, koordine ve konsolide edilmesi amacıyla alanında yetkin, çeşitli yönetim kademelerinden oluşan stratejik planlama ekibi kurulmuştur. Bu kapsamda yapılacak çalışmaları yönlendirmek ve Bakanlık stratejilerinin, amaç ve politikalarının belirlenmesine, hizmet ve teşkilatının geliştirilmesine yardımcı olmak üzere Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Kurulu kurulmuş ve bu kurulun sekretarya görevini Strateji Geliştirme Başkanlığı yerine getirmiştir.

Stratejik planlama çalışmalarının Bakanlık merkez ve taşra teşkilatının yoğun katılımı ile yürütülmesi amacıyla Strateji Geliştirme Başkanlığı koordinatörlüğünde Stratejik Planlama Yönlendirme Komitesi ve Stratejik Planlama Çalışma Grupları oluşturulmuştur. Ayrıca proje yürütücüsü kurumların katılımlarıyla bir Proje Ekibi kurulmuştur. (T.C. Maliye Bakanlığı, 2008:41-43)

Çalışma Grubu Maliye Bakanlığı stratejik plan çalışmalarının birim bazında etkin olarak yürütülmesini sağlamak ve birimler arasında güçlü etkileşim ve işbirliğini gerçekleştirmek için her hafta düzenli olarak toplanmıştır. Yönlendirme Komitesi ise Çalışma Grubunun o hafta gerçekleştirmiş olduğu faaliyetleri ve raporları incelemek üzere ayda iki defa bir araya gelmiştir.

Stratejik planlama ekibinin çalışmalarının takip edilebilmesi amacıyla bir portal oluşturulmuş ve burada her türlü doküman yer almıştır.

Stratejik planlama sürecinin iyi yönetilmesi amacıyla ilk olarak kavramlar ile uygulanabilecek yöntemler konusunda gelişimi destekleyecek, kurum içinde ve proje

ekibi arasında ortak dili sağlayacak çalışma programları düzenlenmiştir. Bu eğitimlerin ardından Maliye Bakanlığı içinde yer alan tüm birim yöneticilerine yönelik olarak iki günlük çalışmalar yapılmış ve bu sayede Maliye Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı yöneticileri ve uzmanlarının görüş ve önerileri alınarak Maliye Bakanlığı misyon, vizyon ifadeleri, stratejik amaç, hedef, ilke ve değerleri ile stratejik göstergeleri elde edilmiştir. Elde edilen sonuçlar Çalışma Grubu tarafından konsolide edilerek Yönlendirme Komitesine sunulmuş ve komite üyelerinin görüşleri doğrultusunda Maliye Bakanlığı misyonu, vizyonu, stratejik amaçları, ilke ve değerleri ile güçlü ve zayıf alanlar, fırsat ve tehditleri belirlenmiştir.

Strateji Geliştirme Kurulu'nun onayının da alınmasından sonra tüm birimler tarafından Maliye Bakanlığı stratejik amaçlarını gerçekleştirecek stratejik hedefler ve stratejik göstergeleri belirlenmiştir. Belirlenen hedefler kurumsal düzeye çekilerek Maliye Bakanlığı stratejik hedefleri ve stratejik göstergeleri elde edilmiştir. Nihai olarak yapılan çalışmalar Yönlendirme Komitesi ve Strateji Geliştirme Kurulu'nun onayına sunulurken son haline getirilmiştir.

3.2.2.2.Durum Analizi Yapılması

Durum analizi ile örgütün iç ve dış çevresi incelenerek örgütün bulunduğu yerin belirlenmesi amaçlanır. Dış çevre analizi siyasal, ekonomik, sosyal, kültürel, teknolojik ve uluslararası çevre faktörleri ile pazarın, tedarikçilerin, müşterilerin, ikame malların yarattığı fırsat ve tehditlerin ortaya çıktığı analizdir. İç çevre analizi ise yönetim, finansman, insan kaynakları, altyapı, üretim, pazarlama konularında kuruluşun üstün ve zayıf yönlerinin belirlendiği analizdir.

Durum analizine kuruluşun kısa bir tarihçesi ile başlanır ve kuruluşun misyonu çerçevesinde özellikle son yıllarda kuruluşun izlediği politikalar ve performansı ortaya konulur. Durum analizi yapılırken kuruluşun kalkınma planları, sektörel ve bölgesel plan ve programlar ile kuruluş kanunundan kaynaklanan yetki, görev ve sorumlulukları ifade edilir. Böylece kuruluşun hedef kitlesine nasıl hizmet ettiği, bu alanda benimsenen genel stratejilerin neler olduğu, kuruluşun hangi kurum ve kuruluşlarla koordinasyon içinde çalıştığı veya çalışması gerektiği gibi hususlar değerlendirilir. Bu değerlendirmeler yapılırken kuruluşun içinde bulunduğu sektörde,

dünyada ve ülkede var olan eğilimler tartışılır. Durum analizi yapılırken paydaş analizi değerlendirmesi ile kuruluşun hedef kitlesi ve kuruluş faaliyetlerinden olumlu/olumsuz yönde etkilenenlerin, ilgili tarafların analizi gerçekleştirilir. (DPT, 2006a:15)

Maliye Bakanlığı, iç paydaşlarına yönelik olarak öncelikle Bakanlık merkez teşkilatı bünyesinde çalışanlarına yönelik olarak gerçekleştirdiği ankete, bine yakın kişi katılmış ve Maliye Bakanlığı stratejik farkındalık düzeyi ile Palladium Hall of Fame listesindeki kuruluşlar karşılaştırılmış ve uluslararası geçerliği bulunan bir değerlendirme raporu hazırlanmıştır. Maliye Bakanlığı'nın taşra teşkilatına yönelik olarak Muş ve Niğde illerinde taşra paydaş analizi çalışmaları yapılmış ve paydaş analiz raporları internet sitesinde adresinde yayınlanmıştır.

Dış paydaş analizi kapsamında çoğu kamu idarelerinden oluşmak üzere üst düzey yöneticilerle mülakatlar yapılmış ve Bakanlık faaliyetleriyle yakından ilgili olan birtakım özel sektör temsilcilerine de anketler uygulanmıştır.

Çizelge 3.10: Maliye Bakanlığı GZFT Analizi

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

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

Stratejik Planın hazırlanmasında üst politika belgeleri ile uyuma önem verilmiştir. Dokuzuncu Kalkınma Planı Stratejisi ile bağlantı kurulmuştur. Bu çalışma kurum karnesi açısından çok önemli bir adımdır (T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2007b:1). Maliye Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı yönetici ve uzmanları ile yapılan çalışmalar neticesinde elde edilen sonuçlar, Çalışma Grubu tarafından konsolide edilerek Yönlendirme Komitesine sunulmuş ve komite üyelerinin görüşleri doğrultusunda Maliye Bakanlığı güçlü ve zayıf alanlar, fırsat ve tehditleri belirlenmiştir. (T.C. Maliye Bakanlığı, 2008:42)

3.2.2.3.Misyon Bildiriminin Oluşturulması

Misyon; kuruluşun var olma nedenini, neyi neden yaptığını, hangi hizmetleri sunduğunu, hizmetleri sunarken hangi felsefeyi benimsediğini açıklayan, strateji oluşturma sürecinin başlangıcı niteliğindedir. Bu nedenle, örgütün misyonunu tanımlanması, stratejik yönetim süreci için analiz yapma, istikamet belirleme ve strateji seçme, uygulama ve tüm olarak yönetim sürecini değerlendirmede temel bir çatı oluşturacaktır. (Dinçer, 1997:21) Örgütün var oluş nedenini açıklayan misyon, örgütün sahip olduğu değerleri de belirtir. (Ülgen ve Mirze2004:68)

Üst yönetim tarafından iç ve dış analizler yapıldıktan ve alt kademelerin görüşü alındıktan sonra, belirlenen misyon, inanç ve iddia içeren bir belge olarak ortaya konulmalıdır.

Misyon, vizyon, stratejik amaç ve stratejik hedef ve gösterge değişkenleri Stratejik Plan Hazırlama Rehberindeki tanımlara uygun olarak modellenmiş ve hazırlanmıştır. Maliye Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı yönetici ve uzmanları ile yapılan çalışmalar neticesinde elde edilen sonuçlar, Çalışma Grubu tarafından konsolide edilerek Yönlendirme Komitesi'ne sunulmuş ve komite üyelerinin görüşleri doğrultusunda Maliye Bakanlığı misyonu belirlenmiştir. (T.C. Maliye Bakanlığı, 2008:42)

Maliye Bakanlığı misyonu; ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşmak amacıyla iyi yönetim ilkeleri gözetilerek maliye politikalarının hazırlanmasına katkı sağlamak, belirlenen maliye politikalarını uygulamak, uygulamayı takip etmek ve denetlemektir.

3.2.2.4.Vizyon Bildiriminin Oluşturulması

Vizyon geleceğe yönelik gerçekleştirilebilir amaç ve hedefleri ifade etmektedir. Bir başka ifadeyle vizyon, örgütün ulaşmak istediği geleceğin bir resmidir (Aktan, 2006:168). Somut bir gelecek görüntüsüdür. (Fidan, 1998:206)

Vizyon, gelecekte ulaşması istenilen durumu anlatan genellikle kısa ve çarpıcı bir ifadedir. Örgütün geleceğinin amaçlar doğrultusunda şekillendirilmesine katkıda bulunur. Yol ve hedef gösterir. Sadece içinde bulunulan durumu değil, aynı

zamanda geleceğin de dikkate alınmasını sağlar. Çalışanlara, onlardan neler beklendiğine ve bunların ne amaca hizmet edeceğine dair bilgilendirme sağlar. (Bryson, 2004:226-227)

Vizyon bildirimini üzerine sağlanılan uzlaşma kuruluş içerisinde kimin, neyi, niçin, yapması gerektiği konusundaki tartışmaların yaratacağı zaman kaybını azaltır. Vizyon ifadesi ile vizyona ulaşmak için aşılması gereken engeller de görünür hale gelir.

Vizyon ifadesinin kendisinden beklenen faydaları oluşturabilmesi için üç hususa dikkat etmek gereklidir. İlk olarak vizyon yol gösterici nitelikte ifade edilmelidir. Kısa ve çarpıcı ifadeler kullanma isteği çoğu zaman vizyonun amacından uzaklaşmasına ve onun bir slogana dönüşmesine yol açmaktadır. İkinci husus uzlaşma gereğinin vizyona kötü yansımalarıdır. Birbirinden farklı görüşlerin tek bir vizyon ifadesinde birleştirilmesi sonucunda ortaya çıkan vizyon yol gösterici olmaktan uzaklaşacaktır. Bu nedenle vizyon ifadesi geliştirilmesine yeterli zaman ayrılmalı, ifade tutarlı bir hale getirilmelidir. Üçüncü husus ise vizyonu kendi başına örgütün geleceğini gösterebilen bir ifade olarak düşünülmemelidir. Vizyon bildiriminin yol belirleyici niteliği misyon bildirimini ve ilkeler ile bir bütün haline gelir. (Raynor, 1998:368-376)

Vizyon bildirimini, misyon bildirimini ile birlikte kuruluş planının çatısını oluşturur. Geleceğe nasıl bakıldığı vizyonla ifade edilir ve geleceğe dönük çabalar misyonla somutlaştırılır. (Güner, 2005:64) Vizyon şu sorulara cevap vermelidir; (DPT, 2006a:29)

- Kuruluşun ideal geleceği nedir?
- Kuruluş, çalışanları ve yararlanıcıları tarafından nasıl algılanmak istiyor?
- Hesap verme sorumluluğunu taşıyan idari ve siyasi otoriteler nasıl bir gelecek öngörüyor?

Güçlü bir vizyon; idealisttir; yürekten gelmesi, hissedilmesi gerekir. Özgündür; kuruluşun vizyonunu diğerlerinden ayırt edici özelliğe sahiptir. Ayrıca çekicidir; kuruluş çalışanları kadar diğer paydaşların da ilgisini çeker. (DPT, 2006a:29)

Maliye Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı yönetici ve uzmanları ile yapılan çalışmalar neticesinde elde edilen sonuçlar, Çalışma Grubu tarafından konsolide edilerek Yönlendirme Komitesi'ne sunulmuş ve komite üyelerinin görüşleri doğrultusunda Maliye Bakanlığı vizyonu belirlenmiştir. (T.C. Maliye Bakanlığı, 2008:42)

Maliye Bakanlığı vizyonu; “Hızlı ve kaliteli hizmet sunan, saydam, hesap verebilir, öncü bir Maliye Bakanlığı” olarak belirlenmiştir.

3.2.2.5.İlkeler ve Değerlerin Ortaya Konulması

Kurumun sahip olduğu ilkeler, temel değerler şeklinde ifade edilebilmektedir. “Kurum hangi değerlere sahiptir” sorgulaması ile elde edilen bu değerler, kurumun yönetim biçim ve usullerini ortaya koymaktadır.

İlkelerin tespiti stratejik planlama süreci açısından önemli bir basamak olup bunlar kurumun misyon ve vizyonunu belirleyen değerleri ifade etmektedir. Bu değerler neticesinde kurum misyon ile vizyona sahip olmakta ve bu yönde amaç ile hedeflerini ortaya koymaktadır.

İlkeler; kuruluşun kararlarına, seçimlerine ve stratejilerinin tespitine önderlik etmektedir. Bu sayede kamu kurumu ortak amaç ve hedefler için tüm çalışanlarıyla aynı yönde sinerji yaratarak faaliyette bulunmakta ve misyon ile vizyonuna yönelik doğru adımlar atabilmektedir. (Özen, 2008:60)

Kuruluşlarda, çalışanların misyon ve vizyonu hayata geçirirken uydukları temel ilkeler vardır. Bu ilkelerin özellikleri şunlardır: (Dinçer, 1997:30)

- Kuruluşta yaygın olan, ortak paylaşılan inançlardır.
- Aynı zamanda ahlaki prensipler dizisidir.
- Temel değerler, amaç ve vizyonun işleneceği meşruiyet zeminini oluşturur.
- Uzun zaman ve emekler sonucu oluşan temel değerler, kurumun kültürü için de temel oluşturur.

İlkeler, benzer durumlarda her seferinde tekrar karar almayı önler, objektifliği ve tutarlılığı sağlar, yöneticilerin davranışlarını tahmin edilebilir kılar ve yetki devrini kolaylaştırır, yöneticilerin inisiyatif kullanmasına olanak verir, kurumsallaşmayı sağlar.

Değerler kurumda herkes tarafından benimsenir ve açık, seçik, anlaşılır şekilde beyan edilir. Değerler her zaman yazılı olmayabilir. Yazılı hale getirilmesi daha faydalıdır. Burada dikkat edilecek nokta, kurumun temel değerleriyle çalışanların temel değerlerinin uyuşması gerekir. Aksi halde kurum içi çatışma doğar. Stratejik plan hazırlanırken buna dikkat edilmelidir.

2008 – 2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planında yer alan Maliye Bakanlığı'nın temel ilke ve değerleri şunlardır: (T.C. Maliye Bakanlığı, 2008:12)

- Sosyal adalet ve eşitlik temelinde bütüncül ve etkin maliye politikaları
- Kamu kaynaklarının amacına uygun harcanmasında etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik
- Vatandaş odaklılık ve iyi yönetim prensipleri temelinde güvenilirlik
- Bütçe sürecinde mali disiplin, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması, bu kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığının izlenmesi ve buna dayalı bir hesap verme sorumluluğu
- Her türlü kamusal faaliyetin icrasında hukukun üstünlüğü
- Paydaşlarımıza hızlı ve kaliteli hizmet sunumu
- Kamu mali yönetimine ilişkin hedeflerin belirlenmesinde tüm iç ve dış paydaşlarımızın azami katılımı
- Kamu idarelerinin performansının değerlendirilerek sonuçların mali saydamlık ilkesi gereği kamuoyu ile paylaşımı
- Kamu yönetimi ve kamusal dönüşüm sürecinde öncülük, var olan ve yeni kurulacak işbirliklerinde liderlik ve rehberlik
- Kamu maliyesi alanında sahip olunan etkililik ve öncülüğün getirdiği toplumsal sorumluluk

3.2.2.6.Tema Kavramının Tespiti

Tema kavramı model kapsamında geliştirilmiş olup, Maliye Bakanlığı 2008-2012 Dönemi Stratejik Planında yer almıştır. Tema kavramı, stratejik yönetimin odaklanması gereken alanları belirtmekte olup, uzun vadede stratejik amaçlar değişse dahi sabit kalacak ve böylece idarenin odaklandığı alanlar hakkında plan dönemlerinden daha uzun bir zaman dilimi için değerlendirmeler yapılmasına imkan verecektir. (T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2007a:13)

2008-2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planında tema, vizyona ulaşmak için odaklanılması gereken ana alanlar olarak ifade edilmiştir. Temaların belirlenmesi; bir taraftan kurumun geleceğine yönelik özet ancak kapsayıcı bir bakışı ortaya koyarken diğer yandan da stratejik amaç ve hedeflerin daha açık ve dengeli bir şekilde tanımlanmasına ve kontrol edilmesine olanak sağlamaktadır. Bu kapsamda Maliye Bakanlığı Stratejik Planında "Politika Geliştirme, Politika Uygulama, Denetim ve Danışmanlık ile Kurumsal Etkinlik" adları altında dört stratejik tema belirlenmiştir. (T.C. Maliye Bakanlığı, 2008:8)

3.2.2.7.Stratejik Amaçların Belirlenmesi

Bir kuruluş vizyon ve misyon belirledikten sonra gelecekle ilgili stratejilerine yol gösterecek, bunların ölçülmesine ve değerlendirilmesine yardımcı olacak birtakım amaç ve hedefleri belirlemesi gerekir. (Özen, 2008:60-61)

Misyon ve vizyon bildirimleri örgüt için genel bir yol çizmekle birlikte tam olarak neyin, hangi düzeyde başarılmak istendiğini ortaya koymazlar. Amaç ve hedefler ise örgütün izlediği stratejiler sonucunda ulaşmak istedikleri sonuçları daha net bir biçimde ifade ederler. (David, 2007:162)

Stratejik amaçlar belirli bir zaman diliminde kuruluşun ulaşmayı hedeflediği kavramsal sonuçlardır. Amaçlar, kuruluşun hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanması ile elde edilecek sonuçları ifade eder. (Koteen, 1991:122) Amaçlar, kuruluşun başarısı için gereklidir, çünkü yönetimi ve değerlendirmeyi kolaylaştırırlar. Öncelikleri ortaya çıkarmak, eşgüdümüne izin vermek ve etkin

planlama, örgütlenme ve kontrolü gerçekleştirmek için gereklidir. (Becerikli, 2000:103)

2008-2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planında beş adet stratejik amaç belirlenmiştir:

- Sağlam ve kurallı bir mali yapı oluşturmak.
- Kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinliği, verimliliği, hesap verebilirliği ve saydamlığı sağlamak.
- Devletin haklarını etkili bir hukuk hizmeti sağlayarak korumak.
- Suç ekonomisini, yolsuzluğu ve kayıt dışı ekonomiyi önlemek.
- Kurumsal mükemmeliyeti sağlamak.

3.2.2.8.Stratejik Hedeflerin Belirlenmesi

Stratejik hedefler, stratejik amaçların gerçekleştirilebilmesi için ortaya konulan spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Stratejik amaçların aksine, hedefler sayısal olarak ifade edilirler ve daha kısa vadeyi kapsarlar. Bir stratejik amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak birden fazla hedef belirlenebilir. (DPT, 2006a:34)

Amaçlar genel ifadeler olduğundan sayılarla ifade edilmeleri güçtür. Genel nitelikli bu amaçları ölçülebilir ve daha net biçimde tanımlayan ifadelere ihtiyaç vardır. Hedefler, amaçları kavramsal düzeyden uygulama düzeyine indirgeyen ifadelerdir. Bir amacın altında yer alan bir ya da daha fazla hedefin gerçekleşmesi ile amaca ulaşılmış olunur. Amaçlar gibi hedefler de yol ve yöntemi değil ulaşılabilecek sonuçları tanımlarlar. (Erkan, 2008:27)

Hedefler, stratejik amaçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Bu nedenle, hedefler ulaşılması öngörülen çıktılara dönük, ölçülebilir alt amaçlardır. Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir. Hedefler, örgütsel performansın değerlendirilmesinde gerekli olan standartları sağlamaktadır. (DPT, 2006a:34)

Maliye Bakanlığı Stratejik Plan alışmaları esas olarak stratejik hedef düzeyinde yürütülmüş, amaç ve temalar tümevarım metoduyla belirlenmiştir. 2008-2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planında sekiz adet stratejik hedef belirlenmiştir.

Maliye Bakanlığı alışanlarının katılımıyla gerçekleştirilen çalıştaylar ve harcama birimlerinde yürütülen çalışmalar sonucunda belirlenen misyon, vizyon, ilke ve değerler; tema, stratejik amaç ve hedeflerin oluşturduğu Maliye Bakanlığı Strateji erevesi'nin temelini oluşturmaktadır (T.C. Maliye Bakanlığı, 2008:8). Maliye Bakanlığı stratejik planında hangi stratejik hedefin hangi stratejik amaı desteklediği ve bu amaçların hangi tema kapsamında yer aldığı belirtilmektedir.

Çizelge 3.11: 2008-2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Plan Çerçevesi

TEMA	STRATEJİK AMAÇ	STRATEJİK HEDEF	STRATEJİK GÖSTERGE	
POLİTİKA GELİŞTİRME	Sağlam ve kurallı bir mali yapı oluşturmak	Mali disiplini gözetilen harcama politikaları oluşturmak ve kamu kaynaklarını, kamunun önceliklerine göre yönlendirmek. Ekonomik büyümeyi, sosyal adaleti, istihdamı ve uluslararası rekabet gücünü artıracak gelir politikaları oluşturmak.	Merkezi yönetim bütçe dengesinin GSYH'ye oranı (Yüzde)	
			Merkezi yönetim faiz dışı fazlanın GSYH'ye oranı (Yüzde)	
			Politika analizi kapasitesinin uygulandığı sektör sayısı (Adet)	
			Gelir bütçesi gerçekleştirmelerinin öngörülene oranı (Yüzde)	
POLİTİKA UYGULAMA	Kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinliği, verimliliği, hesap verebilirliği ve saydamlığı sağlamak	Uluslararası standartlarla uyumlu bir mali yönetim sistemi oluşturmak Kamu taşınmazlarını rasyonel bir şekilde kullanarak ülke ekonomisine sağlanan katma değeri artırmak	Mali yönetim ve kontrol sistemimize ilişkin olarak çıkarılan düzenlemelerden uluslararası standartlara uyum kapsamında gözden geçirilenlerin oranı (Yüzde)	
			Mali yönetim ve kontrol yapısı ve uygulamaları değerlendirilen kamu idaresi oranı (Yüzde)	
			Uyarılan toplam IPSAS standardı oranı (Yüzde)	
			Genel Yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin COFOG tablolarının yayımlanma oranı (Yüzde)	
			GFSM 2001 formatında hazırlanan tablo sayısı/Toplam tablo sayısı (Yüzde)	
			Gerçek ve tüzel kişilere temin edilen taşınmaz mal miktarı (adet)	
DENETİM ve DANIŞMANLIK	Devletin haklarını etkili bir hukuk hizmeti sağlayarak korumak	Devlet hukuk hizmetlerini süratli, etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmek.	Bakanlığa ve genel bütçeli diğer idarelere verilen hukuki mütalaa sayısı (Adet)	
			Dava kazanma oranı (Yüzde)	
	Suç ekonomisini, yolsuzluğu ve kayıt dışı ekonomiyi önlemek	Suç gelirlerinin aklanmasını ve terörün finansmanını önlemek Kayıt dışı ekonomiyi ve yolsuzluğu önlemek	Suç gelirlerinin aklanmasını ve terörün finansmanını önlemek	Açılan dava / Suç duyurusu sayısı (Yüzde)
				Aklama ve terörün finansmanı suçlarına ilişkin değerlendirmelerin tamamlanma süresi (Ay)
				Denetim sürecinden geçirilen yükümlü sayısı
				İncelenen matrah miktarı (TL)
				Vergi İncelemesi Sonucu Bulunan Matrah Farkı (TL)
				Tarhiyatı istenen vergi tutarı (TL)
				Vergi İncelemesi Sonucu Önerilen Ceza Tutarı (TL)
				E-teftiş Programına alınan birim sayısı (TL)
				E-teftiş sonucunda ortaya çıkarılan matrah farkı (TL)
				E-teftiş sonucu tarhiyatı istenen vergi tutarı (TL)
E-teftiş sonucunda önerilen ceza tutarı (TL)				
KURUMSAL ETKİNLİK	Kurumsal mükemmeliyeti sağlamak	Hızlı ve kaliteli hizmet sunmak	Bakanlık harcamalarının harcama yönetim modülüne giriş oranı (Yüzde)	
			Kurum içi destek hizmetlerinin maliyetinin toplam hizmet maliyetine oranı (Yüzde)	
			Performans hedef ve göstergelerini izleyebilen birim sayısı (Adet)	
			Çalışan memnuniyet oranı (Yüzde)	
			Müşteri memnuniyet oranı (Yüzde)	

Kaynak: 2008-2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planı

Maliye Bakanlığı Stratejik Planında yer alan bir diğer önemli bilgi de hangi birimin hangi stratejik hedefi destekleyeceğinin ortaya konulduğu Stratejik Hedef-Birim Matrisidir.

Çizelge 3.12: Stratejik Hedef-Birim Matrisi

HEDEFLER	MTK	HUK	MAS	SGB	BAH	BÜM KO	MUH	GEP	MİLE	PERG FAN	MAY	ABDİ	İMİD	Özel	BİM	BHİM
1. Mali disiplini gözetilen harcama politikaları oluşturmak ve kaynakları kamunun önceliklerine yönlendirmek				X		X										
2. Ekonomik büyümeyi, sosyal adaleti, istihdamı ve uluslararası rekabet gücünü artıracak gelir politikaları oluşturmak	X	X						X								
3. Uluslararası standartlarla uyumlu bir mali yönetim sistemi oluşturmak	X					X	X									
4. Kamu taşınmazlarını rasyonel bir şekilde kullanarak Türkiye ekonomisine sağlanan katma değeri artırmak	X								X							
5. Devletin haklarını etkili bir hukuk hizmeti sağlayarak korumak					X											
6. Suç gelirlerinin aklanmasının ve terörizmin finansmanının azaltılması	X	X	X													
Kayıtdışı ekonomiyi ve yolsuzluğu azaltmak	X	X					X	X								
8. Hızlı ve kaliteli hizmet sunmak				X						X	X	X	X	X	X	X

Kaynak:2008-2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planı, s.27.

Maliye Bakanlığı stratejik yönetim sisteminin stratejik plan aşaması, Stratejik Hedef-Birim Matrisinin oluşturulmasıyla tamamlanmış olmaktadır.

3.2.3. Uygulama Aşaması

5018 sayılı Kanununun 9'uncu maddesi ile kamu idarelerinin; orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren stratejik plan hazırlamaları ve bütçelerin stratejik planlarda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlanması öngörülmüştür.

Stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bütçe hazırlık sürecine entegre edilen performans programları, idare bütçelerinin stratejik planlarda belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmasına yardımcı olmaktadır. (T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2009:9)

Kamuda performans esaslı bütçeleme çalışmaları, stratejik planlama ile bütünlük teşkil etmekte ve Maliye Bakanlığı koordinatörlüğünde yürütülmektedir. Bu çerçevede kuruluşların performans esaslı bütçeleme çalışmalarını yönlendirecek "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik" 2008 yılında Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Yine aynı yıl Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan "Performans Programı Hazırlama Rehberi" de kamu idarelerinin kullanımına sunulmuştur.

3.2.3.1. Performans Programının Hazırlanması

Performans programlarında, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda, belirlenen performans hedeflerine, bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetlere, bunların kaynak ihtiyacına ve performans göstergelerine yer verilmektedir.

Performans programları, bütçe dokümanlarında mali bilgilerin yanında, performans bilgilerinin de yer almasını sağlayarak, çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışını ön plana çıkarmakta, yeni kamu mali yönetim sistemimizin dayandığı mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine işlerlik kazandırmaktadır.

Ülkemizde Performans Programı hazırlık çalışmaları, Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi'nde yer alan hususlar doğrultusunda; teklif, tasarı ve nihai performans programı olmak üzere üç aşamada yürütülmektedir.

Teklif Performans Programı, DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Programda yer alan temel gösterge niteliğindeki hedef ve öncelikler ile Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Mali Planda yer alan ödenek teklif tavanları dikkate alınarak idarenin bütçe teklifleriyle birlikte Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na gönderilir. Bu tarihten itibaren gerek Maliye Bakanlığı'nda yapılan görüşmeler gerekse en geç Ekim ayının ilk haftasında toplanan Yüksek Planlama Kurulu Kararları doğrultusunda belirlenen bütçe rakamlarına göre teklif performans programı düzeltilerek tasarı haline gelir.

Tasarı Performans Programı, idare tarafından en geç 17 Ekim'e kadar TBMM'ye sunulur. TBMM'deki görüşmeler sonucunda kesinleşen bütçe rakamlarına göre tasarı performans programında gerekli değişiklikler yapılarak son şekli verilir.

Böylece oluşturulan nihai Performans Programı ilgili Bakan tarafından her mali yılın Ocak ayı içerisinde kamuoyuna açıklanır. (5018 sayılı KMYKK, 2003:Md.10)

Performans programı, bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programdır. (T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2009:6)

Maliye Bakanlığı'nın 2009 yılının Mayıs ayında yayımladığı Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne göre performans programı hazırlama süreci şöyledir: (T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2009:12)

1. Öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi
2. Performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetlerin belirlenmesi
3. Faaliyet maliyetlerinin belirlenmesi
4. Performans hedeflerinin kaynak ihtiyacının belirlenmesi

5. Performans programının kaynak ihtiyacının belirlenmesi
6. Performans programının oluşturulması

Öncelikli Stratejik Amaç ve Hedeflerin Belirlenmesi: Kamu idareleri; kalkınma planı, hükümet programı, orta vadeli program ve orta vadeli mali plan ile bütçe içi ve bütçe dışı kaynaklarını göz önünde bulundurarak, stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerden program döneminde hangilerine, ne ölçüde öncelik vereceklerini üst yönetici, harcama yetkilileri ve diğer ilgili tarafların katkılarının sağlanacağı katılımcı bir yöntemle belirlerler. (T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2009:13)

Maliye Bakanlığı 2010 yılı Performans Programında, Bakanlığın Stratejik Planında yer alan stratejik amaçların tümü öncelikli olarak tespit edilirken stratejik hedeflerden yedisi öncelikli hedef olarak belirlenmiştir. (T.C. Maliye Bakanlığı, 2009b:19)

Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetlerin Belirlenmesi: Performans hedefleri, idarenin ulaşmak istediği hedefleri gösterirken, faaliyetler ise bunları nasıl gerçekleştireceğini ifade eder. Performans göstergeleri ise performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek, değerlendirmek ve izlemek üzere kullanılan araçlardır.

Performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetler belirlenen öncelikler çerçevesinde kamu idarelerinin üst yöneticisi ve harcama yetkilileri tarafından birlikte oluşturulur. Bu süreçte, idare performans hedefleriyle ilgili harcama birimleri de belirlenir.

Performans hedeflerinin belirlenmesi aşamasında temel kısıt idarenin program döneminde sahip olabileceği kaynaklardır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri açısından kaynakların sınırını orta vadeli mali plan ile belirlenen ödenek teklif tavanları ve idarelerin bütçe dışından sağlayabileceği diğer kaynaklar oluşturmaktadır.

Genel yönetim kapsamındaki diğer kamu idareleri de sahip oldukları bütçe içi ve dışı kaynaklar ölçüsünde hedeflerini belirlerler. Performans hedefleri idare düzeyinde belirlenen ve bir veya birden fazla harcama birimini ilgilendiren

hedeflerdir. Ancak her birimin mutlaka performans hedefleriyle ilişkilendirilmesi zorunlu değildir. Program döneminde idarenin her bir stratejik hedefi için performans hedefi belirleme zorunluluğu bulunmadığı gibi stratejik hedeflerin performans hedefi olarak belirlenmesi de mümkündür.

Performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek ve değerlendirmek üzere performans göstergeleri belirlenir. Performans göstergeleri, performans denetimine esas teşkil eder. Temel olarak girdi, çıktı, sonuç, verimlilik, etkililik ve kalite göstergelerinden oluşmaktadır.

Literatürde, kapsamlı bir performans ölçüm seti geliştirmek ve performans ölçümünün doğru, geçerli ve faydalı olmasını sağlamak için kurumlar performans göstergelerini kısaca “SMART” olarak ifade edilen özelliklere göre belirlemektedir.

Performans göstergeleri, belirli bir hizmeti yürüten kişi veya gruplar tarafından sahiplenilmelidir. Bu kapsamda ilgili kişiler, beklenen sonuçların gerçekte üretilip üretilmediği konusunda sorumlu tutulabilmektedir. Hesap verilebilirlik, sonuçların başarılmasından kimin sorumlu olduğundan çok, belirli bir sürede idare tarafından tasarlanan hedeflerin “makul” düzeyde olmasıyla ilgilidir. Eğer hedefler başlangıçta “kabul edilebilir” değilse hesap verilebilirlik sağlanamaz. Performans göstergelerinin sayı ve nitelikleri idare faaliyetlerinin tüm yönlerini kapsayacak şekilde belirlenmelidir. Güvenilir olmalıdır; performans göstergeleri, doğru ve güvenilir verilere dayanmalıdır. Bu nedenle sağlıklı bir performans bilgi sisteminin oluşturulması önemlidir. Karşılaştırılabilir olmalıdır; performans göstergeleri hem geçmiş dönemlerle hem de başka idarelerin benzer faaliyetleriyle karşılaştırılabilir olmalıdır.

Hedeflerin gerçekleşmesine yönelik olarak doğru faaliyetlerin belirlenmesi ve bunların maliyetlerinin gerçeğe en yakın şekilde hesaplanması, mal ve hizmet üretimine ilişkin daha isabetli tercihler yapılması, kaynakların amaç ve hedeflere tahsis edilmesini öngören bütçeleme anlayışının işlerlik kazanması açısından büyük önem taşımaktadır. (T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2009:13-14)

Maliye Bakanlığı performans hedef, gösterge ve faaliyetlerini; üst yönetim ve harcama birimlerinin eşgüdüm halinde çalışmalarını gerektiren katılımcı bir anlayışla

belirlemiştir. Bu süreçte rehberde belirtilen ve Maliye Bakanlığının takip ettiği yol ise şöyledir:

1. İdare performans hedeflerinin, göstergelerinin ve faaliyetlerinin belirlenmesi
2. Üst yönetici (Müsteşar) Başkanlığında Performans Programı hazırlık toplantısı
3. İdare performans hedeflerinin, göstergelerinin ve faaliyetlerinin birimlere duyurulması
4. Birimlerle beraber idare performans hedeflerine, göstergelerine ve faaliyetlere son halinin verilmesi

Maliye Bakanlığı 2010 yılı Performans Programında; öncelikli amaç ve hedefler doğrultusunda dokuz adet performans hedefine ve bu hedefe ilişkin elli iki adet performans göstergesine ve söz konusu hedefler çerçevesinde yürütülecek yirmi bir adet faaliyete yer verilmiştir. (T.C. Maliye Bakanlığı, 2009b:19)

Faaliyet Maliyetlerinin Belirlenmesi: Program dönemine ilişkin olarak ortaya konulan hedeflere ulaşmak için ihtiyaç duyulan kaynak miktarının belirlenme süreci, bu hedeflere yönelik olarak yürütülmesi gereken faaliyetlerin ve bunların maliyetlerinin tespit edilmesi ile başlar. (T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2009:15)

Faaliyet maliyeti tespit edilirken faaliyet ile doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetler dikkate alınması gerekir. Doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetler faaliyetin gerçekleştirilmesi halinde ortaya çıkacak maliyetlerdir. Diğer bir deyişle faaliyetten vazgeçilmesi halinde ortadan kalkacak maliyetlerdir.

Faaliyet maliyetlerinin belirlenmesi aşamasında Maliye Bakanlığı birimleri öncelikle, belirlenen her bir faaliyet için, Maliye Bakanlığın tarafından yayımlanan Performans Programı Hazırlama Rehberinde “Faaliyet Maliyetleri Tablosu” adıyla yer verilen tabloyu doldurmuşlardır. Aynı faaliyetten sorumlu birden fazla harcama birimi olduğu durumlarda ise her bir harcama birimi bu tabloyu ayrı ayrı doldurmuş ve mali hizmetler birimleri bu tabloları konsolide etmiştir.

Performans Hedeflerinin Kaynak İhtiyacının Belirlenmesi: Performans hedefinin kaynak ihtiyacı, performans hedefine ulaşmak amacıyla gerçekleştirilecek faaliyet maliyetlerinin toplamından oluşur. Bir faaliyetin bir performans hedefi ile ilişkilendirilmesi tercih edilir. Ancak bir faaliyetin birden fazla performans hedefi ile ilişkilendirilmesinin zorunlu olduğu durumlarda faaliyet maliyetlerinin mükerrerliğe yol açmayacak şekilde performans hedefleriyle ilişkilendirilmesi gerekir.

Maliye Bakanlığı Performans Programında performans hedeflerinin kaynak ihtiyacı, Performans Programı Hazırlama Rehberinde “Performans Hedefi Tablosu” adıyla yer verilen tablo ile gösterilmiştir. Söz konusu tablo hazırlanırken; daha önceki aşamalarda tespit edilen faaliyet maliyetlerinden faydalanılmıştır.

Performans Programının Kaynak İhtiyacının Belirlenmesi: Performans programının kaynak ihtiyacı; faaliyetlerin maliyeti, genel yönetim giderleri ve diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar toplamından oluşmaktadır. Performans programının kaynak ihtiyacı performans hedeflerine göre “İdare Performans Tablosu”nda, analitik bütçe sınıflandırmasının ekonomik kodlarına uygun olarak da “Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosu”nda gösterilecektir.

Genel yönetim giderleri, faaliyetler ile doğrudan ilişkilendirilemeyen ve faaliyet maliyetlerine dahil edilemeyen ancak idarenin kurumsal ve yönetsel ihtiyaçlarının karşılanması için yapılması gereken genel giderlerdir. Diğer bir ifade ile, birden fazla faaliyete ya da faaliyetle birlikte kurumsal ihtiyaçlara hizmet eden ancak faaliyet maliyetine dahil edilemeyen giderler, genel yönetim giderleri içerisinde yer alacaktır. Hizmet binalarının temizlik ve aydınlatma giderleri gibi giderler bu kapsamda değerlendirilebilir. Ancak, bir bina tek bir faaliyet için kullanılıyor ise, bu binaya ilişkin bu tip giderler, faaliyet maliyeti içerisinde dahil edilmelidir.

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

içerisinde yer alacaktır. Örneğin, özel bütçeli idarelerin finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla bütçelerde yer alan hazine yardımı ödenekleri, diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar içerisinde gösterilecektir. Diğer taraftan, genel bütçeli idarelerin 180 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname kapsamında söz konusu Bakanlığa yaptıracığı işlere ilişkin ödenekler, diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar arasında gösterilmeyecektir. (T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2009:18)

Maliye Bakanlığı Performans Programı'nda yer alan "İdare Performans Tablosu", performans hedeflerinin toplam maliyetlerinin faaliyet maliyetleri aracılığıyla gösterilmesinin sağlanması amacıyla düzenlenmektedir. Tablo, e-bütçe sistemine girilen veriler doğrultusunda sistem tarafından otomatik olarak üretilmektedir. Maliye Bakanlığı Performans Programı'nda yer alan "Kaynak İhtiyacı Tablosu" ise Bakanlığın toplam kaynak ihtiyacının ekonomik kodlamaya göre toplu şekilde gösterilmesini sağlamak amacıyla düzenlenmiştir. Tablonun faaliyet toplamı sütunu sistem tarafından otomatik olarak üretilmektedir.

Performans Programının Oluşturulması: Performans programları, tüm idareyi ilgilendiren bilgileri içerecek şekilde, üst yönetici gözetiminde "Performans Programı Hazırlama Rehberi"nde belirtilen esas ve usuller doğrultusunda mali hizmetler birimlerince hazırlanır.

Performans programlarında bakan ve üst yöneticinin sunuşu, genel bilgiler ve performans bilgileri başlıklı ana bölümler yer alır.

Performans programı oluşturulurken faaliyetlerin maliyeti, genel yönetim giderleri ile diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar göz önünde bulundurulur. Mali hizmetler birimleri idare düzeyindeki konsolidasyon ve kaynak ihtiyacının tespitine ilişkin çalışmaları tamamladıktan sonra Performans Programlarını oluştururlar.

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri hazırladıkları performans programlarını bütçe teklifleri ile birlikte, Maliye Bakanlığı'na ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na göndereceklerdir. (T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2009:19)

Maliye Bakanlığı performans programlarının hazırlanması, uygulanması ve izlenmesi süreçlerini sistem yaklaşımı ile ele almış, söz konusu süreçleri elektronik ortama aktarmış ve ilgili yazılım uygulamasını diğer kamu idarelerinin kullanımına açmıştır. Maliye Bakanlığı bu yaklaşımla ilk kez 2007 yılında “Maliye Bakanlığı 2008 Yılı Performans Programını” hazırlamıştır. (T.C. Maliye Bakanlığı, 2009b:5)

3.2.3.2. Performans Programlarının Bütçe İle İlişkisi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu stratejik plan kavramını, uygulama, izleme ve değerlendirmeyi de içine alan stratejik yönetim kavramı yerine kullanmıştır. Buna bağlı olarak Kanun plan ve bütçe ilişkisinin yani uygulama aşamasının, performans programı ile sağlanacağını, izleme ve değerlendirme aşamasının ise faaliyet raporları ile gerçekleşeceğini belirtmektedir.

Stratejik yönetim sisteminin ilk adımı olan stratejik planların işlevsel olabilmesi, stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerin maliyetlerinin bütçe ile ilişkilendirilmesine bağlıdır. Stratejik planlar kurumun önceliklerini içerecek nitelikte hazırlandıklarından bu bir anlamda öncelikler ile kaynak tahsisi arasında bağ kurulduğu anlamına da gelmektedir.

İkinci adım olan performans programları, stratejik planlama ile belirlenen performansın yıllık dönemler itibariyle programlandırılması şeklinde oluşturulur. Stratejik planlar ve bütçeler arasındaki ilişki, bu belgeler aracılığı ile açıklık kazanır. Performans programında, hedef-maliyet-kaynak yapısı tespit edilir. Böylelikle bütçelerin performans uygulamasını destekleyen bir yapıya sahip olması sağlanmış olur. (Mutluer, Öner ve Kesik, 2006:147)

Sağlıklı şekilde oluşturulan plan bütçe ilişkisi, stratejik öncelikler doğrultusunda, rasyonel bir temelle hazırlanan bütçelerin performans temelinde değerlendirilmesi ve denetlenmesine zemin hazırlanmış olacaktır. Kamu kurumlarında plan-bütçe ilişkisinin sağlıklı bir şekilde yapılandırılması kamu kaynağının kullanımında neden-sonuç ilişkisinin kurulmasına, kısıtlı kaynakların etkin kullanımına yardımcı olacaktır.

Bu kapsamda stratejik yönetim sisteminin cevap vermesi gereken veya çözüm bulması gereken en önemli alan; performans programının analitik bütçe sınıflandırması ile olan ilişkisinin kurulmasıdır. Analitik bütçe kodlaması devlet faaliyetlerinin; kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik kriterlere göre sınıflandırılmasıdır.

Ülkemizde bugüne kadar yapılan bütün performans programlarında bütçe ile tam entegre olmuş bir ilişki kurulamamıştır. Bunda mevcut mevzuatın bu konudaki esnekliğinin de payı vardır. Mevzuat, ilk uygulama yıllarında kamu idarelerinden daha temel ve kavramsal düzeyde çalışmalar beklemektedir. Mesela performans programları ile bütçe entegrasyonu analitik bütçe sınıflandırmasının ekonomik kodlu tek düzeyinde yapılması yeterli görülmüştür. Dolayısıyla böyle kurgulanmış bir sistemde performans programlarını sadece bütçe hazırlık esnasında dikkate alınan ve bütçe uygulamasına ilişkin olarak kullanılmayan bir doküman haline getirmektedir. Bunu engellemek için Maliye Bakanlığı kendi uygulamasında faaliyet maliyet kalemlerinin analitik bütçe sınıflandırmasında yer alan her bir tertip düzeyinde oluşturmuştur. Performans programını bütçe uygulama sürecine entegre etmek için ise faaliyetlerdeki harcamaların takip edilmesi gerekmektedir. Bu amaçla Maliye Bakanlığının her faaliyeti, analitik bütçe sınıflandırmasında yer alan ve harcamacı birime ait fonksiyonel kodlara entegre edilmiş bir kod ile eşleştirilmiştir. Böylece yıl içerisinde uygulama aşamasında faaliyetlerin harcama gerçekleştirmelerinin anlık olarak takip edilmesi sağlanmış olacak ve harcamaların performans göstergelerinin gerçekleşme değerleri ile karşılaştırma yapılabilecektir. Bu konudaki çalışmalar 2010 yılında da devam etmektedir.

Çizelge 3.13: Maliye Bakanlığı Performans Programı Çerçevesi

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

Kaynak: Maliye Bakanlığı 2010 Yılı Performans Programı

3.2.3.3.İş Planlarının Hazırlanması

Stratejik yönetimin birim düzeyindeki uygulama aracı olan iş planları, operasyonel planları olarak da ifade edilebilir.

İş planları, kurumsal sorumluluklarla bireysel sorumlulukları ilişkilendiren kısa vadeli bir planlama aracıdır. Performans yönetiminin etkin şekilde hayata geçirilebilmesi ve performansın sağlıklı bir değerlendirmesinin yapılabilmesi için iş planlarının yapılması gerekmektedir.

Şekil 3.2: Maliye Bakanlığı Strateji Ağacı

İŞ/GÖREV

Birim 12.01.00.23 - STRATEJİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

Daire Stratejik Yönetim Dairesi

Alt Faaliyet Stratejik Yönetim Faaliyeti

Tanım Operasyonel planın izlenmesi ve değerlendirilmesi

Süreç/Açıklama Operasyonel planda yer alan işlere ait gerçekleştirmelerin daireler düzeyinde; izlenmesi, sisteme girişlerin koordine edilmesi ve bu hususları değerlendirmek üzere her ay düzenli toplantılar gerçekleştirilmesi

Performans Göstergeleri						
Performans Göstergesi	Hedeflenen	Gerçekleşen				Açıklama
		1. Dönem	2. Dönem	3. Dönem	4. Dönem	
İzleme yapılan daire sayısı (Adet)	5	5	0	0	0	

Zamanlama Bilgileri					
Başlangıç Tarihi	Bitiş Tarihi	Başlangıç Açıklaması	Bitiş Açıklaması	Süre	Yer
		İzleyen ayın ilk günü	İzleyen ayın ikinci haftasının son günü	2 Hafta	Ankara

Sorumlular			
T.C. Kimlik No	Ad Soyad	Görev Açıklaması	Ana Sorumlu
	AHMET EMRE ÖZ		<input checked="" type="checkbox"/>
	HATİCE CELEP		<input type="checkbox"/>

Kaynak: Maliye SGB.net Sistemi

İş planları ile iş ve görevler en alt seviyedeki personele kadar dağıtılarak, yöneticiye bütünü tüm yönleriyle görme imkanı sağlamaktadır. İş planları yapılırken tüm personelin görev tanımı, bilgi ve becerileri de tanımlanır. Bu sayede yönetici iş bölümünü yaparken kişilerin bilgi ve becerilerine göre işleri paylaşır, doğru kişiye

doğru işin verilmesi m¼mk¼n olur. Bu sayede işlerin tek kişiye toplanması riskinin ¼n¼ne geçilebilir. Ayrıca kişilerin g¼revlerine ilişkin performans g¼stergelerinin takibi yapılarak performansın kişi bazında izlenebilmesine de imkan sağlanmaktadır.

Operasyonel planlar, ¼lkemizde mevzuat ile d¼zenlenmemiř ve kanun tarafından yapılması şart koşulmamıştır. Maliye Bakanlığı, diğer kamu idareleri arasında uygulamaya y¼n verme ve ¼nc¼ olma misyonu gereği Strateji Geliştirme Başkanlığı kapsamında bu planları ilki 2009 yılında olmak ¼zere yapmaya başlamıştır. 2009 ve 2010 yılı başında bu plan aracılığıyla t¼m personele işler paylaştırılmıştır. 2009 yılı boyunca bu işler performans g¼stergeleri aracılığıyla izlenmiştir. Ayrıca Strateji Geliştirme Başkanına 2009 yılı sonunda bir değerlendirme raporu sunulmuştur. 2010 yılından performans g¼stergeleri izlenmesine devam edilmekte ve harcama birimi başkanına sunulmaktadır.

Operasyonel planlar, elektronik ortamda hazırlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesinin yapılması amacıyla Maliye SGB.net sistemine de dahil edilmiştir. Başkanlık personelinin t¼m¼n¼n g¼rev tanımı, bilgi ve becerileri ve performans g¼stergeleri sisteme girilmiş ve Sistem tarafından raporlama yapılması sağlanmıştır. B¼ylece t¼m bu unsurların tamamlanması ile strateji ağacı oluşmuş olur. şekil 3.1 Sistemden alınan strateji ağacı g¼sterimidir. (T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2010:25)

3.2.4. Değerlendirme Aşaması

Maliye Bakanlığı Stratejik Y¼netim Modelinde değerlendirme aşaması, denetim aşamasından oldukça kapsamlı bir s¼retir. Bu s¼re, idarenin gerçekleştirdiği faaliyetlerin etkin ve verimli bir şekilde y¼r¼t¼l¼p y¼r¼t¼lmediđine ilişkin izleme ve eğer y¼r¼t¼lm¼yorsa performansın artırılması için gerekli d¼zeltmelerin yapılma s¼reci olarak tanımlanabilir.

3.2.4.1. İzleme ve Değerlendirme Sistemi

İzleme, stratejik plan ve performans esaslı b¼te uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi, belirli bir sıklıkla raporlanması ve ilgili taraflar ile kurum içi

ve kurum dışı mercilerin değerlendirmesine sunulmasıdır. Değerlendirme ise, uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflere olan tutarlılık ve uygunluğunun analizidir. İzleme ve değerlendirme süreci ile hesap verme sorumluluğunun oluşturulmasına katkıda bulunur. Ayrıca kurumsal öğrenmeyi ve buna bağlı olarak faaliyetlerin sürekli olarak iyileştirilmesini sağlar. (DPT, 2006a:45)

İzleme ve değerlendirme, uygulama sürecinin sağlıklı yürütülmesi için oluşturulması gereken genel çerçeveye, sorunlarla karşılaşıldığı durumlarda alınacak önlem ve gerçekleştirilecek eylemlere, izleme ve değerlendirmenin hangi birim tarafından yapılacağına, iç ve dış hukuksal gerekliliklerin nasıl karşılanacağına açıklık getirmektedir.

Maliye Bakanlığı'nda, stratejik yönetim sisteminin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için literatürde izleme ve değerlendirme olarak tanımlanan ve performans esaslı bütçeleme anlayışının önemli bir parçası olan bu yöntemin performans ölçümü için kullanılması öngörülmüştür.

Mevzuatta bu yönde bir yasal düzenlemede eksikler bulunmasına rağmen, Maliye Bakanlığı uygulamasında stratejik planda ve performans programlarında yer alan göstergeler üçer aylık dönemler itibarıyla izlenmekte ve izleme raporları üst yönetime sunulmaktadır. Ayrıca bu gösterge sonuçlarının durumu ve ilgili olduğu amaç ve hedeflere olan tutarlılığı ve uygunluğunun yılsonunda değerlendirme yapılmakta bu değerlendirme raporları üst yönetime sunulmaktadır.

Maliye Bakanlığının izleme ve değerlendirme süreci Maliye SGB.net Sistemine girilen veriler aracılığıyla yapılmaktadır. Bu girilen veriler doğrultusunda yıl içinde ve yılsonunda performans göstergelerinin gerçekleşme durumları analiz edilmektedir. Yılsonunda performans hedefine ulaşamamış ya da hedeflenen değerden sapma olmuşsa bunun nedenleri araştırılmaktadır. (T.C. Maliye Bakanlığı, 2009a:43)

Bakanlığın izleme ve değerlendirme çalışmalarına ilk olarak 2008 yılının başında yapılmaya başlanmıştır. Uygun yazılımda bu dönemde tamamlanmış ve Maliye SGB.net Sisteminde yer alan performans bütçe modülünde izleme ve değerlendirme sekmesi aktif hale getirilmiştir. Mayıs 2008 tarihleri arasında izleme

ve değerlendirme kapsamında ABD’de uygulanan izleme ve değerlendirme yöntemini incelemek ve Bakanlığımıza uygulanabilirliği tartışmak amacıyla IBM Center for The Business of Government’tan Jonathan Bruel ile bir çalıştay düzenlenmiştir. Böylece izleme ve değerlendirmede uygulanacak alt yapı oluşturulmuştur ve 2008 yılı sonunda oluşturulan izleme ve değerlendirme modeli Maliye Bakanlığında Muhasebat Genel Müdürlüğü biriminde pilot uygulama yapılması öngörülmüştür. Geliştirilen bu model daha sonra tüm Bakanlık birimlerine yaygınlaştırılmıştır. 2008 yılında izleme ve değerlendirme süreci bu şekilde işlemiştir.

Şekil 3.3: 2010 Yılına İlişkin İlk Çeyrek İzleme Raporu Örneği

PERFORMANS GÖSTERGESİ GERÇEKLEŞME İZLEME RAPORU						
Yıl	2010					
Birim	12.01.30.00 / BAŞ HUKUK MÜŞAVİRLİĞİ VE MUHAKEMAT GENEL MÜDÜRLÜĞÜ(MERKEZ)					
Performans Hedefi	Muhakemat Hizmeti					
Stratejik Amaç	Devletin haklarını etkili bir hukuk hizmeti sağlayarak korumak					
Stratejik Hedef	Devletin hukuk hizmetlerini süratli, etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmek					
Performans Göstergesi	Hedef	Gerçekleşen				Hedefin Gerçekleşme Oranı (%)
		1. Çeyrek	2. Çeyrek	3. Çeyrek	4. Çeyrek	
Dava kazanma oranı (Yüzde)	62	67				108
Tanım	Hazine lehine sonuçlanan davaların toplam dava sayısına oranını ifade eder.					
Göstergenin Kaynağı	İstatistik Şube Müdürlüğü					

Performans Hedefi - Gerçekleşen	
Hedeflenen	62
Gerçekleşen	67

Kaynak: Maliye SGB.net Sistemi, Performans Bütçe Modülü

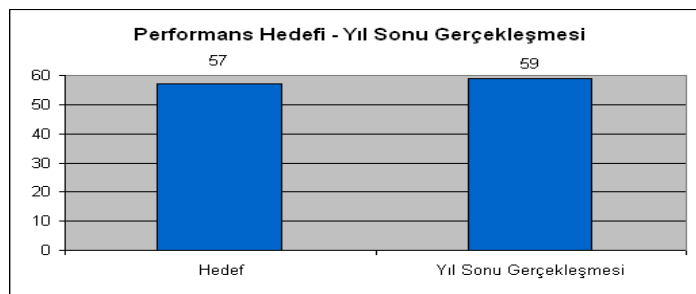
2009 yılında da harcama birimlerinin performans göstergelerinin gerçekleşme durumları üçer aylık dönemler itibarıyla Maliye SGB.net Sistemine girmelerine devam edilmiştir. Üçer aylık dönemler itibarıyla girilen verilerin izleme raporları çıkarılmıştır. 2009 yılı sonunda veriler SGB tarafından konsolide edilmiş ve sistemden alınan raporlar aracılığıyla değerlendirme yapıp üst yönetime sunulmuştur.

Şekil 3.2’de Maliye Bakanlığının “devletin hukuk hizmetlerini süratli, etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilecektir” adlı performans hedefine ait göstergenin 2010 yılına ilişkin ilk çeyrek izleme raporu örneği yer almaktadır. Harcama birimleri

üçer aylık dönemler itibarıyla göstergelerin gerçekleşme verilerini ve verileri nereden sağladıkları bilgisini sisteme girmektedirler. Sistem hedefe ulaşma derecesini hesaplar ve yukarıdaki gibi bir grafik sunar. Grafiğe göre ilgili birim dava kazanma oranına ilişkin yüzde 62 olarak hedef belirlenmiş, ilk üç ay sonunda gerçekleşen değer yüzde 67 olmuştur.

Şekil 3.4: 2010 Yılına İlişkin Değerlendirme Raporu Örneği

Birim	BAŞ HUKUK MÜŞAVİRLİĞİ VE MUHAKEMAT GENEL MÜDÜRLÜĞÜ								
Stratejik Amaç	Devletin haklarını etkili bir hukuk hizmeti sağlayarak korumak.								
Stratejik Hedef	Devletin hukuk hizmetlerini süratli, etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmek.								
Performans Göstergesi	Hedef	Gerçekleşen Çeyrekler				Yıl Sonu Gerçekleşmesi	Hedefin Gerçekleşme Oranı (%)	Hedefin Sapma Oranı (%)	Hedefe Ulaşma Derecesi
		1.	2.	3.	4.				
Dava kazanma oranı (Yüzde)	57	61	61	61	59	59	104	4	Hedef Aşılı
Tanım	Hazine lehine sonuçlanan davaların toplam dava sayısına oranını ifade eder.								
Göstergenin Kaynağı	Veriler Evrak ve İstatistik Şubesinden derlenmiştir.								
Performans Sonuçlarının Analizi	Performans göstergesi için belirlenen hedefe % 4'lük bir sapma ile ulaşılmıştır.								
Sapmanın Nedeni	Dava kazanma oranı öngörülenden yüksek olmakla birlikte bu durum kamu yararadır.								
Sapmaya Karşı Alınacak Önlemler	Hedefteki sapma kamu yararına olmakla birlikte hedefin daha sağlıklı belirlenmesi için öngörüler yeniden gözden geçirilecektir.								



Kaynak: Maliye SGB.net Sistemi, Performans Bütçe Modülü

Her üç ayda bir birimlerin izleme raporları birleştirilerek bakanlık değerlendirme raporu oluşturulur ve üst yönetime sunulur. Şekil 3.3'teki örnek değerlendirme raporunda, sistem tarafından çeyrekler itibarıyla gerçekleşmeler ve

hedefin yılsonu gerçekleşme oranı grafiklerle anlatılmaktadır. Ayrıca sapma varsa bunun nedeni ve sapmaya karşı alınacak önlemlere de bu raporlarda yer verilmektedir. Dava kazanma göstergesine ilişkin hazırlanan değerlendirme raporuna göre; yüzde 57 olarak belirlenen hedef, dördüncü çeyrek sonunda yüzde 59 olarak gerçekleşmiş ve hedef yüzde 4 aşılmıştır. Söz konusu performans göstergesini takip eden birim sapmayı kamu yararına bir durum olarak değerlendirmiş ancak hedefin daha sağlıklı belirlenebilmesi için öngörülerini yeniden gözden geçireceğini beyan etmiştir.

3.2.4.2.Faaliyet Raporunun Hazırlanması

5018 Sayılı Kanununun 41'inci maddesi ile Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik gereği, üst yöneticiler ve bütçeyle kendilerine ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu çerçevesinde her yıl düzenli olarak faaliyet raporları hazırlanır ve kamuoyuna duyurulur. (5018 sayılı KMYKK, 2003:Md.41)

Faaliyet raporları; (Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, 2006, Md.4-9)

- Bir mali yılın faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde hazırlanır.
- İlgili tarafların ve kamuoyunun bilgi sahibi olmasını sağlamak üzere açık, anlaşılır ve sade bir dil kullanılarak hazırlanmalıdır.
- Yıllar itibarıyla karşılaştırmaya imkan verecek biçimde hazırlanmalıdır.

Ayrıca bu raporlarda yer alan bilgilerin doğru, güvenilir, önyargısız ve tarafsız olması, faaliyet sonuçlarının tüm yönleriyle açıklanması zorunludur. Faaliyet sonuçlarının gösterilmesi ve değerlendirilmesinde aynı yöntemler kullanılmalıdır.

İdare faaliyet raporu, birim faaliyet raporları esas alınarak üst yönetici tarafından hazırlanır. Birim faaliyet raporları ise, bütçeyle kendilerine ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanır.

Harcama yetkilileri, birim faaliyet raporunun içeriğinden ve raporda yer alan bilgilerin doğruluğundan üst yöneticiye karşı sorumludur. İdare faaliyet raporu

hazırlayan üst yöneticiler ise raporun içeriğinden ve raporda yer alan bilgilerin doğruluğundan ilgili Bakana karşı sorumludur. (Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, 2006, Md.10-11)

Maliye Bakanlığı, Kanun ve ilgili yönetmelikte belirtilen sürece uygun olarak her yıl İdare Faaliyet Raporu'nu hazırlamakta ve kamuoyuna duyurmaktadır. Maliye Bakanlığı ilki 2006 yılı ve sonuncusu 2009 yılı olmak üzere 4 tane faaliyet raporu hazırlamış ve bunu kamuoyu ile paylaşmıştır. Performans yönetiminin bir parçası olarak faaliyet raporları ise ilk kez 2008 yılı İdare Faaliyet Raporuyla işlevini yerine getirmeye başlamıştır. Çünkü bu yıldan önce faaliyet raporlarında performans bilgileri kısmında sadece idareye ait faaliyet ve proje bilgilerine yerilmiştir.

Maliye Bakanlığında, birim faaliyet raporlarını konsolide edip idare faaliyet raporunu hazırlayan birim olan Strateji Geliştirme Başkanlığı, önceki yıllardan farklı olarak 2008 yılı birim faaliyet raporlarının performans bilgileri kısmında 2008 yılı Performans Programlarında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, sapmaya ilişkin alınacak önlemlere ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilmesi hususunda birimlere resmi yazı yazmıştır. Birim faaliyet raporu hazırlayan birimler ise 2008 yılı birim faaliyet raporunu bu doğrultuda hazırlanmış ve idare faaliyet raporu da bu şekilde hazırlanmıştır. Böylece, faaliyet raporlarının kendilerinden beklenen hesap verebilirlik ve saydamlık fonksiyonunu yerine getirebilmesi adına önemli bir adım atılmıştır. (T.C. Maliye Bakanlığı, 2009a:2-3)

3.2.5. Denetim ve Kontrol Aşaması

Stratejik yönetim sisteminde performansın doğru şekilde ortaya konulabilmesi, saydamlığın sağlanması ve hesap verilebilirliğin tesisi bakımından denetim, sistemin önem verilmesi gereken bir aşamasıdır. Bu aşamada bahse konu olacak denetim; literatürde performans denetimi (Özer, 1992; Özen, 2008), stratejik denetim (Söyler, 2007), performans değerlendirmesi (Yenice, 2006), performans ölçümü (Sakal ve Şahin, 2008) gibi farklı şekillerde yer bulmaktadır.

Performans denetimi, performans programı ve faaliyet raporlarından yola çıkarak performansın düzenli olarak denetlenmesidir. (Özen, 2008:79)

INTOSAI denetim standartlarına göre performans denetimi, kamu kaynaklarının verimli, tutumlu ve etkin kullanılıp kullanılmadığını ortaya koymak amacıyla, kamusal faaliyetlerin değerlendirilmesi ile ilgili (INTOSAI, Code of Ethics and Auditing Standards) bir faaliyet olarak tanımlanmaktadır. (Sakal ve Şahin, 2008:10)

Performans denetiminin yürütülmesinde çeşitli amaçlar gözetilmektedir. Bu amaçları kamu sektöründe mali yönetimin geliştirilmesine yönelik yöntemleri belirlemek, düzenli ve doğru bilgi akışıyla kamuda karar almayı geliştirmek ve kaynak kullanımında etkinliğin sağlanmasına yönelik raporlama prosedürlerini oluşturma çabalarını teşvik etmek şeklinde belirtmek mümkündür. (Özen, 2008:80)

Performans değerlendirmesi sonucunda bazı faaliyet ve projelere daha fazla önem verilebileceği gibi bazı faaliyet ve projelere devam edilmemesi gerektiğine de karar verilebilir. Böylece kamu kurumlarında uzun süreden beri devam eden ancak yapılması gerekli olmayan veya etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmeyen bazı faaliyet ve projelerin tespit edilmesi ve gerekiyorsa bu faaliyet ve projelerin uygulanmasına son verilmesi mümkün olmaktadır. (Yenice, 2006:2)

Stratejik yönetim sürecinde performans denetimi iç ve dış denetçiler tarafından gerçekleştirilmektedir. İç denetim birimleri kurum içinde teşkilatlanarak görev yapmakta, dış denetim ise denetlenen kurumun dışındaki birimler tarafından gerçekleştirilmektedir.

3.2.5.1.İç Kontrol Sistemi Kurulması

Dünyada birçok kurum ve kuruluşun referans olarak kabul ettiği, iç kontrole ilişkin temel bir çerçeve çizen COSO Raporundaki tanıma göre: “İç kontrol, işletmenin yönetim kurulu, yöneticileri ve diğer çalışanları tarafından etkilenen, işletmenin,

- Faaliyetlerinin etkinliği ve verimliliği,
- Finansal raporlamanın güvenilirliği,
- Yasa ve düzenlemelere uygunluk amaçlarına ulaşması yönünde makul güvence sunan bir süreçtir.” (COSO, 1994:3)

5018 Sayılı Kanun mali kontrol ve denetimin kapsamını genişletmiştir. Kanunun ayrıntılı bir şekilde incelenmesi neticesinde uluslararası standartlara uygun olarak kontrol kavramının denetim ve teftiş kavramlarını kapsadığı görülmektedir. Kontrol, kamu idarelerinin faaliyetlerinin her aşamasında olan hem iç denetimi hem de dış denetimi kolaylaştıran bir araçtır. (Acar ve Çiçek, 2005:360)

İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür. (5018 sayılı KMYKK, 2003:Md.55)

Tanımda iç denetim, iç kontrol araçlarından biri olarak sayılmış ve iç kontrol sisteminin mali kontroller yanında diğer kontrolleri de içermesi gerektiği açıkça hüküm altına alınmıştır.

İç kontrol, bir kurumun mali yönetim ve hizmet sunum kalitesini güvence altına almakta kullanılan bir sistem iken, iç denetim söz konusu sistemin etkinlik ve uygunluk açısından denetimini yapan süreçtir. İç kontrol süreçleri harcama öncesi eş zamanlı tetkikler yoluyla muhtemel kurumsal riskler karşısında bir güvenlik sistemini oluştururken, iç denetim harcama sonrası uygunluk, performans ve finansal denetimler üzerinde yoğunlaşmaktadır. (Özen, 2008:254)

5018 Sayılı Kanuna göre iç kontrol, kamu idarelerinin mali işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan mali yönetim, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyetleri şeklinde tanımlanmıştır. (5018 KMYKK, 2003:Md.55) Kanunun 57 nci maddesi çerçevesinde kamu idarelerinde yeterli ve etkin iç kontrol sistemlerinin kurulabilmesi amacıyla Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği 26/12/2007 tarihinde yayımlanmıştır. (T.C. Maliye Bakanlığı, 2010:47)

Maliye Bakanlığı; idarelerin iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartları ile uyumlu hale getirilmesi için yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve

ilgili düzenlemelerin hazırlanması çalışmalarında kamu idarelerine rehberlik etmek amacıyla 04/02/2009 tarihinde Maliye Bakanlığı Kamu İç Kontrol Standartları'na Uyum Eylem Planı Rehberi yayımlamıştır. Rehber eklenen bir tablo ile idarelerin hazırlayacakları eylem planı için bir format oluşturulmuştur.

Maliye Bakanlığı ayrıca, yapmış olduğu tüm mali ve mali olmayan işlemleri elektronik ortama taşımak suretiyle iç kontrol sistemi için gerekli verileri elde etmek amacıyla hayata geçirilen Maliye SGB.net sisteminin genişletilmesi, geliştirilmesi ve Bakanlık içi ve Bakanlık dışı sistemlerle entegrasyon çalışmalarını sürdürmektedir. (T.C. Maliye Bakanlığı, 2010:24-25)

Bu kapsamda, Maliye Bakanlığının tüm harcama süreçleri Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği esas alınarak modellenmiş, Maliye SGB.net sistemi kapsamında otomasyona alınan bu Modül, 31/12/2008 tarihli Harcama Yönetimi Genelgesi uyarınca 01/01/2009 tarihinden itibaren Bakanlığın merkez ve taşra birimlerinde uygulanmaya başlanmıştır.

Maliye Bakanlığı iç kontrol sisteminin güçlendirilmesi amacıyla; "Türkiye'de Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminin Güçlendirilmesi" ile "İç Kontrol Sisteminde Hesap Verebilirliğin Güçlendirilmesi" projelerini yürütmektedir.

"Türkiye'de Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminin Güçlendirilmesi" adlı eşleştirme projesi; Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından 2008 yılında hazırlanmış, AB tarafından kabul edilerek 2009 yılında uygulamaya başlanmıştır. Söz konusu proje; Türkiye'de mali yönetim ve kontrol uygulamalarının etkinliğinin ve etkililiğinin artırılarak kamu iç mali kontrol sisteminin güçlendirilmesi amacıyla yürütülmektedir. (T.C. Maliye Bakanlığı, 2010:70-71)

"İç Kontrol Sisteminde Hesap Verebilirliğin Güçlendirilmesi" adlı proje, Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından hazırlanmış, Hollanda Maliye Bakanlığı tarafından kabul edilmiş olup çalışmalarına Ocak 2010'da başlanmıştır. Proje, iç kontrol sistemi kapsamında hesap verebilirlik mekanizmasının kapasitesini geliştirmek amacıyla hazırlanmıştır. (T.C. Maliye Bakanlığı, 2010:78-79)

Harcama Öncesi Mali Kontrol: 5018 sayılı Kanunun denetim konusunda getirdiği en önemli değişikliklerden biri iç kontrol sisteminin önemli bir unsuru olan "harcama öncesi kontrol" olarak ifade edebileceğimiz ön mali kontrol faaliyetidir.

Harcama öncesi kontrol süreci; ödenek tahsis edilmesi, yüklenmeye girişilmesi, ihale yapılması, sözleşme yapılması, mal veya hizmetin teslim alınması, işin gerçekleştirilmesi, ödeme emri belgesi düzenlenmesi ve harcama yetkilisi tarafından alınacak benzeri mali kararları kapsar.

Mali kontrol yetkilileri tarafından kontrole tabi tutulacak kararların kamu idarelerinin merkez ve merkez dışı birimleri itibarıyla tutar ve türleri, kontrol, uygun görüş ve vize süreleri ile bunlara ilişkin işlemlerin usul ve esasları, risk alanları dikkate alınarak Maliye Bakanlığı tarafından belirlenir.

5018 sayılı Kanun ödeme emirlerindeki imza sayısını (harcama yetkilisi ve muhasebe yetkilisi olarak) ikiye düşürmüştür. Saymanların (muhasebe yetkililerinin) bakacağı ve kontrol edeceği hususları belirli sayıdaki madde ile sınırlandırmış, saymanların (muhasebe yetkililerinin) ödeme aşamasındaki uygunluk denetimi yapma görevlerine son vermiştir. Bugüne kadar sayman tarafından yerine getirilen görevlerin mali kontrol yetkilisi, mali hizmetler birimi yetkilisi ve muhasebe yetkilisi olmak üzere yeni üç görevli tarafından yerine getirilmesi sağlanmıştır. (Acar ve Çiçek, 2005:361)

Ön mali kontrol; harcama birimleri ve Strateji Geliştirme Birimi tarafından yerine getirilmektedir. Ön mali kontrol sürecinde mali karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girişilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesi çalışmaları yürütülmektedir. Strateji Geliştirme Biriminde ön mali kontrol yetkisi Strateji Geliştirme Birimi yöneticisine aittir. (Özen, 2008:253)

Diğer taraftan birimlerin “İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar” uyarınca mali işlem süreçlerini çıkarma sorumlulukları bulunmaktadır. Birimler için örnek teşkil etmesi amacıyla Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın gerek mali işlem süreçleri, gerekse iş süreçleri modellenmiş, süreç haritaları çıkarılmış ve süreç iyileştirme çalışmaları yapılmıştır. (T.C. Maliye Bakanlığı, 2010:25)

Maliye Bakanlığı'nın tüm harcama birimlerinde mali işlemler ön mali kontrole tabi tutulmaktadır. Ayrıca İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole ilişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelikte belirtilen mali işlemler ile üst yöneticinin belirlediği alanlarda ön mali kontrol işlemleri Strateji Geliştirme Başkanlığınca yerine getirilmektedir.

İç Denetim: İç denetim örgütün kendi personelinin yaptığı denetim, bir nevi danışmanlık ve güvence faaliyetidir. (Acar ve Çiçek, 2005:361)

İç denetim konusunda uzmanlaşmış The Institute of Internal Auditors'in (İç Denetçiler Enstitüsü) yaptığı ve tüm dünyada genel kabul görmüş tanıma göre iç denetim, kurumun faaliyetlerine değer katmak ve bunları geliştirmek amacıyla tasarlanmış bağımsız nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir.

Tanım incelendiği zaman, “güvence” ve “danışmanlık” ifadelerinden modern iç denetimin yöneticilere sağladığı hizmetlerin, geleneksel iç denetimin “değerleme” fonksiyonunu dışlamaksızın, oldukça geniş kapsamlı bir hale geldiği anlaşılmaktadır. Tanım, ayrıca iç denetimin kapsamı içinde kontrollere yer vermekte ve iç denetçinin iyi yönetişimde önemli bir rolü olduğunu kabul etmektedir. Böylece, iç denetim biriminin çalışmaları ve sunacakları raporlar, denetim kurulunun ve üst yönetimin karar alma süreçlerinde kullanacağı önemli veri kaynakları olarak kabul edilmekte ve bu konularla ilgili sorumlulukların paylaşıldığı görülmektedir. (Erdoğan, 2009:56)

İç denetimin amaçları yönetimin amaçlarıyla aynı yönde olduğu için iç denetçiler kendilerini, yöneticilerin kurumsal başarıya ulaşmak için en kritik gördükleri alanlarda en yüksek değeri üretebilecekleri şekilde konumlandırırlar.

5018 sayılı Kanununun 63'üncü maddesinde iç denetim, “kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyeti” olarak tanımlanmıştır. Kanunda ayrıca iç denetim faaliyetinin kapsamı; idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek olarak belirtilmiştir. (5018 Sayılı KMYKK, 2003:Md.63)

İç denetim faaliyetini yürütmek üzere kurum içinden görevlendirilen iç denetçiler tarafından, iç kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliğine yönelik sistematik yaklaşımlar ortaya konulmakta ve kurumsal hedeflere ulaşılmasında katkı sağlanmaktadır. (Özen, 2008:253-254)

Dolayısıyla iç denetim; bağımsız ve doğrudan üst yöneticiye rapor sunan iç denetçiler tarafından yürütülmektedir. İç denetim raporları, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kurulu'na gönderilir.

5018 sayılı Kanun dahilinde iç denetim faaliyetlerinin düzenlenmesine yönelik İç Denetim Koordinasyon Kurulu kurulmuştur. Kurulun koordinasyonu doğrultusunda faaliyet yürütecek olan iç denetçiler; İç Denetim Birimi risk yönetiminin tanıtımı; kurum makro risk haritasının oluşturulması; riskleri ve derecelerini tespiti; iç kontrol önlemlerinin tanıtımı ve alınması gereken iç kontrol önlemlerinin önerilmesi çalışmalarına öncelik vereceklerdir.

İç kontrol ve iç denetim mekanizmaları ile desteklenen performans denetimi, yasama denetiminin gerçekleştirilmesini sağlayabilmektedir. İç denetim ve iç kontrol çalışmaları; stratejik plan ve performans programları için gerekli verinin elde edilmesine imkan vermektedir. Performans denetimi sonucunda kurumda ortaya çıkan olumlu ya da olumsuz sonuçlar dahilinde mevcut stratejik planlarda veya performans programlarında revizyona gidilebilmektedir. Ayrıca performans denetimi neticesinde kurumların gelecek döneme ilişkin stratejik planları veya performans programları daha somut ve anlamlı hale gelmektedir. Bu yönüyle performans esaslı bütçeleme sisteminin etkin şekilde işleyebilmesi için iç kontrol ve iç denetim aşamalarıyla desteklenen performans denetiminin son derece önemli bir unsur olduğu belirtilebilir. (Özen, 2008:256)

İç denetçilerin, Bakanlık iş süreçleri üzerinde yapılan risk analiz çalışmaları sonucunda 2008-2010 Dönemi İç Denetim Planı, bu plana dayalı olarak 2009 Yılı İç Denetim Programı hazırlanmıştır. Plan ve programların hazırlanmasında İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun "Kamu İç Denetimi Strateji Belgesi (2008-2010)"nde yer alan stratejik amaç ve ilkeler de gözetilmiştir. (T.C. Maliye Bakanlığı, 2010:100-102)

Maliye Bakanlığı'nda iç denetim kapsamında; kamu mali yönetim ve kontrol reformu faaliyetleri, Hazineye ait taşınmazların gelir getirici amaçlarla değerlendirilmesine yönelik, idari ve mali hizmetler, genel bütçeli idarelerin muhasebe hizmetleri ve milli emlak hizmetleri alanlarında denetim ve incelemeler yapılmıştır.

Tamamlanan denetim raporları, birimlere işlem yapılmak üzere gönderilmiş olup; izleme aşamasında bulunmaktadır.

Düzenlenen raporlarda denetlenen süreç ve faaliyetlere ilişkin iyileştirilmesi gerekli hususlar bulunduğundan bu faaliyetlere “kısmi güvence” verilmiştir. Birimlerin mevzuatta tanımlanan görev, yetki ve sorumlukları çerçevesinde çok sayıda iş süreci ve buna paralel çok sayıda kontrol önlemi bulunmakla birlikte, mevcut durumlarının kamu iç kontrol standartlarına uygun hale getirilmesine yönelik çalışmaların sürmekte olduğu, uygulamada, iç kontrol sisteminin bileşenleri olan kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri, bilgi-iletişim ve izlemeye yönelik standartların henüz hayata geçmediği göz önüne alınarak, iç denetim faaliyetlerinde, idarenin mevcut süreçleri ve risklerine yönelik öneriler geliştirilmiş ve iç kontrol standartlarına uyum kapsamında yapılacak çalışmalara hız verilmesi ve mevcut kontrollerin iyileştirilmesi tavsiye edilmiştir.

3.2.5.2.Dış Denetim Sistemi

Dış denetim örgütün, kendi personeli olmayan denetçilerden oluşan, örgütle doğrudan ilgili, bağlı vb. şekilde organik bağı olmayan bağımsız ve farklı bir tüzel kişiliği olan denetim organı, grubu veya kişisi tarafından denetlenmesidir. (Acar ve Çiçek, 2005:362)

Dış denetim, kamu kurumunun iç denetim ve iç kontrol sürecinde elde edilen belgeler ışığında bağımsız bir kurum tarafından denetlenmesini ifade etmektedir. Ülkemizde dış denetimden sorumlu temel kurum Sayıştay’dır. (Özen, 2008:255)

Ülkemizde Sayıştay’ın denetim görevi 5018 sayılı Kanun ile yeniden ele alınmış ve 5018 sayılı Kanunun 68’inci maddesinde Sayıştay’ın denetim görevi şu şekilde düzenlenmiştir; “Sayıştay tarafından yapılacak olan harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne raporlanmasıdır.

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

a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir.

Denetimler sonucunda; yukarıda belirtilen hususlarda düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunar.” denilmiştir. (5018 Sayılı Kanun, 2003:Md.68)

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

3.2.6. Maliye Bakanlığı Stratejik Yönetim Uygulamasında Karşılaşılan Güçlükler ve Çözüm Önerileri

Maliye Bakanlığının performans yönetimi esnasında yaşadığı sorunları mevzuat ve uygulama aşaması olarak ikiye ayırmakta fayda vardır. Zira uygulama aşamasında yaşanan sorunlar doğrudan doğruya süreç ile ilgili iken ve öneriler verilecek kararlar ve atılacak adımlar ile idare çapında halledilebilecek iken mevzuat kapsamındaki sorunlar çok daha önemlidir ve çözüm önerileri için mevzuat değişikliği gerekir.

3.2.6.1. Mevzuat Kapsamında Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Stratejik yönetim sisteminin genel çerçevesini çizen 5018 sayılı Kanun kapsamında yönetimde kullanılan enstrümanlardan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları ile ilgili usul ve esasları belirlemek amacıyla ikincil düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler, stratejik planlar için Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ve Stratejik Planlama Kılavuzu; performans programları için Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi ile faaliyet raporları için Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliktir. Bu düzenlemelere karşın izleme-değerlendirme hususu ile operasyonel planlar konusunda henüz bir mevzuat söz konusu değildir. Maliye Bakanlığı bu unsurları uygulamaktadır fakat yasal bir düzenleme söz konusu değildir. Bu unsurlar olmadan tam bir stratejik yönetim sistemi düşünmek yanlış olmaktadır.

Performans Programlarını hazırlanması için 2009 yılında revize edilen “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” ve “Performans Programı Hazırlama Rehberi” uygulamada yaşanan sorunlara ve tavsiyelere göre revize edilmediği düşünülmekte ve bu konudaki ihtiyaçlara cevap verememektedir. Bu ikincil düzenlemelerde idare performans programının hazırlanacağı belirtilmiş, ancak birim performans programlarına yer verilmemiştir. Birim performans programları, stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerle uyumlu olarak harcama birimlerinin ulaşmayı taahhüt ettikleri yıllık performans hedeflerini

içermekte ve birimleri sistemin içine çekerek performans kültürünün yerleşmesine büyük katkı sağlamaktadır. Özellikle uygulamada karşılaşılan en büyük sorunlardan birisi, sistemin yeni olması sebebiyle harcama birimleri düzeyinde performans kültürünün yerleşmesindeki güçlük olmaktadır. Dolayısıyla birim performans programlarının kaldırılması birimlerde oluşturulmaya çalışılan performans kültürü yerleşemeyecektir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunu birbirleriyle ilişkilendirmekte ve bir sistem yaklaşımı öngörmektedir. Uluslararası literatürde de söz konusu unsurların bir sistem çerçevesinde bütünün parçaları olarak ele alındığı görülmektedir. Bu kapsamda, kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel, sektörel plan ve programlara uygun olarak hazırlanan stratejik planlardan faaliyet raporlarında yer verilen performans sonuçları bilgilerine kadar olan bütün unsurlar birbirleri ile bağlantılı bir şekilde ve basamaklı olarak ifade edilmektedir.

Ayrıca performans sonuçlarına ilişkin değerlendirmede, birim düzeyinde performans hedeflerine ulaşmak için birimde yer alan personelin iş ve görevleri ile bu iş ve görevlere ilişkin kişisel performans ve bunların sonuçları da göz önünde tutulmaktadır. Performans esaslı bütçede birim performans programlarına yer verilmeyecek olması durumunda, sözü edilen sistemin bütünlüğünün ve işlerliğinin ortadan kalkacağı düşünülmektedir. Bütçe görüşmelerinde her bir idarenin bünyesinde yer alan harcama birimlerinin bütçeleri ayrıntılı bir şekilde ele alınmaktadır. Aynı bakış açısıyla birim performans programlarının da bütçe görüşmelerine esas teşkil etmesi gerekmektedir.

5018 sayılı Kanunun 41'inci maddesinde idare faaliyet raporuna temel teşkil edecek şekilde birim faaliyet raporlarının da hazırlanacağı öngörülmüştür. Birim performans programlarının sistemden çıkarıldığı düşünüldüğünde birim faaliyet raporlarında performans bilgilerine de yer verilemeyecektir. Dolayısıyla faaliyet raporlarının anılan Kanunun öngördüğü gerekleri karşılayamayacağı düşünülmektedir.

Kamu idareleri stratejik hedeflere ulaşabilmek için bazı hizmetleri yerine getirmektedir. Hizmet, harcama birimlerinin, stratejik planda yer alan amaç ve

hedeflere ulaşmak için gerçekleştirdikleri faaliyetler sonucunda elde ettikleri çıktıdır. Bir idarenin yapmış olduğu harcamalar, aslında hizmetlerin sunulabilmesi için gerçekleştirdiği harcamalardır. Ancak söz konusu düzenlemelere bakıldığında “hizmet” kavramına yer verilmediği görülmektedir. Bu durumda, öngörülen sistemin, sunulan hizmetlerin performansını dolayısıyla da harcama birimlerinin performansını ölçmeye uygun olmayacağı düşünülmektedir. İkincil düzenlemelerde öngörüldüğü şekilde “performans hedefi” kavramına yer verilmesi, performans hedefini gerçekleştirmek için ihtiyaç duyulan kaynağın maliyetlendirilmesi anlamına gelmektedir. Performans hedefinin sınırlı tutulması bu hedeflerde gösterilen maliyetin aşırı şişkin olmasına sebep verecektir. Buradan hareketle, ihtiyaç duyulan kaynak, bu hedeflere ulaşmak için harcanan değil, performans programında yer alması gerektiği halde yer almayan “hizmetin” gerçekleştirilmesi için ihtiyaç duyulan kaynak olmalıdır. Bu nedenle, “hizmetin ihtiyaç duyduğu kaynak” kavramı, “performans hedefinin ihtiyaç duyduğu kaynak” kavramından daha doğru bir kavramdır. Böylece, sistemde yer alan performans hedefi kavramının yerine “hizmet” kavramının yerleştirilmesinin ve performans hedefinin de hizmetin kalitesini ve miktarını ifade eden gösterge durumuna getirilmesinin daha uygun bir yaklaşım olacağı düşünülmektedir. Mevzuattan doğan bu sıkıntıların giderilmesi için ikincil mevzuatın ileriye görebilen ve uygulamaya dönük bir şekilde revize edilmesi gerekmektedir.

3.2.6.2. Uygulama Kapsamında Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Kamu sektöründe performans yönetimi hususunda en önemli sorunlardan biri de sahiplenme eksikliğidir. Performans yönetimi, yerleşik bir kurum kültürünü zorunlu kılmaktadır. Performans yönetimi anlayışına geçiş belli bir direnci beraberinde getirir. Maliye Bakanlığının bazı birimlerin özellikle 2010 Yılı Performans Programı öncesinde performans programı çalışmalarına gerekli önemi vermedikleri, kendi işleri olarak görmedikleri, performanslar ölçümü hususunda direnç gösterdikleri ve hatta gösterge ve hedef belirlemedikleri görülmektedir. 2010 yılı Performans Programıyla tüm birimlerden hedef ve göstergeler alınmış olsa da bazı birimler hala bu işi kendi işleri gibi sahiplenmemekte ve direnç göstermeye

devam etmektedirler. Bu sorunu gidermek için önümüzdeki performans programı hazırlık çalışmalarında farkındalık toplantılarına ve eğitimlere daha fazla yer verilecektir. Ayrıca 2009 yılında revize edilen Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi kapsamında üst yönetici sürece daha fazla dahil edildiğinden sahiplenme sorununun izleyen dönemlerde azalacağı beklenmektedir.

Performans kavramının idare ve birimlerde yerleşmesinde diğer bir hususta, bu alanda görev alan personelin süreklilik göstermemesidir. Uygulamada yaşanan sorunlarda biride harcama birimlerinde görevlendirilen personelin süreklilik göstermemesidir. Bu alanda çalışan personel çeşitli eğitimlerden geçirilmekte fakat bu eğitilen kişilerin yerine yeni personel görevlendirilmekte ve yeni personelin gerekli eğitimleri alamaması sorun yaratmaktadır.

Bakanlık bütçesinin hazırlanmasına ilişkin her bir aşama (birim teklifi, idare teklifi, tasarı, kanun ve kesintili bütçe ödeneği), Maliye SGB.net Sistemindeki performans esaslı bütçe modülü üzerinden gerçekleştirilmekte, yine analitik bütçe ile performans esaslı bütçe arasındaki ilişki de bu modül üzerinden sağlanmaktadır. Bakanlık faaliyetlerine ilişkin maliyetler bütçe hazırlık aşamasında, analitik bütçe sınıflandırmasında yer alan kodlara (kurumsal, fonksiyonel, finansman, ekonomik tip sınıflandırma) göre belirlenmektedir. Ancak bu modül, uygulama yılı içerisinde oldukça az kullanılmaktadır. Analitik bütçe sistemi ile performans esaslı bütçe arasında sistematik bir bağ kurularak harcamaların anlık olarak takibini sağlayan bir yapı oluşturulması amacıyla performans programında yer alan her faaliyet, bir kod ile eşleştirilmiştir. Faaliyetlere verilen söz konusu kodlar analitik bütçe sınıflandırmasında yer alan ve harcamacı birime ait fonksiyonel kodlara entegre edilmiştir. Böylece, harcamacı birimler bütçe tekliflerini sunarken faaliyetlerini bütçe uygulama sürecinde kullanılan analitik kodlarla eşleştirmiş olacaklardır. Bu durum faaliyetler ile bu faaliyetler için harcanan kaynakların kıyaslanmasına imkan tanıyacaktır. Bu uygulama ile bu sorunun üstesinden gelineceği düşünülmektedir.

Harcama birimleri, performans hedef ve göstergelerinin belirlenmesini görev alanlarıyla ilgili fonksiyonlara göre tam ve doğru bir şekilde yapamayabilmektedir. Bazı göstergeler, hizmet ile performans arasındaki ilişkiyi ifade edememektedir. Bu

durum, gerçek performansın ölçülmesini ve izleme-değerlendirmenin etkin bir şekilde yapılmasını engelleyebilecek bir sorun çıkarabilir. Bu kapsamda süreci koordine eden birim olan SGB, her birimin performansını ölçme noktasında yararlı, anlamlı ve maliyeti en uygun olan performans göstergelerinin seçimi için çalışma grupları oluşturup bu konudaki danışmanlık görevini arttırmalıdır. 2011 yılı Performans Programında bu sorunun giderilmesi konusunda bazı adımlar atılmıştır. 2009 yılında revize edilen Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelikte belirtilen usul ve amaca uygun bir şekilde idarenin hedef ve göstergeleri birim ve çalışma grubunun yönlendirmeleri doğrultusunda üst yönetici tarafından seçilecektir.

Performans izleme ve değerlendirme sürecinde harcama birimleri tarafından verilen performans bilgilerinin güvenilir olmayabilmesi ve bu hususta denetim mekanizmasının kurulmamış olması da uygulama aşamasında yaşanan bir durum sorun yaratabilmektedir.

SONUÇ

Dünyamız her alanda hızlı bir değişimin yaşandığı bir sürece tanıklık etmektedir. Değişim; siyasal, kültürel, ekonomik, sosyal, teknolojik, yönetsel olarak birçok alanı etkilemektedir. Bütün örgütleri ve alanları etkileyen değişim dinamikleri, geleneksel yönetim anlayışıyla mevcut sorunları çözmeye yetersiz kalan kamu yönetimini de etkilemiş ve yeni arayışlara yönlendirmiştir.

Geleneksel kamu yönetimi; kuralcı, yeniliklere kapalı, merkeziyetçi, aşırı bürokratik, sorumluluktan kaçan yapısıyla etkin bir işleyişe sahip değildir. Kamu yönetimi bu yapısıyla değişime ayak uyduramamakta, vatandaşların değişen istek ve beklentilerine cevap verebilme konusunda yetersiz kalmaktadır. Bürokratik, merkeziyetçi ve hiyerarşik yapıdaki geleneksel kamu yönetimi mevcut sorunları çözemeyip, sorunların daha da artmasına engel olamamaktadır. Kamu yönetimi, dünyada yaşanan hızlı değişim sürecinden doğrudan etkilenmiş, sorunlarına çözüm bulmak ve işleyişini yenilemek zorunluluğu ile karşı karşıya kalmıştır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışına tepki olarak ortaya çıkan yeni kamu yönetimi yaklaşımı, değişime paralel olarak kamu yönetimi yapısı ile ilgili giderek artan eleştiriler sonucunda gündeme gelmiştir.

Kamu yönetimi, yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile merkeziyetçilikten uzaklaşma, yerelleşme, bürokrasinin zayıflatılması, devletin küçültülmesi ve saydamlık gibi hedeflere ulaşmayı amaçlamaktadır. Bu amaçlara ulaşmak için benimsenen araç ise stratejik yönetim tekniği olmuştur.

Özel sektörden sonra kamu yönetiminde de kullanılması gündeme gelen stratejik yönetim; geleceğe yönelik amaç ve hedeflerin belirlenmesine ve bu hedeflere ulaşabilmek için yapılması gereken faaliyetlerin belirlenmesine olanak sağlayan bir yönetim tekniğidir. Stratejik yönetim, kurum için sürekli değişen çevre koşullarıyla nasıl mücadele edileceğine yardımcı olur. Stratejik yönetim, kurumun faaliyet alanlarını koordine etmesine yardımcı olur ve misyonunu yerine getirmek için geliştirdiği stratejilerini planlayarak onların uygulamasına odaklanır.

Stratejik yönetim anlayışının kamu idarelerinde uygulanması sırasında, kamu yönetiminin kendine has özelliklerinden dolayı birtakım sorunlarla

karşılaşmaktadır. Bunlar; kamu yönetiminin var olan yapıyı koruyarak değişime direnç göstermesi, katılımcı bir kültürü benimsemeyerek uzun vadeli kararları önemsememesi gibi sorunlardır. Bu güçlükler ortadan kaldırıldığında, kamu çalışanları ve idarecileri stratejik yönetimin gerekliliğini kavrayarak, sadece yasal bir zorunluluk olmadığını farkettilerinde, stratejik yönetim anlayışı başarıyla uygulanabilecektir.

Türk kamu yönetiminde stratejik yönetimden; katılımcı, saydam, denetlenebilir, kaynakların en etkin şekilde dağıtıldığı bir anlayışın hakim olduğu etkin bir kamu yönetimi beklenmektedir.

Stratejik yönetim anlayışı ile kamu idaresi mevcut durumunu analiz ederek fırsatlardan yararlanma, tehditlere karşı önlem alma imkanı bulacaktır. Kamu idareleri, vizyonlarının ve misyonlarının ne olduğunu net bir şekilde planlama çalışmalarında ortaya koyacaklardır. Bu vizyonla birlikte, gelecekte olmayı arzu ettikleri durumu somutlaştıracak, çalışanların tümünün aynı ideale sahip olmaları sağlanacaktır. Diğer taraftan misyon ile çalışanlar işi hangi felsefe ile niçin yaptıklarının farkında olacak ve tek bir amaca kanalize olacaklardır. Stratejik yönetim ile idare misyonunu yerine getirmek amacıyla birtakım stratejiler, amaçlar ve hedefler belirler. Belli bir amaç doğrultusunda hareket eden idare, amaçları doğrultusunda gerçekleştirdiği, belli bir zaman ve kaynak ayırdığı faaliyetlerini, izleme ve değerlendirme imkanı bulacaktır. Bunları paydaşları ile paylaşan kamu idareleri, daha şeffaf bir yapı içerisinde faaliyette bulunabileceklerdir. Yapılan performans ölçümleri, faaliyet raporları ve denetimler ile hesap verebilirlik sağlanacaktır. Hesap verebilirlik ile kaynakların yersiz ve yanlış kullanılması önlenerek, kaynakların amacına uygun olarak kullanılması sağlanacaktır. Bu şekilde kamuda stratejik yönetim ile mevcut kaynaklarının en iyi şekilde kullanılabilmesi ve kamu hizmetlerinin en etkin şekilde yürütülebilmesi sağlanacaktır.

Ülkemizde kamu yönetiminde stratejik yönetime geçiş süreci oldukça uzun ve birçok düzenlemeden oluşan bir süreci kapsamaktadır. Yasal zemini kalkınma planları, hükümet eylem planları, kanunlar, yönetmelikler ve birtakım rehberlerle oluşturulmuştur. Söz konusu düzenlemelerden biri de 5018 sayılı Kanundur. Bu Kanun ile mali yönetim sistemimize yeni bir anlayış getirilmiştir.

5018 sayılı Kanun, kamu maliyesinde saydamlık ve hesap verebilirliğin artırılmasını, çok yıllık bütçeleme anlayışına geçilmesini, stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemenin uygulanmasını, bütçenin kapsamının genişletilmesini ve bütçe sisteminin yeniden tanımlanmasını, yeni bir iç kontrol sisteminin oluşturulmasını, dış denetimin kapsamının genişletilmesini, kamu mali yönetimi ve kontrolü ile ilgili temel yetki ve sorumlulukların harcamacı kuruluşlara devredilmesini amaçlamaktadır. 5018 sayılı Kanun ile gelen stratejik yönetim anlayışının sayılan amaçları birbirini tamamlar niteliktedir. Stratejik yönetim anlayışının kamu idarelerinde uygulanabilmesi için tüm kamu idarelerinin çalışmalarını, bu amaçlar doğrultusunda yürütmeleri gerekmektedir.

Ülkemizde kamu idarelerinin neredeyse tamamı stratejik yönetim çalışmalarına başlamış, ancak uygulama süreci yavaş ve sorunlu bir şekilde işlemektedir. Kuşkusuz 5018 sayılı Kanun, Belediye, İl Özel İdaresi ve Büyükşehir Belediye Kanunları ile benimsenen yeni yönetim anlayışının gelişmesi, yerleşmesi, kamu kültürünün bu yönde değişimi zaman alacaktır.

Yapılan pilot çalışmalar neticesinde, kamu idarelerinde stratejik yönetimin başarıyla uygulanabilmesi için altyapı ve kapasitenin geliştirilmesi gerektiği, kamu personelinin stratejik yönetim süreci hakkında bilgilendirilmeleri gerektiği görülmüştür.

Ülkemizde kamuda stratejik yönetim çalışmaları, uzun yıllardır benimsenmiş kalıpların dışına çıkılmasını öngördüğü için tam anlamıyla destek görememektedir. Kamu yönetiminde amaçlanan bu kapsamlı değişimin başarılı olabilmesi için dikkat edilmesi gereken unsurlardan bazıları; değişim çabalarının tüm örgüt kademeleri tarafından benimsenmesi ve stratejik yönetim anlayışının kamu yönetimine uyumlu hale getirilmesidir.

Stratejik yönetimin gerekliliğinin ve bu amaçla gerçekleşecek değişimin idarenin tüm kademeleri tarafından paylaşılması çok önemlidir. Ancak bu denli önemli olan bu hususun kamu idarelerinde eksik olduğu açıkça gözlemlenebilmektedir.

İdarenin hedeflerine ulaşmasını sağlayacak olan stratejik yönetim, önemli ve köklü bir kültür ve anlayış değişikliği ile mümkündür. Bu anlayış ile kamu

sektöründe uzun yıllar devam eden ve kemikleşen yapılar değişmektedir. Dolayısıyla ilk yıllarda değişime direnç olması olağan karşılanan bir durumdur. Yaşanan sorunların gün geçtikçe giderileceği düşünülmektedir. Süreç çok dinamik bir süreçtir ve sürekli değişim halindedir.

Çalışmamızda kamu idarelerinde stratejik yönetime örnek olarak incelediğimiz Maliye Bakanlığı'nda birtakım eksiklikler ve aksaklıklar göze çarpmıştır. Ancak bu eksiklik ve aksaklıklardan öte Maliye Bakanlığı'nda stratejik yönetim anlayışına önem verildiği, stratejik bir yönetim bilinci oluşturulmaya çalışıldığı, çalışan ve idarecilerin stratejik yönetim sürecine inandıkları görülmüştür. Bu kapsamda Maliye Bakanlığı kamu sektöründe diğer tüm kamu idarelerinden ileri durumdadır. Stratejik yönetime geçişin sadece ilk yıllarında olunmasına rağmen Bakanlık tüm unsurları hayata geçirmiştir. İzleme ve değerlendirme raporları ve operasyonel planlar konusunda mevzuatta her hangi bir düzenleme ve yasal zorunluluk olmamasına rağmen uygulamaya başlamıştır. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı kendi operasyonel planını yaparak; performans yönetimini en alt düzeyde çalışan personele kadar indirmeyi başarmıştır. Bu durum ülkemizde kamu sektöründe bir ilktir. Ayrıca üç yıllık bir geçmişe sahip olan Bakanlık uygulamasının 2010 yılı itibariyle gelmiş olduğu durum, başarılı uygulama ülke örnekleri çerçevesinde oldukça iyi durumdadır.

Bu anlamda “hızlı ve kaliteli hizmet sunan, saydam ve hesap verebilir, öncü bir Maliye Bakanlığı” olmayı kendine vizyon edinmiş olan Bakanlığın benimseyerek uyguladığı stratejik yönetim anlayışı, tüm kamu idareleri için örnek bir modeldir. Söz konusu model, ülkemiz kamu mali yapısıyla uyumlu, stratejik yönetim anlayışını hayata geçiren ve iyi uygulamanın gelişerek devamını sağlayabilecek bir yapıda olması nedeniyle diğer kamu idarelerine örnek olabilecek niteliktedir.

Kamu idarelerinde stratejik yönetim sürecinde birtakım sorunlarla karşılaşıldığı ve sürecin yavaş işlediği bir gerçektir. Ancak uygulamadaki sorunlar sebebiyle stratejik yönetim anlayışından vazgeçilmemelidir. Stratejik yönetim anlayışının saydamlık, hesap verebilirlik, denetlenebilirlik, performans ölçümü gibi esasların kamu yönetimine sağlayacağı faydalar göz ardı edilmemelidir. Kamu idarelerinin idari ve hukuki yapılarının yeni yönetim anlayışına göre düzenlenmesi,

insan kaynakları yönetimine geçilerek bu alandaki politikaların yeniden gözden geçirilmesi, çalışanlara ve idarecilere stratejik yönetim sürecinin benimsetilmesi, vatandaş odaklı bir anlayışın edindirilmesi ile kamuda geçmişçi çok eski olmayan bu yönetim tekniğinin zamanla daha başarılı uygulanabilmesi sağlanacaktır. Kamu sektöründe stratejik yönetim sisteminin uygulanması ile idareler arasında ve idare içinde yıllar itibariyle karşılaştırma yapma imkanı doğacak, hesap verebilirlik ve saydamlık ilkelerinin yardımıyla oluşan rekabet hizmet kalitesinin sürekli artması yönünde kaldıraç rolünü üstlenecek; böylece, kamu yararı en üst seviyede gerçekleşmiş olacaktır.

KAYNAKÇA

Kitaplar:

- AKTAN, C., “Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, 1.Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2006.
- AKTAN, C.C., **2000’li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri: Stratejik Yönetim**, İstanbul: TÜGİAD Yayını, 1999.
- ARCAGÖK, M. S. ve ERÜZ, E., **Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sistemi**, İstanbul: Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayınları, 2006.
- BRYSON, J.M., **Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations**, Third Ed., CA: Jossey-Bass, 2004.
- BRYSON, J. M., **Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement**, San Francisco: Jossey-Bass,1995.
- DAVID, F.R., **Strategic Management: Concept and Cases**, Prentice Hall, NY, 2007.
- DİNÇER, Ö., **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, İstanbul: Beta Yayınları, 1997.
- DİNÇER, Ö. ve YILMAZ, C., **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Ankara: Başbakanlık Yayınları, 2003.
- EREN, E., **İşletmelerde Stratejik Planlama ve Yönetim**, İstanbul: Küre Yayınları, 1990.
- ERYILMAZ, B., **Kamu Yönetimi**, 2. Baskı, İstanbul: Erkam Matbaası, 2002.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., **Türkiye’nin İdari Yapısı**, Ankara, 1971.
- GÜRAN, M.C., **Kamu Hizmetlerinde Performans Ölçümü**, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 2005.
- HAMPTON, D. R., **Contemporary Management**, Tokyo: McGraw Hill, 1982.
- HUNGER, D. and WHEELEN, T.L., **Essentials of Strategic Management**, Upper Saddle River, NJ, 2007.
- JOHN, P. and ROBINSON, R., **Strategic Management: Formulation Implementation and Control**, USA: Mc Graw Hill Companies Inc, 2000.
- KOTEEN, J., **Strategic Management in Public and Non Profit Organizations**, New York: Praeger, 1991.
- MULGAN, G., **The Art of Public Strategy**, Chapter 2: What Is the Public Strategy?, Oxford University Pres, 2009.
- MUTLUER, M. K., ÖNER E. ve KESİK, A., **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**, Birinci Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007.

- MUTLUER, M.K., ÖNER E. ve KESİK, A., **Bütçe Hukuku**, 2.Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006.
- NADAROĞLU, H., **Kamu Maliyesi Teorisi**, 3.Baskı, İstanbul: Sermet Matbaası, 1978.
- OSBORNE, D. ve GAEBLER, T., **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector**, MA: Addison-Wesley, 1992.
- ÖZEN, A., **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2008.
- SAYGILIOĞLU, N. ve ARI, S., **Etkin Devlet Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi**, İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları, 2002.
- SÜRGİT, K., **Türkiye’de İdari Reform**, Ankara: TODAİE Yayını, 1972.
- The Treasury of New Zealand, **A Guide to the Public Finance Act**, 2005.
<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1989/0044/latest/DLM160809.html>.
- ÜZÜN, C., **Stratejik Yönetim ve Halkla İlişkiler**, İzmir: Dokuz Eylül Yayınları, 2000.
- The World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**, The World Bank, Washington D.C., 1999.
- TODAİE, **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, 2.Baskı, Ankara: TODAİE Yayını, 1965.
- TORTOP, N., **Yönetim Biliminin Temel İlkeleri**, Ankara: TODAİE Yayını, 1990.
- TORTOP, N. ve diğerleri, **Yönetim Bilimi**, Ankara: Bilim Yayınları, 1986.
- TOSUN, H. ve CEBECİ, U. A., **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Açıklama ve Karşılaştırmalı)**, Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları, 2006.
- TÜRK, İ., **Kamu Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş 2. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, 1996.
- ULUATAM, Ö., **Kamu Maliyesi**, 9.Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, 2005.
- ÜLGEN, H., MİRZE, S.K., **İşletmelerde Stratejik Yönetim**, 3.Baskı, İstanbul: Literatür Yayınları, 2004.

Makaleler:

- ACAR ÇİFTÇİ, Y., “Stratejik Yönetim Uygulamaları Süreklilik Gerektirir”,
Yönetim Danışmaları İnternet Sitesi,
<http://www.ydd.org.tr/tr/MakaleGoster.asp?makaleID=86> (erişim:
13.12.2010).

- ACAR, İ.A. ve ÇİÇEK H.G., “Denetimin Kamuyu Tökezletmesi: Kamu Mali Yönetimi Kontrol Yasasında Denetim”, **20.Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, Pamukkale Üniversitesi İ.İ.B.F.Maliye Bölümü, Ed: S.Sezgin, S.Yaraşır, F.Deyneli, E.Teke, s.353-373, 2005.
- AKTAN, C.C., "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması ve Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması", **Türk İdare Dergisi**, Haziran 1998.
- AYKAÇ, B., “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Ed: B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Ankara: Yargı Yayınevi, 2003.
- BARCA, M. ve BALCI, A., “Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabilir?”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 39, s. 29-50, 2006.
- BARUN, B., EKİNCİ, M. ve TEMİZEL, Ö, “Kamu Mali Yönetiminin Etkinliğinin Sağlanmasında Dış Denetimin Rolü”, **22.Maliye Sempozyumu**, Antalya, 2007.
- BİRCAN, İ., “Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon”, **Planlama Dergisi**, 42.Yıl Özel Sayısı, 2002.
- BECERİKLİ, S.Y., "Stratejik Yönetim Planlaması: 2000'li Yıllarda İşletmeler İçin Yeni Bir Açılım", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 33/3, s.97-110, 2000.
- BRYSON, J.M., “Strategic Planning and Management”, **Handbook of Public Administration**, Ed: B.G.Peters, J.Pierre, London:Cromwell Press, s.38-48, 2003.
- BAŞ, İ. M. ve ARTAR, A. (1991), İşletmelerde Verimlilik Denetimi, **Ankara: MPM Yayınları**: 435.
- CANDAN, E., “Kamuda İç Kontrol Algılamaları ve Uygulamadaki Sorunlar Hakkında Bir Değerlendirme-III”, http://icden.meb.gov.tr/digeryaziler/EkremCandan_ic_kontrol_2009%5B1%5D.doc (erişim:22.01.2010).
- CEDERBLUM, D. ve PEMERL, D. E. (2002), From Performance Appraisal to Performance Management: One Agency’s Experience, **Public Personnel Management**, Vol.31, No. 2.
- DURNA, U., EREN, V., “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 35, Sayı 1, 2002.
- ERGEN, Z., “Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Kavramsal Bir Yaklaşım”, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 16, Sayı 1, s.301-314, 2007.
- EKİNCİ, B. ve TOKER, M.C., “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 14, Sayı 1, Ocak 2005, s. 5-28, 2005.
- FİDAN, Y., “İşletme Vizyonu ve Stratejisi, Konya Ticaret Odası Yönetici Eğitim Merkezi Yönetim ve Organizasyon Seminer Notları”, Yayın No: 10, Konya, 1998.

- GÖKDEMİR, A., Kamu Kurumlarında Performans Bütçe Hazırlanması ve Hazırlanmasındaki Karşılaşılan Sorunlar”, <http://kisi.deu.edu.tr/ayhan.gokdemir/19.html> (erişim:10.01.2011)
- GÜÇLÜ, N., "Stratejik Yönetim", **Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi**, Cilt: 23, Sayı: 2, s.61-85, Ankara, 2003.
- GÜNER, S., “Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 446, s.61-78, 2005.
- GÜRER, H., “Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, **Sayıstay Dergisi**, Sayı: 63, s.91-105, 2006.
- KARAER, T., “Türkiye’de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No: 20, Sayı 1, s.59-76, 1987.
- KARAKAŞ, M., “Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Maliye Dergisi**, Sayı 154, Ocak-Haziran 2008.
- KESİK, A., “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:9, s: 94-114, 2005a.
- KESİK, A., “Yeni Kamu Mali Yönetimi Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçenin Uygulanabilirliği”, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu**, s.45-60, 2005b.
- KESİK, A., “Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Çok Yıllı Bütçeleme Uygulanabilirliği”, **Sosyo Ekonomi Dergisi**, s.127-142, Ocak Haziran 2005c.
- KESİK, A., “Türkiye’de Yeni Bütçeleme Süreci”, **Dış Denetim Dergisi**, s.27-36, 2010.
- KESİK, A. ve KIRAL, G., “Yeni Kamu Mali Yönetiminde Hesap Verebilirlik”, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, s. 153-172, 2009.
- KESTANE, D., “Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)”, **Maliye Dergisi**; Sayı 139; Ocak-Nisan 2002.
- KOLÇAK, M., “Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdikleri (5436 Sayılı Kanun Değişiklikleriyle)”, **Akademik Tarih Sosyal Bilimler Dergileri**, Cilt 7, Sayı 1, s.367-384, 2006. <http://e-dergi.atauni.edu.tr/index.php/SBED/article/viewFile/327/322> (15.09.2010)
- KÜÇÜK, Ş. , “Kamu Yönetiminde Performans Açığı”, 2007, http://www.alomaliye.com/2007/saban_kucuk_kamu_perf.htm (erişim: 02.04.2010)
- ÖZTÜRK, N., “Piyasa Başarısızlıkları”, **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Hakemli Öneri Dergisi**, cilt 6, sayı 21, s. 173-187, 2004.

- POISTER, T.H. and STREIB, G.D., “Strategic Management in the Public Sector”, **Public Productivity & Management Review**, Vol. 22, No. 3, March – 1999, s.308-325, 1999.
- POLAT, N., “Sayıştayın Denetim Kapasitesini Güçlendirme Projesi”, **Sayıştay Dergileri**, Ocak- Mart 2006, Sayı 60, s.35-60, 2006.
- SAĞ, H. B., “Planlamadan Kontrole Stratejik Yönetim Süreci”, **Strateji Bülteni**, s.14-18, Eylül-Ekim 2007.
- SÖYLER, İ., “Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 16, s.283-300, 2006.
- RAMAZANOĞLU, F. ve BAHÇECİ, B., “Örgütlerde Vizyon ve Misyona Kavramı”, **Doğu Anadolu Bölgesi Araştırmaları**, s.52-56, 2006.
- RAYNOR, M.E., “That Vision Thing: Do We Need It?”, **Long Range Planning** Vol. 31 No: 3, s.368-376, 1998
- ROBERTS, N.C. and JANICE M.M., “Strategic Management in the Federal Government”, **Handbook of Strategic Management Second Edition**, Ed: J.Rabin; G.J. Miller; W.B.Hildreth, M.Dekker, NY, s.561-593, 2000.
- SAKAL, M. ve ŞAHİN, E. A., “Kamu Kurumlarında Performans Ölçümü ve Sayıştay Denetimi İlişkisi: Türkiye’deki Düzenlemeler Bakımından Bir Değerlendirme”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 68, 2008.
- SCHICK, A., “The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not”, **OECD Journal on Budgeting**, Volume 3, No 2, 2003. <http://www.oecd.org/dataoecd/35/5/39168822.pdf>
- SÖYLER, İ., “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi?”, **Maliye Dergisi**, Sayı:152, 2007.
- YENİCE, E., “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi”, **Maliye Dergisi**, Sayı:150, 2006.
- YILMAZ, S., “Uluslararası Uygulamalar Kapsamında Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 34, 2010.
- YILMAZ, K., “Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Uygulaması”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 50-51, s.67-86, Temmuz-Aralık 2003.
- YILMAZ, O., “Bir Kamu Yönetimi Reformu İçin Strateji Seçenekleri”, **Planlama Dergisi**, Özel Sayı, DPT’nin Kuruluşunun 42.Yılı, s.21-30, 2002.

Diğer:**İnternet Kaynakları:**

ABD Sayıştayı (GAO) <http://www.gao.gov/>

ABD Yönetim ve Bütçe Ofisi (OMB) <http://www.whitehouse.gov/omb/>

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (2010), www.dpt.gov.tr.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Strategic Planning Organization (2010), www.sp.gov.tr

Dünya Bankası <http://www.worldbank.org/>

Hazine Müsteşarlığı (2010), www.hazine.gov.tr

İngiltere Hazine Bakanlığı (2010), http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_index.htm
(erişim: 06.05.2010)

Türkiye Büyük Millet Meclisi, “Bütçe Sürecinde Parlamentoların Değişen Rolü: İKÖPAB ve AB Üyesi Ülke Deneyimleri” Sempozyumu, http://www.tbmm.gov.tr/sempozyum/butce/sempozyumun_amaci.htm
(08.12.2010)

T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2010), <http://www.bumko.gov.tr/PEB/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D6F5E6C1B43FFF3642F2144BBDA75> (08.05.2010)

T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2010), <http://www.bumko.gov.tr/PEB/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D6F5E6C1B43FF58DCB41B038C3F0E> (erişim:04.05.2010)

T.C. Maliye Bakanlığı (2010), www.maliye.gov.tr

T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, <http://www.bumko.gov.tr/KONTROL/Genel/Default.aspx?F6E10F8892433CFFAAAF6AA849816B2EF6AF944CADC1F2DC3> (01.05.2010)

T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı (2010), www.sgb.gov.tr

Yeni Zelanda Hazine Bakanlığı (2010), <http://www.treasury.govt.nz/statesector/soes>
(erişim:05.05.2010)

Yeni Zelanda Hazine Bakanlığı (2010), <http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/wp/2001/01-25/04.htm> (erişim: 05.05.2010)

Tezler:

- ÖZ, A.E., **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Kapsamında Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinin Karşılaştırmalı Olarak Analizi**, Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2008.
- ERDOĞAN, S., **İç Kontrol Sistemi: Kamu İktisadi Teşebbüsleri İçin İç Kontrol Modeli Önerisi**, Planlama Uzmanlığı Tezi, DPT, Ankara, 2009.

Raporlar:

- 178 Sayılı Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 13/12/1983.
- 1982 Anayasası, 18/10/1982.
- 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003.
- British Council Türkiye, **Birleşik Krallıkta Kamu Yönetimi Reformları (1979 – 2008)**, Ankara, 2008.
- CABINETT OFFICE, "Guide to the Centre of Government", **Part III: The Modernisation Agenda**, <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/roleofcentre/modagenda.htm#psa> (erişim: 08.05.2010)
- COSO, "Internal Control: Integrated Framework", **American Institute of Certified Public Accountants**, New Jersey, 1994.
- DPT, **Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu**, 1.Basım, Ankara, 2003.
- DPT, **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, 2. Basım, Ankara, 2006a.
- DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)**, Ankara: DPT Yayını, 2006b. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf> (erişim: 01.03.2010)
- DPT, **Stratejik Yönetim Araştırması Raporu**, 2006c http://www.sp.gov.tr/documents/Stratejik_Yonetim_Arastirmasi_Raporu.pdf (erişim: 05.03.2010)
- DPT, **Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik**, 2006d, www.sp.gov.tr/documents/SPYonetmelik.doc (erişim: 05.03.2010)
- ERKAN, V., **Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması Ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler**, Ankara: DPT Yayınları, 2008. www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/3330/sp.pdf, 23.02.2010.
- GAO, **The Government Performance and Results Act**, Governmentwide Implementation Will Be Uneven, GAO/GGD-97-109, 1997. <http://www.gao.gov/archive/1997/gg97109.pdf> (erişim: 23.01.2010).

- GILMOUR, J.B., **Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance**, OECD Journal on Budgeting, (Volume 7 No 1), 2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/46/48/40008477.pdf>, (erişim: 13.03.2009).
- HM Treasury, "Outcome Focused Management in the United Kingdom", **General Expenditure Policy**, http://www.hm-treasury.gov.uk/d/GEP_outcome_focused_management.pdf (08.05.2010)
- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik (2006).
- Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, "ABD'de Bütçeleme Sistemi", Ankara, 2007, <http://www.sgb.gov.tr/StratejikYonetim/Stratejik%20Ynetim/Forms/AllItems.aspx?RootFolder=/StratejikYonetim/Stratejik%20Ynetim/Performans%20Programi/Belgeler&FolderCTID=&View={FA1A39C9-C13B-4AD7-807A-2373A30DB315}> (erişim: 12.05.2010)
- NOMAN, Z., **Experiences in Utilizing Performance Information in Budget & Management Processes**, Draft Case Study United Kingdom, OECD, 2006. <http://www.oecd.org/dataoecd/7/59/37505392.doc> (erişim:16.05.2010)
- OECD, **Performance Budgeting in OECD Countries**, 2007, www.bmf.gv.at/Budget/.../OECD_Studie_Performance_Budgeting.pdf (erişim: 23.01.2010)
- OECD, **Government Reform: of Roles and Functions of Government and Public Administration New Zealand - Country Paper**, <http://www.oecd.org/dataoecd/48/39/1910905.pdf> (erişim:06.05.2010)
- OMB, **Program Assessment Rating Tool Guidance**, 2008, http://www.whitehouse.gov/omb/assets/performance_pdfs/part_guid_2008.pdf, (erişim: 05.03.2010).
- OMB, "Preparing and Submitting a Strategic Plan", **Circular A-11**, 2009a, http://www.whitehouse.gov/omb/assets/a11_current_year/s210.pdf (erişim: 15.03.2010)
- OMB, "Preparing and Submitting Performance Budgets", **Circular A-11**, 2009b, http://www.whitehouse.gov/omb/assets/a11_current_year/s220.pdf (erişim: 15.03.2010)
- OMB, "Preparing and Submitting The Annual Performance Report", **Circular A-11**, 2009c, http://www.whitehouse.gov/omb/assets/a11_current_year/s230.pdf (erişim: 17.03.2010)
- ORAL, E., **Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme**, Yayınlanmamış Araştırma Raporu, Ankara: Maliye Bakanlığı, 2005.
- Public Audit Act** (2001), <http://www.oag.govt.nz/about-us/docs/public-audit-act-2001.pdf> (erişim:06.05.2010)
- T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı**, 2003, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep.pdf>. (erişim: 05.03.2010)

- T.C. Maliye Bakanlığı, **2008-2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planı**, Ankara, 2008.
- T.C. Maliye Bakanlığı, **Maliye Bakanlığı 2008 yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, 2009a.
- T.C. Maliye Bakanlığı, **Maliye Bakanlığı 2010 yılı Performans Programı**, 2009b, <http://www.sgb.gov.tr/StratejikYonetim/Raporlar/Performans%20Programlar%C4%B1/2010%20YILI%20MAL%C4%B0YE%20BAKANLI%C4%9EI%20PERFORMANS%20PROGRAMI.pdf> (erişim: 10.04.2010)
- T.C. Maliye Bakanlığı, **Maliye Bakanlığı 2009 yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, 2010.
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2004), “**Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu**”, Ankara.
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Performans Programı Hazırlama Rehberi**, 2009, <http://www.bumko.gov.tr/PEB/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D6F5E6C1B43FF0AF8E5B15417B0B5> (erişim: 10.04.2010)
- T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, **Stratejik Plan Çalışması Temel Bilgilendirme Belgesi**, 2006a. <http://www.sgb.gov.tr/StratejikYonetim/Stratejik%20Ynetim/Stratejik%20Planlama/Belgeler/Faydal%C4%B1%20Belgeler/Stratejik%20Plan%20%C3%87al%C4%B1%C5%9Fmas%C4%B1%20Temel%20Bilgilendirme%20Belgesi.pdf> (erişim: 05.03.2010)
- T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, **Stratejik Yönetim Sistemi Projesi**, 2006b, http://www.sgb.gov.tr/StratejikYonetim/Projeler/Stratejik%20Yönetim%20Sistemi%20Projesi/STRATEJİK%20YÖNETİM%20SİSTEMİ%20PROJESİ_Model%20ve%20Yazılım.pdf (erişim: 05.04.2010).
- T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, **Performans Esaslı Bütçeleme Modeli**, Yayınlanmamış Rapor, 2007a. <http://www.sgb.gov.tr/StratejikYonetim/Stratejik%20Ynetim/Forms/AllItems.aspx?RootFolder=/StratejikYonetim/Stratejik%20Ynetim/Performans%20Programı/Performans%20Programı%20İle%20İlgili%20Dökümanlar&FolderCTID=&View={FA1A39C9-C13B-4AD7-807A-2373A30DB315}> (erişim: 05.04.2010)
- T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, **2008-2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planı Nasıl Hazırlandı?**, 2007b. <http://www.sgb.gov.tr/StratejikYonetim/Stratejik%20Ynetim/Forms/AllItems.aspx?RootFolder=/StratejikYonetim/Stratejik%20Ynetim/Stratejik%20Planlama/Stratejik%20Plan%20Hazırlık%20Süreci&FolderCTID=&View={FA1A39C9-C13B-4AD7-807A-2373A30DB315}> (erişim: 07.04.2010)
- T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, **2009 yılı Birim Faaliyet Raporu**, Ankara, 2010.
- The Treasury of New Zealand, **Putting It Together: An Explanatory Guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System Chapter 3 - Planning and Budgeting**, <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/publicfinance/pit> (erişim:10.04.2010)

YILMAZ, O., **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler, Ülke Deneyimleri**, Ankara: DPT, 2001 Yayınları, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/> (erişim: 13.05.2010)

Sunumlar:

BİNGÖL, N., **“Kamu Kuruluşlarında Stratejik Yönetim”** Sunumu, 24 Mayıs 2006. strateji.erciyes.edu.tr/egitim/5018egitim/nbingol.ppt (erişim:15.11.2010)

DOROTINSKY, B., **“Public Financial Management Reforms Trends and Lessons”** Adlı Sunumu, The World Bank, İstanbul, 2005a.

DOROTINSKY, B., **“Medium Term Expenditure Framework: Lessons”** Adlı Sunumu, The World Bank, İstanbul, 2005b.

KARAASLAN, E., **“Stratejik Planlama”** Sunumu1, <http://www.erkankaraarslan.org/slayt/> (erişim:25.01.2011)

KARAASLAN, E., **“Performans Programı Diğer Hususlar”** Sunumu2, <http://www.erkankaraarslan.org/slayt/> (erişim:25.01.2011)

KESİK, A., **“Stratejik Plan Bütçe İlişkisi”** Sunumu, http://www.calisma.gov.tr/article.php?article_id=894 (erişim: 06.04.2010)

KESİK, A., **“Türk Kamu Mali Yönetiminde Yerinden Yönetim İlkesi ve Harcamacı Kuruluşların İdari Kapasitelerinin Geliştirilmesi”** Sunumu, İstanbul, 2005d, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/turkeysymposium/16%20Ahmet%20Kesik.ppt> (erişim:01.11.2010)

ÖZER, H., **“Performans Denetimi”** sunumu, 4.3.1992 tarihinde yapılan Performans Denetimi Konferansı, 1992.

YILMAZ, A., **“Ülke ve Kamu Kurumları Düzeyinde Strateji Yönetimi”** adlı sunumu, 2008, www.sp.gov.tr/documents/UlkeveKamuKurumlariDuzeyindeStratejiYonetimi.pdf. (erişim: 05.03.2010)

YILMAZ, Y., **“Stratejik Yönetim Süreci ve Unsurları”** adlı sunum, <http://www.slideshare.net/yyilmaz/stratejik-yonetim-sreci-ve-unsurlar> (erişim: 12.12.2010)

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler:

Adı ve Soyadı: Nazife DEMİRHAN

Doğum Yeri: Ankara

Doğum Yılı: 1980

Medeni Hali: Evli

Eğitim Durumu:

Lise: Ankara Başkent Süper Lisesi (1993-1997)

Lisans: Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. İşletme Bölümü (1997-2001)

Yüksek Lisans: Süleyman Demirel Üniversitesi Sos. Bil.Ens. Maliye Bölümü (2007-)

Yabancı Dil ve Düzeyi:

İngilizce, KPDS C (72)

İş Deneyimi:

2002-2004: Balıkesir Üniversitesi Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı – Memur

2004-2007: Gelir İdaresi Başkanlığı – Gelir Uzmanı

2007- : Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı – Maliye Uzmanı