

STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

Mesut HASTÜRK
Muhasebat Kontrolörü

I. GİRİŞ

Kamu yönetimi konusunda, uluslararası alanda saydam, hesap verilebilir, katılımcı, performans yönetimine dayalı ve iyi yönetim ilkeleri doğrultusunda gelişen yeni kamu yönetim anlayışı hakim olmaya başlamıştır.

Ayrıca gelişmişlik düzeylerine göre farklı özellikler göstermesine rağmen, ülke ekonomilerinde yaşanan ekonomik ve mali sorunlar, kamu harcamalarının artırılması yönünde devletler üzerinde baskı oluşturmuş, artan baskılar kuşkusuz hükümetlerin kamu harcamalarını artırması ve artan kamu harcamalarının finansmanını da artan vergiler, borçlanma ya da emisyonla sağlanmasına neden olmuştur.

Kamu harcamalarında artış sonucunu doğuran ekonomik gelişmeler, ülkelerin kamu mali yönetim sistemlerinin sorgulanması ve sonucunda da reform çabalarını beraberinde gündeme taşımıştır. Sorunlara çözüm getirebilmek için ülkeler, sorunun odak noktasını meydana getiren kamu mali yönetim sistemlerini değiştirmeye yönelmişler, bu kapsamda kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi, kaynak kullanım kapasitesinin artırılması, kaynak kullanımında etkililik, verimlilik ve tutumluluğun sağlanması, siyasi ve yönetsel hesap verme mekanizmaları ile mali saydamlığın geliştirilmesine yönelik uygulamalar hız kazanmıştır.¹

OECD raporlarında, kamu harcama sisteminde etkinliğin sağlanması için, çok yıllık bütçeleme, gerçekçi ekonomik varsayımlar, yukarıdan aşağıya bütçeleme, bütçenin saydamlığı, sonuçlara odaklanma, girdiler üzerindeki merkezi kontrollerin azaltılması gerektiği belirtilmektedir.

Kamu mali yönetimi alanında yaşanmakta olan en önemli değişikliklerden birisi de, merkezden yönetimi esas alan kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışından, yetki ve sorumluluk dağıtımı ile kaynakların yerinden yönetimini esas alan mali yönetim ve çıktı-sonuç esaslı performans esaslı bütçeleme anlayışına geçilmesidir.

Bu doğrultuda birçok gelişmiş ülke kamu mali yönetim ve bütçeleme sistemlerinde önemli yapısal değişikliklere gitmiştir. 1980'li yılların sonlarında Yeni Zelanda ve Avustralya, 1990'lı yıllarda İsveç, Amerika Birleşik Devletleri, Finlandiya, İngiltere, Danimarka, Hollanda, Kanada ve Fransa, 2000'li yılların başlarında ise Avusturya, İsviçre ve Almanya performans esaslı bütçelemeye geçiş yönünde düzenlemeler yapmıştır.²

Kamu mali yönetim alanında dünyada yaşanan bu gelişmelere paralel olarak, kamu mali reformu kapsamında hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetiminde mali disiplin, hesap verebilirlik ve mali saydamlık hedeflenerek kamu kaynaklarının etkili, verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamak üzere Türkiye'de de stratejik planlamaya ve performans esaslı performans esaslı bütçelemeye geçiş öngörülmüştür.

Farklı bir bakış açısıyla özel sektörün iyi yönetim uygulamalarının kamu alanında da uygulanmaya başlandığı bir değişim dönemi ve geçiş süreci yaşanmaya başlanmıştır.

Yazıda 5108 sayılı kanuna göre uygulanmaya başlanan olan stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme ve bunların Türkiye uygulamasından bahsedilecektir.

¹ Ertan ERÜZ, "Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme" 20. Türkiye Maliye Sempozyumu "Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma", Pamukkale Üniversitesi İİBF Yayın No:1.

² Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak), Aralık 2004, S. 2.

II. BÜTÇE

A- BÜTÇENİN GELİŞİMİ VE BÜTÇE KAVRAMI

Bütçe, ilk olarak İngiltere’de doğmuştur. Bütçe Latince kökenli bir kelimedir. Latince “bulga” kelimesinin karşılığı, devletin gelir ve giderleri için bir kab olarak kullanılan para çantası “money bag”, kamu kesesi “public purse”, küçük deri çanta, torba ve çekmece anlamında kullanılmakta, eski Fransızcadaki “bouge “ ya da “bougette” kelimesiyle eş anlam taşımaktadır. ³

Bütçenin tanımlamalarında hizmet edeceği amaç, nitelikleri, işlevleri ve ilkeleri dikkate alınarak birbirinden pek çok farklı bütçe tanımı yapılmıştır. Aşağıda bazı bütçe tanımları verilmiştir.

-Bütçe, topluca ödeme yöntemiyle sunulacak olan kamu hizmetlerinin ve bunların maliyetlerinin karşılanması yollarının bir listesidir. ⁴

-Bütçe, Devletin belli bir dönemde yapacağı masrafları ve toplayacağı gelirleri gösteren ve yasama organından çıkan belgedir. ⁵

-Bütçe Devlet, il, belediye, kamu hükmi şahısları ile yarı resmi yada özel teşekkül ve toplulukların, belli bir dönem içerisindeki gelir ve giderlerinin tahmin eden ve bunların yapılmasına önceden izin veren bir kanun, nizamname, kararname veya idari bir tasarruftur. ⁶

-Bütçe, esas itibariyle gelir ve gider takibinin bir denklik düzeni içinde yapıldığı belgeye verilen ad olmaktadır. ⁷

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nda bütçe “Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge” olarak tanımlanmıştır.

Ülkemizde ilk kez Tanzimat devrinde dilimize giren bütçe kelimesi daha önce “Muvazene-i Umumiye Lahiyası” veya “ Muvazene Defteri” adıyla kullanılmış ve Cumhuriyet döneminde ilk defa 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanununda bütçe terimine yer verilmiştir. Bütçe 1927 tarihli 1050 sayılı kanunda “Devlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren kanun” ve kamu mali yönetimini yeniden düzenleyen 5018 sayılı kanunda “Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge” olarak tanımlanmıştır.

B- BÜTÇELEME SİSTEMLERİ

Kamusal harcamalarının devlet faaliyetlerin değişimine ve ekonomik gelişmelere bağlı olarak sürekli artış göstermesi, kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin önemi artırmıştır. Devletin faaliyet alanının genişlemesi ile birlikte kamu harcamaları ve bu harcamaları finanse eden en önemli araç olan vergilerin tahmin edilmesi önem kazanmıştır. Kamu harcamaları ve bu harcamaların finansman kaynağı olan vergilerin yasama organınca izin verilen bir metinde yer alması bütçe metninin düzenlenmesi gereğini ortaya koymuştur.

Bütçe metni gelişen kamu faaliyetleri ile birlikte farklı ülkelerde farklı bütçe sistemleri çerçevesinde hazırlanmıştır. Bütçe sistemleri;

- Klasik Bütçe Sistemi,
- Devri Bütçe Sistemi,
- Sıfır Tabanlı Bütçe Sistemi,
- Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi,

³ Nihat EDİZDOĞAN, Kamu Bütçesi, Ekin Kitabevi Yayınları, 4. Baskı, Bursa 1998.

⁴ Kenan BULUTOĞLU; Kamu Ekonomisine Giriş, Sermet Matbaası, İstanbul 1977.

⁵ Özhan ULUATAM; Kamu Maliyesi, Genişletilmiş 5. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara 1977.

⁶ Nihat SAYAR; Kamu Maliyesi, Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı 5. Baskı, İstanbul 1974.

⁷ Metin ERDEM, Doğan ŞENYÜZ, İsmail TATLIOĞLU, Kamu Maliyesi, Ekin Kitabevi, 2. Baskı, Bursa 1998,S. 283.

-Performans Esaslı Bütçe Sistemi'den oluşmaktadır.

Aşağıda bu bütçe sistemlerinden özet halde bahsedilecektir.

1. Klasik Bütçe Sistemi

Geleneksel bütçe sisteminde denilen ve bütçe sistemlerinin en eskisi olan sistemde kamu giderlerinin öncelikle idari-siyasi kuruluşlara göre dağıtıldığı; daha sonra her kuruluş bütçesinin harcama kalemlerinin belirlendiği, bir yıllık esasa göre hazırlanıp uygulanan bütçe sistemi geleneksel, bir diğer adıyla idari bütçe sistemidir.

Girdi esaslı olan klasik bütçe sisteminde, her bir harcamacı kuruluşun bütçesi bölümlere ayrılmakta; her bölüm içindeki maddeler de harcama kalemlerinin tahmini tutarları belirtilmekte; maddelerin toplamı bölümleri; bölümlerin toplamı ise kuruluşun bir yıllık gider tahminlerini vermektedir. Toplam ödenek tutarı, kuruluşun bir yıl boyunca istihdam edeceği üretim faktörlerine ödemesi gereken bedellere ilişkin harcama yapma iznidir; karşılığında gerekli tutarda gelirin bulunması sonucunda harcamacı kuruluşun, yapması beklenen kamu mal ve hizmetini üretip sunacağı varsayılır. Kısaca, klasik bütçe sisteminde, hizmet miktarı ile bağlantı kurulmadan, faaliyetin mali yönü ortaya konur; yani sadece girdilerin satın alma veya kiralanma bedelleri ile finansman kaynakları dengelenmeye çalışılır.

Harcama kalemlerine (bir kamu hizmetinin üretiminde kullanılan girdilere) göre sınıflandırmada, her bakanlık ya da daire için önerilen harcamalar bütçede madde madde sıralanır. Örneğin şu kadar görevli için bu kadar maaş ya da ücret; şu kadar otomobil, makine, malzeme için şu kadar harcama vb. harcamanın hangi işe harcanacağı ya da ne gibi bir yarar sağlayacağı önem taşımaz. Önemli olan personel ya da satın alınan malzeme için harcanacak paradır. Ağırlık, harcanan paranın miktarı ve bunun muhasebe kayıtları ile sıkı bir denetiminin sağlanması üzerinde yoğunlaşmıştır. Dolayısıyla, harcamalar yapılan işler yerine alınan şeylere (girdilere) göre ayrılmakta, her bir programın kaç mal olduğu bilinmemekte, ancak girdilere ne kadar harcama yapıldığı öğrenilebilmektedir. Bu bakımdan, sadece girdileri esas alması klasik bütçe sisteminin en büyük özelliğini teşkil eder.⁸

Klasik bütçe görüşünün temelinde, devletin ekonomiye müdahale etmemesi ve kamu hizmetlerinin çok sınırlı düzeyde kalması yatmaktadır. Bütçe denklığı büyük önem taşımakta olup yalnızca bütçe açıkları değil, aynı zamanda bütçe fazlaları da ekonominin doğal dengesi açısından sakıncalı görülmüştür. Bütçe ödeneklerinin verilmesinde; kamu hizmetlerinin miktarı ve nitelikleri değil, hizmetleri yapacak kuruluşların ihtiyaçları önemlidir.⁹

2. Devri Bütçe Sistemi

Günümüzde kamu maliyesinin, ülkenin ekonomik durumuna fazla bağlı bulunması, vergi ve bütçe ile ilgili olmak üzere alınacak önlemlerin de ülke ekonomisi bakımından gittikçe artan bir önem kazanmasına neden olmaktadır. Klasik maliyenin bütçe denklığını sıkı bir şekilde düşünmesi ve sınırlarını belirleyememesi dolayısıyla, bütçenin yıllık dengesini sağlamaya çalışan bir mali politikanın başarısız olduğu kanaati ortaya çıkmıştır.¹⁰

Devri bütçelerde, ekonomik hayattaki devri hareketleri, gelişmeleri yakından izlenerek, birbirini izleyen bütçelerin ekonomideki etkileri ortaya konur. Bütçelere verilen bu tür süre ile yine ekonomik denge düzeltilir. Ekonomik hayatın refah dönemlerinde sağlanan bütçe fazlaları ile ekonominin depresyon zamanındaki açığı kapamak olasıdır.¹¹

3. Sıfır Tabanlı Bütçe Sistemi

Sıfır tabanlı bütçeleme, kamu bütçelemesine ilişkin bir yaklaşım olup her yılın bütçe işlemleri kendi bünyesi içinde yargılanmakta, geçmiş yılların politikalarına ya hiç önem verilmemekte veya geçmiş uygulamalarla çok az bağlantı kurulmaktadır.

⁸ EDİZDOĞAN, a. g. e. S. 148.

⁹ Abdurrahman AKDOĞAN, Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, 10. Baskı, Ankara 2005. S. 355.

¹⁰ AKDOĞAN, a. g. e. S. 356.

¹¹ Gülay COŞKUN, Devlet Bütçesi-Türk Bütçe Sistemi, Turhan Kitabevi, 3. Baskı, Ankara 1991, S. 22.

Tüm faaliyet ve harcamaların temel gerekçesini yeniden ve baştan belirlemektir. Yapılan şey, bütçedeki her harcama maddesinin değerlemesini yapmak, bütçedeki her harcama alternatiflerini birbirleriyle kıyaslamak ve program ve faaliyetleri belirlemektir. Yani, hiçbir harcama kalemi her bütçede otomatik olarak yer almamakta, her biri diğer harcama kalemlerine kıyasla nispi öncelik ışığı altında yeniden gözden geçirilmektedir. Bunun içindir ki sıfır esaslılık temeldir. Bütçeleme süreci ise; organizasyon içindeki her faaliyetin bir karar paketi olarak hazırlanmasını, bu karar paketleri arasında öncelikli olanların sistematik bir şekilde sıralanarak belirlenmesini, böylelikle fonların daha uygun alanlara tahsisini sağlayan planlamadır.

Sıfır tabanlı bütçe sistemi, her yöneticinin tüm bütçe taleplerini sıfırdan başlayarak en küçük ayrıntısına kadar incelenmesini, organizasyon içindeki her faaliyetin bir karar paketi hazırlanmasını, bu karar paketleri arasında öncelikli olanların sistematik bir şekilde sıralanarak belirlenmesini, böylelikle fonların daha uygun alanlara tahsisini sağlayan planlama bütçeleme sürecidir.

Sıfır tabanlı bütçe sistemi de, diğer bütçeleme teknikleri gibi, kaynakların etkin kullanımını amaçlayan çağdaş bütçe tekniklerinden biridir.¹²

4. Planlama Programlama Bütçe Sistemi

Hükümetin sınırlı bütçe olanaklarını, çeşitli programlar arasında maksimum fayda sağlayacak biçimde ayırması gerektiği görüşü, önemle savunulmaktadır. Bu nedenle, birçok ülkede klasik bütçe yerine program bütçe anlayışı benimsenmiştir. Gerçekten, yıllık klasik bütçelerle devletin faaliyetlerinin fayda ve maliyetlerini saptama olanağı da yoktur.

Program bütçe uygulaması, maliye fayda analizlerine büyük önem vermekte olup, bütçe olanaklarının en etkin düzeyde kullanımı bakımından mevcut alternatifler arasından en uygununun seçimini zorunlu kılmaktadır.¹³

Çünkü kamu yatırımlarının faydaları genellikle çok uzun senelere ya da gelecek nesillere kadar yayılır. Öte yandan, klasik bütçe anlayışı devletin ekonomik faaliyetlerinin temel amacını da açık bir biçimde ortaya koymamaktadır. Program bütçe yaklaşımı ise, bu amaçları gerçekleştirecek programlarla ilgili olduğundan, amaçlar arasında ulusal önceliklere uygun olarak bir sıranın saptanmasına bile uygun düşmektedir.

Gerçekten klasik bütçe ile, kaynak ayırımında etkinliğin sağlanması düşünülemez. Dolayısıyla, program bütçe ile bilimsel bazı yöntemler kullanıldığından, kaynak ayırımında etkinliğin sağlanması daha kolay olmaktadır.

Program bütçe tekniğinde ödenekler belli bir takım işlerin yapılması için verilmektedir. Bu anlayışta, hizmetleri görececek olan örgütler ve bunların kadrosu, personeli arka plana itilmiştir. Yapılacak hizmetler nitelik ve miktarları belirtilerek ön plana alınmıştır. Hizmetler bazı faaliyetlerin yapılması ile görülecektir. Bu faaliyetlerin yapılması için gerekli harcama tutarları hesaplanır ve ödenekler ona göre tahsis edilir. Program bütçe anlayışında, belli bir hizmet programının gerçekleştirilmesi ön plana çıktığından bu amaçla kullanılacak örgüt personel ile araç ve gereçler hizmetin bir fonksiyonu haline gelmiştir. Yapılacak iş değiştiği zaman, hizmetin girdilerinin de değiştirilmesi gereklidir. Bu bütçeleme anlayışının uygulanması için her şeyden önce, idareden gerçekleştirilmesi istenen amaçların çok iyi belirtilmesi gereklidir.¹⁴

5. Performans Esaslı Bütçe Sistemi

Devletin yüklendiği görevleri yerine getirebilmesi bakımından gerçekleştirdiği hizmetler ile bunların birim maliyetlerinin önem kazandığı bir bütçeleme sistemidir. Mal ve hizmet üretimi yapmaya yönelik kamu kuruluşlarının, faaliyetlerinin etkinliğinin ölçülmesi güdülen amaç olup, üretim maliyetinin düzeyi ile üretim miktarı arasındaki ilişki önem taşımaktadır.¹⁵

¹² AKDOĞAN, a. g. e. S. 361.

¹³ AKDOĞAN, a. g. e. S. 360.

¹⁴ BULUTOĞLU, a. g. e. S. 173-174.

¹⁵ AKDOĞAN, a. g. e. S. 358.

Kamu hizmetlerinde verilen ödeneklerden en yüksek hizmet çıktısının elde edilmesini sağlamak amacıyla geliştirilen bir tekniktir. Amaçların gerçekleştirilmesi için önerilen programların maliyetlerini ve her program altında yerine getirilen işleri ölçen kantitatif verilerin gösterildiği bir bütçedir. Bu tip bütçede, çalışma programlarına ve hizmetlere ağırlık veren, özel fonksiyonların gerektirdiği üretim araçlarını tam ve doğru şekilde yansıtan ve faaliyetlerin başarılabilmesi için örgütsel sorumluluklar belirlenmektedir. Performans esaslı bütçe, ana amaç ve hedefleri ile programların maliyetleri üzerinden gerektirdiği ödenek miktarını ve her program içinde yapılacak işlerin, faaliyetlerin ve üretilecek maddelerin, birim maliyetleri üzerinden hesabını belirtmektedir.

II. STRATEJİK PLANLAMA KAVRAMI

A-STRATEJİ KAVRAMI

Strateji kavramı, Türk Dil Kurumu Türkçe sözlüğünde, önceden belirlenen bir amaca ulaşmak için tutulan yol olarak açıklanmıştır.

Strateji kavramı belirlenen hedeflere ulaşmak için, temel amaçlar, gayeler veya hedefler ve önemli politikalar, planlar bütünüdür. Strateji gelecekle ilgilidir. Günümüzde özel kesim açısından bakıldığında iyi yönetim ilkeleri başarılı bir şekilde uygulanmakta ve stratejik yönetim kavramı da yeni uygulamalar kapsamında ortaya çıkmaktadır. Özel kesim işletmeleri açısından bakıldığında stratejik yönetimin en genel tanımı bir işletmenin hedef ve amaçlarını tanımlayarak bu amaçlara ulaşabilmek için gereken kaynaklarını bu yönde kullanmasıdır ve stratejik yönetim, bir işletmenin uzun dönemli performansını tanımlayan yönetsel kararların ve faaliyetlerin uygulanmasıdır. Bunlar, çevresel izleme, strateji oluşturma (stratejik ya da uzun dönemli planlama) strateji araçlarını değerlendirme ve kontrolü içermektedir. Stratejik yönetim çalışmaları bu nedenle işletmenin güçlü ve zayıf yönlerini açığa çıkaran çevredeki fırsat ve tehditlerin değerlendirilmesi ve izlenmesi üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Strateji kamu kuruluşları açısından işbölümündeki yerini ve halka yönelik hizmetini iyileştirmek ya da diğer kuruluşların üretkenlik ve verimlilik düzeyine göre geri kalmamak, etkin olmak, iyi durumun sürekliliğini sağlamak ve oransal olarak üstünlük sağlamak amaçlarını da içermektedir.¹⁷

B- PLANLAMA KAVRAMI

Türkçe sözlükte planlama kavramı planlamak işi ve hükümet tarafından ulaşılabilecek amaçları belirleyen, tarım, ulaşım, sanayi vb. kesimlerdeki artış ölçüsünü tespit eden ve uygulanması gerekli çareleri önceden gösteren ekonomik, sosyal programın belli süreler için hazırlanması işi olarak açıklanmıştır.

Planlama gelecek yönelimli bir kavramdır. Bireylerin ya da örgütlerin gelecekte ne yapacaklarına önceden karar vermelerini içerir. Ne yapılacak, ne zaman yapılacak, nasıl yapılacak, kim yapacak gibi sorulara önceden yanıt verilmesidir.

Planlama diğer yönetim süreçlerinin önünde yer almakta, bu özelliğiyle etkili bir planlama, diğer yönetim süreçlerine de önemli katkıda bulunmaktadır.¹⁸

Planları temel alınan ölçütlere göre farklılaştırmak mümkündür. Planları;

-Uzun, Orta ve Kısa Vadeli Planlar: Planların zaman boyutundan yapılan bir ayrımıdır. Uzun vadeli planlar örgütlerin uzun vadede izleyeceği temel amaç ve stratejileri kapsar. Genellikle beş yıl üzerindeki planlar uzun vadeli plan olarak, uzun vadeli planların uygulamaya yönelik açılımları olan bir ila beş yıl arasındaki planlar orta vadeli ve bir yıl ya da daha kısa vadeli olanlar ise kısa vadeli plan olarak adlandırılmaktadır.

¹⁶ Fusun ÇINAR ALTINTAŞ, “Strateji Geliştirme Süreci İçerisinde Stratejik Başarı Unsurlarının Değerlendirilmesi” <http://euspk. ege. edu. tr/docz/paword4. doc>

¹⁷ Hikmet TOSUN, A. Uğur CEBECİ, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara 2006, S. 233.

¹⁸ Osman YILMAZ, Kamu Maliyesine Yeni Bakış (Stratejik Planlama ve Kamusal Örgütlerde Esneklik Arayışları), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2006, S. 144.

-Konusuna Göre Planlar: Planlar konusuna göre de ayrıma tabi tutulabilmektedir. Örneğin insan kaynakları planı, mali plan, üretim planları gibi planlar konu bazında ayrıma tabi tutulmuş plan örnekleridir.

-Stratejik Plan-Taktik Planlar: Örgütün orta ve uzun vadede nereye varmak istediğini içeren planlar stratejik planlardır. Taktik planlar ise uygulamaya dönük plan yaklaşımıdır.¹⁹

Ülkemizde planlama konusunda yaklaşımlar Cumhuriyetin kurulması ile sanayileşme üzerine planlar yapılarak başlamış ve sanayi planları sonrasında, planlama işlevinin yerine getirilmesi ve planların yapılması ve uygulanmasını sağlamak üzere 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuş ve Yüksek Planlama Kurulu oluşturulmuştur. Planların hazırlanması ve uygulama süreci ilk kez 1961 Anayasası'nda düzenlenmiştir.

Planlı dönemde uzun vadeli kalkınma stratejisi olarak 1963-1977 yılları arasında 15 Yıllık Birinci Uzun Vadeli Kalkınma Stratejisi, 1973- 1995 yılları arasında 22 Yıllık İkinci Uzun Vadeli Kalkınma Stratejisi ve 2001-2003 yılları arasında uygulanacak olan Üçüncü Uzun Vadeli Kalkınma Stratejisi uygulamaya konulmuştur.

Uzun vadeli stratejilerin uygulamaya geçirilmesi orta vadede 5 yıllık kalkınma planları ile ortaya konulmuştur. Bu kapsamda hazırlanan 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı 2005 yılında sona ermiş olup, 2007-2013 yıllarını kapsayan 9. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlıkları tamamlanmak üzeredir.

21. yüzyıl; uluslararası kuruluşların, uluslarüstü şirketlerin, uluslararası bölgesel birleşmelerin, özellikle güçlü devletlerin gelecek planları için stratejik planlamalar çağıdır. OECD, gelişmiş ülkeleri ortak politikalara yönlendiren bir üst strateji kuruluşuna dönüşmektedir. Dünya Ticaret Örgütü küresel boyutta serbest ticaretin kurumsallaşması planlaması ve uygulamasını adım adım ilerletmektedir. Avrupa Birliği Komisyonu AB iç pazarı adına derinleşme politika ve planlarıyla uyumlaşmayı daha ileriye taşıma faaliyeti içindedir. Güçlü toplumlar, stratejik gelecek planları uygularken, bir yandan da uluslararası zeminlerdeki kararların kendi planlarına uygun şekilde oluşması için etkili bir faaliyet içinde olmak durumundadırlar.²⁰

III. STRATEJİK PLANLAMA

Kamunun içinde bulunduğu mali ve idari sorunlar dikkate alındığında, kamu kuruluşlarının faaliyetlerini planlı bir şekilde yerine getirmeleri gittikçe daha fazla önem kazanmaktadır. Planlı hizmet üretme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ve uygulamayı etkili bir şekilde izlemede kamu kuruluşlarının inisiyatif almaları ve aktif katılımı zorunlu görülmektedir. Söz konusu faaliyetlerin kuruluşlar tarafından yürütülmesinde “stratejik planlama” temel bir araç olarak gündeme gelmektedir.

Makro düzeyde belirlenen ulusal stratejiler ve kalkınma planları çerçevesinde kuruluşlarca hazırlanacak olan stratejik planlar, yıllık programlar, sektörel ana planlar, bölgesel planlar ve il gelişim planları ile birlikte genel olarak planlama ve uygulama sürecinin etkinliğini artıracak ve kaynakların rasyonel kullanımına katkıda bulunacaktır.²¹

Stratejik planlama ile ilgili çalışmalar özel kesim işletmelerinde başarı ile uygulanmakta ve çalışmalarda kavram bazında strateji ve plan farklı şeyler olarak algılanmaktadır. Strateji akıl içerir fakat plan, planlanan stratejinin uygulanmasıdır. Bu anlamda stratejik planlama örgütlerin çevreyle olan ilişkisiyle ilgilidir. En genel tanımıyla stratejik planlama; bir örgütün misyonunun ve gelecek yönelimli, uzun ve kısa dönemli performans hedeflerinin ve stratejilerinin bir taslağının oluşturulmasıdır. Endüstri uzmanlarınca günümüzde kullanılan strateji süreçlerinin pek çoğu 1960'larda Harvard İşletme Okulunun ortaya koyduğu çalışmalara dayanmaktadır. Bu süreçler dizini içerisinde, veri toplama, değerlendirme, seçme, tanımlama ve analiz etme ile strateji geliştirmenin en iyi tanımlama aşamalarını barındırmaktadır. Strateji rekabetçi bir çevre içerisinde işletmenin üstünlükleri ve fırsatları

¹⁹ YILMAZ, a. g. m, S. 145,146.

²⁰ DPT, “Türkiye’de Demokratik Planlı Kalkınma”, Planlama Dergisi, Ankara 2002, <http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil.pdf>

²¹ DPT, Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Nihai Taslak, 2003, S. 1.

arasında benzerlik bulmakta olup GZFT analizi bu amaç için oluşturulmuş bir analiz olarak ortaya çıkmaktadır.²²

24. 07. 2003 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar”da aşırı merkezîyetçi bir yapı içinde çalışan ve sık sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşlarının genel olarak politika üretme kapasitesinden yoksun hale geldikleri tespiti yapılmış ve kamu idaresi düzeyinde stratejik planların hazırlanması sonucunda idarelerin varlık nedenlerini (misyon), ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecekleri, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecekleri, performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebilecekleri belirtilmiştir. Katılımcı bir anlayışla hazırlanacak olan bu stratejik planlarda dış (vatandaşlar) ve iç (çalışanlar) müşteri memnuniyeti esas alınacak, planlama sürecine ilgili tüm tarafların dahil edileceği açıklanmıştır. Kamu idareleri stratejik planlarının hazırlanması sonrasında idare bütçeleri bu planlara dayalı olarak oluşturulacağı, stratejik planların idare bütçelerine baz oluşturacağı belirtilmiştir.

Kamu mali yönetim sisteminde köklü değişiklikler getiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu tüm yönleriyle 01. 01. 2006 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiş ve uygulanmaya başlamıştır. Kanunun gerekçesinde son yıllarda hızla uygulama alanı bulan stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme anlayışının hesap verebilirlik ve kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik ve verimliliğin sağlanması açısından önemli bir aşama olan stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme anlayışının uygulamaya konulması amaçlandığı belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanun’un “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinde stratejik plan “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmıştır.

Stratejik planlar, misyon ve vizyon belirlemesi ve bunlara uygun olarak stratejik hedeflerin ulusal ve bölgesel planlara uygunluğunun sağlanması ve strateji ve planların sürekli gözden geçirilerek yenilenmesi aşamalarını ifade etmektedir.²³

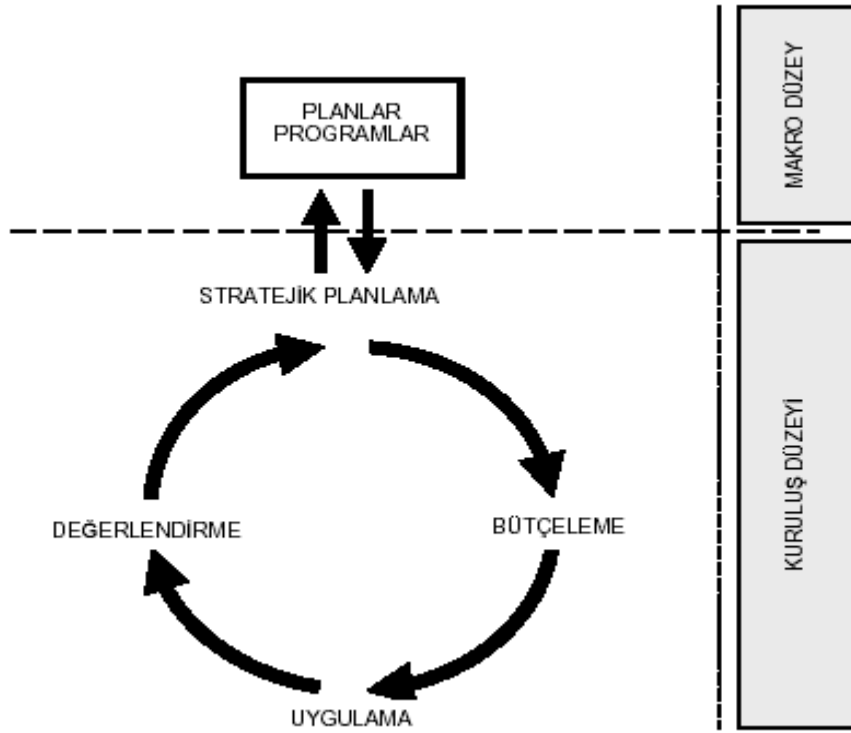
Kamu idareleri tarafından hazırlanacak olan stratejik plan; bir yandan kurum kültürü ve kurum kimliği oluşumuna, gelişimine ve güçlendirilmesine destek olurken, diğer yandan kamu mali yönetimine etkinlik kazandıracaktır.

Bütçesel sürecin etkinliğini artırmak amacıyla, makro düzeyde bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde mali disiplini sağlamak, kaynakları stratejik önceliklere göre dağıtmak, bu kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığını izlemek ve bunun üzerine kurulu bir hesap verme sorumluluğu geliştirmek stratejik planlamada temel başlıklar olarak ortaya çıkmıştır.²⁴

²² Füsün ÇINAR ALTINTAŞ, “Strateji Geliştirme Süreci İçerisinde Stratejik Başarı Unsurlarının Değerlendirilmesi” <http://euspk.ege.edu.tr/docz/paword4.doc>

²³ Hilmi ÇOBAN, Fatih DEYNELİ “Kamuda Kalite Artırma Çabaları ve Performansa Dayalı Bütçeleme” 20. Türkiye Maliye Sempozyumu “Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma”, Pamukkale Üniversitesi İİBF Yayın No:1

²⁴ DPT, a. g. k, S. 1.



Şekil. 1. Stratejik Planlama- Makro Planlama İlişkisi²⁵

Stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır. Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder.

Bu çerçevede stratejik planlamanın özellikleri ve yöneldiği hedefler;

1. Girdilerin değil, sonuçların planlamasıdır.
2. Değişimin istenilen yönde olabilmesini sağlamaya yönelik, değişimi destekleyen ve geleceği yönlendirebilen ve dinamik bir yaklaşıma sahiptir. Stratejik planlamanın bu işlevi yerine getirebilmesi düzenli olarak gözden geçirilmesi ve değişen şartlara uyarlamasına bağlıdır.
3. Gerçekçi bir yaklaşımla arzu edilen ve ulaşılabilir bir geleceği planlar.
4. 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 üretmesine imkan veren kaliteli bir yönetim aracıdır.
5. Hedeflenen sonuçların nasıl ve ne ölçüde gerçekleştiğinin izlenmesine, değerlendirilmesine ve denetlenmesine temel oluşturarak hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesine ve gelişmesine katkı sağlar.
6. Kuruluşun en üst düzey yetkilisi de dahil olmak üzere diğer yetkili ve idarecilerin ve kuruluştaki görev alan her düzey çalışanın katkısı, ortak çabası ve desteği olmaksızın stratejik hedeflere ulaşmanın mümkün olmadığı, takım ruhu çalışmasına esas katılımcı bir yaklaşımdır.
7. Stratejik planlama, kısa vadeli amaçlara yönelik değil uzun vadeli hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik bir yaklaşımdır.

²⁵ DPT, a. g. k, S. 2.

8. Stratejik planlama, kuruluşların farklı yapı ve ihtiyaçlarına uyarlanabilen esnek bir yönetim aracıdır. Bütün kuruluşlarda şablon halinde uygulanamaz.

9. Stratejik planın, sadece bir belge olarak ortaya konulması yeterli olmayıp, planın sahiplenilmesi ve plan doğrultusunda çalışmaların yürütülmesi gerekir.

10. Stratejik planın hazırlanma sürecinde kamu idarelerinin kaynak yapısı ve durumu dikkate alınmakla beraber bütçeye bağlı değildir. Dolayısıyla stratejik plan hazırlanma sürecinde bütçe ve kaynak taleplerinin planı şekillendirmemesi, aksine hazırlanmış olan stratejik planın bütçeyi şekillendirmesi gerekir.²⁶

-Kuruluşun faaliyetini gerçekleştirdiği iç ve dış ortamın kapsamlı bir biçimde incelenmesini ve değerlendirilmesini içeren ve kuruluşun çevresi ile etkileşim içinde sistematik olarak incelendiği ve yönetsel olarak kuruluşun güçlü ve zayıf yönleri ile dışsal etkenlerden kaynaklanan fırsatlar ve tehditler belirlendiği GZFT (Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler) yada durum analizi olarak adlandırılan analizin yapılarak cevaplandırılacağı “NEREDEYİZ?”,

-Kuruluşun varoluş nedeninin öz bir biçimde ifade edilmesi anlamına gelen misyon; ulaşılmaya arzu edilen geleceğin kavramsal, gerçekçi ve öz bir ifadesi olan vizyon; kuruluşun faaliyetlerine yön veren ilkeler; ulaşılmaya için çaba ve eylemlerin yönlendirileceği genel kavramsal sonuçlar olarak tanımlanabilecek stratejik amaçlar ve amaçların elde edilebilmesi için ulaşılmaya gereken ölçülebilir sonuçlar anlamına gelen hedefler ortaya konulduğu “NEREYE GİTMEK İSTİYORUZ?”

- Stratejik amaçlar ve hedeflere ulaşmak için belirlenen yöntemler olan stratejiler ve faaliyetler “GİTMEK İSTEDİĞİMİZ YERE NASIL ULAŞABİLİRİZ?”

- Yöneltiler bilgilerin derlenmesi ve plan uygulamasının raporlanması anlamındaki izleme ve alınan sonuçların daha önce ortaya konulan misyon, vizyon, ilkeler, amaçlar ve hedeflerle ne ölçüde uyumlu olduğunun, kısaca performansın değerlendirilmesi ve buradan elde edilecek sonuçlarla planın gözden geçirilmesini ifade eden değerlendirilmesi süreci “BAŞARIMIZI NASIL TAKİP EDER VE DEĞERLENDİRİRİZ?”

sorularına verilen cevaplar kurumun stratejik planlama sürecini ortaya koyacaktır.

Stratejik planlama çalışmalarına en geniş katılım sağlanmalı, bu kapsamda kuruluşun değişik birimleri ve seviyelerindeki çalışanlar planlama sürecine dahil edilmelidir. Ayrıca kuruluş, ortak aklı devreye sokarak bir bütün olarak kendisini tanıma fırsatı bulacak ve bu sürecin bir yan ürünü olarak kurum içi iletişim ve motivasyon güçlenecektir. Gerektiğinde kapsamlı bir durum analizi için kuruluşun faaliyet alanıyla ilgili diğer kuruluşların ve kesimlerin görüşlerinin alınması gerekmektedir.

Üst yönetimin desteği ve yönlendirmesi, stratejik planlamanın vazgeçilmez bir koşuldur. Stratejik planlama ekibi, üst yönetimle iletişim içinde gerekli çalışmaları yürütecek ve raporlayacaktır.

Stratejik planlama sürecinde önemli olan konulara aşağıdaki şekilde ortaya konulabilir.

1. Başarılı bir stratejik planlama süreci için, öncelikle kamu idarelerinin faaliyetleriyle ilgili alanlarının ve kamu idaresinin etkileşimde bulunduğu dış ortamın incelendiği ve kamu idaresinin güçlü ve zayıf yönleri ile dış ortamdan kaynaklanan sebeplerle ortaya çıkması muhtemel fırsatlar ve tehditlerin objektif olarak irdelendiği, kısaca durum tespitinin yapıldığı GZFT analizinin yapılmış olması sonraki aşamalar için önem taşımaktadır. Mevcut durumun tespitindeki yetersizlik ve kamu idaresinin yeteneklerinin ortaya konmasındaki başarısızlık, stratejik planlama süreci ve buna bağlı olarak performans esaslı bütçe uygulamasını olumsuz etkileyecektir.

2. Stratejik planlama sürecinde “Nerdeyiz?” sorusunun cevabı ortaya konulduktan sonra kamu idaresinin varlık nedenini ortaya koyan -ki, kamu idaresi olmanın temel niteliği nitelikli kamu hizmeti üretmek ve vergi ödeyenlere karşı kamusal hizmetlerin etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde sunulmasını sağlamaktır- misyon bildirimini ortaya konulması yada kamuya açıklanması ve kamu idaresinin varlık nedeninin devamını sağlayan kamu hizmetinin kalitesinin gelecekte nasıl bir hal alacağını yada üretilmesi hedeflenen kamu hizmetinin niteliğinin kısaca amaçların ifade edildiği vizyonun ortaya konması önem kazanmaktadır. Kamu idaresi tarafından misyon bildirimini yapılması

²⁶ DPT, Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Nihai Taslak, 2003, S. 6

ve ulaşılmak istenen gelecekteki durumun ifadesi olan kamu idaresi vizyonunun ortaya konulması, kamu idaresinin hedeflerinin yada ulaşılmak istenen durumun topluma açıklaması ve bir ölçüde üreteceği kamu hizmetinin niteliği ve kalitesi açısından kamuya taahhütte bulunması anlamına gelecektir.

3. “Nereye gitmek istiyoruz?” sorusu kamu idaresinin misyon ve vizyonu belirlenerek cevaplandırıldıktan sonra, belirlenen stratejik amaç ve gelecekteki ulaşılmak istenilen durumu anlatan hedeflere ulaşmak için kullanılabilir kamu idaresinin strateji ve faaliyetlerinin ortaya konulması sürecidir. Bu aşama stratejik planla bütçe ilişkisinin kurulmaktadır. Stratejik planlama konusunda çalışmaların uygulamaya geçirilmesi sürecini yansıtan, kamu idaresinin belirlenen hedef ve amaçlara ulaşmak için kamu kaynağının nasıl kullanılacağına ortaya konulduğu ve faaliyetlerin belirlendiği bütçe sürecidir.

Stratejik planlama sürecinde ulaşılmak istenen amaca yönelik hedefler ortaya konulmakta ve hedeflere ulaşmada gerçekleştirilecek yani her bir hedefe ulaşılmasını sağlayacak faaliyetler belirlenmektedir. Hedeflere ulaşılmasını sağlayacak faaliyetler bütçe ile ilişkilendirilmektedir. Ancak faaliyet bütçe ilişkisinin kurulmasında, kamu idaresinin kaynak ve maliyet yapılarının ortaya konulması sağlanarak öncelik verilecek harcama kalemleri ve faaliyetler, hedefler ile amaçların maliyetlerinin ortaya konulmasıdır.

Stratejik planların yıllık uygulama dilimleri (performans programları) belirlenecek ve raporlanacaktır. Stratejik planlar ve bütçeler arasındaki ilişki bu belgeler aracılığı ile açıklık kazanacaktır. Böylelikle bütçelerin performans uygulamasını destekleyen bir yapıya sahip olması sağlanmış olacaktır.

4. Stratejik planların çok yıllı olması nedeniyle, planların yıllık olarak uygulanmasına imkan veren performans programlarının bütçe ile ilişkinin kurularak uygulanması sonucunda ortaya çıkacak sonuçların elde edilmesi, raporlanması ve değerlendirilmesi aşaması stratejik planlama uygulamasını son aşamasını oluşturmaktadır.

Bu aşama, 5018 sayılı kanun uygulamasında, izleme ve değerlendirme faaliyeti neticesinde hazırlanacak, faaliyet raporları ile gerçekleştirilmektedir. İzleme stratejik planda ortaya konulan hedeflere ilişkin gelişmelerin sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanması işlemidir. Değerlendirme ise, uygulama sonuçlarının stratejik amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizidir. Kısaca bu bölümde, önceden belirlenmiş performans kriterlerinin sonuçlarla değerlendirilmesi ile stratejik planın başarısı ortaya konulacak ve plan gözden geçirilmiş olacaktır.

Stratejik planın gözden geçirilmesi, hedeflenen ve ulaşılan sonuçların karşılaştırılmasını içerir. Plan gelişmeleri, zamanlama ve hedeflere uygunluk bakımından incelenir.

Değerlendirme faaliyetleri kapsamında esas olarak uygulama sonuçlarının belirlenmiş stratejik amaç ve hedeflerin ne kadarının gerçekleştirildiğinin ölçülmesi ve değerlendirilmesidir.

Performans ölçümü, performans göstergeleri kullanılarak uygulama sonuçlarının ölçülmesidir.

5. Performans göstergeleri, stratejik planın başarısının ve özellikle uygulama sonuçlarının ölçülmesini sağlayan araçlardır. Performans göstergeleri, kuruluşların stratejik amaç ve hedeflerinin yerine getirilmesinde ulaşılan sonuçları ölçmek ve değerlendirmek için kullanılırlar ve performans denetimine baz oluştururlar. Bir performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilir.

Performans göstergeleri;

i-Girdi göstergeleri: Bir ürün veya hizmetin üretilmesi için gereken beşeri, mali ve fiziksel kaynaklardır. Girdi göstergeleri, ölçmeye esas olan başlangıç durumunu yansıtır.

ii-Çıktı göstergeleri: Üretilen ürün ve hizmetlerin miktarıdır. Çıktı göstergeleri, üretilen mal ve hizmetlerin niceliği konusunda bilgi vermesine rağmen, amaçlar ve hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığı veya üretilen mal veya hizmetin kalitesi ve üretim sürecinin etkinliği konusunda tek başına açıklayıcı değildir.

iii-Verimlilik göstergeleri: Birim çıktı başına girdi veya maliyettir. Girdiler ile çıktılar arasındaki ilişkiyi gösterir.

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

v-Kalite göstergeleri: Mal veya hizmetlerden yararlananların veya ilgililerin beklentilerinin karşılanmasında ulaşılan düzeydir (güvenilirlik, doğruluk, davranış biçimi, duyarlılık ve bütünlük gibi ölçüler).

Prensip olarak, her bir hedef için mutlaka en az birer girdi, çıktı, verimlilik, sonuç ve kalite göstergesi oluşturulmalıdır. Bir hedef için herhangi bir sınıfa ait olmak üzere birden fazla performans göstergesi belirlemek de mümkündür. Hedeflerin niteliği (çıkıtıya yönelik, verimliliğe yönelik, sonuca veya kaliteye yönelik olması) performans göstergelerinin niteliğini de etkiler.

Performans değerlendirmesinde dikkat edilmesi gereken husus, çıktıların faaliyetlerle ilişkilendirilmesi, sonuçların ise stratejik amaçlara karşılık gelmesidir. Dolayısıyla burada yapılan, uygulama stratejisi bölümünde anlatılan çerçevenin içinde olan, ancak daha detaya inen bir performans değerlendirmesidir.

Performans göstergelerinin oluşturulması ve değerlendirilebilmesi, ancak uygun veri ve istatistiklerin temin edilmesi ile mümkündür. Amaca uygun, doğru ve tutarlı verilerin varlığı, performans göstergelerinin oluşturulması, performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi için olmazsa olmaz bir ön koşuldur. Ne tür verilere ihtiyaç duyulduğu, bunların ne şekilde temin edileceği, ihtiyaç duyulan veriler halihazırda toplanmıyorsa nasıl ve ne sıklıkla kim tarafından temin edileceği, bu kapsamdaki kısıtların neler olacağı gibi hususların mutlaka incelenmesi ve cevaplanması gerekir.²⁷

Stratejik plan çalışmaları tamamlandığında, stratejik plan çok yıllık bazda ele alındığından bütçeyle ilişkisinin kurulmasında stratejik planın yıllık uygulanması aşamasını gösteren performans programlarının ortaya konmasıdır.

Performans programı, bir mali yılda kamu idaresinin stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, idare bütçesinin ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına dayanak oluşturan program olarak tanımlanmaktadır.²⁸

Performans programının hazırlanma aşamasında, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerden mali yıl için en öncelikli olanlar belirlenir. Bu amaç ve hedefleri gerçekleştirmek üzere yürütülmesi gereken alternatif faaliyet ve projeler, değerlendirme süreci sonunda tespit edilir. Maliyetler, çıktılar, riskler ve belirsizlikler; analiz yöntemleri kullanılarak derlendirmeye tabi tutulmak suretiyle alternatif faaliyet ve projeler arasından yürütülmesi gerekli olanlar seçilir. Kuşkusuz öngörülenlerin tam anlamıyla gerçekleştirilmesi mümkün değildir. Çünkü ilgili kamu idaresinin idari kapasitesinin gerçekleştirilmesi, yeterli nitelikli personelin sağlanması kadar uygulanması gereken teknik ve yöntemler üzerinde sektörel bazda detaylı bir şekilde bilimsel çalışma yapılmasını gerektirir.^{29 30}

Stratejik planın değerlendirilme sürecini ortaya koyan faaliyet raporları yazının devamında açıklanacaktır.

IV. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

Bütçe sistemleri içinde açıklandığı üzere performans bütçe sisteminde çıktı ve sonuç esastır. Klasik bütçe sistemi, harcamaların hukukiliğini ve harcamalardaki keyfiliği önlemek için sıkı bir

²⁷DPT, a. g. k, S. 37-42.

²⁸ M. Kamil MUTLUER, Erdoğan ÖNER, Ahmet KESİK, Bütçe Hukuku, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2005, S 147,

²⁹ Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak), Aralık 2004, S 16.

³⁰ MUTLUER, ÖNER, KESİK, a. g. e, S. 148.

ödenek tahsis sistemi ile etkili bir hukuki denetimi amaçlar. Performans bütçe sisteminde ise klasik bütçe anlayışından farklı olarak çıktı ve sonuç değerlendirilir. Dolayısıyla harcama süreci içinde ne yapıldığının değil çıktının ve sonucunun denetlenmesi önem kazanır.³¹

Son yüzyıl içinde dünya ekonomilerinde yaşanan büyük krizler kamu harcamalarının artmasına neden olmuş, artan kamu harcamaları devletlerin vergilerde yaptıkları artışlarla neticelenmiştir. Kamu harcamalarındaki artışlar mali saydamlık ve hesap verilebilirliği gerekli kılmış ve uygulamalar bu yönde geliştirilmiştir. Kamu mali yönetiminde yaşanan bu değişimlerden en önemlisi merkezden yönetimi esas alan, kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışından, yetki ve sorumluluk dağıtımı ile kaynakların yerinden yönetimini esas alan mali yönetim ve çıktı/sonuç odaklı performans esaslı bütçeleme anlayışına geçilmesidir.³²

Performans esaslı bütçe sisteminde; gerçekleştirilmesi planlanan amaçlar ile alternatif programların maliyetleri ve birim maliyetlerinin hesaplanması önem kazanmaktadır. Performans bütçe uygulaması bakımından ulaşılan sonuçların değerlendirilmesinde güçlüklerle karşılaşabilmektedir. Birimlerin kavranması ve ölçülmesinde güçlüklerle karşılaşıldığı gibi, kıyaslama yapmak bakımından da sorunlar ortaya çıkabilmektedir.³³

Performans bütçe sisteminde, belirli amaçlara hizmet eden giderler aynı program içinde toplanır; harcama programları ölçülebilir-sayılabılır birimlere indirgenmeye çalışan bir sistem olarak tanımlanır (mezun edilecek öğrenci sayısı, inşa edilen dersane sayısı, yangından kurtarılan ormanın dönüm miktarı gibi); her programın maliyet ve faydası hesaplanarak maliyetlerle uygulamaların mali sonuçlarını karşılaştırma imkanı vardır.

İlk uygulamaları daha çok verimli ve yüksek kaliteli kamu hizmetlerini ve dolayısıyla genel olarak üretkenliği arttırmayı amaçlayan performans bütçe uygulamalarının en önemli özelliği; bütçelerde girdilerden çok nihai hedeflere konsantre olmalarıdır. Örneğin, eğitimde sınıflardaki öğrenci sayısını azaltarak kaliteyi yükseltmek, daha çok öğretmen istihdam etmekten daha önemli olmaktadır. Diğer bir yorumla hedef öğretmen sayısını arttırmak değil, sınıflarda verilen eğitimin üretken ve verimli olmasını sağlamaktır. Aynı yaklaşım, sağlıkta hastanelerde bekleme süresini kısaltmaya, adalet kurumlarında da hızlı karar vermeye yönelik hedefleri içeren uygulamalarda da görülmektedir. Ancak, mali disiplinin sağlanamaması konusunda yoğun eleştiriler alan bu yaklaşımlar, OECD üyesi ülkelerin büyük çoğunluğunda son yıllarda uygulanan performansa dayalı bütçe tekniklerinde; mali disiplini öne çıkarmasının yanı sıra, hem üretkenlik ve verimliliği arttırmayı hem de kamuoyuna karşı olan sorumlulukları daha iyi yerine getirilebilmesine yönelik uygulamaların yaygınlaşmasına neden olmuştur.³⁴

Performansa dayalı bütçe tekniğinin diğerlerinden temel ayrılığı, mali disiplini sağlamayı hedeflemesidir. Diğer bir deyimle; kamu yönetiminde etkinliği ve verimliliği arttırmak önemini korurken, bunun yanı sıra kamu harcamalarında mali disiplinin sağlanması da amaçlanmaktadır.

Mali disiplini sağlamada üç ila beş yıllık stratejik planlar en önemli araçtır. Stratejik planlar, klasik bütçe tekniklerinden farklı olarak orta vadeli harcama planlarını içermektedir. Bu sayede gerek yasama ve yürütme gerekse idare orta vadeli hedeflerden haberdar olmakta ve harcamaların denetlenmesi bir ölçüde kolaylaşmaktadır. Performans bütçelerin ikinci temel özelliği; hedeflerin, karar vericiler ve uygulayıcılarca ortaklaşa belirlenmesi ilkesidir. Yönlendirici ve karar alma sürecini aşağıdaki birimlere taşıyan yönetim anlayışının sonucu olan bu uygulamayla günlük işleri yapanların düşünceleri de hedeflerin belirlenmesinde etkin olmaktadır.³⁵

Performans esaslı bütçe sisteminde, somut hedefler ve kaynakların bu hedeflere yönlendirilmesi söz konusudur. Bu kavram beraberinde gerçekleşmenin etkinlik ve etkililiğinin ölçülmesi ve

³¹ MUTLUER, ÖNER, KESİK, a. g. e. S. 109.

³² MALİYE BAKANLIĞI, a. g. r, S 2.

³³ AKDOĞAN, a. g. e, S. 358.

³⁴ R. Hakan ÖZYILDIZ, "Kamu harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe", Hazine Dergisi, Sayı 13, Ocak 2000, S. 80.

³⁵ ÖZYILDIZ, a. g. m. S. 81.

değerlendirilmesini getirmektedir. Bir başka ifade ile hizmetlerin görülmesinde ne ölçüde verimli olduğunu; ayrıca konulan hedeflere ne ölçüde ulaşılabildiğinin bilinmesi gerekmektedir.

Performans bilgisi performans ölçüleri veya göstergelerinden oluşur. Sözkonusu değerlendirme farklı ölçeklerde gerçekleşebilir. İlk aşamada kamu idaresi bazında ölçülen performans bir sonraki aşamada merkezi kuruluşların katkısıyla sektörel veya makro düzeyde ölçülüp değerlendirilebilir.³⁶

Kullanılan malzeme veya personele ödenen maaş yerine bu harcamalarla ulaşılan sonuç ve verimlilik önemli olunca, performans bütçe sistemi, mali denetimin yanı sıra verimlilik analizleriyle yönetim imkanı da tanımaktadır.

Performans esaslı bütçeleme, üç kademede gerçekleştirilir. Bunlardan birincisi, bütçelerin yapılacak işlere göre sınıflandırılmasıdır. Bu sınıflandırma sırasında hangi işlerin yapılacağına tespit çok önemlidir. İkinci aşama, tespit edilen işlerin maliyetlerinin hesap edilmesidir. Üçüncü ve son aşama ise, elde edilen çıktı ve sonuçların ölçülmesi, başarı yada başarısızlıkların tespit edilmesidir.³⁷

Performans esaslı bütçe uygulamasından kuşkusuz bazı yararlar beklenebilir. Bu yararların bazıları,

-Sistem elde edilen çıktı ve sonucun, stratejik amaç ve hedeflere ne derece uyumlu olduğunu, faaliyetin etkisini ve kalitesini esas aldığı için, bütçe devresi sonunda ödeneği kullanan kamu görevlisinin ve dolayısıyla ilgili idarenin performansı ortaya çıkmış olur.

-Yöneticilerin hesap verme mekanizması için gerekli ortam sağlanmış olur.³⁸

Performans esaslı bütçe uygulamasına yöneltilebilecek eleştiriler şunlar olabilir.

-Bir bütçe sisteminde sistemi uygulayan kişilerin yaptığı işi benimseyip benimsememeleri, sistemden beklenen sonuçların elde edilebilmesi yönünde çok önemli rol oynar. Eğer bu benimsenme sağlanamaz ise beklentilerden olumlu sonuç almak mümkün değildir. Klasik bütçe sistemine oranla performans esaslı bütçe bütçeleme sistemi uygulayıcılara daha fazla yük getireceğinden, bu sisteme kamu görevlileri pek fazla sıcak bakmayacak ve sistemi uygulamaktan kaçınacaklardır.

-Performans esaslı bütçe sisteminde bütçe hazırlanması oldukça zahmetli ve yorucu bir iş olması yanında, ortaya çıkan uygulama sonuçlarının yorumlanması belirli düzeyde uzmanlığı gerektirecektir. Bütçenin hazırlanmasında görev alan kişiler sistemi benimsemiş olsalar dahi, bütçe metinlerini görüşerek karar bağlayan parlamenterlerin sistemi benimsemeleri ve değerlendirmeleri çoğu zaman mümkün olmayacaktır.

-Performans esaslı bütçe sisteminde ortaya konmuş olan ölçütler ve maliyetler her zaman gerçeği yansıtmayabilir. Sistemin uygulama başlangıcında belirlenmiş ölçütlerin yanlışlığı, yani yanlış hesaplamalardan hareket etme, sonucun da doğal olarak yanlış ortaya çıkmasına ve yanlış değerlendirmelere neden olabilecektir.

-Öte yandan performans uygulamasından sorumlu olan yöneticiler performans göstergelerinde değişikliğe neden olabilecek gayri yasal uygulamalara yönelebileceklerdir.

-Hizmetin özelliği dolayısıyla bazı kamu hizmetlerinde performansı ölçmek her zaman mümkün olmayabilecektir.

Sonuç olarak, dünyada standart bir performans esaslı bütçeleme modeli olmadığını söylemek mümkündür. Dünyada farklı ülkelerde farklı uygulamalara rastlanmaktadır. Bu uygulamalar aşağıdaki modeller çerçevesinde yürütülmektedir.

-Stratejik planla bütünleştirilmiş performans bütçe modeli,

-Performans sözleşmesine dayalı modeller,

-Bütçe formatına (kanun yapısına) dönüştürülmüş performans bütçe modeli,

³⁶ Birol AYDEMİR, "Stratejik Yönetim ve Bütçe" 20. Türkiye Maliye Sempozyumu "Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma", Pamukkale Üniversitesi İİBF Yayın No:1

³⁷ MUTLUER, ÖNER, KESİK, a. g. e. S. 109.

³⁸ MUTLUER, ÖNER, KESİK, a. g. e. S. 109.

Farklı modellerin varlığına rağmen asıl amaç, kamu idarelerinin çıktı/sonuçlara dayalı bir bütçelemeye ve sonuçta da bu tarz bir yönetime sevk etmektir. Performans esaslı bütçelemenin en önemli faydası, mali saydamlığı ve hesap verilebilirliği azami şekilde sağlayacak bir model olmasıdır.³⁹

IV- 5018 SAYILI KANUNA GÖRE STRATEJİK PLAN VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE

A- 5108 SAYILI KANUNUN TÜRK KAMU MALİ YÖNETİMİNE GETİRDİKLERİ

Ülkemizde gerçekleştirilmeye çalışılan kamu yönetimi reformunun mali yönetimle ilgili olan ve kamu mali yönetimini yeniden düzenleyen 5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 10 Aralık 2003 tarihinde TBMM’nce kabul edilmiştir. Kanun tam anlamıyla 01. 01. 2006 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir.

Kanunda kamu mali yönetim “Kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçleri” olarak tanımlanmıştır.

2006 yılı itibarıyla uygulanmaya başlanacak olan 5018 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte yürürlükten kalkacak olan 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununun kapsamını oluşturan ve bu kanuna göre hazırlanarak uzun yıllar uygulanmış olan genel ve katma bütçe uygulamasında vazgeçilmiştir. 5018 sayılı kanun kapsamı sadece genel ve katma bütçeli kuruluşlarda değil, uluslararası sınıflandırmaya uygun olacak şekilde genel bütçe kapsamında dahil idareler, özel bütçeli kapsamındaki idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurumlardan oluşan merkezi yönetim bütçesi ile sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamına dahil kamu idarelerinden oluşmaktadır.

Dolayısıyla bütçe türleri değişmiş ve bütçeler uluslararası standartlarda benimsenen biçimde yeniden tanımlanmış ve sınıflandırılmıştır.

5018 sayılı kanun, mali yönetim ve kontrol sistemimizin yapısını ve işleyişini yeni bir anlayışla ele alarak bu hususların temel esaslarını düzenlemekte, kamu bütçelerinin hazırlanma, uygulanma ve kontrol işlemlerinin nasıl yapılacağını, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini ve raporlanmasını belirlemektedir.⁴⁰

Bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla, bütçenin kapsamı genişletilmiştir.

Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerde yer alması sağlanmakta, bütçe dışında gelir elde edilmesi ve gider yapılması önlenmek istenmektedir.

5018 sayılı kanunla getirilen yeni kamu mali yönetim sisteminde, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme kamu mali yönetiminin temel ilkelerinin ortaya konmasında önemli işleve sahip uygulamalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer yandan, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin sağlanması amacıyla özel hükümler getirilmekte ve çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmektedir.

Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde kamu idarelerine önemli esneklikler getirilmekte, kamu idarelerinin bütçe sürecindeki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmektedir. Bu kapsamda, kamu mali yönetiminde yetki-sorumluluk dengesi yeniden kurulmakta, yetkisiz sorumluluk ile yetkili sorumsuzluk sorunu aşılmaktadır. Harcama öncesi kontrol yapma ve harcama sonrası iç denetimi gerçekleştirme görevleri ilgili kamu idarelerine devredilmiş ve bu kapsamda yeni bir yapılanmaya gitmeleri öngörülmüştür.⁴¹

Denetimde ihtisaslaşmanın 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

³⁹ MUTLUER, ÖNER, KESİK, a. g. e, S. 109-110.

⁴⁰ Dr. Ahmet KESİK, ” Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu “Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma”, Pamukkale Üniversitesi İİBF Yayın No:1.

⁴¹ MUTLUER, ÖNER, KESİK, a. g. e. S. 136.

iç denetimi gerçekleştirmek üzere, iç denetçilerin atanması öngörülmektedir. Yeni getirilen sistemin bir gereği olarak harcama sonrası denetim faaliyetinin güçlendirilmesi istenmektedir.⁴²

Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe büyüklüklerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgisine sunulması sağlanmaktadır.

Vergi muafiyeti, istisna ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri (vergi harcamaları) cetveli, bütçe kanunlarına ekleme zorunluluğu getirilmiştir.

5018 sayılı kanunla kamu mali yönetiminde getirilen önemli yeniliklerden biri ise kapsama dahil idarelerde dağınık bir yapı arzeden muhasebe uygulamalarının standart bir sisteme kavuşturulmasıdır. Kanun kapsamına giren kamu idarelerinde tahakkuk esaslı muhasebe sistemine ilişkin temel muhasebe kavramları, mali tablo ilkeleri ile muhasebe standart kural ve genel uygulama kuralları belirlenerek kamu kaynağı kullanan tüm kamu idarelerinin hesaplarını tekdüze hale getirilmiş muhasebe sistematigi içinde izlemeleri, sonuçlarının raporlanması ve genel yönetime ait mali raporların üretilmesi ve yayımlanması için kanunda gereken düzenlemeler yapılmıştır. Diğer bir ifade ile 5018 sayılı kanun, genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinde muhasebe uygulamalarının ortak muhasebe ve raporlama standartları çerçevesinde yürütülmesi ve kamu maliyesine ilişkin mali istatistiklerin hazırlanması ve kamuoyuna sunulması konusunda Maliye Bakanlığı yetkilendirilerek muhasebe ve raporlama uygulamaları sistematik hale getirilmiştir. Genel yönetime ait mali veriler ve mali istatistikler bir bütünlük içerisinde yayımlanmış ve ilgililer ile kamuoyuna duyurulmuş olacaktır. Getirilen muhasebe ve raporlama uygulamalarının kamu maliyesinde saydamlık ve hesap verilebilirliğe önemli katkıları olacaktır.

5108 sayılı kanunla kamu mali yönetiminde getirilen bu temel yeniliklerin yanında kamu kaynağının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla temel ilkeler ortaya konmuştur.

Bu temel ilkeler;

- Mali saydamlık,
- Hesap verme sorumluluğu,
- Performans esaslı bütçeleme,
- Çok yıllık bütçeleme'dir.

5018 sayılı Kanunla getirilen ilkeler doğrultusunda yürütülecek bütçeleme anlayışının, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması sonucunu doğuracağı konusunda dünyada görüş birliği bulunmaktadır.

B- 5018 SAYILI KANUNDA STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

Stratejik plan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda "Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan" olarak tanımlanmıştır. Anılan kanunla kamu mali yönetim sistemine dahil edilen stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye ilişkin esaslar kanunun 9 uncu maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddede stratejik planların hazırlanması ve uygulanması ile performans bütçeye ilişkin olarak "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.

⁴² KESİK, a. g. b.

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

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

Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.” hükmüne yer verilmiştir.

Kanunun 10 uncu maddesi ile bakanlara stratejik planların hazırlanması ve uygulanması ile belirlenen stratejik planlarla yıllık performans planlarının uygulama sonuçları konusunda kamuoyunu bilgilendirme yükümlülüğü getirilmiştir. Üst yöneticilerin sorumluluklarının belirlendiği 11. maddesinde, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin, kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından üst yöneticilerin sorumlu olduğu hükmüne yer verilmiştir.

5018 sayılı kanunun “Bütçe İlkeleri” başlıklı 12 nci maddesinde genel yönetim kapsamına dahil kamu idareleri bütçelerinin stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülüp değerlendirileceği, ayrıca bütçelerin kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanacağı, bu kapsamda uygulanacağı ve kontrol edileceği belirtilmiştir.

Anılan Kanunun 16 ncı maddesine göre, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak “Bütçe Hazırlama Rehberi” ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanacak “Yatırım Programı Hazırlama Rehberinde” bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkelere, nesnel ve ölçülebilir standartlara, hesaplama yöntemlerine, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerine ve diğer bilgilere yer verilecektir.

Kanunun 17 nci maddesinde merkezi yönetim bütçe kanunu ödenek tavanlarının belirlenmesinde ve çok yıllık bütçeleme anlayışının harekete geçirilmesinde kamu idarelerin stratejik planlarının ve kamu idarelerinin performans hedeflerinin dikkate alınacağı belirtilmiştir.

Faaliyet raporlarına ilişkin düzenlemelerin yapıldığı 40 ıncı maddesinde, faaliyet raporlarının üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından idari sorumluluklarının gereği olarak, stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanacağı ve faaliyet raporlarında gelir, gider, borçlanma, bağış ve yardımlar ile belirlenen diğer konuların yanında kamu idarelerin stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürüttükleri faaliyetler ile belirlenmiş performans kriterlerine göre hedef ve gerçekleşme durumları hakkında genel değerlendirmelere yer verileceği hususları düzenlenmiştir.⁴³

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nca kamu idarelerinin stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin ve uygulama ilkelerinin tespiti ile stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlendiği bir yönetmelik taslağı hazırlanmıştır. Ayrıca stratejik yönetim ve planlama fonksiyonu, 5018 sayılı kanunun 60 ıncı ve 5436 sayılı kanunun 15 inci maddelerine dayanılarak hazırlanan “Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” gereğince strateji geliştirme birimleri tarafından yerine getirilecektir.⁴⁴

⁴³ “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik” 17. 03. 2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak 01. 01. 2006 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir.

⁴⁴ Anılan yönetmelik 18. 02. 2006 tarih ve 26084 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

C-DİĞER MEVZUATTA STRATEJİK PLAN VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMEYE İLİŞKİN HÜKÜMLER

1. 5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU

5216 sayılı kanunun 7 nci maddesinde büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlama sayılmıştır.

Kanunun 18 inci maddesinde büyükşehir belediye başkanının görevleri arasında belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak sayılmış ve aynı kanunun 21 inci maddesinde ise genel sekreter ve yardımcılarının belediye başkanının adına yukarıdaki görevleri yürütebilecekleri belirtilmiştir.

2. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU

5393 sayılı kanunun 18 inci maddesinde belediye meclisinin görevleri arasında stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek, 34 üncü maddesinde belediye encümeninin görevleri arasında stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek olarak sayılmıştır.

Aynı kanunun belediye başkanının görevlerinin sayıldığı 38 inci maddesinde belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak belediye başkanına verilmiş görevlerindedir.

Kanunun 41 inci maddesinde stratejik plan ve performans programı ile ilgili olarak “Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar.

Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer.

Nüfusu 50. 000'in altında olan belediyelerde stratejik plân yapılması zorunlu değildir.

Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.” hükmü mevcuttur.

Adı geçen kanunun 56 ncı maddesinde belediyeye ilişkin faaliyet raporu konusu düzenlenmiştir. Yapılan düzenlemede belediye başkanının stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlayacağı mevcuttur. Kanun hükmü gereği belediye başkanı faaliyet raporunu yukarıda belirtilen şekilde ve 5108 sayılı kanunun 41 inci maddesinde yer alan kriterlere uygun olarak faaliyet raporunu düzenleyecektir.

5393 sayılı kanunun 61 inci maddesinde belediye bütçesinin stratejik plana ve performans programına uygun olarak hazırlanacağı belirtilmiştir.

Belediyelerde denetimin düzenlendiği 54 üncü maddede belediye hizmetlerinin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek ve rapor haline getirerek ilgililere duyurmak olduğu belirtilmiştir.

3. 5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNU

5302 sayılı kanunun 10 uncu maddesinde stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak görev ve yetkisi il genel meclisine verilen görev ve yetki olup, stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyerek il genel meclisine görüş bildirme görevi encümeninin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

İl özel idaresinin başı olan valinin görev ve yetkilerinin belirlendiği kanunun 30 uncu maddesinde il özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak valiye verilmiş görev ve yetkilerdendir.

5302 sayılı kanunun 32 nci maddesinde stratejik plan ve performans planı konusunda “Vali, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans planı hazırlayıp il genel meclisine sunar.

Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer.

Stratejik plan ve performans planı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.” hükmüne yer verilmiştir.

Anılan kanunun 39 uncu maddesinde il özel idarelerine ilişkin faaliyet raporu konusu düzenlenmiştir. Yapılan düzenlemede valinin stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlayacağı hükmü mevcuttur. Kanun hükmü gereği vali faaliyet raporunu yukarıda belirtilen şekilde ve 5108 sayılı kanunun 41 inci maddesinde yer alan kriterlere uygun olarak faaliyet raporunu düzenleyecektir.

Kanunun 44 üncü maddesinde il özel idare bütçesinin stratejik plana uygun olarak hazırlanacağı belirtilmiştir.

İl özel idarelerinde denetimin düzenlendiği 37 nci maddede il özel idaresi hizmetlerinin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek ve rapor haline getirerek ilgililere duyurmak olduğu belirtilmiştir.

V. TÜRKİYE UYGULAMASINDA STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

5018 sayılı kanunun kanunlaşma sürecinden önce başlayan ve halen devam etmekte olan stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme çalışmaları kapsamında stratejik planların hazırlanması konusundaki çalışmalar Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca, performans esaslı bütçeleme konusundaki çalışmalar ise Maliye Bakanlığınca yürütülmektedir. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme konusunda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen düzenlemelerden bundan önceki bölümde bahsedilmiştir.

Yeni kamu mali yönetiminde mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanmasında, bütçeleme sürecinde öncelikle stratejik planların hazırlanması bu kapsamda yıllık bütçelerin performans esasında hazırlanarak yürürlüğe konulması ve uygulama sonuçlarının ise faaliyet raporları ile ilgili makamlara ve kamuoyuna duyurulması amaçlanmaktadır.⁴⁵

Stratejik planlama ve performans esaslı bütçe çalışmaları pilot olarak seçilen aşağıdaki 8 kamu idaresi bünyesinde yürütülmektedir.

- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı,
- Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı,
- Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü,
- Karayolları Genel Müdürlüğü,
- Hacettepe Üniversitesi,
- Denizli Valiliği (İl Özel İdaresi),

⁴⁵ 19. 07. 2004 tarihli Yüksek Planlama Kurulu Kararı “2005 yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı”

- İller Bankası Genel Müdürlüğü,
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi,

A. STRATEJİK PLAN KONUSUNDA YÜRÜTÜLEN ÇALIŞMALAR

5018 sayılı kanunla öngörülen kamu mali yönetiminin ana unsurlarından olan stratejik planın kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içerecek şekilde hazırlanması gerekmektedir.

Kamu idareleri stratejik plan çalışmalarına öncelikle kalkınma planları, programlar ile ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde misyon ve vizyonlarını belirleyerek başlayacaklardır. Daha sonra kamu idareleri stratejik amaç ve ölçülebilir hedeflerini belirleyecekler eve bu planın gerçekleşmesi ve önceden belirlenmiş hedefler ulaşıp ulaşılmadığını performansların önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve değerlendirilmesine imkan vermek amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik planlarını hazırlayacaklardır.

Kamu idarelerinin bütçelerini stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına göre hazırlamaları gerekliliği 5108 sayılı kanunun hükmüdür. Dolayısıyla performans esaslı bütçe sistemine geçişin tamamlanabilmesi kamu idarelerinin misyon ve vizyonların belirlenmesi, stratejik planlarının ve buna bağlı performans göstergelerinin ve performans programlarının ortaya konmasına bağlıdır.⁴⁶

Bu kapsamda DPT Müsteşarlığınca “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (Nihai Taslak)” hazırlamıştır. Ayrıca düzenleyici ve denetleyici kamu idareleri hariç olmak üzere genel yönetim kapsamına dahil kamu idarelerinde stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin ve uygulama ilkelerinin tespiti ile stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlendiği “Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Taslağı” hazırlanmış kamu idarelerinin görüşüne açılmıştır.

Türkiye uygulamasında stratejik planlama sürecinin yürütülmesinde uyulacak usul ve esaslar özet olarak;

i-Stratejik planlama ile buna bağlı olarak performans programı ve performansa dayalı bütçe çalışmalarının kapsamındaki tüm kamu idarelerine yaygınlaştırılması, aşamalı bir geçiş takvimi dahilinde yürütüleceği,

ii-Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin (Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar hariç) tamamı ilk stratejik planlarını geçiş takvimine uygun olarak en geç 31/12/2010 tarihine kadar hazırlamakla yükümlü oldukları,

iii-Stratejik planların beş yıllık dönemi kapsayacağı,

iv-Stratejik planlar en az iki yıl uygulandıktan sonra stratejik planın kalan süresi için misyon, vizyon ve amaçları değiştirilmeden, hedeflerde yapılan nicel değişikliklerle güncelleştirmenin yapılabileceği,

v-Hükümetin değişmesi halinde mahalli idareler hariç diğer kamu idarelerinin; bakanın değişmesi halinde ilgili bakanlığın ve bağlı, ilgili kuruluşlarının; mahalli idarelerde üst yöneticinin değişmesi halinde ilgili mahalli idarenin; doğal afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalımların gerçekleşmesi hallerinde etkilenen kamu idarelerinin stratejik planlarının yenilenebileceği,

vi-Stratejik planlama sürecinin hazırlık ve stratejik planın yapılması dönemlerinden oluştuğu,

vii-Stratejik planlarının kalkınma planlarına ve programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı ve ilgili kuruluşlarda Bakanların, Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Milli Eğitim Bakanının ve mahalli idareler için İçişleri Bakanının sorumlu olduğu,

⁴⁶ <http://www.dpt.gov.tr/sp/>

viii-Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının hazırlanması ve uygulanmasından Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu oldukları,

ix-Kamu idarelerinin stratejik planlarının, kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak hazırlanması gerektiği,

x- Stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturan performans programlarının kamu idarelerince stratejik planlarına uygun olarak hazırlanacağı,

xi-Kamu idarelerinin stratejik amaç ve hedeflerinin yerine getirilmesinde ulaşılan sonuçları ölçmek ve değerlendirmek için kullanılır ve performans denetimine temel oluşturan performans göstergelerine stratejik planlarda yer verilmesi gerektiği,⁴⁷

gibidir.

Stratejik planlama çalışmalarına ilişkin düzenlemeler esas olarak 5108 sayılı Kanunda yer almakla birlikte 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda stratejik planların hazırlanmasına ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

5018 sayılı Kanunun yanısıra 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunları ile nüfusu 50 binin üzerindeki belediyeler stratejik plan hazırlamakla yükümlüdürler.

İçişleri Bakanlığının 2005/36 sayılı genelgesi ile belediye stratejik planlarının mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde (ilk stratejik planın ise bir yıl içinde), performans planlarının da ilgili olduğu yıl başından önce hazırlanması ve bunların bütçeye esas teşkil etmesi gerektiği belirtilmiştir. Ancak, 13 Temmuz 2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanununun geçici dördüncü maddesinde, ilgili belediyelerde stratejik plan, “. . . Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde hazırlanır.” hükmüne yer verilmiştir. Uygulama bu hüküm doğrultusunda yürütülmekte olup buna göre belediyelerde ilk stratejik plan 13 Temmuz 2006 tarihine kadar hazırlık çalışmalarının tamamlanması kanunen zorunlu hale gelmektedir.

5018 sayılı Kanunun yanı sıra 04 Mart 2005 tarihli ve 25745 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile İl Özel İdareleri, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlamakla yükümlüdürler. Geçici üçüncü madde ile “. . . altı aylık süre Kanunun yürürlüğünü müteakip hazırlanması gereken ilk stratejik planlar için bir yıl olarak uygulanır.” hükmü getirilmiştir. Bu hüküm doğrultusunda İl Özel İdarelerinde, ilk stratejik planın 04 Mart 2006 tarihine kadar hazırlanması sonucu ortaya çıkmaktadır.⁴⁸

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca halen sekiz kuruluşta stratejik planların hazırlanması konusunda yönlendirme, izleme ve değerlendirme görevlerini yerine getirmektedir. Pilot uygulama sonucunda ulaşılan sonuçlara göre tüm kurumlarda yaygınlaştırılmasına yönelik mevzuat düzenlemesine ilişkin çalışmalar devam etmektedir.

Stratejik planlamaya ilişkin pilot kuruluş çalışmaları Yüksek Planlama Kurulu kararları doğrultusunda yürütülmektedir. Gelinen aşamada bir kamu idaresinde (Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü) taslak plan ve performans programı, beş kamu idaresinde taslak plan (Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesi) hazırlanmıştır. Pilot uygulamanın yürütüldüğü iki kamu idaresinde (Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Denizli Valiliği İl Özel İdaresi) ise çalışmalar halen devam etmektedir.⁴⁹

B. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME KONUSUNDA YÜRÜTÜLEN ÇALIŞMALAR

Ülkemizde 1973 yılına kadar ilk uygulanma yıllarında sadece idari sınıflandırmadan ibaret olan bütçe kod yapısı gittikçe fonksiyon ve organik yapının birlikte değerlendirildiği bir bütçe kodlaması halinde uygulanmıştır. Bütçe sistematığı konusunda yapılan çalışmalar sonucunda mevcut

⁴⁷ DPT, Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Taslağı, 2005, S,3-7

⁴⁸ <http://www.dpt.gov.tr/sp/>

⁴⁹ <http://www.dpt.gov.tr/sp/>

uygulamanın aksayan yönleri giderilmek üzere 1973'ten itibaren program bütçeleme sistemine geçilmiştir. Program bütçe sistemine geçerken, hizmet maliyet ilişkisinin kurulması, program sorumlularının tespiti hedeflenmiş ancak uygulamada yaşanan sıkıntılar nedeniyle geliştirilen çözümler sonucu, mevcut kodlama sistematigi, kurumların ana hizmet birimlerinin alt alta sıralanmasından ibaret olmuş hatta bazen o ayrıma da gidilmeyerek kuruluşun tüm faaliyetleri bir ya da iki programla sınırlandırılmış, aynı program kodları farklı kurumlarda farklı hizmetleri içermiş, bu ise mevcut sınıflandırmayı analize elverişli olmaktan uzaklaştırmış, program sorumlularını bütçe sınıflandırmasından hareketle tespit etme imkânı kalmamıştır. Alt programlar programların diğer bir ifade ile ana hizmetlerin alt bölümlerini ifade etmesi gerekirken herhangi bir hizmetin maliyet unsurlarından bir tanesi alt programlarda izlenir hale gelmiştir. Faaliyet kodları alt programı oluşturan benzer işleri ifade etmesi gerekirken, ekonomik sınıflandırmanın eksikliklerini kapatmak amacıyla kullanılmaya başlanmıştır.⁵⁰

90'lı yılların başlarında program bütçe uygulamasında, sınıflandırma sistematiginin kaybedilmiş olması, yeterli bir kurumsal sınıflandırma ve fonksiyonel sınıflandırma yapılamamış olması nedeniyle analize elverişli bir ortam yaratılamaması ve mevcut kodlamanın uluslararası karşılaştırmaların yapılmasına imkan vermiyor olması yeni bütçe sınıflandırması arayışlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

1995 yılında kamunun yeniden yapılandırılmasını amaçlayan Kamu Mali Yönetim Projesi kapsamında yeni bir bütçe sınıflandırması üzerine çalışmalar başlatılmış, 1998 yılında IMF uzmanlarıyla birlikte çalışılarak GFS (Government Finance Statistics) Devlet Mali İstatistikleri esasına dayalı bir sınıflandırma modeli ortaya konulmuştur. Bu sınıflandırmanın 1999 yılında 4 kuruluşta test edilmesi kararlaştırılmış ancak, proje hedeflerindeki değişiklikler nedeniyle, pilot olarak seçilen kuruluşlardan sadece Hacettepe Üniversitesinde otomasyon desteği olmaksızın test edilerek kesin hesap çıkarılmıştır. Daha sonra bu uygulamaya bir süre ara verilmiş ve Avrupa Birliğine katılım sürecinde bütçe kodlamasının uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. 1998 yılında tamamlanmış olan yeni bütçe kod yapısı yeniden gözden geçirilerek GFS deki değişikliklere ve Avrupa Birliğinde uygulanan ESA'95 (European System of Integrated Economic Accounts) standardına uygun hale getirilmiştir.⁵¹

Yeni bütçe kodlamasını tanımlamak gerekirse yeni kodlama bir alt yapı çalışmasıdır. Bu kodlamayla yeni ve istenilen bütçeleme sistemlerini uygulamak mümkün olabilecektir. Yeni bütçe kodlamasının getirdiği önemli yenilikler, detaylı bir kurumsal kodlamayla program sorumlularının tespitine imkan vermesi, mevcut bütçede var olmayan fonksiyonel sınıflandırmanın sağlanması, aynı kodlamanın konsolide bütçeli kuruluşlar dışındaki kuruluşlarda da uygulanabilir olması, uluslararası karşılaştırmalara imkan vermesi ve ölçmeye ve analize elverişli olması olarak sıralanabilir. Bu özellikleri ve özellikle de analize elverişli istatistik veriler üretmeye imkan vermesi nedenleriyle yeni bütçe kodlaması Analitik Bütçe Sınıflandırması olarak adlandırılmıştır.

Analitik bütçe sınıflandırması; kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere üç ana grupta oluşmakta olup, fonksiyonel sınıflandırma ile ekonomik sınıflandırma arasında ayrıca finansman tipi sınıflandırma yer almaktadır.

Analitik bütçe sınıflandırmasının test edilebilmesi için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü ile Hacettepe ve Ege Üniversiteleri pilot kuruluş olarak seçilerek bu kuruluşların 2002 yılı bütçeleri yeni bütçe kodlaması sistematigine uygun olarak hazırlanmış ve 2002 yılı Ocak ayından itibaren de mevcut kod yapısına paralel olarak uygulama başlatılmıştır. Yapılan çalışmalar neticesinde 01. 01. 2004 tarihi itibarıyla pilot uygulama çalışmaları tamamlanan analitik bütçe kod yapısı 01. 01. 2006 tarihi itibarıyla genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerince uygulanacaktır.

Analitik bütçe koda yapısı itibarıyla performans esaslı bütçelemeye geçişte temel teşkil edecek ve önemli faydalar sağlayacaktır.

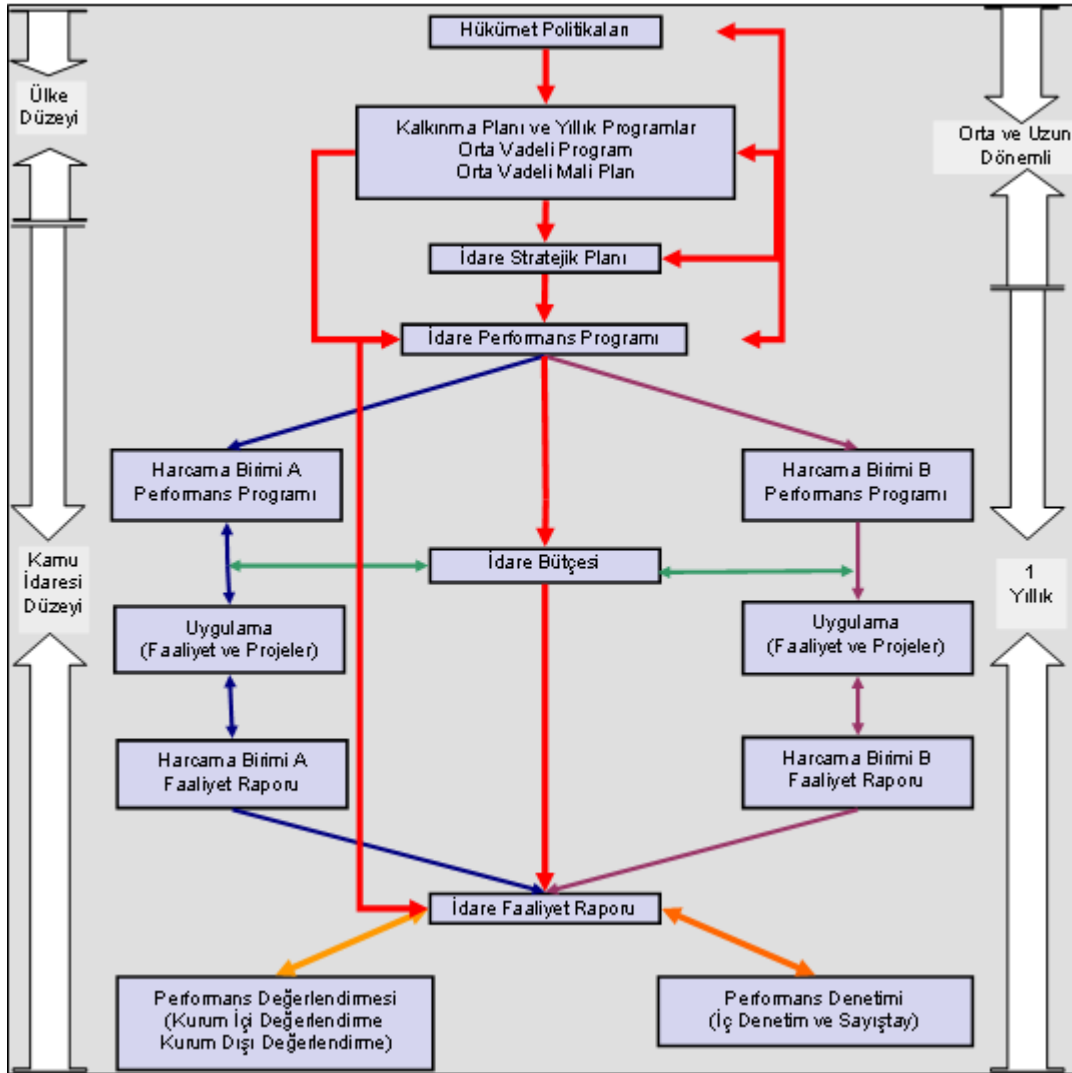
⁵⁰ <http://bumko.gov.tr>

⁵¹ <http://bumko.gov.tr>

Dünyada performans esaslı bütçelemeye geçiş yönünde yaşanan gelişmelere paralel olarak ülkemizde de Maliye Bakanlığınca, 2001 yılında “Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi” çerçevesinde pilot çalışmalar yapılmıştır. Proje kapsamında altı kurumda pilot olarak seçilen çeşitli faaliyet ve projelere ilişkin performans esaslı bütçeleme çalışmaları yapılarak, bu faaliyet/projeler için 2003–2007 yıllarını kapsayan stratejik planlar ile 2003 yılı performans planları ve kaynak ihtiyaç planları hazırlanmıştır.⁵²

5018 sayılı Kanun ile getirilen performans esaslı bütçeleme; kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedefleri belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçları performansa dayalı olarak raporlayan bir bütçeleme sistemidir.⁵³

5018 sayılı Kanununun 9 uncu maddesinde orta ve uzun vadeli stratejik plan ile bu planların yıllık uygulamalarını göstermek ve bütçeye dayanak oluşturmak üzere yıllık performans programı hazırlanması ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetlerin sonuçlarının ise performansa dayalı olarak yıllık faaliyet raporu ile raporlanmasını öngörmektedir. Performans esaslı bütçe sistemi olarak ifade edilebilecek bu yapının unsurları ve işleyiş mekanizması aşağıda gösterilmiştir.⁵⁴



⁵² MALİYE BAKANLIĞI, a. g. r, S. 2.

⁵³ MUTLUER, ÖNER, KESİK, a. g. e. S. 140.

⁵⁴ ERÜZ; a. g. b.

Şekil : 6 Performans Esaslı Bütçeleme Süreci⁵⁵

Performans esaslı bütçeleme süreci incelendiğinde;

i-Performans esaslı bütçeleme süreci hükümet politikaları, kalkınma plan ve programları, orta vadeli program ve orta vadeli mali plan ile başlamakta ve bu aşamada bütçe politikası ortaya konulmakta,

ii-Kamu idaresinin stratejik planı belirlenen politika, plan ve programlar doğrultusunda hazırlanmakta,

iii-Belirlenmiş stratejik amaç ve hedeflere göre performans programı ve kamu idaresinin bütçesi hazırlanmakta,

iv-Performans esaslı bütçeleme süreci kamu idaresi faaliyet raporunun hazırlanması ve performans denetimi ile son bulan,

aşamalarından oluşmaktadır.

Kamu idareleri bütçelerinin, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlanacağı belirtilmektedir. Anılan maddeye bakıldığında performans esaslı bütçeleme tanımı yer almadığı ve diğer unsurlarının yani performans programı ile faaliyet raporlarının zikredilmediği görülmektedir. Ancak Kanununun 41 inci maddesi incelendiğinde, kamu idarelerinin harcama birimi düzeyinden başlayarak performans programı hazırlayacakları ve program sonuçlarını performansa dayalı olarak faaliyet raporları ile raporlayacaklarını görmekteyiz. Bu hükümler ile belgelerin birbiri ile ilişkisi dikkate alındığında Kanunda öngörülen modelin stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu üçlüsünden oluştuğunu söylemek doğru bir yaklaşım olacaktır.⁵⁶

Performans esaslı bütçeleme sürecine geçişte pilot kurumlar için “Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Taslak)” Maliye Bakanlığınca Aralık 2004 ayında hazırlanmıştır.

Kamu idareleri çok yıllık şekilde hazırlamış oldukları stratejik planın yıllık uygulamasını gösteren performans programları 5108 sayılı kanunun öngördüğü çerçevede içerisinde hem kamu idesi düzeyinde hem de kamu idaresinin alt birimleri bazında hazırlanır. İdare performans programı, birim performans programlarında yer alan bilgilerden gerekli görülenlerin bir araya getirilmesi ile oluşturulur.⁵⁷

Maliye Bakanlığınca hazırlanan “Performans Esaslı Bütçeleme Rehberine” göre performans programının hazırlanma süreci;

i-Öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi,

ii-Performans hedeflerinin belirlenmesi,

iii-Faaliyet ve projelerin belirlenmesi,

iv-Kaynak ihtiyacının belirlenmesi,

v-Performans göstergelerinin belirlenmesi,

vi-Performans programının hazırlanması,

aşamalarından oluşmaktadır.⁵⁸

Performans esaslı bütçeleme sürecine geçişte geline aşamada 5018 sayılı kanunun hazırlık aşamalarında başlanan stratejik planlama süreci ve performans esaslı bütçe çalışmalarına pilot seçilen 8 kurumda devam edilmektedir. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca stratejik planlama ile ilgili çalışmalar tamamlanmadan kamu idaresine ilişkin performans esaslı bütçe uygulamasının mümkün olmaması nedeniyle Maliye Bakanlığınca pilot seçilen kamu idarelerinde performans esaslı bütçeleme

⁵⁵ Maliye Bakanlığı, a. g. r, S. 13.

⁵⁶ ERÜZ, a. g. b,

⁵⁷ MUTLUER, ÖNER, KESİK, a. g. e. S. 149.

⁵⁸ MALİYE BAKANLIĞI, a. g. r. S. 17.

geçişle ilgili hazırlık çalışmalarına devam edilmektedir. Maliye Bakanlığınca Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğünde ön çalışma sonrasında ortaya çıkan özet stratejik plan doğrultusunda 2004 yılına ilişkin performans programı hazırlanmıştır. Performans esaslı bütçelemeye ilişkin geçiş konusunda kesin bir geçiş takvimi öngörülmemiştir.

C. STRATEJİK PLANLARIN HAZIRLANMASINDA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME KONUSUNDA YÜRÜTÜLEN ÇALIŞMALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Performans esaslı bütçeleme sisteminden, kamu mali yönetiminde iyi yönetim prensipleri arasında sayılan mali saydamlığı sağlama, hesap verilebilirliğe uygun ortam oluşturma, performansa dayalı ödül mekanizmalarının (ücret, performansı yeterli görülen üst yöneticinin bütçe ödeneklerinin artırılması v. v) oluşturulması, performans denetiminin ve performans raporlaması sonucunda kamu idarelerinin performansını konusunda kamuoyunun doğru bilgilendirilmesi yararları sağlanabilir.

Kısaca performans esaslı bütçeleme sisteminden sağlanacak yararlar aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

i-İyi mali yönetişimin ilkeleri arasında sayılan ve 5018 sayılı KMYKK'nın 7 nci maddesinde mali saydamlık mali saydamlık her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla doğrudan performans esaslı bir bütçeleme anlayışı mali saydamlığa katkıda bulunabileceği gibi, esas olarak öngörülen yeni kamu mali yönetim sisteminde stratejik planların hazırlanması, performans programlarının ortaya konulması ve performans esaslı bir bütçeleme anlayışı içinde gerçekleştirilen kamu idaresi faaliyetlerinin faaliyet raporları başlığı altında hazırlanarak kamuoyuna sunulması mali saydamlığın sağlanmasında önemli bir işlevi yerine getirecektir.

ii-5018 sayılı kanunun 8 inci maddesinde hesap verilebilirlik “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.” olarak tanımlanmıştır. Getirilen kamu mali yönetim anlayışında kamu idaresi yöneticilerinin kullandıkları kamu kaynağı ile ilgili hesap vermeleri anlayışı hakimdir. Hesap verme sorumluluğu siyasi, idari ve hukuki olacak şekilde ortaya konulmuştur. Performans esaslı bütçeleme anlayışı kamu kaynağı kullananların hesap verme sorumluluklarının yerine getirilmesinde önceden belirlenmiş performans göstergelerine dayanarak yapılacak performans denetimleri dolayısıyla faydalı olacaktır. 5018 sayılı kanunun özel önem verdiği bu sorumluluğun yerine getirilebilmesi buna yönelik mekanizmaların varlığına bağlıdır. Bu anlamda performans esaslı bütçeleme kamu yönetiminde hedeflere dayalı bir bütçelemeyi, performans ölçümü ile sağlam temellere oturarak hesap verebilirlik için nesnel bir zemin oluşturmaktadır. Yani kamu yöneticilerinin taahhüt ettikleri performans hedeflerini gerçekleştirip gerçekleştiremedikleri kamuoyuna açık belgelerle izlenebilecek ve değerlendirilebilecektir. Aynı şekilde bütçe sürecine dahil edilen performans programları ile faaliyet raporları, TBMM’nde kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğunun görüşülmesine dayanak teşkil edecektir.

iii-Performans esaslı bütçeleme sürecinde hazırlanacak belgeler bilgi üretilmesini ve bütçelerin bilgiye dayalı olarak hazırlanmasını sağlayacağından Maliye Bakanlığının bütçeleri daha etkili bir şekilde izlemesi ve değerlendirmesi mümkün olacaktır. Kamuya açık, hedeflere dayalı belgeler hazırlanması kamu idarelerini başarılı olma yönünde motive ederken, kaynak kullanımında tasarruflu olmaya da zorlayacaktır. Bu makro düzeyde kaynak dağıtımının etkili bir şekilde yapılmasını sağlarken, verimlilik artışı ile birlikte kaynak israfını da önleyecektir. Sonuç olarak performans esaslı bütçeleme mali disiplini sağlamada önemli bir araç olarak kullanılabilir.⁵⁹

iv-Kamu idarelerinde yürütülecek stratejik plan çalışmaları ve performans esaslı bütçe sistemine ilişkin çalışmalarda kamu idaresinin tüm çalışanlarının ortak paydaları ile oluşması ve yürütülmesi gerektiğinden kamu idaresinde performansa dayalı bir yönetim anlayışı ortaya çıkacaktır. Performans esaslı bütçeleme kurumsal performans ile bütçe arasında bağlantıyı sağlarken, performans göstergeleri ile performansın izlenmesine ve değerlendirilmesine imkan tanımaktadır. Bu süreçte oluşturulacak

⁵⁹ ERÜZ, a. g. b.

göstergeler ile kurumsal performansın faaliyetlerin, çalışanların ve süreçlerin performansına dönüştürülmesi mümkün olacaktır. Performans esaslı bütçeleme sürecinde kurumun büyüklük ve yapısına göre, kurumsal düzeyde ve harcama birimleri düzeyinde ve/veya kurumun her faaliyet, süreç, birim, bölümü için ayrı bir planlama, performans ölçümü ve değerlendirmesi yapılabilecektir.

Her bir harcama birimi için performans programı ve faaliyet raporu hazırlanacaktır. Performans esaslı bütçeleme sürecinde oluşturulacak kurumsal performans hedefleri ile performans açısından izlenmesi gerekli olan alanlara yönelik oluşturulacak göstergeler bir yönüyle de kamu idarelerinde performans yönetiminin oluşturulmasına kaynak teşkil edecektir. Performans esaslı bütçeleme kurumsal düzeyde performans hedeflerinin oluşturulmasını gerekli kılması, bu hedeflerin oluşturulması sırasında faaliyet analizlerinin ve dolayısıyla personel ihtiyacı analizlerinin yapılmasını gerektirmektedir.

Bu süreçte çalışanların ortalama iş standartları belirlenerek, bu verilerin hizmet standartlarına dönüştürülmesi suretiyle çalışanların performansının izlenmesi mümkün olacaktır. Bu yönetim anlayışı ve performans hedefleri doğrultusunda bazı ödül mekanizmaları kullanılabilir. Çalışanların performansa dayalı olarak ödüllendirilmesine objektif bir temel hazırlanmış olacaktır. Kamu idarelerinde çalışanlara yönelik performans göstergelerinin oluşturulması ve performansın değerlendirildiğine yönelik bir anlayışın yerleştirilmesi çalışma motivasyonunu ve işgücü verimliliğini artıracaktır.

v- Performans esaslı bütçeleme anlayışı içinde kamu idarelerinin performans hedefleri ve performans göstergeleri ortaya konulacağından performans denetimi açısından uygun bir zemin oluşturacaktır. Performans denetimlerinde kamu yöneticilerinin kendilerine tahsis edilen kaynakları nerelere ve nasıl kullandığına değil, öngörülen performans stratejik amaç ve performans hedeflerine ne derecede ulaşılabildiği denetim konusu yapılacaktır.

Kamuoyuna açık stratejik planların, yıllık performans programlarının ve faaliyet raporlarının kamu idarelerince yayımlanması, kamuoyunun kamu idarelerinin faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olmasını sağlayacaktır. Bu suretle vergi ödeyenler vergilerin nereye harcandığını görebilecek, hizmetten yararlananlar ise hizmet kalitesi ile yapılan harcamaları karşılaştırma şansına sahip olabilecektir. Ayrıca basın ve sivil toplum kuruluşları, bu belgeleri izleyerek toplumun genel çıkarlarına hizmet etmeyen konulara müdahale etme şansını elde edecektir. Bu suretle kamu idarelerinin kaynakları daha dikkatli ve toplum yararına kullanması yani etkili, ekonomik ve verimli kullanması sağlanacaktır. Ayrıca performans hedeflerinin kamuoyuna duyurulması, idareleri ve yöneticileri bu hedeflere ulaşmaya yöneltecek güçlü bir etken olacaktır.

Performans esaslı bütçelemeye geçiş sürecinde, çalışanların performans açısından değerlendirilmesine ve gerekli ödüllendirmenin yada yaptırımların uygulanmasına imkan tanıyacak bir personel ücret rejimine geçilmesi ve performans esaslı bütçeleme sonucunda iyi performans gösteren idarelere ödül niteliğinde ilave ödenek tahsis edilmesine ilişkin uygulamaların hayata geçirilmesi düzenlemenin teşvik edilmesi açısından önemli olacaktır.

Performans esaslı bütçeleme sistemi, politikaların oluşturulması ve bütçenin hazırlanması aşamasında çeşitli mali bilgilerin varlığına ve oluşturulacak göstergeler için gerekli verilere ihtiyaç göstermektedir. Genel yönetim kapsamına dahil idarelerde 2006 başından itibaren uygulanacak olan tahakkuk esaslı muhasebe performans hedeflerinin ortaya konmasında ve performans göstergelerinin değerlendirmesinde bilgi üretme kapasitesine sahip bir muhasebe sistemidir. Ayrıca 5018 sayılı kanunla getirilen ve tüm kamu idarelerinde taşınır ve taşınmaz malların kayda alınması, yönetilmesi ve yok edilmesine ilişkin düzenlemeler kamu taşınır ve taşınmazlarının miktar yönünden izlenmesini sağlayacaktır. Dünyada faaliyet ve program maliyetlerinin doğru bir şekilde elde edilmesi ve bütçe tahminlerinin gerçekçi olması açısından faaliyet esaslı maliyetlendirme/ bütçeleme anlayışının yaygınlaştığı gözlenmektedir. Bu anlamda ülkemizde de bu sistemin uygulanabilmesi açısından tahakkuk esaslı muhasebe uygulamaya destek olacak ve kolaylık sağlayacaktır.⁶⁰

2004 yılından itibaren genel ve katma bütçeli idarelerde uygulamaya başlanan ve 2006 yılı başından itibaren genel yönetim kapsamındaki bütün idarelere yaygınlaştırılacak olan analitik bütçe

⁶⁰ ERÜZ, a. g. b.

sınıflandırması da kamu kaynaklarının idari birimler, fonksiyonlar ve ekonomik nitelikleri itibariyle detaylı bir şekilde izlenmesini ve yıllar itibariyle karşılaştırılabilirliğini sağlayacaktır. Analitik bütçe sınıflandırması dolayısıyla elde edilecek veriler yıllar itibariyle karşılaştırma imkanı verecek ve performans esaslı bütçeleme hazırlık aşamasında gerek duyulan bilgilerin sağlanmasına imkan verecektir.

Dolayısıyla analitik bütçe sınıflandırmasının ve tahakkuk esaslı muhasebenin genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde eksiksiz uygulanması performans esaslı bütçeleme sisteminde geçiş kolaylığı sağlayacağı gibi, aksi durumda performans esaslı bütçeleme çalışmaları olumsuz etkilenebilecektir.

Performans esaslı bütçeleme sürecine bakıldığında stratejik plan hazırlığından başlayarak, performans programlarının ortaya konulması ve performans esaslı bütçe sistemine uygun bütçe metinlerinin hazırlanması ile devam eden bir süreç söz konusudur. Süreç içinde stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine ilişkin yetki 5018 sayılı kanunla Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına verilmiş bir yetkidir. Performans esaslı bütçe uygulamalarına ilişkin düzenlemeler yapmak ve uygulamayı yönlendirmek görev ve yetkisi ise Maliye Bakanlığına verilmiş görevlerindedir. Bu görevlerin eksiksiz bir koordinasyon içinde gerçekleştirilmemesi, hem stratejik plan çalışmalarının hem de performans esaslı bütçeleme çalışmalarının olumsuz etkilenmesine neden olacaktır.

5018 sayılı kanun kapsamına giren genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde (Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar hariç) stratejik plan hazırlık çalışmalarının ve performans esaslı bütçeleme sistemi ile ilgili hazırlıklar sırasında bazı nitelikli personel olmamasından, performans göstergelerinden ve geçiş takviminden kaynaklanan bazı sorunların yaşanması mümkündür. Nitelikli personel sorunu eğitim yada yeni personel istihdamı ile çözülebilecektir. Geçiş süreci belli bir zaman planına yayılarak uygulamaya geçişin sorunlara ve aksamalara neden olması önlenemez. Ancak ülke uygulamasına bakıldığında en önemli sorun performans göstergelerinin tespit edilememesi yada eksik tespit edilmesi olacaktır. Performans göstergeleri, kamu idarelerince stratejik amaç ve hedefler ile performans hedeflerine ulaşmak amacıyla yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçlardır. Performans göstergelerinin tespitinde yapılacak yanlışlık ve eksiklikler faaliyet raporlarının yanlış düzenlenmesine, performans denetimlerinin bu göstergeler kapsamında yapılması sonucunda yetersiz denetimlere neden olması muhtemeldir.

VI. SONUÇ

Dünyada kamu mali yönetimlerinde yaşanan gelişmelere paralel olarak ülkemizde de kamu mali yönetimin yeniden düzenlenme ihtiyacı doğmuş ve mali saydamlık ve hesap verilebilirliği esas alan kamu kaynağının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını amaçlayan kamu mali yönetim anlayışı çerçevesinde hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu tüm hükümleriyle birlikte 01. 01. 2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Performans esaslı bütçelemenin en önemli faydası, mali saydamlığı ve hesap verilebilirliği ve performans denetimini azami şekilde sağlayacak bir bütçe modeli olmasıdır. Performans esaslı bütçe sisteminin uygulanmasında mali saydamlık, her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında kamuoyunun bilgilendirilmesi ve yapılan işlemlerin kamuoyu denetimine açılması yoluyla sağlanır. Mali saydamlığın sağlanması amacıyla,

i-Mali yönetim sistemi içinde görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanmış olması,

ii-Hükümet politikalarına, kalkınma planları, yıllık programlar ve stratejik planlar konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi ve dokümanlara ulaşılabilir olması,

iii-Bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve uygulama sonuçlarının kamuoyunun bilgisine sunulması,

iv-Bütçe uygulanması kapsamında, kamudan yapılan teşvik ve destekleme v. b. uygulamaları hakkında kamuoyunun bilgilendirilmesi,

v-Kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanımının muhasebeleştirilmesinde genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun standart bir muhasebe sisteminin oluşturulması, zorunludur.

Performans esaslı bütçe uygulaması, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden kullanılmasından sorumlu oldukları hesap verme sorumluluğunun ortaya konulması ve etkili şekilde uygulanmasını mümkün kılmasıdır.

Performans esaslı bütçe uygulamasının diğer önemli bir sonucu, kamu kaynakların verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri doğrultusunda yönetilip yönetilmediğini ve mali sorumluluğunun gereklerinin makul ölçüde karşılanıp karşılanmadığını belirlemeye yönelik performans denetimine uygun bir altyapı hazırlamasıdır.

Kurumlar tarafından belirlenen misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedefler yanında performans kriterleri, standartları ve hedefleri performans denetimlerinin performans denetimlerinin sınırlarını belirlememekle birlikte önemli bilgi sağlar.

Performans kriterleri girdi, çıktı ve sonuç kriterleri yanında, bu kriterler arasındaki ilişkileri sorgulayan ve açıklanmasına yardımcı olan verimlilik, etkililik ve tutumluluk kriterlerinden oluşur.

Performans denetimi, hesap verme sorumluluğunun tesis edilmesi ve dolayısıyla idarelerin etkin ve verimli bir şekilde yönetildiğinin, kamusal faaliyetlerin çıktı ve sonuçlarının bilinmesinin güvencesi durumundadır. Dolayısıyla kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığının tespiti ancak fonksiyonel bağımsızlığa sahip bir denetim sistemiyle mümkün olabilecektir. Ayrıca, karar vericilere kamu kaynaklarının gelecekte tahsis edileceği faaliyet ve projeler konusunda yardımcı olacak, bir anlamda verimsiz ve etkin olmayan alanlara kamu kaynaklarının tahsisini önlemiş olacaktır.⁶¹

Ülkemizde stratejik planlama ve performans esaslı bütçe sistemi kavram ve uygulamaları kamu mali yönetimine 5108 sayılı kanunla girmiş kavram ve uygulamalardır.

5018 sayılı kamu mali yönetim anlayışında önemli yeniliklerden birisi dünyada gittikçe daha çok uygulama alanı bulan ve bütçeleme sürecinde performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesidir. Ülkemizde 5108 sayılı kanunun uygulanması çerçevesinde hükümet programları, kalkınma planları, programlar, orta vadeli plan ve orta vadeli mali plan baz alınarak kamu idarelerinin stratejik plan hazırlamaları, hazırlanan stratejik planda belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda planın yıllık olarak uygulanmasını sağlayacak performans programlarının ortaya konulması ve konulmuş kuralların uygulanmasına yönelik bütçe metinlerinin performans esasına uygun olarak hazırlamaları öngörülmektedir.

Diğer bir ifade ile 5018 sayılı kanunda öngörülen bütçe sistemi performans esaslı bütçelemedir. Performans esaslı bütçeleme sistemi stratejik planlamaya dayalı olarak belirlenmiştir. Kanunun 9 uncu maddesinde “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” hükmü yer almaktadır. Bu hüküm uyarınca hangi idarelerin stratejik plan hazırlayacakları ve takvimin yani geçiş sürecinin nasıl olacağı DPT tarafından belirlenecektir. Bu anlamda geçiş sürecinin ikinci adımını oluşturacak performans programlarının hazırlanması süreci Maliye Bakanlığı tarafından belirlenecektir. Bu noktada her iki kurumun geçiş sürecini birlikte planlaması, öncelikli kurumları belirlemesi dönüşümün hızlı ve etkili bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlayacaktır.

Performans bütçe uygulaması sonucunda oluşacak veriler önceden belirlenmiş performans kriterleri doğrultusunda değerlendirilecektir. Performans değerlendirmesi farklı aşamalarda ve farklı organizasyonlar tarafından gerçekleştirilecektir. Yaşanacak en önemli problem performans kriterlerinin tespit edilmesinde yaşanacak güçlükler ve verilerin doğruluğunun ve veri kalitesinin sağlanması konusunda yaşanacak güçlükler ve elde edilen verilerin değerlendirilmesi ve raporlanmasında ortaya çıkacak sorunlar hesap verilebilirliğin sağlanmasında önemli güçlükler olarak ortaya çıkacaktır. Dolayısıyla bütçe uygulamasının değerlendirilmesi, gerek hesap verme sorumluluğu bulunanlara ve

⁶¹ MUTLUER, ÖNER, KESİK, a. g. e. S. 349.

gerekse karar vericilerle kamuoyuna raporlanması, karşılaştırılabilir, güvenilir ve kullanışlı verilerin aktarılması konusunda ortaya çıkacak sorunların önceden öngörülerek çözüme yönelik yaklaşımların ortaya konulması gerekmektedir. Doğal bir sonuç olarak bütçe uygulama sonuçlarının ortaya konulması mümkündür. Ancak uygulama sonucunda oluşacak veriler üzerinden performans ölçümünün gerçekleştirilmesi ortaya konulan sistem üzerinde önemli bir risk unsurudur.

Kamu mali yönetiminde yeni yaklaşımlar kapsamında ortaya çıkan ve özel sektördeki iyi yönetim ilkelerinin uygulamaya geçirilmesine yönelik değişim çalışmaları, kamu sektörü ile özel sektör arasında yönetsel açıdan ve ürün açısından önemli farklılıklar olması nedeniyle kamuda uygulanmasında güçlükler ortaya çıkacaktır. Değişimin kamuda görevli olanlarca kabul edilmesi ve iyi yönetilmesi uygulamaların hayata geçirilmesine katkı sağlayacaktır. Gerek karar verici durumda olan gerekse uygulayıcı durumunda bulunan kamu görevlilerinin benimsemediği bir değişim yönetilebilir ve gerçekleştirilebilirlikten uzak olacaktır.

Ayrıca kamunun gelecek planları ile ilgili olarak ortaya konulan hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar, orta vadeli planlar, orta vadeli mali planlar, performans programları ve sektörel ya da bölgesel kalkınma planları ve kamu idarelerinin stratejik planları arasında uyumun gözetilmesi ve birbirini tamamlayıcı nitelikte olması gereğinden hareketle, bu kadar geniş bir planlama yelpazesinde uyumun sağlanması oldukça zor olacaktır.

Performans esaslı bütçe sisteminden beklenen mali saydamlık ve hesap verilebilirliğe temel teşkil eden bir altyapı oluşturulması, kamuoyunun devlet faaliyetleri konusunda doğru bilgilenmesi, mali disiplini sağlanması ve kamu yönetiminde iyi yönetişimin sağlanmasıdır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AKDOĞAN, Abdurrahman; Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi,10. Baskı, Ankara 2005.
- AYDEMİR, Birol; “Stratejik Yönetim ve Bütçe” 20. Türkiye Maliye Sempozyumu “Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma”, Pamukkale Üniversitesi İİBF Yayın No:1.
- BULUTOĞLU, Kenan; Kamu Ekonomisine Giriş, Sermet Matbaası, İstanbul 1977.
- COŞKUN, Gülay; Devlet Bütçesi-Türk Bütçe Sistemi, Turhan Kitabevi, 3. Baskı, Ankara 1991.
- ÇINAR ALTINTAŞ, Fusun, “Strateji Geliştirme Süreci İçerisinde Stratejik Başarı Unsurlarının Değerlendirilmesi”<http://euspk.ege.edu.tr/docz/paword4.doc>
- ÇOBAN, Hilmi; DEYNELİ, Fatih; “Kamuda Kalite Artırma Çabaları ve Performansa Dayalı Bütçeleme” 20. Türkiye Maliye Sempozyumu “Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma”, Pamukkale Üniversitesi İİBF Yayın No:1.
- DPT, “Türkiye’de Demokratik Planlı Kalkınma”, Planlama Dergisi, Ankara 2002, <http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil.pdf>
- DPT, Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Nihai Taslak, 2003.
- DPT, Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Taslağı, 2005.
- EDİZDOĞAN Nihat, Kamu Bütçesi, Ekin Kitabevi Yayınları, 4. Baskı, Bursa 1998.
- ERDEM, Metin; ŞENYÜZ, Doğan; TATLIOĞLU, İsmail; Kamu Maliyesi, Ekin Kitabevi, 2. Baskı, Bursa 1998.
- ERÜZ, Ertan; “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme” 20. Türkiye Maliye Sempozyumu “Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma”, Pamukkale Üniversitesi İİBF Yayın No:1.
- KESİK, Ahmet Dr. ;” Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu “Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma”, Pamukkale Üniversitesi İİBF Yayın No:1.
- MALİYE BAKANLIĞI Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak), Aralık 2004.
- MUTLUER, M. Kamil; ÖNER, Erdoğan; KESİK, Ahmet; Bütçe Hukuku, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2005.

- ÖZYILDIZ, R. Hakan; “Kamu harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe”, Hazine Dergisi, Sayı 13, Ocak 2000.
- SAYAR Nihat; Kamu Maliyesi, Bütçe Prensipleri Ve Tatbikatı 5. Baskı, İstanbul 1974.
- TOSUN, Hikmet, CEBECİ A. Uğur, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara 2006.
- ULUATAM, Özhan; Kamu Maliyesi, Genişletilmiş 5. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara 1977.
- YILMAZ, Osman, Kamu Maliyesine Yeni Bakış (Stratejik Planlama ve Kamusal Örgütlerde Esneklik Arayışları),Seçkin Yayıncılık, Ankara 2006.
- Yüksek Planlama Kurulu Kararı, 19. 07. 2004 tarihli “2005 yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı”.

www.bumko.gov.tr

www.dpt.gov.tr

www.muhasabat.gov.tr