

T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI
YÖNETİM VE ORGANİZASYON BİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE
PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME
(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Jülide ALAN

BURSA 2010

U.Ü.S.B.E.
İŞLETME ANABİLİM
DALI
YÖNETİM VE
ORGANİZASYON BİLİM
DALI

KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE
PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME
(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Jülide
ALAN

BURSA
2010

**T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI
YÖNETİM VE ORGANİZASYON BİLİM DALI**

**KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE
PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Jülide ALAN

Danışman

Prof. Dr. Bilçin TAK

BURSA 2010

ÖZET

Yazar	: Jülide Alan
Üniversite	: Uludağ Üniversitesi
Anabilim Dalı	: İşletme
Bilim Dalı	: Yönetim ve Organizasyon
Tezin Niteliği	: Yüksek Lisans Tezi
Sayfa Sayısı	: XIII + 155
Mezuniyet Tarihi	: /.... / 2010
Tez Danışman(lar)ı	: Prof. Dr. Bilçin Tak

KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

Kamu yönetiminde yönetsel ve mali sorunlar dikkate alındığında faaliyetlerin planlı bir şekilde yürütülmesi oldukça önemlidir. Ülkemizin uzun yıllar içinde bulunduğu ekonomik krizler, yüksek enflasyon, artan kamu açıkları, yönetimin hantallaşması, verimsizlik, yolsuzluklar, kamuoyunun ve dış dünyanın beklentileri karşısında kamu yönetimi ve mali sistemimizde reform süreci kaçınılmaz olmuştur.

Bu çerçevede kamu yönetimimizde hesap verebilirliğin ve saydamlığın sağlanması, uluslararası standartlara uygun bir yönetim çerçevesi geliştirilmesi amacıyla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu 2003 yılında yürürlüğe girmiştir. Kanun ile stratejik planlama, çok yıllık bütçeleme, performansa dayalı bütçeleme gibi kavramlar ortaya konulmuştur. Mali yönetim ve kontrol sistemini yeniden düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, çıktı/sonuç odaklı bir yönetim anlayışı getirerek, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımının sağlanmasını amaçlamaktadır.

Bu çalışmada öncelikle performans esaslı bütçeleme çalışmalarına esas teşkil edecek olan stratejik planlama kavramından bahsedilmiş ardından performans esaslı bütçeleme konusu ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Son olarak da Bursa Büyükşehir Belediyesi yöneticilerine yönelik bir uygulama çalışması yapılmış ve yerel bir yönetimin stratejik planlama ve yeni bütçeleme sistemimize yaklaşımı ve uygulamadaki zorluklar analiz edilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Sözcükler

Stratejik planlama	Performans esaslı bütçeleme	Performans programı	Faaliyet raporu
Performans	Hesapverebilirlik	Mali saydamlık	

ABSTRACT

Author : Jülide Alan
University : Uludağ University
Major : Management
Department : Management and Organization
Type of thesis : Post Graduate Thesis
Number of pages : XIII + 155
Graduation date : /.... / 2010
Thesis advisor : Prof Dr Bilçin Tak

STRATEGIC PLANNING AND PERFORMANCE BASED BUDGETING IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

When administrative and financial problems of the public sector are considered it can be seen that it is very important to carry out activities with planning methods. Economic crises, high inflation rates, increasing public deficits, inefficiency of administrations, lack of effectiveness, corruptions that Turkey has suffered for long years and also expectations of the public and the outer world has introduced a reform process for the public administration and financial system in Turkey.

In this scope Public Financial Management and Inspection Law No 5018 was passed in order to increase accountability and transparency and to develop an administrative framework in line with international standards. The law has also introduced concepts such as strategic planning, multiyear budgeting and performance budgeting. The Law No 5018 on Public Financial Management and Inspection has brought a management approach based on outputs/outcomes, which will ensure that, based on financial transparency and accountability, resources will be used efficiently, economically and effectively.

In this study, firstly, strategic planning concept has been introduced and secondly performance budgeting system has been analyzed in detail. The last part of this study contains a survey conducted with administrative staff of Bursa Metropolitan Municipality. This survey was used to analyze approaches of administrative personnel to strategic planning applications, the new budget system and problems confronted.

Key Words

Strategic Planning	Performance Budgeting	Performance Programmes	Activity Report
Performance	Accountability	Financial Transparency	

ÖNSÖZ

Ülkemizde son yıllarda yaşanan kamu yönetimi reformu sürecinde kamu yönetim sistemimiz bir dönüşüm geçirmektedir. Kamu harcamalarının artması sonucu artan bütçe açığı, toplumsal talep karşısında kamunun performansının yetersiz kalması, küreselleşme ve uluslararası aktörler gibi sebeplerden dolayı kamuda performansa dayalı, hesap verebilir, saydam, toplum katılımına ve denetimine açık ve yerellik gibi unsurların ön planda olduğu bir yönetim sistemi arayışı ortaya çıkmıştır. Türkiye’de kamu reformu çerçevesinde öncelikle mali sistemimizde reform yapılmaya çalışılmıştır. Bu çalışma, ülkemizde 2000’li yılların başından bu yana mali sistemimizde uygulanmaya başlanılan stratejik planlama bununla beraber performansa dayalı bütçeleme ve yerel yönetim ölçeğinde uygulama çalışmalarını incelemektedir.

Öncelikle yoğun akademik ve idari çalışmalarına rağmen kabul edip, her görüşmede olumlu yaklaşımı ve önerileri ile çalışmaya zenginlik katan değerli danışman hocam Prof. Dr. Sn. Bilçin Tak’a katkılarından dolayı çok teşekkür ederim.

Çalışmalarım sırasında bana desteklerini esirgemeyen konuyla ilgili görüşlerini benimle paylaşan Bursa Büyükşehir Belediyesi daire başkanları ve şube müdürlerine ve mesai arkadaşlarıma teşekkürü borç bilirim.

Son olarak, her zaman yanımda olan, bu çalışmayı bitirebilmem için bana her yönden destek olan anneme, eşime, ilham kaynağım ve bu tezi yazma sebebim kızım Bengiye sonsuz teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	III
ABSTRACT.....	IV
ÖNSÖZ.....	V
İÇİNDEKİLER	VI
KISALTMALAR	IX
TABLolar	X
ŞEKİLLER.....	XI
GRAFİKLER	XII
GİRİŞ.....	1
1. BÖLÜM - STRATEJİK PLANLAMA	8
1.1. STRATEJİ VE STRATEJİK PLANLAMA KAVRAMI	8
1.1.1. STRATEJİ KAVRAMI.....	8
1.1.2. STRATEJİK PLANLAMA KAVRAMI.....	11
1.2. STRATEJİK PLANLAMANIN ÖNEMİ	13
1.3. STRATEJİK PLANLAMANIN TARİHSEL GELİŞİMİ	18
1.4. STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ	21
1.4.1. MEVCUT DURUM ANALİZİ	27
1.4.1.1. KURUMUN GELİŞİM SÜRECİ VE SORUMLULUK ALANLARI.....	27
1.4.1.2. FAALİYET ALANLARI VE SUNULAN ÜRÜN VEYA HİZMETLER	27
1.4.1.3. PAYDAŞ ANALİZİ	27
1.4.1.4. KURULUŞ İÇİ ANALİZ VE DIŞ ÇEVRE ANALİZİ	30
1.4.2. MİSYON, VİZYON VE DEĞERLER BİLDİRİMİ.....	33
1.4.2.1. MİSYON BİLDİRİMİ	34
1.4.2.2. VİZYON BİLDİRİMİ.....	34
1.4.2.3. DEĞERLER BİLDİRİMİ	35
1.4.3. ÖNCELİKLİ STRATEJİK AMAÇ VE HEDEFLERİN BELİRLENMESİ	36
1.4.4. İZLEME VE DEĞERLENDİRME.....	38
1.5. TÜRKİYE’DE PLANLAMA YAKLAŞIMLARI VE STRATEJİK PLANLAMAYA GEÇİŞ.....	38

2. BÖLÜM - KAMUDA PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME	41
2.1. BÜTÇE SİSTEMLERİ	41
2.1.1. KLASİK BÜTÇE SİSTEMİ	41
2.1.2. PLANLAMA PROGRAMLAMA BÜTÇELEME SİSTEMİ (PPBS)	42
2.1.3. SIFIR TABANLI BÜTÇELEME SİSTEMİ	45
2.1.4. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ	47
2.2. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME	51
2.2.1. PERFORMANS VE PERFORMANS GÖSTERGELERİ.....	51
2.2.1.1. GİRDİ GÖSTERGELERİ.....	52
2.2.1.2. ÇIKTI GÖSTERGELERİ	52
2.2.1.3 SONUÇ GÖSTERGELERİ	52
2.2.1.4. VERİMLİLİK GÖSTERGELERİ	53
2.2.1.5. ETKİNLİK GÖSTERGELERİ.....	53
2.2.1.6. ETKİLİLİK GÖSTERGELERİ.....	53
2.2.1.7. KALİTE GÖSTERGELERİ.....	54
2.2.2. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME KAVRAMI.....	54
2.3. TÜRKİYE’DE KAMU MALİ YÖNETİMİ REFORMU SEBEPLERİ.....	56
2.4. KAMU SEKTÖRÜNDE İYİ YÖNETİM İLKELERİ	57
2.4.1. KATILIMCILIK	58
2.4.2. SAYDAMLIK	59
2.4.3. HESAP VERME SORUMLULUĞU.....	60
2.4.4. YERİNDEN YÖNETİM	60
2.4.5. SİYASAL ETİK.....	61
2.4.6. KALİTE.....	61
2.4.7. LİYAKATA DAYALI İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ.....	62
2.4.8. HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ.....	62
2.5. TÜRKİYE’DE KAMU MALİ YÖNETİM REFORMU VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMEYE GEÇİŞ ÇALIŞMALARI	63
2.6. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU VE DİĞER DÜZENLEMELER İŞİĞİNDA PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME UNSURLARI.....	66

2.6.1. POLİTİKA OLUŞTURMA.....	66
2.6.1.1. ORTA VADELİ HARCAMA SİTEMİ (ÇOK YILLI BÜTÇELEME)	68
2.6.1.2. STRATEJİK PLANLAR	73
2.6.2. BÜTÇE HAZIRLANMASI.....	75
2.6.2.1. PERFORMANS PROGRAMI	75
2.6.3. PERFORMANSIN RAPORLANMASI.....	82
2.6.3.1. FAALİYET RAPORU	82
2.6.4. PERFORMANS DENETİMİ VE DEĞERLENDİRMESİ	86
2.7. ANALİTİK BÜTÇE SINIFLANDIRMASI VE TAHAKKUK ESASLI MUHASEBE.....	89
2.8. YEREL YÖNETİM KANUNLARININ STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE AÇISINDAN İNCELENMESİ.....	91
DEĞERLENDİRME	94
3. BÖLÜM - KAMUDA STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME ÇALIŞMALARINDA BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ	96
3.1. YÖNTEM.....	97
3.1.1. ARAŞTIRMADA KULLANILAN ÖLÇÜM ARAÇLARI	97
3.1.2. ARAŞTIRMANIN ÖRNEKLEMİ	98
3.2. ARAŞTIRMA BULGULARI.....	99
3.2.1. ÖRNEKLEME İLİŞKİN BULGULAR.....	99
3.2.2. YÖNETİCİLERİN STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMEYE İLİŞKİN YAKLAŞIM VE ALGILARI	101
3.3. ARAŞTIRMA BULGULARININ DEĞERLENDİRİLMESİ	134
3.4. BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ STRATEJİK PLANININ (2010-2014) İNCELENMESİ.....	136
SONUÇ.....	142
KAYNAKLAR	147
EK-1	152
ÖZGEÇMİŞ	155

KISALTMALAR

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AB: Avrupa Birliği

OECD: Organization for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)

IMF: International Money Fund, Uluslararası Para Fonu

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

KMYKK: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

PPBS: Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi

PEB: Performans Esaslı Bütçeleme

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

TABLolar

Tablo 1. Yeni Kamu Yönetimin Geleneksel Kamu Yönetimi İle Karşılaştırılması

Tablo 2. Stratejik Planlama Yönetim Süreci

Tablo 3. Klasik Bütçe

Tablo 4. Performans Esaslı Bütçe

Tablo 5. Program Bütçe

Tablo 6. PPBS Avantajları ve Eleştiriler

Tablo 7. Sıfır Tabanlı Bütçe

Tablo 8. Araştırma Kapsamında Görüş Alınan Yöneticilerin Yaş Dağılımı

Tablo 9. Kurumdaki Yöneticilerin Kurumdaki İş Tecrübesi Dağılımı

Tablo 10. Kurumdaki Yöneticilerin Diğer Kamu Kurumu Tecrübesi Dağılımı

Tablo 11. Kurumdaki Yöneticilerin Özel Sektör İş Tecrübesi Dağılımı

Tablo 12. Kurumdaki Yöneticilerin Yaş, İş Tecrübesi ve Diğer Tecrübe Açısından Ortalamaları

ŞEKİLLER

Şekil 1. Stratejik Planlamanın Temel AŞamaları

Şekil 2. Stratejik Planlama erevesi

Şekil 3. Bütçe Türleri Kaynak Etkinliği ve Uygulama Zorluğu Karşılaştırması

Şekil 4. Performans Göstergeleri

Şekil 5. Performans Esaslı Bütçeleme Döngüsü

Şekil 6. Taleplerin Kamu Politika ve Belgelerine Dönüşmesi

Şekil 7. Stratejik Planlamanın Nedeni

Şekil 8. Stratejik Plan ve Performans Programı İlişkisi

Şekil 10. Stratejik Plan, Performans Programı ve Bütçe İlişkisi

Şekil 11. Performans Programı Hazırlama Süreci

Şekil 12. Performans Denetimi ve Değerlendirmesinin Karşılaştırılması

GRAFİKLER

Grafik 1. “Stratejik Planlama Çalışmaları Belediye Açısından Gerekli ve Faydalı Bir Araçtır” ifadesine verilen cevapların dağılımı

Grafik 2. “Stratejik Planlama Çalışmaları hizmet sunduğumuz vatandaşlar açısından faydalı bir çalışmadır” ifadesine verilen cevapların dağılımı

Grafik 3. “Stratejik Planlama Çalışmaları personel için gerekli ve faydalı bir çalışmadır.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

Grafik 4. “Stratejik planlama kamu kurum ve kuruluşları için uygun bir planlama yaklaşımıdır” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

Grafik 5. Stratejik Planlama çalışmaları ile birimimiz performansı artmıştır.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

Grafik 6. “Stratejik planlama çalışmaları ile personelin performansı artmıştır.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

Grafik 7. “Stratejik planlama ile hizmet kalitemiz arttı.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

Grafik 8. “Stratejik planlama yapabilmek için kurumumuzda yeterli insan kaynakları kapasitesi vardır” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

Grafik 9. “Birim olarak stratejik plan ve performans programı hazırlama konusunda yeterli bilgi ve donanıma sahibiz.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

Grafik 10. “Stratejik Planlama çalışmalarına geçildikten sonra iş yükümüz arttı.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

Grafik 11. “Stratejik planlama zaman kaybına sebep olur ve fazlaca kırtasiye yükü vardır.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

Grafik 12. “Belediyemizde stratejik planlama çalışmalarında isteklilik vardır.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

Grafik 13. “Stratejik planlama ve bütçeleme konusunda yöneticilerimize yönelik eğitim çalışmaları yeterlidir.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

Grafik 14. “Stratejik planlama ve bütçeleme konusunda personelimize yönelik eğitim çalışmaları yeterlidir.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

Grafik 15. “Stratejik planlama çalışmalarında belediyemizin misyon, vizyon ve ilkeleri tüm personelimizin katılımı sağlanarak belirlenmiştir.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

Grafik 16. “Stratejik planlama çalışmalarında birimimizin stratejik amaç ve hedefleri tüm personelimizin katılımı sağlanarak belirlenmiştir.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

Grafik 17. Stratejik planlama çalışmalarında biriminizin stratejik amaç ve hedefleri belirlenirken ilgili paydaşların görüşleri alınmıştır.” İfadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

Grafik 18. “Stratejik Planlama çalışmalarında paydaşların görüşlerine başvurmak zaman kaybettirici ve faydasız bir iştir.” ifadesine yöneticilerin verdiği cevapların dağılımı

Grafik 19. “Stratejik planlama üst yönetim ve yöneticilerin işidir.” İfadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

Grafik 20. “Stratejik planlama kurumda çalışan herkesin işidir.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

Grafik 21 “Personel bazında sistematik olarak performans ölçümü (sicil notu dışında) yapılmaktadır.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

Grafik 22. “Birimimiz bazında performans değerlendirmemizi sistematik olarak yaparız.” İfadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

Grafik 23. “5018 sayılı KMYKK ve bütçeleme sitemindeki değişiklikler ile ilgili yeterli bilgiye sahibiz.” İfadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

Grafik 24. “Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme konusunda mevzuat açısından yeterli bir altyapı vardır” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

Grafik 25. “Harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlileri olarak sorumluluklarımız artmıştır.” ifadesine yöneticilerin verdiği cevapların dağılımı

Grafik 26. “Biriminizin hizmet sunumunda proje bazlı fayda maliyet analizleri yapılmaktadır.” ifadesine yöneticilerin verdiği cevapların dağılımı

Grafik 27. “Bütçeye esas teşkil edecek faaliyetlerimizi maliyetlendirirken zorluklar yaşanmaktadır.” ifadesine yöneticilerin verdiği cevapların dağılımı

Grafik 28. “Yeni bütçeleme sistemimiz daha esnek yapıdadır” ifadesine yöneticilerin verdiği cevapların dağılımı

GİRİŞ

Kamu kesiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları, gelişmişlik düzeyinden bağımsız olarak, tüm ülkelerin önemli gündem maddelerinden birisini oluşturmaktadır. 1980'li yıllarda devam eden ve 90'lı yıllarda hız kazanan reform çalışmalarının hemen hemen tüm ülkelerde gündeme geldiği görülmektedir. Kamu yönetiminde artan harcamalar ile buna bağlı bütçe açığı ve yaşanan mali krizler, siyasi istikrarsızlık ve yolsuzluklarla birlikte gelen toplumdaki kamuya güven yoksunluğu, artan haberleşme ve teknolojik gelişmeler ışığında vatandaşın artan hizmet talebi karşısında kamu kesiminin performans düşüklüğü gibi sebepler kamuda reform sürecini hızlandırmıştır.

Türkiye'de yaşanan kamu yönetimi reformu süreci yolsuzluklar, ekonomik krizler, insan kaynaklarındaki yozlaşma, verimsizlik, artan toplumsal talep gibi iç faktörlerin yanı sıra AB müzakere süreci, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası aktörlerden de etkilenmiştir.

Hizmetlerde vatandaş odaklılık, hesap verebilirlik, yönetime katılma, yerinden yönetim, saydamlık ve performansa dayalı yönetim gibi unsurları hedef alan kamu yönetimi reformunun en önemli alanlarından biri mali sistemimizde yapılan reform ve düzenlemeler olmuştur. Kamu mali yönetimi reformunun amaçları kaynak kullanımında etkinliğinin artırılması, bütçe açıklarının ve kamu borçlanma gereğinin azaltılması, hizmet kalitesinin yükseltilmesi, yürütme ve kamu kaynakları üzerinde siyasi denetimin ve sorumluluğun güçlendirilmesi, kamuda mali saydamlığın sağlanması ve politika üretimi ve yönetiminde hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesidir.

Türkiye'de 2000'li yılların başından başlayan mali sistemimizdeki yeniliklerin ana unsurları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Stratejik Planlama
- Performansa dayalı çok yıllık bütçeleme
- Ekonomik ve mali analizlere uygun bütçe kodlama sistemi
- Genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygun tahakkuk esaslı muhasebe
- Nakit planlamasına dayalı nakit yönetim sistemi
- Kapsamlı ve şeffaf borç yönetimi

- İç kontrol
- İç denetim
- Dış denetim
- Mali yönetim bilgi sistemi

2003 yılında onaylanan ve altyapısı oluşturulduktan sonra 2006 yılında kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanmaya başlanan kamu mali yönetimimizin belkemiğini oluşturan 5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu ile de;

- Mali yönetim ve bütçenin kapsamı genişletilmiştir.
- Stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye geçilmektedir
- Orta vadeli harcama programı çerçevesinde çok yıllık bütçelemeye geçilmektedir.
- Hesap verebilirlik ve mali saydamlık sağlanmaktadır.
- Kaynakların etkili ekonomik ve verimli kullanılması ilkesi getirilmektedir
- Kamuda muhasebe birliği sağlanmakta ve mali istatistiklerin yayımlanması öngörülmektedir
- İç kontrol sistemi kurulmaktadır
- İç denetim sistemi kurulmaktadır
- Sayıştay'ın denetim kapsamı genişletilmiştir.

Söz konusu kanun ile TBMM'ye sunulacak bütçenin kapsamı genişletilerek genel ve katma bütçe yerine, genel bütçe kapsamındaki idareler, özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçelerini kapsayan merkezi yönetim bütçesi hazırlanmaktadır. Ayrıca kanun kapsamına merkezi yönetim bütçesine ek olarak; sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idare bütçeleri de alınmaktadır.

Kanunun 9. maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik plan yapma zorunluluğu getirilmiştir. Stratejik plan; kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini,

bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plandır. Bütçelerin; stratejik planlara dayandırılması, stratejik planlarda yer alan misyon, vizyon ve stratejik amaçlarla uyumlu olması, performansa dayalı olarak hazırlanması, performans göstergelerine göre değerlendirilmesi, performans denetimlerinin bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilmesi ve raporlanması esas alınmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme fonların sonuçlarla ilişkilendirilerek tahsis edildiği bütçe sistemidir. Kamu idareleri kendilerine tahsis edilen kaynakla ne yapacaklarını ve hangi hedeflere ulaşacaklarını göstererek bütçelerini hazırlayacaklardır. Diğer bir tanımla performans esaslı bütçeleme; performans yönetimi anlayışının bir parçası olup, organizasyonun stratejik planında yer alan misyon ve vizyonuna uygun olarak önceden belirlenmiş amaç ve hedeflerine ulaşmasını sağlamak üzere, kaynakların tahsisini amaçlayan ve önceden belirlenmiş performans ölçütlerine göre, organizasyonun amaçlarına ulaşip ulaşmadığının izlenmesini içeren bir bütçeleme süreci yaklaşımıdır.

Mali Yönetim sistemimizde 5018 kamu mali yönetimi kanunu ile işaret edilen kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak üç temel doküman bulunmaktadır. Bu dokümanlardan ilki stratejik plan, ikincisi performans programı üçüncüsü ise faaliyet raporlarıdır. Performans programı bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programdır. Bir yıllık süre için hazırlanan performans programları stratejik planlar ile bütçe arasındaki ilişkiyi kuran temel araçtır. Faaliyet raporları üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hesap verme sorumluluğu çerçevesinde her yıl düzenli olarak hazırlanan rapordur. Faaliyet raporunda idarenin mali bilgilerinin yanı sıra performans bilgileri de yer almak zorundadır.

5018 kamu mali yönetimi kanunu ile mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Mali saydamlık her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılması ve sonuçlarına ilişkin bilgilerin doğru ve zamanında kamuoyuna duyurulmasıdır. Hesap verebilirlik her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden,

raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olması ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermesidir. Hesap verme sorumluluğu, idari bir sorumluluktur. Hesap verme sorumluluğunun gereği, esas itibariyle raporlamayla yerine getirilmektedir

Bu amaçla kanunda:

- Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması
- Kaynakların elde edilmesi, kullanılması, muhasebeleştirilmesi ve raporlanması süreçlerinin belirlenmesi
- Kamu idarelerinin faaliyet raporu düzenlemeleri öngörülmüştür.

Kamu idareleri kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli harcanmasından dolayı sorumlu tutulmuşlardır. Bakanlar, Başbakana ve Meclise karşı, üst yöneticiler bakana karşı, mahalli idareler ise meclislerine karşı sorumludurlar.

Söz konusu kanun ile kamu mali yönetim sistemimizde kamu idarelerinin orta vadeli harcama programı içerisinde planlama ve bütçelendirme ilişkisi kurulmuştur. Kamu idareleri bir yıllık ve onu izleyen iki yıl için gelir ve gider tahminlerinden oluşan bir bütçe hazırlamaktadırlar. Kamu idarelerinin yaptıkları işlerin niteliği gereği faaliyetlerin sonuçlarını ancak birkaç senede alabilmektedirler. Orta vadeli harcama sistemi ve üç yıllık bütçeleme tekniği ile faaliyetlerin bütçe ile ilişkisi doğru bir şekilde kurulmaktadır.

Kanun ile iç kontrol ve iç denetim sistemi getirilmektedir. İç kontrol idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür. İç denetim ise kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyet, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini

değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.¹ İç kontrol faaliyetleri, sürekli ve sistematik bir şekilde ve idarenin yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülür. İç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirilir ve alınması gereken önlemler belirlenir. İç denetim, sertifikalı iç denetçiler tarafından gerçekleştirilir. İç denetim sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla gerçekleştirilir.

5018 sayılı kanun ile Sayıştay'ın denetim kapsamı genişletilmiştir. Sayıştay sadece mali açıdan değil aynı zamanda performans denetimi de yapabilecektir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yukarıda bahsedilen unsurlar çerçevesinde kamuda kaynakların ekonomik, verimli ve etkin kullanılmasını amaçlamaktadır. Ancak pratikte stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme işi oldukça zor ve zahmetli bir iştir. Kamu kurum ve kuruluşlarımızda yoğun bir bilgi birikimini ve donanımlı personel yapısını gerektirmektedir. Eğitimden yoksun olma durumu konunun öneminin ve gerekliliğinin yeterince kavranmamasına ve stratejik planlama çalışmalarının sadece az sayıda kişiyle yapılmasına ve yapıldıktan sonra da uygulamada dikkate alınmamasına sebep olmaktadır. Eğitim eksikliğinin yanı sıra performansa dayalı ücret sisteminin kurumlar tarafından işletilmemesi diğer bir eksik nokta olarak görülmektedir.

Bu çalışmanın temel amacı; stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemenin kamu yönetimimiz için uygun bir yönetim aracı olup olmadığının incelenmesidir. Bu doğrultuda stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye ilişkin kavram ve yasal çerçevenin ayrıntılarıyla incelenmesi ve sistemin daha da iyileştirilmesi için öneriler geliştirilmesi amaçlanmaktadır.

Bu çalışmanın temel hipotezi;

H1: “Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme; kamu kurum ve kuruluşlarında, kaynakların daha etkin, etkili, ekonomik kullanılması ve performansa

¹ Üst Yöneticiler için İç Kontrol ve İç Denetim Rehberi, Maliye Bakanlığı, Ankara, 2006, http://icden.meb.gov.tr/mevzuat/Yeni%20Mevzuat/ust_yonetic_i_rehberi.doc, 2010

dayanan bir yönetim sisteminin yerleşmesine yardımcı olacak faydalı bir yönetim tekniğidir.

Çalışmanın alt hipotezleri ise şunlardır:

H2: “Yeni kamu yönetim sistemimiz sonuç odaklı ve performansa dayanan bir yönetim tekniğidir.”

H3: “Kamu yönetim sistemimizde stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye geçiş sürecinde ve uygulama aşamasında sorunlar yaşanmaktadırlar.

H4: “Kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme konusunda üst yöneticilerin konuyu sahiplenmesi, insan kaynaklarına yatırım yapması, eğitim ve uzman desteği alması ve performans denetim sistemlerini geliştirmesi ile sistemin başarılı bir şekilde uygulanması mümkün olabilecektir.

H5: “Yerel yönetimlerde sadece kurumsal stratejik plan yapmak yeterli değildir. Mekansal boyutu içine alan şehrin sektörel stratejik planının yapılması gerekmektedir.

Çalışma, stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemenin kamu kurumlarında uygulanması açısından Bursa Büyükşehir Belediyesi’nde yapılan çalışmaların incelenmesi ile sınırlandırılmıştır.

Çalışma genel olarak yazın taraması ile yürütülmüştür. Çalışmada, stratejik planlama ve stratejik yönetim konusundaki yazın taranmış, bu alanda yazılmış kitap, makale ve sunumlar incelenmiş ve konuyla ilgili internet kaynaklarından yararlanılmıştır. Pilot uygulama yazın çerçevesinde analiz edilmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde öncelikle stratejik planlama kavramı açıklanmaya çalışılmıştır. Strateji ve stratejik planlama kavramı açıklanmış, stratejik planlamanın önemi vurgulanmış, stratejik plan yapma süreci ve ülkemizdeki durum değerlendirilmiştir.

İkinci bölümde stratejik planlar baz alınarak hazırlanan performans esaslı bütçeleme sistemi anlatılmaya çalışılmıştır. Öncelikle kısaca bütçeleme sistemlerinden bahsedilmiş ardından performans esaslı bütçeleme unsurları açıklanmıştır. Bu bölümde aynı zamanda mali yönetim sistemimizi ilgilendiren kanun ve yönetmeliklere atıflarda bulunulmuş böylece yasal çerçeve çizilmiştir.

Üçüncü bölümde ise stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme konusunda kamuda yapılan çalışmaları, uygulamada aksayan yönleri ve geliştirme alanlarını tespit etmek amacıyla yerel yönetimde stratejik plan ve bütçeleme örneği olarak Bursa Büyükşehir Belediye seçilmiştir. Kurum kapsamında görev yapan şube müdürlerine (gerçekleştirme görevlileri) yönelik bir anket çalışması yapılmıştır. Çalışmada kurumdaki stratejik planlamaya yaklaşım, insan kaynakları kapasitesi, eğitim seviyesi, planlama ve bütçeleme sürecinin ne şekilde işletildiği ve stratejik planlamanın uygulamadaki zorluklarını tespit edebilecek nitelikte bir anket formu düzenlenmiştir. Bu çalışmanın sonuçları üçüncü bölümde yer almaktadır.

1. BÖLÜM

STRATEJİK PLANLAMA

1.1. STRATEJİ VE STRATEJİK PLANLAMA KAVRAMI

1.1.1. Strateji Kavramı

Strateji terimi, Antik Yunancada anlamı ordunun komutanı olan strategoi kelimesinden gelmektedir. Antik Yunan'daki her bir kabile her yıl askerlerin idaresi için bir strategoi, yani komutan seçmiştir. Marathon (490 M.Ö.) savaşında strategoi konseyin politik kararlarında danışman olarak görev almıştır. Marathon savaşında danışmanlığı sırasında çatışmaları kazanmak için manevralara yönelik "taktik" öneriler yerine savaşları kazanmak için "stratejik" öneriler vermiştir. Zaman içerisinde seçimle iş başına gelen resmi bir görevli olmasından dolayı strategoinin görevi sivil konuları da içerisine almaya başlamıştır.

Strateji kelimesinin askeri kökeninden gelen bu bilgilere dayanarak stratejik planlamanın her zaman "büyük resme" odaklandığını söylemek mümkündür. Stratejik planlama uygulamalarında odaklanılan alan ürünler veya çıktılar değil, sonuçlar ve neticelerdir.

Stratejinin literatürde birçok tanımı mevcuttur. Örneğin George Steiner "Stratejik Planlama" adlı eserinde strateji teriminin işletme yazınına "bir rakibinin mevcut veya öngörülen eylemlerine karşılık verilen yanıt" olarak girdiğinden bahsetmektedir. Steiner, eserinde ayrıca stratejinin iş dünyasında ne anlama geldiği konusunda bir fikir birliği olmadığını söylemektedir. Steiner tarafından kullanılmış olan bazı tanımlamalar² şunlardır:

- Strateji, üst yönetimin kurum için çok büyük öneme sahip eylemleridir.

² Nickols Fred, Strategy: Definitions and Meaning (Strateji: Tanımlar ve Anlamlar), 2000, http://home.att.net/~nickols/strategy_definition.htm, 13 Ocak 2010.

- Strateji, temel yönlendirici kararlar anlamına gelmektedir yani amaç ve misyonu ifade etmektedir.
- Strateji, bu hedeflere ulaşmak için kullanılacak önemli eylemlerden oluşur.
- Strateji şu soruya yanıt verir: Kurum ne yapıyor olmalı?
- Strateji şu soruya yanıt verir: Nereye ulaşmak istiyoruz ve ulaşacağımız yere nasıl varacağız?

Strateji teriminin tanımı konusunda bir karmaşa mevcuttur. Yazında birbirinden farklı pek çok tanım yer almaktadır. Tanımların çeşitli olmasının birçok sebebi olmakla birlikte, önemli bir sebebi de 1920'lerde ortaya çıkan stratejik planlamanın günümüze kadar değişen koşullara uyumlaştırma ve zayıf yönlerinin güçlendirilmesi amacıyla değişime uğramış olmasıdır.

“Stratejik planlamanın yükselişi ve düşüşü” adlı eserinde Henri Mintzberg³ insanların "strateji" terimini çok çeşitli anlamlarda kullandığından bahsetmektedir. Henri Mintzberg'e göre strateji terimi en çok aşağıdaki dört anlamda kullanılmaktadır:

- Strateji bir plandır, bir “nasıl” sorusudur, bir yerden bir yere ulaşma aracıdır.
- Strateji bir süre zarfında gerçekleştirilen eylemlerin düzenidir, sürekli olarak çok pahalı ürünler pazarlayan bir firma “üst uç” stratejisi kullanmaktadır.
- Strateji bir pozisyondur; yani belli pazarlarda belli ürün veya hizmetlerin sunulmasına yönelik kararları yansıtır.
- Strateji bakış açısıdır; yani vizyon ve yöndür.

Mintzberg'e göre strateji zaman içerisinde hedeflerin değişen koşullara uyma eğiliminden çıkar. Bu yüzden bir öngörüden kaynaklanır ve belli bir hedefe odaklanır; bu hedefe ise dikkatlice hazırlanmış planlarla ulaşılır.⁴

Harvard Business Review dergisinin uzun yıllar editörlüğünü yapan Harvard Business School'dan Prof. Kenneth Andrews göre “Şirket stratejisi, şirketin hedeflerini,

³ Mintzberg, H., The Fall and The Rise of Strategic Planning (Stratejik Planlamanın Yükselişi ve Düşüşü), Harvard Business Review, January-February 1994, s.107-114

⁴ a.g.e.

amaçlarını veya ideallerini gösteren veya belirleyen kararlardan oluşan, bu hedeflere ulaşmak için temel politikalar ve planlar oluşturan ve şirketin yer alacağı alanı ortaya çıkaran, şirketin olmak istediği durumu yansıtan ve paydaşlarına, hissedarlarına, çalışanlarına ve müşterilerine sağlamak istediği ekonomik veya ekonomi dışı katkıyı gösteren bir yoldur⁵” demektir.

Arnoldo C. Hax ve Nicolas S. Majluf⁶ stratejinin en geniş tanımlarından birisini yapmaktadır:

Arnoldo C. Hax ve Nicolas S. Majluf'a göre strateji;

1. Bir kurumun uzun dönemli hedeflerini, eylem programlarını ve önceliklere göre tahsis edilmiş kaynaklarını belirler ve ortaya koyar;
2. Bir kurumun içerisinde yer aldığı veya alacağı alanları seçer;
3. Bir kurumun sorumluluğu altında bulunan her alanda uzun dönemli sürdürülebilir bir avantaj sağlamaya çalışır; bunu bulunduğu çevre içerisindeki tehlike ve fırsatlara ve kurumun kendi güçlü ve zayıf yönlerine doğru bir şekilde yaklaşarak yapar;
4. En üstten en alta tüm fonksiyonel seviyelerde birbirinden ayrı idari görevleri tanımlar;
5. Uyumlu, birleştirici ve bütünleyici bir karar alma yapısı oluşturur;
6. Paydaşlarına sağlamayı amaçladığı ekonomik ve gayri ekonomik katkıların özelliklerini belirler;
7. Kurumun stratejik niyetini ortaya koyar;
8. Kurumun ana güçlerini geliştirmek ve ilerletmeyi amaçlar;
9. Kurumun sürdürülebilir rekabetçi avantajlarını elde tutabilmek için maddi manevi kaynaklarını seçerek kabiliyetini geliştirecek bir araçtır.

⁵ Andrews Kenneth, The Concept of Corporate Strategy (Şirket Stratejisi Kavramı) 2. Baskı, 1980, s.18-19.

⁶ Hax, A. C. ve Majluf, N. S., The Strategy Concept and Process, A Pragmatic Approach (Kavram ve Süreç Stratejisi, Pragmatik bir Yaklaşım), Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1996, s.14.

Özetle strateji kavramı ilk olarak askeriyede ortaya çıkmış ve daha sonra iş dünyasında ve kamuda kullanılmaya başlanmıştır. Strateji, kurumları bir amaca yönlendirmektedir ve kurumların ulaşmak istediği yere varması için odaklanmasına imkan sağlamaktadır. Strateji içerisinde dört farklı mekanizma barındırır. Bunlardan ilki ulaşılacak sonucun belirlenmesidir. İkincisiyse bu sonuçlara ulaşılacak stratejilerin belirlenmesidir. Üçüncüsü taktiklerdir ve yani mevcut veya elde edilecek kaynakların nihai amaç doğrultusunda nasıl kullanılacağıdır. Dördüncüsü ise kaynakların kendisidir. Bu şekilde strateji ve taktikler kullanılacak yol ve elde edilecek sonuç arasındaki boşluğu doldurur.

Bir kurumun ulaşacağı sonuç Yunancada hem politeia hem de polites yani devlet ve vatandaş kelimelerinin kökü olan politika ile ilişkilidir. Bir kurumun ulaşmak istediği sonuç tamamen yönetim ile ilişkiliyken bu sonuca ulaşmak için yapılacaklar yönetim ile ilgilidir. Yönetimde bulunanlar bir kurumun ulaşmak istediği sonucun vatandaşlar tarafından net olarak anlaşılmasını sağlamak ve ulaşılacak sonucun akla uygun, etik ve vatandaşların yararına olduğunu göstermek durumundadır.

Tüm bunlar ışığında bir kurumun stratejisinin hem yönetim hem de yönetimin alanında olduğunu söylemek mümkündür.

1.1.2. Stratejik Planlama Kavramı

Stratejinin tanımı üzerine birçok görüş vardır. Planlama ise nispeten daha açıktır. Mintzberg'e göre "Planlama, istenilen bir sonuca ulaşmak için kullanılan biçimlendirilmiş bir prosedürdür ve kararlardan oluşan entegre bir sistem olarak ortaya çıkar. Geleceği değerlendirmek ve geleceği kontrol etmeye çalışmak planlamanın önemli bileşenleridir."⁷. Geleceğin kontrol edilmesi ise geleceğe doğru gerçekleştirilecek yolculukta belli bir hedefe yöneltilmiş ve sistemli olarak uygulanan kararların alınmasını gerektirir.

Stratejik planlama, sonuç üretebilecek stratejiler geliştirerek organizasyonel performansı artırmak için kullanılan sürekli bir süreçtir. Bir kurumun varmak istediği yere, kurumun mevcut durumunu değerlendirerek ve varılacak noktaya ulaştırabilecek

⁷ Mintzberg, a.g.e.

yaklaşımlar geliştirip uygulayarak ulaşılmasını sağlar. Planlama bir kurumun elde etmek istediği sonuca odaklandığı ve kurumu belirlenen büyük hedeflere yönlendirdiği ölçüde stratejik hale gelir. Sürekli olarak ortak bir hedefe ve spesifik alanlara odaklanmaya imkan sağladığı için stratejik planlama bir kurum içerisinde yeni bir kültür oluşturabilir ve sistematik değişim için bir araç haline gelebilir. İster müdür, daire başkanı, genel müdür veya daha üst düzeydeki diğer yöneticiler olsun her seviyeden yönetici ve dışarıdan ortaklar önceliklerin belirlenmesi ve kurumun gideceği yönün belirlenmesinde rol oynar.

Stratejik planlamaya ilişkin Maliye Bakanlığı tarafından yapılan tanımlamada "Kurumun, ilgili mevzuat ve benimsediği temel ilkeler çerçevesinde mevcut durumunu gözden geçirerek gelecekte öngördüğü (vizyonun gerçekleşmesi için) duruma gelebilmesi için amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri kaynak ihtiyaçları ile birlikte ortaya koyan ve gerçekleştirmelerin ölçülebildiği planlardır⁸." denmektedir.

Stratejik planlamanın temelinde anahtar öneme sahip karar verici ve idarecilerin görev aldıkları kurum için gerçekten neyin önemli olduğuna yönelik tartışmalar ve tartışmalardan çıkan kararlar yatar. Bu tartışmalar, stratejik planlama sürecinin bir kuruma sağlayabileceği çok değerli değişimdir, çünkü birçok kurumda anahtar öneme sahip karar vericiler ve farklı seviye ve fonksiyonlara sahip yöneticiler gerçekte neyin önemli olduğu konusunda tartışmak için çok sınırlı fırsatlara sahiptir. Anahtar öneme sahip karar vericilerle birçok yönetici sıklıkla bir araya gelse de genelde görüşmeler kurumun rutin işleri hakkındadır.

Stratejik planlama, kurumsal değişiklik yaratan karmaşık ve sürekli bir süreçtir. Stratejik planlamaya ilişkin aşağıda verilen özellikler başarılı ve kapsamlı bir stratejik planlama sürecini tanımlar:

Stratejik planlama;

⁸ T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Maliye Bakanlığı 2008–2012 Stratejik Plan Çalışması Temel Bilgilendirme Belgesi, Ağustos 2006, <http://www.sgb.gov.tr/StratejikYonetim/Stratejik%20Ynetim/Stratejik%20Planlama/Belgeler/FaydalÄ±%20Belgeler/Stratejik%20Plan%20AlÄ±masÄ±%20Temel%20Bilgilendirme%20Belgesi.pdf>, 10 Ocak 2010, s.10

- Geleceğe yöneliktir ve öngörülen geleceğe odaklanır. Durumun 5–10 yıl sonra nasıl olacağını değerlendirir. Kurumun geleceğini, öngörülen geleceğe taşımaya çalışır.
- Muhtemel alternatif gelecek öngörülerini ve ayrıca dahili ve harici verileri senaryolaştırarak kapsamlı bir şekilde analiz eder.
- Esnek ve büyük resme odaklanır. Kurumu bulunduğu çevre ile eşgüdüm içerisine sokar, hedeflerin gerçekleştirilmesi için bir ortam yaratır ve kurumun varmak istediği yere ulaşmasını sağlayacak yönü tayin eder.
- Dahili ve harici çevresi ve potansiyelini de dikkate alarak kurumu derinlemesine analiz eder ve bu analize dayanarak avantaj elde etmeye çalışır. Bu sayede kurumlar, stratejik planlama sürecinde oluşturulan misyon ve vizyonları çerçevesinde, yeni yönelimler, olaylar, zorluk ve fırsatlara cevap verme yeteneği kazanır.
- Fikirlerle ortaya çıkan kalitatif bir süreçtir.
- Devam eden sürekli öğrenilen bir süreçtir, kurumsal diyaloga imkan sağlar. Kurumun düşünce ve çalışma yapısını değiştirir ve öğrenen bir kurum oluşturur.

1.2. STRATEJİK PLANLAMANIN ÖNEMİ

Günümüzün hızlı değişen dünyasında değişime uyum ve adaptasyonun kurumların sahip olabileceği en önemli güçlerden birisi olduğunu söylemek yanlış olmaz. Bir kurumun gücü belli ölçüde değişen koşullara adaptasyon gücünden gelir. Stratejik düşünebilmek ve stratejik planlar uygulamak bir kurumun değişen çevreye hızla adapte olabilmesine imkan verir. Stratejiler bu anlamda değişimden kaynaklanan belirsizlikler ve risklere karşı kurumları korumaktadır. Buna karşın bir kurumun strateji yokluğu günümüz koşullarında kurumların başarısızlıklarının sebepleri arasındadır.

Stratejik planlama bir yandan bir kurumun değişen ortama uyum sağlamasını kolaylaştırırken bir yandan da değişimin parçası olan bilimsel ve teknolojik gelişmeleri takip etme ve kullanma imkanı verir.

Stratejik planlama aynı zamanda kurum içerisinde stratejik ve sistematik düşünme kültürü de oluşturur. Bu kültür değişim ve belirsizlikler karşısında kurumların yön tayin etmesini kolaylaştırır. Yönetimin etkinliğini arttıran stratejik planlama yaklaşımı yöneticilerin mevcut durumu daha etkin bir şekilde değerlendirmesini ve tüm verileri değerlendirerek geleceğe yönelik etkin planlar yapmasını ve kurumların kaynaklarının optimum düzeyde kullanılmasını kolaylaştırır. Bu konuda şirketlerle gerçekleştirilen bir araştırma stratejik planlama günümüzde özellikle şirketlerde çok yaygın olarak kullanıldığını ve şirketler tarafından tatminkar bulunduğunu göstermektedir.

ABD'nin lider yönetim danışmanlık şirketlerinden Bain&Company'nin, on iki yıldan beri geleneksel olarak yaptığı "Yönetim Araçları (Management Tools) Anketi" stratejik planlamanın günümüzde yaygın olarak kullanılan bir yönetim aracı olduğunu göstermektedir. 2005 yılında beş kıtadan 960 büyük şirket üzerinde yapılan ve şirketlerin en fazla kullandıkları yönetim araçlarını ve kullanılan yönetim araçlarının tatmin düzeyini belirlemeye yönelik anketin sonuçları; stratejik planlamanın yüzde 79 kullanım sıklığı ve 5 puan üzerinden 4,14 tatmin düzeyi ile birinci sırada yer aldığını göstermektedir.⁹

Özetle stratejik planlama yaklaşımı:

- Stratejik düşünmeyi,
- Geleceğin tayinini,
- Günlük kararların gelecekteki sonuçlarını değerlendirmeyi,
- Alınan kararların uyumlu ve savunulabilir olmasını,
- Karar alma mekanizmalarının geniş kapsamı değerlendirmesini,
- Kurumsal düzeyde önemli problemlerin çözümünü,
- Hızla değişen dünyaya adaptasyonu,
- Ekip çalışmasını ve uzmanlaşmayı geliştirir.

⁹ Ünalı, H., Zirvenin Yol Haritası, Başarı Yayıncılık, İstanbul, 2006, s. 19-20.

Stratejik planlama yaklaşımı ile bir kurum şu sorulara cevap arar:

- Biz kimiz?
- Kapasitemiz ne/neler başarabiliriz?
- Hangi problemlere çözüm getirmeye çalışıyoruz?
- Yaratmak istediğimiz fark ne?
- Hangi kritik konulara çözümler bulmaya çalışıyoruz?
- Kaynaklarımızı nereye tahsis etmeliyiz? / önceliklerimiz neler?

Yukarıdaki sorulara cevap verilmesinin ardından aşağıdaki sorulara cevap verilebilir:

- Temel hedefimiz ne olmalı?
- Bu hedefe ulaşmak için nasıl organize olmalıyız? Kim neyi ne zaman gerçekleştirecek?

Stratejik yönetim ve planlama yaklaşımı öncelikle özel sektörde uygulanmaya başlamıştır. 1920'lerde özel sektörde başlayan ve 50-60'lı yıllarda popüler bir yönetim aracı olan stratejik planlamanın kamu sektörüne girişi ancak 1980'lerde meydana gelmiştir. 1980'lerden bu güne dünyada kamu yönetiminde de reform ve değişim süreçleri başlamıştır. Tüm dünyada demografik hareketler, değişen değerler, vergi limitleri, özelleştirme, sorumlulukların merkezi veya yerel hükümetlerin arasında değişime uğraması, bilgi ve hizmete dayalı ekonomilere geçiş ve daha sayılabilecek birçok faktörle beraber kamu kurumlarının yer aldıkları ortam değişime uğramıştır, uğramaktadır.

Kamu kurumlarının işlev gösterdiği ortamlarda büyük değişimler yaşanırken kaynaklarda büyük bir değişim yaşanmamakta veya yaşanan değişim daha fazla kaynaktan ziyade azalma yönünde seyretmektedir. Vergi mükellefleri hiç kuşkusuz, daha fazla vergi ödemek istememekle buna karşın kamu kurumlarından en üst seviyede hizmet almayı beklemektedir. Bu durumlarla başa çıkmak için kamu kurumları en az üç konuda çalışmalıdır: Birincisi paydaşlarının isteklerine cevap verebilmek amacıyla

sorumlu oldukları alanlarda beklentileri en iyi şekilde izlemelidir. Değişen ortama ayak uydurabilmek için iyi stratejiler geliştirilmelidir. Üçüncüsü ise kararları tutarlı ve savunulabilir bir karar alma süreci içerisinde geliştirmelidir.

Stratejik planlama kamu kurumlarının yeni ortamlara kolay bir şekilde adapte olmasına imkan sağlar. Kurumun doğasını ve gideceği yönü etkin olarak şekillendirebilir.

Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan “2008–2012 Stratejik Plan Çalışması Temel Bilgilendirme Belgesi” adlı dokümanda kamu açısından Stratejik Planlamanın beraberinde getireceği faydalar şu şekilde özetlenmiştir¹⁰:

- Plan-program-bütçe ilişkisinin güçlendirilmesine yardımcı olacaktır.
- Kamuda etkin bir yönetim ve harcama sisteminin kurulmasında başlangıç noktasını oluşturacaktır.
- Kuruluşların belirli bir hedefe yönelik olmayan kısa vadeli ve anlık işlerde yoğunlaşmaları yerine, orta vadeli ve somut hedeflere dayalı planlama anlayışına sahip olmalarını sağlayacaktır.
- Vizyon değerlendirmesi ile sürekli gelişme, yeni gelişmelere göre kendini yenileme, hizmet kalitesi, etkinliği ve çeşitliliğinin artırılması anlayışını getirecektir.
- Performans göstergelerinin oluşturulması zorunluluğu nedeniyle kuruluşların her türlü planlama ve uygulama faaliyetlerini etkinlik, yerindelik, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri doğrultusunda şekillendirmesini sağlayacaktır.
- Süreçlere entegre olmuş bir şekilde denetim ve izlemeyi kolaylaştıracaktır.
- Sistematik veri toplama ve sonuçları analiz etme alışkanlığını kazandıracaktır.
- Kuruluşlarda katılımcı yönetimi (yönetişim) geliştirecektir.

¹⁰ T.C. Maliye Bakanlığı, a.g.e. s.6.

Stratejik planlamanın önemini daha iyi kavrayabilmek için Tablo 1’de geleneksel kamu yönetimi ve stratejik planlama yaklaşımı ile ortaya konan yeni kamu yönetimi arasındaki farklar özetlenmiştir.

Tablo 1. Yeni Kamu Yönetimin Geleneksel Kamu Yönetimi İle Karşılaştırılması

Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetimi
Sınırlı iş gören katkısı	Azami iş gören katkısı
Sabit ücret	Performansa bağlı ücret
Girdi ve süreç kontrolü	Performans kontrolü
Karar akışı yukarıdan aşağıya	Karar akışı her iki yönde
Değerlendirme yukarıdan aşağıya	Değerlendirme her iki yönde
Bürokrat tipi yönetici	Girişimci yönetici
Mal ve hizmetlerde nicelik	Mal ve hizmetlerde kalite
Kitlesele üretim	Farklılığı esas alan üretim
Güçlü merkezîyet (merkezden yönetim)	Yerelleşme (yerel uygunluk, yetki genişliği)
Geniş personel	Az sayıda personel, daha çok uzman
Katı yönetim	Esnek/katılımcı yönetim
Yasal düzenlemelerle kural ve normları ayrıntılı belirlemek	Yasal düzenlemelerin sayıca azaltılması ve sadeleştirilmesi
Emir – komuta	Karar almaya ve yönetime katılma
Kamu otoritesine saygı	Vatandaşın müşteri olarak görülmesi, yurttaş gereksinmelerine duyarlılık
Klasik devlet muhasebesi ve bütçe sistemi	Yönetim muhasebesi, maliyet merkezleri, maliyet etkenliği, maliyet-yarar oranı, maliyetin geri dönüşü
Kamu sektörünün kesin egemenliği	Özel sektörden daha fazla yararlanma

Kaynak: Erkan Volkan, Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara, 2008, s.42

1.3. STRATEJİK PLANLAMANIN TARİHSEL GELİŞİMİ

1920'lerde Harvard Business School özel şirketler için ilk defa stratejik planlama metodolojilerini tanımlayan Harvard Politika Modelini oluşturmuştur. Bu modele göre "strateji" şirketi ve aktivitelerini belirleyen amaçlar ve politikalar olarak tanımlanmaktadır. Strateji bir şirketi bir arada tutan ortak akıldır. Şirketler amaç ve politikalarını oluştururken şirket kaynaklarını, idare yapısını, pazar bilgilerini ve sosyal sorumluluklarını bir araya getirip aynı amaca yöneltmeye çalışır. Organizasyonel yapılar stratejilere göre oluşturulur ve uygun stratejilerin kullanılması ekonomik performansı artırır¹¹.

1950'lerin sonlarına doğru stratejik planlamanın odaklandığı alan organizasyonel politikalar ve organizasyon yapılarından sınai büyüme, pazar payı ve risk yönetimi alanlarına kaymaya başlamıştır. Stratejik planlama 50'ler, 60'lar ve 70'ler boyunca özellikle şirketler için çok popüler olmuştur. Bu popülerliğin ardından stratejik planlama 10 yıllık bir süre popülerliğini yitirmiştir. 1990'lar stratejik planlamaya "bazı özel durumlar için özel yararları olan" bir süreç olarak yeniden hayat vermiştir¹².

Stratejik planlama yaklaşımlarının evriminde ellilerden sonraki aşama sınai ekonomik modellerinin yaratılmasıyla sonuçlanmıştır, bu modellere göre stratejik kararlar rekabet gücü ilişkilerinin analizine göre alınmaktadır. Yani müşterilerin ve tedarikçilerin gücü ile ikame edilebilir ürün ve hizmetlerden kaynaklanan tehlikeler, pazara yeni giren şirketler ve şirketlerin rakipleri rekabet stratejilerinin belirlenmesinde temel rol oynamaktadır.¹³

1960'lar boyunca stratejik planlama tüm büyük şirketler ve bazı küçük şirketler için standart bir yönetim modeli haline dönüşmüştür. 1960'larda Ansoff örgütlerde uzun vadeli planlamaya analitik yaklaşımı getirmiştir. Olaylar rasyonel ve analitik olarak incelenmeye ve bu analitik düşünce sistemi sonucunda gelecek şekillendirilmeye başlanmıştır. Öncelikle, amaçların belirlenmesi ve bu amaçlara uygun stratejiler

¹¹ Blackerby Phillip, Armed Forces Comptroller Magazine, vol. 39, no. 1 (Winter 1994), s.23-24.

¹² Mintzberg, H., a.g.e., s.108-114

¹³ Blackerby Phillip, a.g.e., s.23-24.

geliştirilmesi ön plana çıkmaya başlamıştır. Yeni analizlerde rakiplerin faaliyetleri, düşünce tarzları, olası karşı tutumları veya tepkileri de dikkate alınarak daha dinamik bir analiz sistemi benimsenmiştir. Rasyonel düşünce sistemi ile örgütün çevresi daha ziyade pazarlara, müşterilere ve rakiplere odaklı olarak tahmin edilmeye başlanmıştır.¹⁴

1980'lerde stratejik planlama yeni yeni kamu kurumları tarafından kullanılmaya başlamıştır. 1980'lere gelindiğinde stratejik planlama örgütün dört duvarı dışında neler olup bittiğini araştırmaya başladı. Uzmanlar stratejik planlamayı örgütle çevresi arasındaki ilişkileri algılayabilecek şekilde yeniden düzenlemeye başladılar. Stratejik planlama, ticari ilişkilerde rekabet avantajını hesaplama ve kazanmayla ilgilenmeye başladı. Buna karşın kamu ve kar amacı gütmeyen kuruluşlarda stratejik planlama çalışmaları çevreyi değerlendirip, böylece hedef kitlenin ihtiyaçlarını tespit ve bunları tatmin etme yolları üzerine yoğunlaştı.¹⁵

Kamu kuruluşları için stratejik planlama özel sektöre göre daha yeni bir uygulamadır. Kamuda stratejik planlama literatürü 1980'li yıllarda gelişmeye başlamıştır. 1993 yılında çıkarılan "Hükümet Performansı Sonuçları Kanunu" (Government Performance Results Act-GPRA) ile kamu kuruluşları için stratejik planlama ABD'de resmi olarak kabul görmüş ve uygulaması yasal olarak zorunlu bir yönetim aracı haline gelmiştir¹⁶.

"60'lar, 70'ler ve 80'ler boyunca stratejik planlama dış çevre analizi, risk analizi ve SWOT analizi gibi yöntemlerle şirketlerin planlama stratejilerinin geliştirildiği bir metot olarak kullanılmıştır.¹⁷"

1950'li yıllar boyunca stratejik planlamada temel model olarak SWOT analizi kullanılmıştır. 1960'larla birlikte stratejik planlamaya kalitatif ve kantitatif modeller girmiştir. 1980'lerin başında paydaş değeri modeli ve Porter modeli standart haline

¹⁴ Ülgen, H., Mirze, S., Kadri, İşletmelerde Stratejik Yönetim, Literatür Yayınları No: 113, İstanbul, 2004, s.36

¹⁵ Can, T., Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1996, s. 15-16

¹⁶ Erkan Volkan, Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara, 2008, s.1.

¹⁷ Stavros, J., Cooperrider, D., ve Kelley, D. L., Strategic inquiry > appreciative intent: Inspiration to SOAR: A new framework for strategic planning (Stratejik sorgulama > değerbilir niyet: SOAR'ın ilham kaynağı: Stratejik planlama için yeni bir çerçeve). AIPractitioner, 2003, s.10-29.

gelmiştir. 1980'lerin tümü boyunca stratejik amaç ve temel yetenekler ve pazara odaklanmış firmalar stratejik planlamaya hakim kavramlar olarak kalmıştır. 1990'lı yıllarda ise stratejik planlama ile öngörülen firma dönüşümleri olmuştur.¹⁸

Stratejik planlamanın yeni modelleri değişime adaptasyon, esneklik ve stratejik düşünme ile öğrenen organizasyonlara odaklanmıştır. “Stratejik çeviklik” stratejiden daha önemli hale gelmeye başlamıştır çünkü bir kurumun başarısı kendisini sürekli dönüştürmeden çok doğru stratejiyi uygulayıp uygulamadığı ile alakalıdır. Stratejik olarak çevik olmak kurumların stratejilerini değişen çevreye göre değiştirmelerine imkan vermektedir.¹⁹

1980'lerin ortalarına kadar özel sektör tarafından kullanılan stratejik planlama kamu alanında da uygulamaya başlandıktan sonra müşteriler, pazarlama, sanayi gelişimi, pazar payı, risk yönetimi gibi kamunun yabancı olduğu kavramları da kamu içerisine getirmeye başlamıştır.

Bu dönemde birçok ülkede kamu yönetimi karşı karşıya kaldığı birçok sorunun çözümüne yönelik yeni yaklaşımlar benimsemiştir. Hukuksal, yapısal ve yönetsel bozukluk ve eksikliklerden kaynaklanan sorunları geleneksel yollarla çözemeyen kurumlar farklı yaklaşımları değerlendirmeye başlamıştır. Kamu kurumlarının programları arasındaki dahili ve harici uyumsuzluklar, değişen şartlara uyum sorunları, sınırlı kaynaklar ve hukuksal, yapısal ve yönetsel bozukluk ve eksikliklerden kaynaklanan sorunları geleneksel yollarla çözemeyen kurumlar yıllardır özel sektör tarafından başarı ile kullanılan stratejik planlama yaklaşımına yöneltmiştir.

Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan “Stratejik Plan Çalışması Temel Bilgilendirme Belgesinde;

“Dünyada ve ülkemizde yaşanan hızlı değişimler, sorunları geçici tedbirlerle zamana yaymak yerine etkili ve kalıcı çözümler üretebilmek amacıyla kamu kurumlarını, uzun dönemli önlemler almaya zorlamakta ve etkili bir kamu yönetimi için stratejik düşünmenin, stratejik kararlar almanın ve stratejik yönetim süreçlerinin geliştirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu

¹⁶ Gouillart, F. (1995, May-June). The day the music died. Journal of Business Strategy, s. 14-20., http://intranet.onec.go.th/world_ed/history.html

¹⁹ a.g.e., s. 14-20

değişim ve gelişmenin beraberinde getirdiği sorumluluklar, kamu yönetiminde yeni arayışları gündeme getirmiştir. Kamu kurumlarının temel amacı hizmet üretmek ve üretilen hizmetin en iyi şekilde sunumunu sağlamak olduğundan hizmet sunumunu kolaylaştıracak etkin strateji ve yöntemlerin geliştirilmesi günümüzün sürekli değişen ortamı içerisinde kamu açısından zorunluluk arz etmektedir. Özellikle son yıllarda kamu yönetiminin yeniden yapılanması çerçevesinde kamu kurumlarının daha etkin ve verimli bir yapıya kavuşturularak hizmetin kalitesinin artırılması amaçlanmakta ve çeşitli yasal düzenlemeler ile hukuki bir temel oluşturulmaya çalışılmaktadır”²⁰ denmektedir.

1.4. STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ

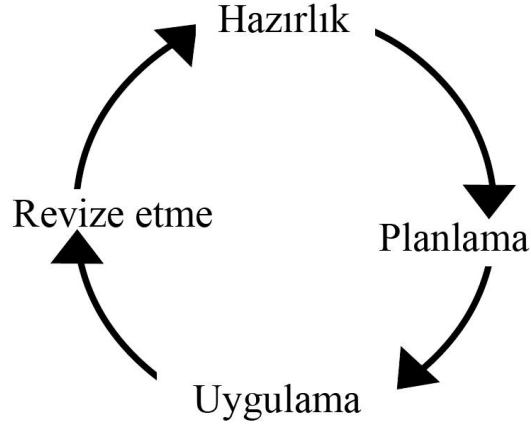
Stratejik planlama süreci ön hazırlık gerektiren karmaşık ve zaman alıcı bir süreçtir.

Stratejik planlama tek bir sefer gerçekleştirilen bir çalışma değil, devam eden ve dört aşamadan oluşan bir süreçtir. Stratejik planlamanın temel aşamaları şekil 1. de gösterilmektedir. Kurumlar stratejik planlarını oluştururken geleceği görme, değerlendirmeler yapma ve bir planlama sürecini planladıktan sonra uygulamaya hazır olmalıdır. Bunların ardından planlama başlayabilir. Stratejik planlama için kritik öneme sahip bir konu planın işleyişini idare etmek, yönetmek ve izlemektir. Stratejik planın aktif ve güncel olmasını sağlamak için revize etmek gerekebilir. Tüm süreç boyunca planın sürekli olarak paylaşılması kritik öneme sahiptir.²¹

²⁰ T.C. Maliye Bakanlığı, a.g.e., s.2.

²¹ Elizabeth Frizsell, Mary O'Brien, Lynda Arnold, Strategic Planning for Child Welfare Agencies (Çocuk Sağlık Kurumları için Stratejik Planlama), National Child Welfare Resource Center for Organizational Improvement Edmund S. Muskie School of Public Service University of Southern Maine, Ocak 2004, s.3.

Şekil 1. Stratejik Planlamanın Temel Aşamaları



Kaynak: Elizabeth Frizzell, Mary O'Brien, Lynda Arnold, Strategic Planning for Child Welfare Agencies (Çocuk Sağlık Kurumları için Stratejik Planlama), National Child Welfare Resource Center for Organizational Improvement Edmund S. Muskie School of Public Service University of Southern Maine, Ocak 2004, s.3.

Stratejik Planlama bir kurum içerisinde farklı birçok kişiyi bir araya getirdiğinden ve başarılı olması için kurum içerisinde sahiplenilmesini gerektiğinden stratejik planlama aşamasına geçmeden önce hazırlık çalışmaları yapmayı gerektirir. Bu hazırlık çalışmaları temel olarak planlama çalışmalarının sahiplenilmesinin sağlanmasını, planlamayı yapacak organizasyonun oluşturulmasını, ihtiyaçların tespitini, çalışma planının ve hazırlık programının yapılmasını kapsar.

Başarılı bir stratejik planın karakteristik özellikleri şunlardır:²²

1. Önceliklerin belirlenmiş olması.
2. Önceliklerin belirlenmesi planın değişen ihtiyaç veya kaynaklara göre değiştirilmesine imkan verir.
3. Planın başarılabilir, ölçülebilir ve hassas olması önemlidir. Planın hazırlanmasında az işi iyi yapmanın birçok işi kötü yapmaktan daha iyi olacağı unutulmamalıdır. Plan içerisindeki hedefler ölçülebilir olmalı ve sonuçlanacağı süreler belirlenmiş olmalıdır.

²² Strategic Planning, Report 3 (Stratejik Planlama Raporu 3), Best Practices, Foundation for Community Association Research, 2001, s.11

4. Plan esnek ve değişen koşullara cevap verebilir olmalıdır. Stratejik planlar birer yol haritasıdır, bu yolda beklenmeyen krizler, yeni fırsatlar veya kaynaklarda oluşabilecek değişiklikler ortaya çıkabilir.
5. Plan kısa ve basitçe anlaşılır olmalıdır. Karmaşık planların kullanımı azalacaktır, bu yüzden stratejik plan dokümanlarının en önemli hedeflere odaklanmış olması gerekir.
6. Stratejik planlar sadece başarılması umulan hedeflerin yer alacağı belgeler değildir. Stratejik planlarda yer alan tüm hedeflerin başarılması gerekir.
7. Stratejik planlar bir sona ulaşılması içindir, işin sonu değildir. Stratejik plan hedefe ulaştıracak bir süreçtir, hedefin kendisi değildir.
8. Stratejik planlar yaşayan belgeler olmalıdır. Stratejik planların kapsadığı dönem tamamlanmadan yeni dönemler stratejik planlara eklenerek planın yaşamına devam etmesi sağlanmalıdır.

Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan stratejik plan çalışması temel bilgilendirme belgesinde hazırlık çalışmaları için şu aşamalar öngörülmüştür:

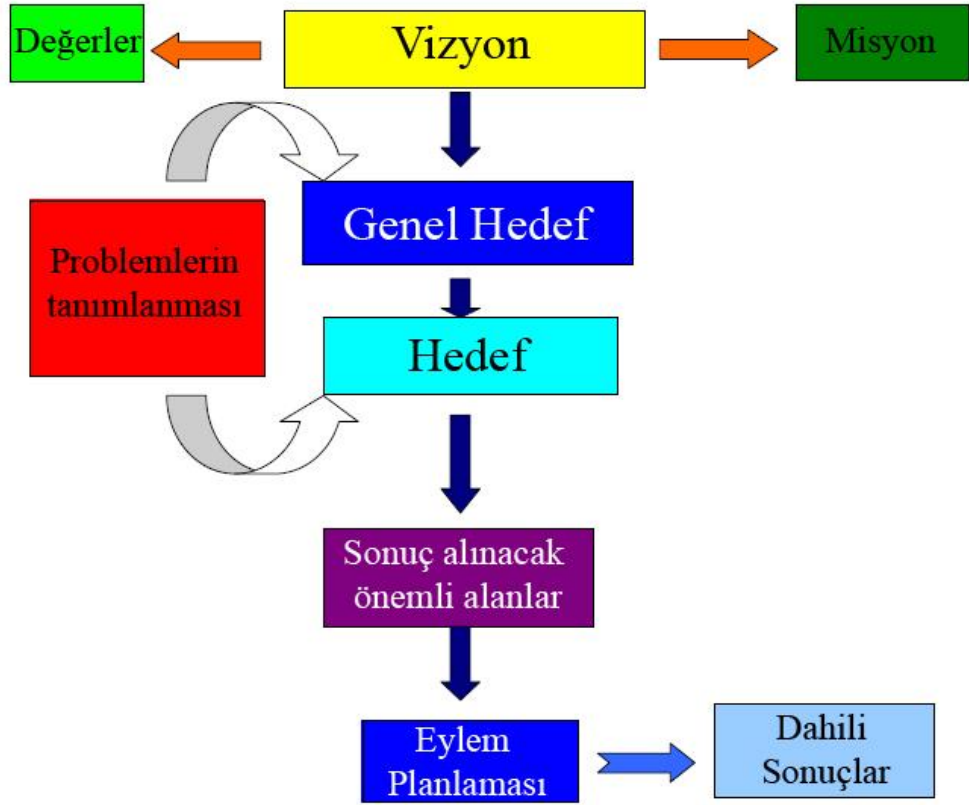
Hazırlık Programı²³:

- Stratejik planlama çalışmalarının,
- Kurumun mevcut durumu gözetilerek zaman planlamasının yapılmasını,
- Bu süreçte izlenecek yol ve yöntemlerin belirlenmesini,
- Planlama çalışmalarına dahil olacak kişilerin ve görevlerinin tanımlanmasını,
- Çalışmalar sırasında ihtiyaç duyulacak eğitim, danışmanlık, beşeri ve teknik kaynak ihtiyaçlarının tespit edilmesini,
- Çalışmalar süresince hangi araştırmalara ve verilere gereksinim duyulacağını ve bunların kimler tarafından sağlanacağına karar verilmesini içeren ve planlama çalışmalarına başlanmadan hazırlanan programdır.
- Kısaca stratejik planlama çalışmalarının planlanmasıdır.

Stratejik planlama çerçevesinin tanımlanması diyagrama dönüştürüldüğünde şu şekildedir.

²³ T.C. Maliye Bakanlığı, a.g.e., s.10.

Şekil 2. Stratejik Planlama Çerçevesi



Kaynak: Janet Shapiro, Strategic Planning Toolkit (Stratejik Planlama Araç Kiti), <http://www.civicus.org/new/media/Strategic%20Planning.pdf>, ss.28, 2010

Stratejik planın sahiplenilmesi başarının temel şartlarından biridir. Stratejik planın belli bir birim veya grubun bir sorumluluğu olarak görülmemeli kurumun tüm çalışanları tarafından paylaşılmalı ve kurumsal olarak sahiplenilmesi sağlanmalıdır. Burada bir önemli konu da üst yönetimin stratejik plan çalışmalarını desteklemesi ve oluşturulan planı sahiplenmesi ve bunu kurum içerisinde çalışanları ile paylaşmasıdır.

Stratejik planlama çalışmaları kurumun en üstünden en altına kadar tüm personel dahil edilerek katılımcı bir yaklaşımla gerçekleştirilmelidir. Bu kapsamda katılımcı yaklaşımla hazırlanacak plan için görev alacak birim veya kişilerin planlama sürecindeki rolleri ve sorumlulukları tanımlanmalıdır. Stratejik planlama çalışmalarında

koordinasyonu sağlayacak koordinatör bir birime ihtiyaç vardır. Bu birim planı hazırlamak yerine çalışmaların doğru bir şekilde ilerlemesine destek olacak diğer birimler arasında bilgi akışını sağlayacak veya toplantı organizasyonu ve benzeri pratik konularda koordinasyonu üstelenecektir.

Stratejik plan çalışmalarında bir diğer önemli görev kurumun üst yöneticisine düşmektedir. Kurumların üst yöneticileri planlama çalışmalarını desteklediklerini göstermeli ve gerçekleştirilen çalışmalarda yönlendirici olmalıdır. Planlama çalışmalarının içerisinde yer almalıdır.

Stratejik planlama çalışmalarının uygulamalarında görev alacak bir stratejik planlama ekibinin oluşturulması gerekmektedir. Stratejik planlamanın bütün aşamalarında önemli rol üstlenecek olan planlama ekibinin her bir üyesi görev yaptığı birimi temsil edebilmelidir, çalışmalara etkin olarak katılmalı, yeterli bilgi ve birikime sahip olmalı ve planlama çalışmaları kapsamında yüksek bir motivasyon seviyesine sahip olmalıdır. Oluşturulacak ekip kurumun temel birimlerini temsil edebilecek yapıda ve farklı seviyelerde yöneticilerden oluşmalıdır. Aynı zamanda farklı uzmanlık alanlarına sahip kişilerin bulunması stratejik planlama açısından olumlu bir katkı yaratır. Bir diğer önemli husus çalışma süresince stratejik planlama ekibinin üyelerinin değişmemesidir.

Hazırlık çalışmaları kapsamında kurumun ihtiyaçları tespit edilmeli ve stratejik planlama faaliyetlerine başlamadan önce eksiklikler giderilmelidir. Bu ihtiyaçlar stratejik planlamaya yönelik eğitim ihtiyaçları, rehberlik/danışmanlık ihtiyacı, veri ihtiyacı ve mali kaynak ihtiyacı olabilir.

Son olarak çalışmaların kesintisiz ve programlı devam edebilmesi için bir zaman programı yapmak gerekir. Zaman programında hazırlık çalışmaları dahil planlama çalışmalarının aşamaları ve sonuçlanacağı tarihler belirlenmelidir.

Hazırlık aşamasından sonra planlama aşamasına gelinecektir. Bu aşamada öncelikle mevcut durum tespiti, ardından vizyon, misyon ve değerler bildirimini, stratejik öncelikler, amaç ve hedeflerin belirlenmesi, bu amaç ve hedeflere ulaştıracak proje ve faaliyetlerin ortaya konması yer alacaktır. Uygulama aşamasında faaliyet ve projeler

hayata geçirilecek sonuçları da performans göstergelerine bağlı olarak değerlendirilecektir. Stratejik planlama yönetim sürecine ilişkin özet bilgi tablo 2’de yer almaktadır.

Tablo 2. Stratejik Planlama Yönetim Süreci

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

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, <http://www.sp.gov.tr/documents/SP-Kilavuz2.pdf>, 14 Ocak 2010, s.5.

1.4.1. Mevcut Durum Analizi

Mevcut durum analizi stratejik planlama sürecinin ilk adımıdır. Bu adımda kurum “neredeyiz?” sorusuna yanıt vermeye çalışır. Mevcut durumun analiz edilmesi kurumun kendisini daha iyi anlaması ve sahip olduğu kaynakları, eksik yönlerini veya çevresinde oluşan olumlu veya olumsuz gelişmeleri görmesine imkan sağlar. Mevcut durum analizi stratejik planlama çalışmalarının sağlıklı bir şekilde yürütülmesini ve doğru sonuçlar alınmasını sağlayacak öneme sahiptir.

Durum analizinde kurumun o güne kadar olan gelişimi, yasal yükümlülükleri ve uygulanan mevzuat, faaliyet alanları ve sunduğu ürün veya hizmetler, kurumun paydaşları, kurum içi analiz ve dış çevre analizi konuları değerlendirilir.

1.4.1.1. Kurumun gelişim süreci ve sorumluluk alanları

Kurumun o güne kadar olan gelişimi kapsamında kurumun ne zaman ve ne amaçla kurulduğu, yaşanan kurumsal değişim ve dönüşümler derinlemesine incelenir. Daha sonra kurumun yasal mevzuata göre sorumlulukları tespit edilir. Bu sorumluluklar sonraki aşamalarda faaliyet alanlarının ve misyon bildiriminin hazırlanmasında kullanılır.

1.4.1.2. Faaliyet alanları ve sunulan ürün veya hizmetler

Kurumun faaliyet alanları ile sunduğu ürün veya hizmetlerin belirlenmesi kritik aşamalardan bir tanesidir. Bu aşamada sunulan ürün ve hizmetler kuruluşun organizasyon şeması kullanılarak gruplandırılmalıdır. Bu sayede faaliyet alanları ve sunulan ürün veya hizmetler toplu bir şekilde değerlendirilebilir.

1.4.1.3. Paydaş analizi

Katılımcı yaklaşım stratejik planlamanın başarısı için kritik öneme sahiptir. Katılımcı bir yaklaşım kullanılarak hazırlanmış olan stratejik planlar stratejik planın uygulanma şansını arttıracaktır. Paydaş analizi sayesinde paydaşlarla etkili bir iletişim kurulur, paydaşların beklentileri belirlenir, paydaşların kurum ile ilgili görüşleri alınarak kurumun güçlü ve zayıf yönleri hakkında fikir edinilir.

Ruairí Brugha ve Zsuzsa Varvasovszky göre ‘‘Paydaş analizi ilgili aktörlerin davranış şekillerini, niyetlerini, birbirleriyle olan ilişkilerini, gündemlerini, çıkarlarını ve sunabilecekleri kaynakların karar alma süreçlerini etkileyebilecek yönlerini ortaya çıkarmak için kullanılabilir. Elde edilecek bilgiden paydaşların idaresi için stratejilerin oluşturulmasında, kararların uygulanmasının kolaylaştırılmasında veya politikaların anlaşılmasında ve ileride alınacak politik kararların fizibilitesinin yapılmasında faydalanabilir.’’²⁴

Paydaş analizinin bir başka önemi de kurumun hizmet veya ürünlerini sunduğu paydaşların ihtiyaçlarının belirlenmesi stratejik planın bu doğrultuda hazırlanmasına imkan verir. Bu yüzden mevcut durum analizinde kurumun ürün veya hizmetleri ile ilgili, kurum faaliyetlerinden olumlu veya olumsuz olarak etkilenen tüm kişi, grup ve kurumların belirlenmesi gerekir. Paydaşlar iç paydaşlar, dış paydaşlar ve yararlanıcılar olarak sınıflandırılabilir. İç paydaşlar kurum içerisinde yer alan çalışanlar veya yöneticilerdir. Dış paydaşlar ise kurum ile ilişkide ve kurumu etkileyen kişi, grup veya kuruluşlardır. Yararlanıcılar ise kurumun ortaya çıkardığı ürün ve hizmetlerden yararlananlardır.

Paydaş analizinin yapılması için kullanılan birçok yöntem mevcuttur; bunlardan bazıları çok basit metotlar içerirken bazıları ise hem veri hem de analitik açıdan zengindir. Örneğin Brinkerhoff yaklaşımında programların idaresi için kullanılan araçlardan yararlanılır. Bu yaklaşım sayesinde bir hedefin gerçekleştirilebilmesi için paydaşlardan neler sağlanması gerektiği üzerine odaklanılır. Paydaşlardan elde edilmesi gereken ihtiyaçlar örneğin finansman, fiziksel girdiler, politik destek, onay, kamu desteği, teknik destek gibi konularda olabilir. Metotta paydaşlar tanımlanır ve kontrol ettikleri kaynaklara, hedeflerle ilişkili olarak ilgi alanlarına ve önem derecelerine göre sınıflandırılır. Daha sonra tüm girdiler bir matris içerisinde özetlenir. Bu yaklaşımda hangi paydaşın neye sahip olduğu kolaylıkla görülebilir fakat hangi kaynağın planın hedeflerinin gerçekleştirilmesine ne derece öneme sahip olduğu görülmemektedir.

²⁴ Ruairí Brugha ve Zsuzsa Varvasovszky, Health Policy and Planning (Sağlık Politikaları ve Planlama); 15(3): 239-246, © Oxford University Press 2000, <http://heapol.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/15/3/239>, 14 Ocak 2010

Honadle ve Cooper yaklaşımına göre paydaşlar ve birinci derecede önemli aktörler bir matris içerisinde yatay olarak sıralanır. Matrisin dikey yanında ise paydaşların etki edebileceği veya çözüm sağlayabileceği problemler yazılır. Bu matrisin bir zayıf yönü paydaşların gösterilen problemi gerçekten çözüme yeteneğinin belirtilmesi fakat çözüp çözmeyeceğinin belli olmamasıdır. Bir başka zayıf yönü ise matriste paydaşın probleme karşın bir ilgisinin olup olmadığının gösterilmemesidir.

Gamman'ın yaklaşımı daha tanımlayıcı ve analitik olarak çok kapsamlıdır. Gamman'ın paydaş analizine ilişkin yaklaşımında hem paydaşlar listelenmekte hem de görece önemleri ve ilgi ve hedefleri gösterilmektedir. Fakat Gamman'ın yaklaşımındaki bir sorun büyük sayılarda paydaşların olduğu analizlerde kaç paydaşın veya grubun analizde yer alabileceğidir. Gamman analizinin eksiksiz olması için belirgin gruplar dışında da herhangi bir karardan etkilenme ihtimali (ihtimal gerçekleşse de gerçekleşmese de) bulunan organize olmamış veya belirsiz paydaşların da dikkate alınması gerektiğini düşünmektedir. Geniş kitleleri etkileyen kararlar dikkate alındığında paydaşların sayısının aşırı miktarlara ulaşabileceği ve analizinin gerçekleştirilmesini zora sokacağı aşikardır.

Paydaş analizi ile ilgili bir başka yaklaşım Lindenberg ve Crosby tarafından geliştirilmiştir. Bu yaklaşımda hazırlanan matriste her bir gruba ilişkin bilgiler grubun çıkarları, elinde tuttuğu kaynaklar, kaynakları kullanma kapasiteleri ve grubun plandaki herhangi bir amaca yönelik pozisyonu yer almaktadır. Matris doldurulurken grupların bir amaçla ilgili özel çıkarlarının ne olduğu belirlenmelidir. Diğer bir bilgi de paydaş grubunun elinde tuttuğu kaynakların amaç için ne ölçüde ve ne süratle kullanılabilirliği. Matrise girilecek bir diğer bilgi grubun herhangi bir hedefe yönelik bakış açısıdır. Bir grup bir amacın karşısında olabilir veya amacı destekleyebilir. Bu yaklaşım Gamman'ın yaklaşımına benzemekle birlikte sadece belirgin paydaşları matrise dahil etmektedir.²⁵

²⁵ Benjamin L. Crosby, Stakeholder Analysis: A Vital Tool for Strategic Managers (Paydaş Analizi: Stratejik İdareciler İçin Hayati Öneme Sahip Bir Araç), Technical Notes, A publication of USAID's Implementing Policy Change Project, No.2 March 1991 s.1-3.

Bazı kurumlar için paydaş sayısı planlama çalışmalarının gerçekleştirilmesini zora sokacak kadar çok olabilir. Bu yüzden paydaşların önceliklendirilmesi gerekmektedir. Önceliklendirme paydaşların her bir paydaşın kurumun faaliyetlerini ne derece etkilediği ve kurumun faaliyetlerinden ne derece etkilendiği dikkate alınarak gerçekleştirilir. Paydaşların önceliklendirilmesinin ardından paydaşlar kurumla olan ilişkilerinin belirlenmesi amacıyla değerlendirilir. Bu aşamada hangi paydaşın kurumun hangi faaliyeti veya hizmeti ile ilişkili olduğu, kurumdan beklentileri, kurumun faaliyet veya hizmetlerini ne şekilde etkilediği veya etkilendiği ortaya çıkar. Son olarak paydaşların görüş ve önerileri alınır. Paydaş görüş ve önerilerinin alınmasında birçok yöntem kullanılabilir, paydaşların sayısı, durumu, yeri gibi birçok faktör dikkate alınarak anketler, toplantılar, mülakatlar ve benzeri yöntemler paydaş görüşlerinin toplanması için kullanılabilir.

1.4.1.4. Kuruluş içi analiz ve dış çevre analizi

Stratejik planlama çalışmaları için geliştirilmiş birçok yöntem vardır. Tipik olarak üç aşamalı bir yöntem kullanılmaktadır.²⁶

- Durum – mevcut durumun değerlendirilmesi ve mevcut duruma nasıl ulaşıldığının saptanması.
- Hedef – amaç ve hedeflerin (ideal durum olarak da tanımlanmaktadır) belirlenmesi.
- Yol – amaç ve hedeflere götürebilecek yolun çizilmesi.

Diğer bir alternatif yaklaşım:

- Hazırlama – ulaşılmak istenen ideal imaj veya istenen nihai durum nedir?
- Görme – Bugünkü durum nedir? İdealle arasındaki mesafe ne kadardır ve sebebi nedir?
- Düşün – İdeal durum ve bugünkü koşullar arasındaki mesafeyi kapatmak için hangi spesifik eylemlerin gerçekleştirilmesi gerekir.
- Planla – Aktivitelerin yapılabilmesi için hangi kaynaklara ihtiyaç vardır?

²⁶ Strategic Planning (Stratejik Planlama), http://en.wikipedia.org/wiki/Strategic_planning#Methodologies, 11 Ocak 2010

Bir diğerk yaklaşıma göre stratejik planlama şu metotla gerçekleştirilir:

- Vizyon – Vizyonun tanımlanması, amaç ve hedeflere sahip misyon bildiriminin oluşturulması
- SWOT – Hedefler dikkate alınarak bir analizin gerçekleştirilmesi
- Formüle etme – Hedeflere ulaşabilmek için eylem ve süreçlerin planlanması
- Uygulama – Üzerinde anlaşılan süreçlerin uygulanması
- Kontrol etme – Durumu tamamen kontrol etmek için uygulanan süreçleri izleme ve süreçler hakkında bilgi edinme

Kuruluş içi analiz ve çevre analizinde kullanılabilecek temel yöntemlerden birisi SWOT analizidir. SWOT Analizi bir kurumun güçlü yönlerinin (Strengths), zayıf yönlerinin (Weaknesses) ve karşılaşılması muhtemele fırsat (Opportunities) ve tehditlerin (Threats) analiz edildiği bir metottur ve stratejik planlama çalışmalarında sıklıkla kullanılmaktadır.

Neredeyse bütün stratejik yönetim kitapları stratejik analiz yöntemi olarak SWOT analizini temel alırlar (Örn. Miller ve Dess 1996; Pearce ve Robinson 1997; Dinçer 2003). Hatta bütün strateji geliştirme süreci güçlü ve zayıf yönler ile fırsatlar ve tehditlerin eşleştirilmesi olarak bile algılanabilir (Ansoff 1965).²⁷

SWOT terimi İngilizce strengths, weaknesses, opportunities ve threats kelimelerinin baş harflerinden oluşturulmuştur. Literatürde GZFT analizi olarak da geçmektedir. SWOT analizi bir kurumun amaçlarının belirlenmesi ve bu amaca ulaşmak için sahip olduğu güçlü yönler, zayıf yönler ve muhtemel tehdit ve fırsatların tanımlanmasını kapsamaktadır. Bu metodun literatüre Albert Humphrey tarafından kazandırılmıştır.²⁸

SWOT analizi çalışmaları öncelikle ulaşılmak istenen hedefin belirtilmesiyle başlar. Ardından güçlü ve zayıf yönler, fırsat ve tehditler belirlenir:

- Güçlü yönler: kurumun sahip olduğu ve hedefe ulaşılmasına yardımcı olabilecek özellikler

²⁷ Erkan Volkan, a.g.e., s.14

²⁸ Wikipedia, SWOT Analizi, http://en.wikipedia.org/wiki/SWOT_analysis, 15 Ocak 2010.

- Zayıf yönler: kurumun sahip olduğu ve hedefe ulaşılmasına zarar verebilecek özellikler
- Fırsatlar: Hedefe ulaşılmasında yardımcı olabilecek harici koşullar
- Tehditler: Hedefe ulaşılmasını engelleyebilecek harici koşullar.

SWOT analizinin planlama sürecindeki diğer aşamaları etkileyebilecek verilerin ortaya çıkmasını sağladığından stratejik planlama yaklaşımının önemli bir parçasıdır.

Stratejik planlama çalışmaları sırasında SWOT analizinin ardından ulaşılmak istenen hedefin ulaşılabilir olup olmadığı veya hangi engellerin amaca ulaşılmasını zorlaştıracığı veya hangi güçlü yönlerin amaca ulaşılmasında yardımcı olacağı ortaya çıkar ve planlama için önemli bir veri seti oluşturur.

Kuruluş içi analiz

Kurumsal analiz dış çevre analizinden farklı olarak kurum içerisinde ve kurumun kontrolü altındaki eğilimlerin ortaya konmasını kapsar. Kuruluşlar daha çok başarı şansına sahip oldukları fırsatlardan etkin bir şekilde yararlanabilmek için becerilerini ve sınırlarını bilmek durumundadır. Analizin gerçekleştirilmesinde kurumun yapısı, organizasyon şekli, birimlerin görevleri ve görevleri arasındaki ilişkiler, personelin sayısı, dağılımı, eğitim düzeyi, karar alma süreçleri, gelenekler ve değerler, teknolojik altyapı ve kaynaklar başta olmak üzere kurumun güçlü yönleri ile zayıf yönlerini ortaya koyacak tüm bilgiler dikkate alınır.

İç analizde kuruluş içerisindeki durum araştırılır:²⁹

- Kuruluş kültürü
- Kuruluş imajı
- Organizasyonel yapı
- Anahtar öneme sahip çalışanlar
- Doğal kaynaklara erişim
- Deneyimler
- Operasyonel etkinlik

²⁹ The Strategic Planning Process (Stratejik Planlama Süreci), NetMBA Business Knowledge Center, <http://www.netmba.com/strategy/process/>, 15 Ocak 2010.

- Operasyonel kapasite
- Mali kaynaklar
- Mevcut anlaşmalar

Dış çevre analizi

Dış çevre analizi bir kurumun dışındaki koşulların incelenmesi ve bu kapsamda kuruluş için tehdit veya fırsat oluşturan gelişmelerin derinlemesine analiz edilmesini kapsar. Günümüzde değişim hızlı ve sürekli. Kurumlar bu ortamda muhtemel fırsatları avantaja çevirebilmek ve kontrolü dışındaki tehditlerden korunabilmek için dış çevre analizi yapar. Analiz kapsamlı yapılmalı dünyadaki ve ülkedeki sosyal, ekonomik, kültürel, demografik veya politik tüm eğilimlerin ortaya konması, kritik öneme sahip eğilimlerin kurumu ne şekilde etkileyebileceğinin belirlenmesi gerekir.

Dış çevre analizinde iki yön vardır: bunlar tüm kuruluşları etkileyen makro çevre ve sadece belli kuruluşları etkileyen mikro çevre olarak adlandırılabilir. Makro çevre analizinde politik, ekonomik, sosyal ve teknolojik faktörler analize dahil edilir. Bu metot PEST analizi olarak da adlandırılmaktadır. PEST terimi Politik, Ekonomik, Sosyal ve Teknolojik dış etkenlerin ilk harflerini temsil etmektedir. Bu etkenler genelde kuruluşların kontrollerinin dışındadır ve tehdit veya fırsat oluşturmaları mümkündür.³⁰

1.4.2. Misyon, Vizyon ve Değerler Bildirimi

Misyon, vizyon ve değerler bildirimi stratejik planın başarıya ulaşmasında büyük bir öneme sahiptir. Misyon, vizyon ve değerlerin doğru olarak belirlenememesi stratejik planın başarısız olmasıyla sonuçlanabilir. Kurumlar misyon, vizyon ve değerler bildirimi ile ulaşmak istedikleri hedefe yönelik çerçeveyi belirlerler. Bu aşama aynı zamanda kurumsal kimliğin oluşmasına veya güçlendirilmesine de katkıda bulunur. Kurumsal kimlik sadece görsel temalardan ibaret değil bir kurumun sorumluluk alanı, sorumluluk alanında gösterdiği yaklaşımları da ihtiva eden bir bütündür. Bir kurumun vizyon, misyon ve değerler bildirimini doğru bir şekilde ortaya koyması o kurumun kimliğinin önemli bir parçasıdır.

³⁰ a.g.e.

1.4.2.1. Misyon bildirimi

Misyon, bir stratejik planın tüm bölümlerinin temelini oluşturur ve o kurumun varoluş sebebini ortaya koyar ve kimlere hizmet sunduğunu, hangi alanlarda çalıştığını, hangi ihtiyaçları gidermek için var olduğunu ve yasal sorumluluklarının neler olduğunu gösterir. Bu sebeple kurum içerisindeki tüm birimlerin katkısı ile oluşturulmalıdır.

Misyon bildirimi kısa cümlelerle bir kurumun temel misyonunu paydaşlarına ve kamuya ifade edebilmelidir, misyon bildirimi bir kurumun yönetimi, çalışanları, o kuruma gönüllü hizmet verenleri, donörleri ve işbirliğinde bulunanları tarafından anlaşılabilir ve desteklenen bir dizi fikirden oluşmalıdır.³¹

Misyon bildirimi “bir kuruluşun diğer kuruluşlardan farkını ve kuruluşun aktivitelerinin kapsamını gösterir...”, “Misyon bildirimi öncelikler, stratejik planlar ve yapılacak işler için bir temel niteliğindedir. İdari görevlerin ve idari yapıların tasarlanmasında bir başlangıç noktasıdır. Bir kuruluşun neden var olduğuna ilişkin en temel sebebi belirtir.”³²

“Misyon örgütün uzun vadeli yönünü gösteren temel bir ifadedir. Geçerliliğini genellikle uzun süre korur. Değişen çevre şartlarına örgütün uyum sağlamasını engellememesi için ayrıntıları içermeyen bir şekilde yazılır. Ancak, misyonun genel ve değişen şartlara uyabilecek şekilde ifade edilme isteği onun yön çizme işlevini yok etmemelidir.”³³

1.4.2.2. Vizyon bildirimi

Vizyon bildirimi kurumun ideal geleceğinin ne olduğunu, kurum için ve dışı paydaşları tarafından nasıl algılanmak istediğini ve kurum için nasıl bir gelecek öngörüldüğünü ortaya koymaya çalışır. Bu sorulara verilecek kapsamlı yanıtlarla kurumun uzun dönemli vizyonu ortaya çıkar. Vizyon kurum içerisindeki tüm birimler

³¹ Michael J. Allison, Jude Kaye, Strategic planning for nonprofit organizations: a practical guide and workbook, John Wayne & Sons, 2. Baskı, 2005 – s.86.

³² John A. Pearce ve Fred David, “Corporate Mission Statements: The Bottom Line”, Academy of Management Executive, 1987, Vol 1 No.2, s.109.

³³ Erkan, a.g.e., s.25

arasındaki entegrasyonu kuvvetlendirir ve bu yüzden birçok birimden oluşan kurumlar için büyük öneme sahiptir.

“Vizyon bildirimini de misyon bildirimini gibi bir kuruluşun amacını tanımlar fakat vizyon bildiriminde kurumun değerleri ön plandadır (değerler yapılacakların ne şekilde yapılacağını gösterir). Vizyon bildirimini bir kurumun hem amacı hem de değerlerinden oluşur. Çalışanlar için nasıl davranmalarının beklendiği konusunda yol göstericidir ve motive edicidir. Vizyon bildirimini paydaşlarla paylaşılır ve paydaşlara o kuruluşla nasıl çalışabilecekleri konusunda yol gösterir.”³⁴

1.4.2.3. Değerler bildirimini

Değerler bildirimini kurumun sorumluluklarını yerine getirirken benimsediği felsefe, ilke ve standartları tanımlar. Değerler bildirimini bir kurumun aldığı kararların ve seçtiği stratejilerin belirlenmesinde temel alınır. Değerler bildirimini hazırlanırken kurumun iç ve dış paydaşlarına yönelik değerler, üretilen hizmet ve ürünlerin kalitesine yönelik değerler ve kurumun karar alma ve yönetim süreçlerine yönelik değerler belirlenir.

Değerler bildirimini oluşturmak³⁵

1. Değerler bir kurumun kültüründeki temel öncelikleri tanımlar, bunlara o kurumun üyelerinin öncelikleri ve kurum içerisinde nasıl davrandıkları da dahildir. Değerler stratejik planlama için çok önemlidir. Plancuların kullanabilecekleri niyet ve yönü tarif eder.
2. Bir değerler bildiriminin oluşturulması süreci kurum kültürüne göre değişiklik gösterir, süreçler analitik ve mantıksal olabileceği gibi yaratıcı ve çok yönlü de olabilir.
3. Kuruma ait değerler oluşturulurken müşterilerin, paydaşların, çalışanların ve toplumun değerleri de göz önüne alınır.

³⁴ Mission Statements & Vision Statements: Unleashing the power of purpose (Miyon ve Vizyon Bildirimleri: Amacın gücünü açığa çıkarmak), http://www.mindtools.com/pages/article/newLDR_90.htm, 12 Ocak 2010.

³⁵ Carter McNamara, Basics of Developing Mission, Vision and Values Statements (Miyon, Vizyon ve Değerler Bildirimlerinin Temelleri), Authenticity Consulting, LLC. 1997-2008, http://www.managementhelp.org/plan_dec/str_plan/stmnts.htm#anchor522740, 7 Ocak 2010

4. Değerler oluşturulduktan sonra kurumun tercih ettiği değerler ile gerçek değerleri (kurumun üyelerinin davranışları ile görülen ve gerçekte mevcut olan değerler) arasındaki farklar göz önüne alınır .
5. Oluşturulmasının ardından temel değerler stratejik plan içerisine dahil edilir ve mevcut değerler ile önemli görülen ve kazanılması istenen değerler için eylemler oluşturulur.

1.4.3. Öncelikli Stratejik Amaç ve Hedeflerin Belirlenmesi

Öncelikli stratejik amaçlar bir kurumun öncelikle ulaşmayı hedeflediği sonuçlardır. Amaçlar tanımlanırken misyon bildirimini dikkate alınır ve misyonun gerçekleştirilmesi için nelerin yapılması gerektiği ve elde edilecek sonuçları ortaya koyar. Stratejik amaçların belirlenmesinde oluşturulan amaçların kurumun misyonuna katkıda bulunması, misyon, vizyon ve temel değerlerle uyumlu olmasına önem verilmelidir. Amaçlar elde edilecek sonuçları ifade etmelidir ve sonuçlara ulaşmak için kullanılacak yolları tanımlamalı ve hedefler için bir altlık oluşturmalıdır. Bir kurumun stratejik amaçları sadece dışsal etkenlerde önemli değişiklikler oluşması durumunda değiştirilir.

Hedefler ise belirlenen stratejik amaçların alt amaçlarıdır. Elde edilecek sonuçların zaman dilimini, nitelik ve niceliğini ortaya koyan ölçülebilir tanımlamalardır. Her bir stratejik amacın birden fazla alt amacı yani stratejik hedefi olabilir. Hedefler tanımlanırken misyon, vizyon ve temel değerler dikkate alınmalı, belirlenmiş amaca ulaşılmasını sağlamalı, sonucun ne kadar zamanda alınacağını ve sonucun nitelik ve niceliğine ilişkin bilgileri göstermelidir.

"Misyon ve vizyon bildirimleri örgüt için genel bir yol çizmekle birlikte tam olarak neyin, hangi düzeyde başarılmak istendiğini ortaya koymazlar. Amaç ve hedefler ise örgütün izlediği stratejiler sonucunda ulaşmak istedikleri sonuçları daha net bir biçimde ifade ederler. Amaç ve hedefler ulaşılacak istenilen noktaya nasıl ulaşılacağını değil ulaşılacak istenen noktanın ne olduğunu tanımlarlar."³⁶

³⁶ Erkan, a.g.e., s.26

Öncelikli amaç ve hedeflerin belirlenmesinde ayrıca alınan sonuçların kurumu amaç ve hedefe ne ölçüde yaklaştırdığını gösteren ve sonucu miktar, zaman, kalite ve maliyet başlıklarında tanımlayan performans göstergelerinden, üretilen hizmet ve ürünlerin miktar olarak tanımlandığı çıktı göstergelerinden, birim çıktı başına girdi veya maliyeti tanımlayan verimlilik göstergelerinden, elde edilenlerin amaç ve hedeflere ulaşılmasında ne derece başarılı olduğunu gösteren sonuç göstergelerinde ve paydaşların ulaşılan sonuçlardan ne derece tatmin olduğunu gösteren kalite göstergelerinden yararlanır.

Öncelikli amaç ve hedeflerin belirlenmesinde ayrıca stratejiler oluşturulur. Stratejiler kurumun belirlediği amaç ve hedeflere nasıl ulaşılacağını gösterir. Stratejiler oluşturulurken stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için neler yapılabileceği, karşılaşılabilecek sorunların çözümü için hangi yöntemlerin izlenebileceği, alternatif yollar ve bu yolların olumlu ve olumsuz yönleri ortaya konur.

SWOT analizinde ortaya konan güçlü yönler, zayıf yönler, fırsatlar ve tehditler stratejilerin oluşturulmasında yol göstericidir. Bu veriler kullanılarak kurumun karşı karşıya kaldığı veya kalacağı zayıf yönler veya tehditlerin etkilerin azaltılmasına yönelik, zayıf yönlerinden kaynaklanan etkileri azaltıcı ve beklenen fırsatlardan daha fazla yararlanmaya yönelik, kurumun güçlü yönlerini kullanarak tehditlerin sonuçlarını azaltmaya yönelik ve kurumun güçlü yönlerini elde edilebilecek fırsatlardan azami ölçüde yararlanmaya yönelik stratejiler geliştirilebilir.

Öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesinde son aşama maliyetlendirmedir. Maliyetlendirme oluşturulan stratejik plan ile bütçe arasında bir ilişki kurar. Bu aşamada kaynaklar da dikkate alınarak amaç ve hedeflere yönelik faaliyetler tarafından ihtiyaç duyulacak maliyetler ortaya çıkar. Bu aşamada her bir faaliyetin belirlenen stratejik amaç ve hedeflere katkıda bulunup bulunmadığı tekrar değerlendirilir ve katkıda bulunmayan faaliyetlere stratejik plan içerisinde yer verilmez.

Gerçekleştirilecek her bir faaliyete ait tahmini maliyetin toplamı katkıda bulunduğu hedefin tahmini maliyet toplamını gösterir. Her bir hedefin tahmini maliyet toplamı ise amaçların maliyet toplamının ve tüm amaçların tahmini maliyet toplamını ise stratejik planın tahmini maliyetini ortaya çıkarır.

1.4.4. İzleme ve Değerlendirme

İzleme stratejik planların başarıya ulaşması için önemli aşamalardan birisidir. İzleme sürecinde stratejik plan aktiviteleri takip edilerek raporlanır ve ilgililere sunularak değerlendirilir. Değerlendirme faaliyetlerden elde edilen sonuçların amaç ve hedeflerle ne ölçüde tutarlı olduğunu gösterir. Bu kapsamda bir stratejik eylem planının oluşturulması ve her bir eylemden sorumlu olan birimin belirlenmesi izleme ve değerlendirme aktivitelerini kolaylaştırmaktadır. Aynı zamanda hedeflerin ölçülebilir göstergelere sahip olması izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin başarılı olması için büyük öneme sahiptir. İzleme ve değerlendirme süreci sonunda elde edilen veriler hedeflere ve amaçlara ne ölçüde ulaşıldığını ortaya koyar ve faaliyetlerin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi için yardımcı olur. Bir stratejik planın başarılı olması için izleme ve değerlendirme temel öneme sahip bir süreçtir. İzleme ve değerlendirmenin olmaması ve hesap verme sorumluluğunun bulunmaması stratejik planların uygulanması karşısındaki en büyük engeller arasındadır. İzleme ve değerlendirme çalışmaları için her bir hedefe ilişkin veriler ve istatistikler kullanılmaktadır.

1.5. TÜRKİYE’DE PLANLAMA YAKLAŞIMLARI VE STRATEJİK PLANLAMAYA GEÇİŞ

Türkiye’de planlama çalışmaları cumhuriyetin kurulmasından günümüze kadar değişen koşullar ve ihtiyaçlarla beraber farklı farklı dönemlerden geçmiştir. Türkiye’de planlama deneyimi, temel olarak üç süreçten oluşmaktadır. Bunlar “1930’ların Sanayii Planları; 1960–1980 yılları arasındaki Kalkınma Plancılığı; 1990–2004 yılları Şirket Temelli Stratejik Plancılığa ve Üç Yıllık Ön Ulusal Kalkınma sistematığıne geçiş³⁷” olarak ifade edilmektedir.

Türkiye’de stratejik planlamanın kamunun gündemine gelmesi 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan “Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PFPSAL1)” ile olmuştur. Anlaşmanın gerektirdiği taahhütler üç farklı alan ile ilgilidir. Bunlar:

³⁷ Ekiz, Cengiz ve Ali Somel, Türkiye’de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi, A.Ü. SBF-GETA Tartışma Metinleri, No.81, Ocak 2005, s.1.

- Makro ekonomik çerçeve;
- Bankacılık reformu;
- Kamu sektörü reformu'dur.

Taahhütlerden üçüncüsü, yani kamu sektörü reformu Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu'nu dolayısıyla stratejik planlama yaklaşımını beraberinde getirmiştir. Halihazırda Stratejik Planlamayı zorunlu kılan yasal düzenlemeler şunlardır³⁸:

- 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Türkiye'de kamu kurumları performans esaslı bütçe ve stratejik planlama çalışmalarına aşamalı olarak geçmiştir. Çalışmalar 2002 yılında başlamıştır. İlk olarak 4726 sayılı 2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu'na göre Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi ve Ege Üniversitesi olmak üzere altı pilot kurumda faaliyet ve proje bazında çalışmalar yürütülmüştür.³⁹ Daha sonra ise 19/07/2004 tarih ve 2004/37 sayılı 2005 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı'na göre Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli Valiliği (İl Özel İdaresi), İller Bankası Genel Müdürlüğü ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi de dahil olmak üzere sekiz pilot kurumda kurumsal bazda stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme çalışmaları başlamıştır.

³⁸ Kamuda Stratejik Yönetim, Devlet Planlama Teşkilatı, <http://www.sp.gov.tr/mevzuat.html>, 15 Ocak 2010.

³⁹ T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, a.g.e., s.3.

Bugün yürürlükte olan 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9. Maddesinde:

“Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.” denmektedir.

Türkiye’de 2001 yılında ilk kez gündeme gelen ve 2002'den sonra pilot kurumlarda uygulanmaya başlayan stratejik planlama kamu kurumları için yeni bir anlayıştır fakat ülkemizde özel sektör için yeni değildir. Kuşkusuz geçiş süresi içerisinde bazı zorlukları da barındırmaktadır ve yeni anlayışın benimsenmesi ve kökleşmesi zaman alıcı olacaktır. Fakat özel sektör tarafından uzun yıllardır uygulanan stratejik planlama yaklaşımı sayesinde ülke içerisinde yeterli uzmanlık mevcuttur.

Bu bölümde strateji ve stratejik planlama kavramı, tarihsel gelişimi, stratejik plan yapma süreci ve Türkiye’deki stratejik planlamaya geçiş süreci anlatılmıştır. İkinci bölümde ise, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 2003 yılında kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik planlama esas alınarak uygulanmaya başlanılan performansa dayalı bütçeleme konusu ayrıntılı bir şekilde anlatılmaya çalışılacaktır.

2. BÖLÜM

KAMUDA PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

2.1. BÜTÇE SİSTEMLERİ

Bütçe konusunda genellikle ortak bir tanım vermek oldukça güçtür. Ortak tanım yerine, bütçenin daha çok niteliklerine ve ilkelerine vurgu yapılarak, bir tanım vermeye çalışılır. Maliye literatüründe bütçe ile ilgili birçok farklı tanım yapılmıştır. Çataloluk'a göre 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. Bu özelliklerden hareketle bütçe; kamu ekonomisinde topluca ödeme yöntemiyle sunulacak olan kamu hizmetlerinin ve bunların maliyetlerinin karşılanması yollarını gösteren bir vesika olarak tanımlanmaktadır.⁴⁰

2.1.1. Klasik Bütçe Sistemi

Klasik bütçeleme sistemi temel olarak kamu kuruluşlarını esas alır. Bu yüzden örgüt bütçesi olarak da adlandırılmaktadır. Klasik bütçeleme sisteminde bütçe ödenekleri, kamu hizmetlerinin nitelikleri gözetilmeden, hizmetleri sunacak olan kuruluşların ihtiyaçlarına göre verilmektedir.⁴¹

⁴⁰ Çataloluk Cuma, Sıfır Tabanlı Bütçe Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı. 16, Aralık 2006, Konya, s.231

⁴¹ Oral Esin, Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçe Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Değerlendirme, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Nisan 2005, Ankara, s.6

Tablo 3. Klasik Bütçe

Kuruluş	Milli Eğitim Bakanlığı		
	Önceki Yıl	Cari Yıl	Sonraki Yıl
Cari			
Sermaye			
Transferler			
Toplam	xxx	xxx	xxx

Kaynak: Yıldız, Bahadır, Performans Yönetimi ve Bütçeleme, Maliye Bakanlığı, www.bumko.gov.tr

İngiltere ve Fransa’da biçimlenen sistem, 20’nci yüzyılın sonuna kadar hemen hemen bütün ülkelere yayılmıştır. Klasik bütçeleme sisteminde mümkün olduğunca küçük ve denk bütçe savunulmaktadır. Bu doğrultuda kamu tasarrufu sağlamak için çeşitli ilkeler ve denetim sistemleri benimsenmiştir. Bu ilkeler ve denetim anlayışı tamamen mevzuata uygunluğu öngörmektedir. Bütçe ödeneklerinin mevzuata uygun olarak kullanılması bu sistemde büyük önem taşımaktadır. Klasik bütçeleme sistemini, kamu hizmetlerinin niteliği, miktarı ya da sonuçları ile ilgilenmeyen, kamu kurumlarının ihtiyaçlarını esas alan bir bütçeleme sistemi olarak tanımlamak mümkündür. Birinci dünya savaşı, arkasından gelen 1929 ekonomik krizi ve ikinci dünya savaşı ile birlikte ekonomide görülen gelişmelere paralel olarak kamu maliyesi anlayışında da değişiklikler meydana gelmiş, bu değişikliklerle birlikte klasik bütçe anlayışı terk edilmiştir.⁴²

2.1.2. Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi (PPBS)

PPBS, tam bir bütçeleme sistemi olarak ilk defa 1961 yılında ABD Savunma Departmanında uygulanmıştır. Daha sonra tüm kurumlarda uygulanmaya başlamıştır. Kamu hizmetlerinin mümkün olduğunca iyi bir şekilde sunulması ve giderlerin etkin bir

⁴² Oral, a.g.e, s.6

şekilde yapılması planlama programlama bütçeleme sisteminin temelini oluşturmaktadır.

Planlama programlama bütçeleme sistemini başlangıçta program bütçeleme sistemi olarak oluşturulmuştur. Program bütçeleme sistemine göre ödenekler harcama kalemlerine göre değil, planda belirtilen hedeflerin gerektirdiği hizmetler için ayrılmaktadır. Program bütçe sisteminden daha sonra planlama programlama bütçeleme sistemine geçilmiştir.⁴³

Tablo 4. Program Bütçe

Kuruluş	Milli Eğitim Bakanlığı		
	Önceki Yıl	Cari Yıl	Sonraki Yıl
Program	Okul Öncesi Eğitimde Okullaşma Oranının Arttırılması		
Cari			
Sermaye			
Transferler			
Toplam	xxx	xxx	Xxx

Kaynak: Yıldız, Bahadır, Performans Yönetimi ve Bütçeleme, Maliye Bakanlığı, www.bumko.gov.tr

PPBS süreci planlama, programlama, bütçeleme ve sistem analizi gibi dört aşamadan oluşmaktadır.

Coşkun Can Aktan ve Kamil Tüğen planlama sürecini aşağıdaki gibi ifade etmektedir:⁴⁴

- Hükümetin genel amaçları belirlenerek bunlar kendi aralarında önceliklendirilir.
- Amaçlara ulaşmak için gelecekte takip edilecek alternatif yollardan seçim yapılmak suretiyle uzun dönemli program ve faaliyetler saptanmaktadır.
- Bu amaçları gerçekleştirmek için gerekli mali imkanlar tespit edilmekte ve imkanların bu yolda kullanılması sağlanmaktadır.

⁴³ Oral, a.g.e. s.9

⁴⁴ Aktan, Tüğen, a.g.e. s.207

- Ayrıca yapılan planlar sürekli gözden geçirilmekte ve şartlarda meydana gelen değişikliklere uygun olarak gerekli düzenlemeler yapılmaktadır.

Programlama ikinci aşamadır. PPBS’de program açık ve belirli bir amacın gerçekleştirilmesine yararlı işlemlerin tümüdür. Program yapısı oluşturulurken her program gittikçe daralan ve somutlaşan birimlere dönüşür. Bunlarda faaliyetleri meydana getirir. Üçüncü aşama olan bütçelemeye planlama yolu ile saptanan amaçlara ulaşabilmek için programlar arasında kaynak tahsisi yapılmaktadır. Sistem analizi aşamasında amaçların, sonuçların ve faydaların nasıl ölçülebileceği, sayısal analize olanak sağlamayan durumların nasıl ele alınabileceği ve farklı seçeneklerin nasıl oluşturulabileceği analiz edilir.⁴⁵ Ülkemizde üç yıllık bir hazırlık döneminin sonunda 1973 yılından itibaren PPBS uygulamasına geçilmiştir.

Tablo 5.’de Rose’un “OECD Ülkelerinde Sonuç Odaklı Bütçe Uygulamaları (Results-Orientated Budget Practice in OECD Countries)” adlı raporunda belirttiği PPBS’ye ilişkin avantaj ve dezavantajların karşılaştırılması bulunmaktadır.

⁴⁵ Aktan, Tüğen , a.g.e. s.210

Tablo 5: Planlama Programlama Bütçeleme Sisteminin Avantajları ve Eleştiriler

Avantajlar	Eleştiriler
<ul style="list-style-type: none">• ABD’den elde edilen kanıtlar bu yöntemin en iyi somut, fiziksel varlıklar üreten kurumlarda işe yaradığını göstermektedir (örneğin ulaştırma veya inşaat) bunun iki sebebi vardır: (1) nicelleştirmenin kolay olması ve (2) kurumun teknik geçmişi olan birisi tarafından yönetilmesi. Başarılı olan kurumlar Planlama Programlama Bütçeleme sisteminden önce CBS (Capital Budget System: Sermaye Bütçe Sistemi) kullanmıştır.• Kurumların temel yön ve hedeflerini sorgulamasını gerektirmektedir• Politikaların belirlenmesi ve politik süreçlerin durumunu güçlendirmektedir• Etkinlik ve etkililiği arttırmaktadır• Harcamaların kontrolünün devredildiği Kanada’da başarılı bir şekilde uygulanmıştır, performans göstergeleri ve etkinlik ölçümleri ile durumun saptanması kolaydır.	<ul style="list-style-type: none">• Gerçekten değişen bir şey yoktur• Bütçe kararlarına etki etmemiştir• Çok sayıda başarı öyküsü yoktur• Ottawa’da çalışanlar eleştirmiştir, hafife almıştır veya adapte olamamıştır• Yasama organı tarafından kendilerinin oyuna getirilebileceği bir idari yaklaşım olarak görülmüştür• Sosyal programlar yürüten kurumlarda çok az başarılı sonuç elde edilmiştir• Departmanlar arası çalışmaların zorunlu olduğu alanlarda uygulanmasının imkansız olduğu kanıtlanmıştır. Başarılı Planlama Programlama ve Bütçeleme için idare ve kontrolün açık ve net olması gerekmektedir• Büyük ve prestijli projelerde harcamalar öngörülememektedir• Standart üretkenlik ölçüleri oluşturmak zordur

Kaynak: Rose, Aidan, Results-Orientated Budget Practice in OECD Countries, Londra Üniversitesi, Working Paper, 2003, s.9

2.1.3. Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi

Programların ve buna tahsis edilen ödeneklerin her yıl yeniden gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi gereken bütçe sistemidir.

Tablo 6. Sıfır Tabanlı Bütçe

Kuruluş	Milli Eğitim Bakanlığı		
	Önceki Yıl	Cari Yıl	Sonraki Yıl
Program	Okul Öncesi Eğitimde Okullaşma Oranının Arttırılması		
	Ödeneklerin Aynen Devamı	Ödeneklerin %10 Azaltılması	Ödeneklerin %25 Azaltılması
Cari			
Sermaye			
Transferler			
Toplam	xxx	xxx	xxx
Bu programın arzu edilen sonuçlarını anlatın:			
Bu programın alternatifleri var mı? Varsa lütfen tanımlayın			
Her bir ödenek düzeyi için elde edilebilecek sonuçları özetleyin			
Eğer bu program tamamen kaldırılıysaydı sonuçları ne olurdu:			

Kaynak: Yıldız, Bahadır, Performans Yönetimi ve Bütçeleme, Maliye Bakanlığı, www.bumko.gov.tr

“Sıfır Tabanlı Bütçeleme ” yeni baştan bütçeleme sistemi olarak da bilinir. Bütçe genellikle yeni baştan sanki ilk kez bütçe oluşturuluyormuş gibi hazırlanmaktadır. Sıfır tabanlı bütçelemede harcamacı kurumların harcamalarının gerekçelerini inandırıcı bir biçimde ortaya koymaya zorlanmaktadır. Ayrıca bu dairelerin fayda/maliyet analizlerini yapmaları beklenir. Böylece hiçbir analize tabi olmayan verimsiz harcamaların önüne geçilebilir. Sıfır tabanlı bütçelemede yöneticiler, yapacakları harcamaların en küçük ayrıntısına kadar gerekçelerini hazırlamaları ayrıca yapacakları faaliyetleri karar paketleri halinde sistematik bir analizle önem sırasına göre sunmaları zorunludur.

Böylelikle bu bütçeyle gelecek yılın bütçesi, içinde bulunulan veya geçmiş yıl bütçelerine bağımlı olmayan bir yapıya kavuşmaktadır.

Kamunun genel ekonomide sahip olduğu ekonomik payı nedeni ile de Sıfır Tabanlı Bütçenin uygulanması pek olası görülmemektedir. Çünkü kamu ekonomisi gereği pazarlanamayan, faydası bölünemeyen ve dolayısıyla fiyatlandırılmayan mal ve hizmetin üretilmesinde gerçekçi maliyet analizleri yapılamayacağından, Sıfır Tabanlı Bütçeleme bu duruma uygun düşmeyecektir. Sıfır Tabanlı Bütçelemenin veya herhangi bir sistemin verimli bir biçimde uygulanabilmesi asgariden de olsa, bu tür sistemleri hayata geçirecek vasatların olmasını gerekli kılmaktadır.⁴⁶

Performans ve program bütçeleme sistemlerinin bir uzantısı olarak geliştirilmiş olan bu sistem 1970'lerde ortaya çıkmış ve yine A.B.D. bütçeleri 1978'den itibaren bu bütçeleme sistemine göre düzenlenmiştir. Ancak kısa bir süre sonra geniş çapta doküman ve büyük büro çalışması gerektirdiği için vazgeçilmiştir.⁴⁷

2.1.4. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

Coşkun Can Aktan performans esaslı bütçelemeyi “kamu hizmetlerine yönelik ödenek tahsisi yapılmadan önce yürütülecek her faaliyet ve programın maliyetlendirilmesi ve ayrıca yürütülecek her faaliyet ve proje için performans hedefleri oluşturulmasını öngören bir bütçe sistemi”⁴⁸ olarak tanımlamaktadır. Daha kısa bir tanım yapmak gerekirse kamu hizmetlerine ödenek tahsisinin çıktılar ve özellikle sonuçlarla ilişkilendirilmesi esasına dayanan bir bütçe sistemidir.

⁴⁶ Çataloluk, Cuma, a.g.e, s.241

⁴⁷ Oral, a.g.e., s.11

⁴⁸ Aktan Coşkun Can, Tüğen Kamil, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Editör: Coşkun Can Aktan) Ankara, Seçkin Yayınları, 2006, s.206

Tablo 7. Performans Esaslı Bütçe

Kuruluş	Milli Eğitim Bakanlığı		
	Önceki Yıl	Cari Yıl	Sonraki Yıl
Program	Okul Öncesi Eğitim		
Performans Hedefi	Okul öncesi eğitimde okullaşma oranını ülke genelinde ortalama %50'ye çıkarmak		
Cari			
Sermaye			
Transferler			
Toplam	xxx	xxx	Xxx

Kaynak: Yıldız, Bahadır, Performans Yönetimi ve Bütçeleme, Maliye Bakanlığı, www.bumko.gov.tr

Performans esaslı bütçeleme sisteminin dünyada çok farklı uygulamaları bulunmaktadır. Bu yüzden tek bir tanımı olmamakla birlikte, Maliye Bakanlığı bütçe uzmanı Esin Oral performans esaslı bütçeleme sistemini “Devletin politika öncelikleri, amaçları ve hedeflerinin açık ve ölçülebilir bir şekilde ifade edilerek kaynak tahsislerinin bu hedefler çerçevesinde yapıldığı, Devlet faaliyetlerinin bu amaçlar ve hedefler doğrultusunda sürdürüldüğü, sürdürülen faaliyetler için performans göstergeleri belirlenerek, maliyetler ile elde edilen çıktı ve sonuçların hedeflenen şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğinin değerlendirildiği ve bu sayede performansın ölçülerek devlet faaliyetlerinin performansının ortaya konulmasını ve değerlendirilmesini sağlayan bir bütçeleme sistemi”⁴⁹ olarak tanımlamıştır.

Performans esaslı bütçeleme sistemi dünyada ilk defa 1950’li yıllarda Amerika Birleşik Devletleri’nde yapılan reformlarla birlikte gündeme gelmiştir. 1950li yıllarda uygulanmaya çalışılan bu yaklaşım bütçeleme için performans bilgileri üretilmesini ve ABD Federal bütçe sürecinin girdi odaklı olmasından çok, girdilerden üretilen çıktılara da odaklanmasını gerektirdiğini ortaya koymuştur. Performans esaslı bütçeleme, 1949

⁴⁹ Oral, a.g.e. s.7

yılında ABD yürütme organının bir parçası olan Hoover Komisyonu tarafından geniş çaplı bir şekilde uygulanması yönünde destek verilince daha fazla önem kazanmaya başlamıştır.⁵⁰

Amerika Birleşik Devletlerinde performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş yönünde çalışmalar yapılmasına rağmen, bunlar önceleri bütçeleme sisteminde temel bir değişiklik olarak algılanmamıştır. Zaten bu konuda yapılan çalışmalarda başarılı olmamıştır. Devlet faaliyetlerinin maliyeti hakkında yeterli bilgileri sağlayamayan yetersiz muhasebe sistemleri, karar alıcıların üretilen bilgileri kullanma konusunda isteksiz davranmaları ve performans ölçütleri oluşturmanın zorlukları gibi sebeplerden dolayı sistem zamanı boşuna tüketen bir sistem olarak görülmüştür.⁵¹ Daha sonra bu sistem geliştirilmemiş ve program bütçeleme sistemine bir dönüş yaşanmıştır.

Erüz, “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme” adlı makalesinde 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’nın performans esaslı bütçelemeye geçiş yönünde düzenlemeler yaptığını belirtmiştir.⁵² 1990’larda Amerika Başkan Yardımcısı Al Gore başkanlığında devletin yeniden yapılandırılması çalışmaları başlatılmıştır. ABD’de 1993 yılında kısa adı GPRA olarak bilinen “Government Performance Results Act” yürürlüğe konulmuştur. ABD’de 50 eyaletin 47’sinde halen performans esaslı bütçe uygulanmaktadır. Ülkemizde de 2003 yılında yürürlüğe konulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca program bütçeleme sisteminden performans bütçeleme sistemine geçiş süreci başlamıştır.

Performans esaslı bütçe sisteminin özellikleri şöyle sıralayabiliriz:⁵³

⁵⁰Diamond, Jack, “From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies”, IMF Working Paper, WP/03/169, 2003, s.4

⁵¹Diamond, a.g.e. s.6

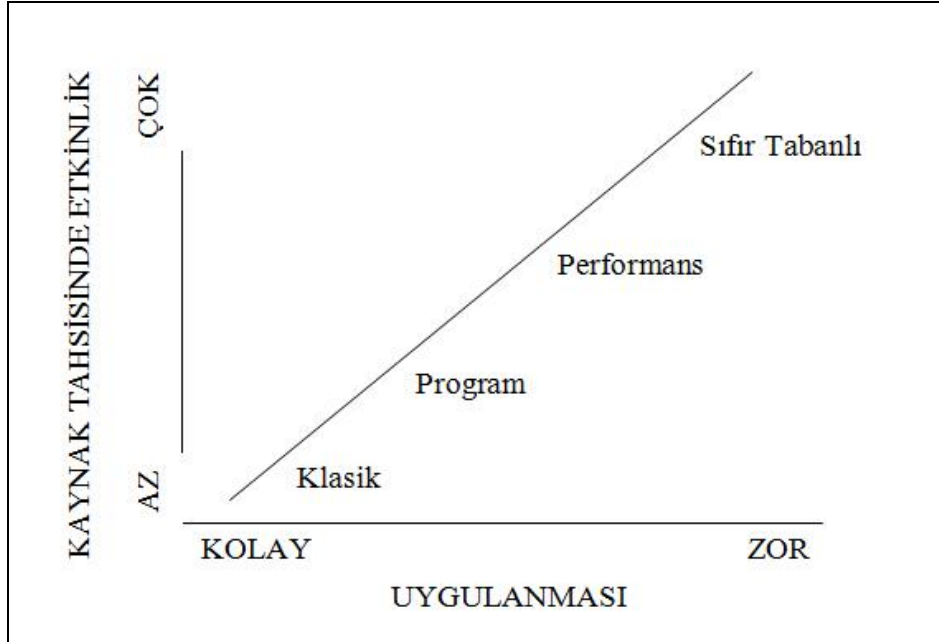
⁵² Erüz, Ertan, “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 20. Türkiye maliye sempozyumu, Pamukkale Üniversitesi , 2005, s.61

⁵³ Aktan, Tüğen, a.g.e, s.207

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

Aşağıda yer alan şekilde bütçe türlerinin etkinlik ve uygulama zorluğu açısından karşılaştırması yer almaktadır. Klasik bütçe uygulanması en kolay ancak etkinliği en zayıf bütçe iken sıfır tabanlı bütçe uygulaması en zor ancak en etkin kaynak kullanımına sahip bütçe türüdür.

Şekil 4. Bütçe Türleri Kaynak Etkinliği ve Uygulama Zorluğu Karşılaştırması



Kaynak: Yıldız, Bahadır, Performans Yönetimi ve Bütçeleme, Maliye Bakanlığı, www.bumko.gov.tr

2.2. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

2.2.1. Performans ve Performans Göstergeleri

Performans ölçümü, bir kurumun kullandığı kaynakları, ürettiği ürünleri ve hizmetleri, elde ettiği sonuçları takip etmesi için düzenli ve sistematik biçimde veri toplanması, bunların analiz edilmesi ve raporlanması süreci olarak tanımlanır. Performans ölçümü, kurumun önceden belirlenen stratejik amaçları ve hedefleri doğrultusunda ne kadar ilerleme gösterdiğinin, kurumun güçlü ve zayıf yönlerinin ve kurumun gelecekteki önceliklerinin belirlenmesine yardımcı olur. OECD geniş anlamda performans yönetimini; performans bilgileri üretilmesi, bu bilgilerin değerlendirilmesi, performansın izlenmesi ve performansın raporlanması olarak açıklamaktadır. Performans yönetiminde, performans hedefleri ve amaçları tanımlıdır, yöneticiler yönetsel esnekliğe sahiptir, oluşturulan hedef ve amaçlara ulaşmak için performans ölçülüp raporlanmaktadır ve ulaşılan sonuçlar devlet faaliyetlerinin finanse edilmesi ile kamu yönetiminde bir ödül ceza sisteminin yürütülmesinde kullanılmaktadır.⁵⁴

Performans ölçümü ile gerçekleştirilmek istenen nihai amaç kamusal mal ve hizmetlerin kalitesinin artırılmasıdır. Performans ölçümü etkin hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesine yardımcı olur. Bir kurumun stratejik amaç ve hedefleri ile performans hedeflerinin ne ölçüde yerine getirildiğini gösterir. Bu nedenle performansın ölçülmesi yoluyla hesapverilebilirliğin sağlanması için uygun bir zemin sağlanmış olmaktadır. Performans ölçümünün diğer bir işlevi de yaptırım amacıyla kullanılmasıdır. Performans ölçümüne dayanılarak değerlendirme yapılması ve bu değerlendirme sonuçlarına göre iyi performansın ödüllendirilmesi ve kötü performansın cezalandırılması mümkün olmaktadır.⁵⁵

Maliye Bakanlığı Performans Esaslı Bütçeleme Rehberinde “performans ölçümü, performans göstergeleri aracılığıyla gerçekleştirilir” demektedir. Yine aynı rehberde performans göstergeleri, kamu idarelerince stratejik amaç ve hedefler ile

⁵⁴ OECD, Policy Brief, Public Sector Modernization : Governing for Performance, October, 2004, s.5

⁵⁵ Yenice, Ebru, Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi, Sayıştay Dergisi, sayı 61, s.58-59

performans hedeflerine ulaşmak amacıyla yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçlar olarak tanımlanmaktadır.⁵⁶

Performans göstergelerini aşağıdaki gibi incelemek mümkündür.

2.2.1.1. Girdi Göstergeleri

Bir devlet kurumunun veya bir kurumun idarecisinin bir çıktı veya sonuç alabilmek için sahip olduklarıdır. Girdiler şunlardan oluşabilir: çalışanlar, fonlar, ekipman, tesisler, elde edilen mallar, malzemeler veya hizmetler, iş süreçleri, kurallar, vb.⁵⁷

2.2.1.2. Çıktı Göstergeleri

Hükümet kurumlarının vatandaşlara, işyerlerine ve/veya diğer hükümet kurum ve kuruluşlarına sağladığı mallar veya hizmetlerdir. Örnek olarak Maliye Bakanlığının bir çıktısı aylık mali performans raporlarının ve yıllık mali bildirimlerin yapılması olabilir. Çıktı göstergeleri kurumun ürettiği nihai mal ve hizmet miktarına ilişkin bilgi sağlar. Çıktı göstergeleri belirlenirken ara çıktılar değil, sadece nihai çıktılar göz önüne alınır.⁵⁸

2.2.1.3 Sonuç Göstergeleri

Hükümet eylemlerinin bir topluluk üzerindeki etkileri veya sonuçlarıdır. Sonuçlar hükümetlerin eylemlerinden kaynaklanan istenilen veya istenilmeyen sonuçları gösterir. Örnek olarak Maliye Bakanlığının bir sonucu hükümetin finansmanının sürdürülebilir olduğu veya Ulaştırma Bakanlığının bir sonucu karayolu kazalarında %5'lik bir azalma olabilir.

Sonuç göstergeleri uzun vadede elde edildiklerinden ve dışsal faktörlerden önemli ölçüde etkilendiklerinden ölçülmesi çıktı göstergeleri ile karşılaştırıldığında

⁵⁶ Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, Pilot Kurumlar İçin Taslak (2004), T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, IV. Bölüm, s. 7

⁵⁷ Curristine, Teresa, Performance Information In The Budget Process: Results of The OECD 2005 Questionnaire, OECD Journal on Budgeting – Volume 5, glossary, s. 129-131

⁵⁸ Curristine, a.g.e. s. 129-131

daha zordur. Ancak sonuç göstergeleri ile stratejik amaç ve hedefler arasında doğrudan ilgi kurmak mümkündür.⁵⁹

2.2.1.4. Verimlilik Göstergeleri

Belirlenen bir girdi düzeyi ile en yüksek çıktının elde edilip edilmediğine ilişkin bilgi sağlar. Verimlilikte artışın bir kurumda çıktı kalitesi düşürülerek artırılması tehlikesi vardır. Örneğin girdi miktarı sabit iken daha fazla miktarda ancak daha düşük kalitede çıktı üretilmesi verimliliği artırır. Bu nedenle verimlilik göstergelerinin kalite göstergeleri ile dengelenerek kullanılması gerekmektedir.⁶⁰

2.2.1.5. Etkinlik Göstergeleri

Bir program veya bir aktivite tarafından ortaya çıkarılan ürün ve hizmetler (çıktılar) ile bunların yaratılması için kullanılan kaynaklar (girdiler) arasındaki ilişkidir.⁶¹

2.2.1.6. Etkililik Göstergeleri

Çıktılar ile sonuçlar arasındaki ilişkiden yola çıkarak yürütülen faaliyet ve projeler ile belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşılabildiğini ifade eder. Mal ve hizmetler üretilirken ve faaliyet projeler yürütülürken tutumluluk ve etkinlik ilkelerine uyulmuş olsa bile eğer belirlenen hedeflere ulaşamadıysa bu bir anlam ifade etmeyecektir. Bu yüzden etkililik önemli bir kavramdır.⁶² Etkililik göstergeleri, çıktı ile sonuçlar arasındaki ilişkileri yani, çıktılarının beklenen sonuçlara yol açıp açmadığını inceleyen araçlardır.

Özetle, kaynakların, kaliteden taviz vermeden en az maliyetle elde edilmesi “tutumluluk”, en az girdi ile mümkün olan en çok çıktının elde edilmesi “verimlilik” ve mevcut çıktılar ile istenen sonuçlara ulaşma derecesi arasındaki ilişki ise “etkililik” olarak ifade edilmektedir.⁶³

⁵⁹ Curristine, a.g.e. s. 129-131

⁶⁰ Yenice, a.g.e.,s.60

⁶¹ Curristine, a.g.e, s. 129-131

⁶² Curristine, a.g.e, s. 129-131

⁶³ Altay, Asuman; Kaplan, Ersin, “Türkiye’de Performansa Dayalı Yönetim Uygulamasına Geçiş ve IMF’nin Rolü”, Maliye Dergisi, sayı 151, 2006, s.4

2.2.1.7. Kalite Göstergeleri

Kalite göstergeleri üretilen mal ve hizmetlerin hatasız, vaktinde, belirli standartlara uygun ve kullanıcıların isteklerini karşılayacak şekilde olup olmadığını ölçer. Kalite göstergeleri ile bir hizmetin ne kadar iyi yerine getirildiği ölçülebilmeye karşın, bu hizmetlerin toplumda ne gibi sonuçlar meydana getirdiği ölçülememektedir. O yüzden kalite göstergelerinin tek başına kullanılmaması, sonuç göstergeleri ile dengelenmesi gerekir.⁶⁴

Şekil 5. Performans Göstergeleri



Kaynak: Erüz Ertan, 5018 sayılı Kanuna Göre Performans Esaslı Bütçeleme, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Editör: Coşkun Can Aktan) Ankara, Seçkin Yayınları, 2006, s.230

2.2.2. Performans Esaslı Bütçeleme Kavramı

Geleneksel bütçe sistemleri girdi odaklıdır. Yani bütçe kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve fonksiyonlarını yerine getirebilmeleri için ihtiyaç duydukları girdileri esas alır. Geleneksel bütçe sistemleri çıktı veya sonuçlar üzerinde odaklanmaz.

⁶⁴ Yenice, a.g.e, s.60

Bütçe denetimi, verilen yani tahsis edilen kaynağın kanunda öngörülen usullere göre harcanıp harcanmadığını tespit etmek için yapılmaktadır. Geleneksel bütçe sistemlerinde kamu kurum ve kuruluşlarının kaynakları ne ölçüde etkin ve etkili kullandıklarına bakılmaz ve performans denetimi yapılmaz. Girdiye dayalı yaklaşımla hazırlanan bütçelerdeki saydamlığın yeterli olmaması, yani ödeneklerle üretilen kamusal ürün ve hizmetler arasındaki bağlantının kopuk olması, kamu harcamalarının sürekli bir artış eğiliminde olması ve vergi yükündeki artışlar halkın (vergi ödeyenlerin) kamu kaynaklarının kullanımına olan ilgi ve şikâyetlerini artırmıştır. Bu artış günümüzde birçok ülkede farklı ad ve biçimlerde olsa da çıktı ve/veya sonuca dayalı, performansı ön plana alan, performans esaslı bütçeleme anlayışını ortaya çıkarmıştır.⁶⁵

Performans esaslı bütçeleme, kamu idarelerinin tahsis edilen kaynakla ne yapacaklarına ilişkin bilgileri gösteren bütçeleme şekli olarak tanımlanmaktadır. Performans esaslı bütçe, fonların sonuçlarla ilişkilendirilerek tahsis edildiği bütçe şeklidir. Başka bir açıdan söylemek gerekirse performans esaslı bütçeleme, performans bilgilerinin bütçe belgelerine dahil edildiği veya çıktı ve sonuçlara göre ödeneklerin sınıflandırıldığı bütçeleme yaklaşımıdır.

OECD'ye göre performans esaslı bütçelemeye geçen veya geçmekte olan ülkelerin amacı dört başlıkta toplanmaktadır.⁶⁶

- Kaynak kullanımında etkinliği sağlamak
- Bütçe sürecinde karar alma yöntemlerini iyileştirmek
- Hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak
- Tutumlu olmak

Performans esaslı bütçeleme ile kamu mali yönetiminde;⁶⁷

- Girdi kontrollerini gevşetip yöneticilerin çıktı ve sonuçlara göre hesap verebilirliğini sağlamak,
- Yönetim ve bütçeleme kararlarında çıktı ve/veya sonuç bazında ölçülen varılacak noktaya odaklanmak,

⁶⁵ Erüz, Ertan, a.g.e., s.61

⁶⁶ OECD, Public Sector Modernisation: Governing for Performance, OECD Policy Brief, OECD Observer, October 2004, s.5

⁶⁷ Erüz, Ertan, a.g.e., s. 62

- Yönetimde ve bütçe lemede politika oluşturulmasını geliştirmek,
- Yönetim ve hizmet sunumunu güçlendirmek,
- Kaynak dağılımını stratejik önceliklere göre yapmak,
- Parlamento ve kamuoyuna karşı saydamlık ve hesap verebilirliği sağlamak,
- Tasarruf etmek beklenen sonuçlardır.

Yukarıda yer alan amaç ve beklentileri gerçekleştirmek üzere dünyada uygulanan belli başlı performans esaslı bütçeleme modellerine baktığımızda, üç tip modelin varlığından söz edilebilir.

Bunlar;

- Performans Sözleşmesine Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Modeli,
- Bütçe Formatına Dönüştürülmüş Performans Esaslı Bütçeleme Modeli,
- Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Modeli.

Ülkeler bu modeller arasında tercih yaparken kendi yapısal koşullarını göz önünde bulundurmaktadır. Bu bağlamda Türkiye 24.12.2003 tarihli “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme modelini benimsemiştir. İlgili kanunda yeni bütçeleme sistemi, “Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi” olarak belirtilmiştir.⁶⁸

2.3. TÜRKİYE’DE KAMU MALİ YÖNETİMİ REFORMU SEBEPLERİ

Tüm dünyada kamu yönetiminde yaşanan sorunlar kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını gündeme getirmiştir. Son yirmi yıldır, dünyada kamu yönetim anlayışında yine bir değişiklik yaşanmaktadır ve kamu yönetiminde köklü reformlar gerçekleştirilmektedir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kaçınılmaz olarak kamu mali yapısının da reform sürecini beraberinde getirmiştir.

Bu değişiklik ihtiyacını bir ölçüde, kamu yönetiminden kaynaklanan ekonomik krizlerin peş peşe yaşanması, kamu harcamalarının giderek artıyor olması ve vergi ödeyen vatandaşların devlete olan güveninin azalmış olmasına bağlayabiliriz. Bu

⁶⁸ Aksaraylı, Mehmet; Egeli, Haluk, Tüğen, Kamil, Stratejik Planlamaya Dayalı Performans, Esaslı Bütçeleme Sisteminin Etkinliğinin Belirleyicileri: Türkiye’deki Kamu Kurumlarının Analizi, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2007, Sayı 3, s. 313

gelişmeler, var olan kamu yönetimi anlayışının ciddi anlamda sorgulanmasına sebep olmuştur. Halkın güvenini yeniden kazanmak ve kamuda tasarrufu sağlayabilmek için daha saydam, hesap verebilirliği daha fazla ön planda tutan ve kamu kesimince kullanılan kaynakların devletin var olma amacına ne kadar hizmet ettiğini vurgulayan bir anlayışa ihtiyaç duyulmaktadır.

Son yıllarda ülkemizin gündeminde en çok yer tutan konular; yolsuzluk, kaynak israfı, tamamlanmayan ve atıl kalan büyük yatırım projeleri toplumsal değerleri ve kamu yönetimine olan inancı aşındırmaktadır. Kamu da etkin ve verimli bir yönetim anlayışının yerleşmesi sadece denetim kuruluşlarının çabalarıyla değil aynı zamanda tüm vatandaşların ve toplumun tüm kesimlerinin harekete geçmesi ile mümkün olabilecektir.

Günümüzde kamu mali sistemlerde yaşanan değişim çerçevesinde, orta vadeli harcama çerçevesi, yukarıdan aşağıya bütçeleme, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, iyi yönetim, verimlilik, etkinlik, iç kontrol ve denetim gibi kavram ve ilkeler birbirleriyle yakından ilişkili olarak ortaya çıkmıştır. Birbirini bütünleyen ve aynı sonuca hizmet eden kavram veya ilkelerin birinde meydana gelebilecek sapma diğerlerini de etkileyecektir. Bütün bunların nihai amacı kamu mali yönetim yapısını bir ölçüde yönetim kültürünü değiştirerek kaynakların stratejik önceliklere tahsis edilmesini, amaçlara uygun bir şekilde kullanılmasını ve sonuç alınmasını sağlamaktır.

Bu bağlamda öncelikle kamu mali yönetimi reform sürecini etkileyen ve arka planını oluşturan “iyi yönetim (good governance)” ilkeleri açıklanacaktır.

2.4. KAMU SEKTÖRÜNDE İYİ YÖNETİM İLKELERİ

Kamu sektöründe iyi yönetim; devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin sivil toplumun, hukukun üstünlüğü'nün yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin ve nihayet dünyada

gerçekleşen yeni temel teknolojilerdeki gelişmelere uyumun mevcut olduğu düzeni ifade etmektedir.⁶⁹

Bu çerçevede kamu sektöründe iyi yönetimi tesis etmenin başlıca ilkeleri aşağıdaki başlıklar altında toplanabilir.

- Katılımcılık
- Saydamlık
- Hesap verme sorumluluğu
- Yerinden Yönetim
- Siyasal etik
- Kalite
- Liyakata dayalı insan kaynakları
- Hukukun üstünlüğü

2.4.1. Katılımcılık

İyi yönetimin bir ilkesi olarak katılımcılık halkın kendi hür iradesi ile mutabakata dayalı olarak temsilcilerini seçmesini ve siyasal karar alma sürecine katılımını ifade etmektedir. Katılımcılık kavram olarak aynı zamanda halkın temsili vekalet ile devredilen güç ve yetkilerin amaç dışı kullanımının denetimini öngörmektedir.

Halkın sesi ilkesi halkın siyasete aktif katılımının ve bu yöndeki çabalarının en gelişmiş şekli olan etkin bir sivil toplumun varlığı anlamına gelmektedir. Bu çabalarla ilgili olarak temelde hedeflenen, vatandaş-devlet ilişkilerinin güçlendirilerek aktif vatandaşlık kavramının geliştirilmesidir.⁷⁰

⁶⁹ Aktan, Coşkun Can, Çoban Hilmi, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Editör: Coşkun Can Aktan) Ankara, Seçkin Yayınları, 2006, s. 13

⁷⁰ Aktan, a.g.e

2.4.2. Saydamlık

Saydamlık anayasal, yasal ve kurumsal yapıların devletin içsel faaliyetleri ve nitelikleri ile ilgili olarak bilgi üretmesini ve toplumun gerek siyasal sistemin içindeki gerekse dışındaki aktörlere ulaşabilme kapasitesinin yüksekliğini ifade etmektedir.

Saydamlık devletin, hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları, bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir biçimde sunmasıdır. Saydamlık iki başlık altında değerlendirilebilmektedir.⁷¹

1. Mali Saydamlık: Kamu kaynaklarının kim tarafından, nasıl ve hangi amaçlarla kullanıldığı bilgilerinin var olması ve sunulmasıdır.
2. Performans Saydamlığı: Nihai mal ve hizmet sunumunda etkinliğin değerlendirilmesine yarayan veya bu değerlendirmeyi kolaylaştıran bilgilerin var olması ve sunulmasıdır.

Saydam bir sistem sayesinde yönetenlerin kamunun kaynaklarını hangi amaçlara yönelik olarak kullandığı konusunda gerekli bilgileri vatandaşlara ulaştırması, yönetenlerin, yetkilerini kamu yararına ters ve kendi çıkarlarını gözeten bir şekilde kullanmasının önüne geçilecektir. Saydamlık kamusal kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını sağladığı gibi, kamu yönetimine duyulan güveni de arttıracaktır.

Saydamlık için;⁷²

- Görev yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması
- Bilgilerin belli standartlar çerçevesinde düzenli olarak yayımlanmak suretiyle kamuya açık ve ulaşılabilir olması
- Kaynak dağıtım ve kullanım sürecinde bütçe hazırlanma, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması

⁷¹ Polat, Necip, Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Editör: Coşkun Can Aktan) Ankara, Seçkin Yayınları, 2006, s. 41

⁷² Atiyas, İzak ve Şerif Sayın, Devletin Mali ve Performans Saydamlığı, Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV Yayınları, İstanbul, 2001, s.31

- Denetim ve istatistiksel veri yayınlama sisteminin kalitesi ve açıklığı açısından bağımsız güvencelerinin olması gerekmektedir.

2.4.3. Hesap Verme Sorumluluğu

Hesap verme sorumluluğu kısaca bir kimsenin yaptıklarından dolayı başka bir otoriteye açıklamada bulunması olarak tanımlanabilir. Hesap verme sorumluluğu her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olmasıdır.

Hesap verme sorumluluğunun 3 boyutu bulunmaktadır.⁷³

- Siyasal hesap verme: Yürütmenin parlamentoya karşı sorumluluğu
- Yönetimsel hesap verme sorumluluğu: kamu yöneticilerinin bağlı oldukları makama karşı sorumluluğu
- Vatandaşa hesap verme sorumluluğu: Hem parlamentonun hem de bütünüyle devlet kurumlarının vatandaşa karşı sorumluluğu

2.4.4. Yerinden Yönetim

İlkesel olarak bir hizmet yerel olarak sunulabiliyorsa yerelde sunulmasının esas alınmasıdır. Vatandaşa sunulacak kurumsal hizmetlerin, merkezi yönetim tarafından tek elden yürütülmesi değil, hizmet talep edenlere daha yakın olan yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesidir.

Yerinden yönetimin pratikte gerçekleştirilmesinde iki uygulamadan söz edilebilir: Birincisi yetki genişliğidir. Yetki genişliği, merkezdeki kuruluşların, merkezden uzakta bulunan bir örgüte, merkezi idare tarafından belirlenmiş alanlarda hizmet sunma yetkisini kendi adlarına kullanmak üzere devretmesini ifade etmektedir. Merkezden yönetim ilkesi katıksız bir şekilde uygulandığında tüm yetki ve sorumlulukların merkezde toplanması sonucu, kamu hizmetlerinin taşrada etkin bir

⁷³ Atiyas, a.g.e.

şekilde yürütülemeyeceği açıktır. İkincisi ise gerçek anlamda bir yerinden yönetim uygulamasıdır. Bu şekliyle yerinden yönetim hizmetlerin merkezi yönetim dışında yerel yönetim birimleri bünyesinde sunulmasıdır.⁷⁴

2.4.5. Siyasal Etik

Kamusal alanda olmazsa olmaz ilkelere biri de etik değerlerdir. Siyasal etik siyasal yozlaşmalardan arındırılmış bir devlet yönetimini ifade eder. Siyasal yozlaşma genel olarak kamu gücünün özel çıkar sağlamak amacıyla kötüye kullanımı olarak tanımlanmaktadır. Vatandaşlar, kamu görevlilerinin kendilerine dürüst bir şekilde kamu hizmeti sunmasını ve kaynaklarını adil bir şekilde kullanmalarını bekler. Kamu görevlilerinin dürüst ve güvenilir olabilmeleri, saydamlık içinde yer alan doğru, tutarlı ve sürekli bilgi akışını gerekli kılar. Siyasal etik anlayışı, saydamlık, hesap verme sorumluluğu dışında katılımcılık ve sivil toplum, hukukun üstünlüğü gibi ilkelerin de uygulanabilmesi için gerekli bir koşuldur. Sivil toplum siyasal etik için anahtar bir rol oynamaktadır. Sivil toplumun denetimi siyasal yozlaşmanın önündeki en önemli etkidir.⁷⁵

Tarafsız olamayan, uluslararası saydamlık kriterleri içinde hareket etmeyen, hukuk devleti olma bilincini benimsememiş, etkin hizmet sunma yetisinden mahrum bir siyasal yönetim biçiminin etik değerlere sahip olması beklenemez.

2.4.6. Kalite

Toplam kalite yönetimi mal ve hizmet kalitesini daha geniş anlamda organizasyon kalitesini sürekli olarak iyileştirmek için organizasyonda yapılan tüm çabaları ifade eder. İyi bir kamu yönetimi için tüm kamu kurum ve kuruluşlarında toplam kalite yönetiminin tesis edilmesi önemlidir.

Kalite kavramını bir sistem içinde değerlendiren organizasyon açısından gerekli kalite standartlarını oluşturan en önemli sistem toplam kalite yönetimidir. Temelde müşteri odaklılık prensibiyle çalışmaktadır. Toplam kalite yönetimi ilke ve

⁷⁴ Aktan, Çoban, a.g.e., s. 19

⁷⁵ Aktan, Çoban, ,a.g.e.

prensiplerinin kamu yönetimi sistemi içinde temel bir felsefe olarak kabul edilmesi son derece önem taşımaktadır.

2.4.7. Liyakata Dayalı İnsan Kaynakları Yönetimi

Liyakat kavramı özünde erdem ve etik kavramlarını barındıran bir kavramdır. Siyasal etik ilkesiyle doğrudan bağlantılıdır. Kamuda görevlilerinin bilgi ve tecrübeye dayalı bir şekilde seçilmesi esas alınmalıdır. Kamu yönetim sisteminde liyakata dayalı sistemin varlığı vatandaşların hukuk devleti olma inancını güçlendirmektedir.

Kamu yönetim sistemi içindeki tüm alanlarda anlaşılabilir, iyi tanımlanmış iş tanımları ve performans göstergelerinin olması gerekmektedir. Bunların kanun, tüzük, yönetmelik gibi yasal dokümanlarda yer alması gerekmektedir. Kamu yönetiminin kalitesinin artırılması, vatandaşların beklentilerine uygun kamu hizmet sunumu ancak liyakata dayalı insan kaynakları politikasıyla desteklenebilir.

2.4.8. Hukukun Üstünlüğü

Hukuk devleti, devletin hukuka dayanması, varlığını hukuka bağlaması kısacası devletin üzerinde hukukun egemen olmasıdır. Bu ilke devletin hukuk çerçevesine alınmasını, hukuka bağlanmasını ve yönetimde keyfiliğin yerine kuralların egemen olmasını gerektirir.⁷⁶

Hukuk devleti polis devletinin aksine devletin her türlü faaliyetinde hukuk kurallarına bağlılığını öngören, yönetilenlere hukuki güvenceler sağlayan anlayıştır. Hukukun üstünlüğü üç anlama sahiptir. İlk olarak hukukun üstünlüğü devletin gücünün düzenleyicisidir. İkinci olarak hukukun üstünlüğü kanun önünde eşitlik anlamındadır, son olarak da hukukun üstünlüğü yargı kuralları ve yönetim usullerinin belirleyicisi konumundadır.⁷⁷

İyi yönetim, vatandaşla devlet arasında karşılıklı etkileşimi zorunlu kılmakta ve katılım, saydamlık, hesap verebilirlik ve benzeri ilkeleri uygulama alanına taşımaktadır. Bu ilkeler ışığında iyi yönetimin kurumsallaşabilmesi için hukuksal kurallar

⁷⁶ Köktaş, M. Emin, Toplumsal Değerler, Hukuk Devleti ve Demokrasi, Türk İdare Dergisi, yıl 73, sayı 430. (Mart 2001), s. 71–88

⁷⁷ Aktan, Çoban, a.g.e.

bulunmalıdır. Hukuk kuralları iyi yönetim sistemi içinde tüm kurumlar arasındaki hukuki konulara net, açık, objektif düzenlemeler getirmektedir. Sonuç olarak hukukun üstünlüğü diğer birçok yönetim ilkesinin başarısını ve uygulanma biçimini doğrudan etkilemektedir.

Türkiye’de kamu yönetimi reformu sürecinde katılımcılık, saydamlık, hesapverebilirlik, etik, liyakata dayalı insan kaynakları yönetimi, kalite ve hukukun üstünlüğü gibi iyi yönetim ilkeleri esas alınarak yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Kamu yönetim reformu sürecinde en önemli başlıklardan biri mali yönetim reformudur.

2.5. TÜRKİYE’DE KAMU MALİ YÖNETİM REFORMU VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMEYE GEÇİŞ ÇALIŞMALARI

Türkiye Cumhuriyetinin ilk bütçesi ise 1924 yılı bütçesidir. Ülkemizde çağdaş bütçe hakkı, mali sistemimizin yakın zamana kadar temelini teşkil eden 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 1927 yılında kabul edilmesiyle gerçekleşmiştir. Bu kanunla devletin her türlü malvarlığı, gelir ve giderlerinin idaresi ve muhasebesi düzenlenmiştir. 1961 Anayasası ile bütçelemeye ilişkin yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bu anayasayla, yasaların Anayasa’ya uygunluklarının Anayasa Mahkemesi tarafından yargısal denetime tabi tutulması ile diğer kanunların yanı sıra vergi, gider ve bütçe kanunlarına da yargı denetimi yolu açılmıştır.

1973 yılında Türk bütçe sisteminde “program bütçe sistemi”ne geçilmiştir. Yeni sistem ile idari yapıda fonksiyonel bir değişiklik yapılmadan, bütçe kod yapısı fonksiyonel sınıflandırma yapısına uygun olarak değiştirilmiştir.

Program bütçe sistemi ile sınıflandırma; program, alt program, ödenek türü, faaliyet-proje ve harcama kalemi şeklinde yapılmıştır. Ancak, bu sistem yeterli altyapının olmaması ve düzenli olarak gözden geçirilip geliştirilememesi nedenleriyle tam olarak uygulanamamış ve birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de program bütçeden beklenen sonuçlar elde edilememiştir.

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 altı kurumda çeşitli faaliyet ve projeler pilot olarak seçilerek performans

esaslı bütçeleme çalışmaları yapılmıştır. Bu kurumlardaki faaliyet/projeler için 2003–2007 yıllarını kapsayan stratejik plan ile 2003 yılı performans planı (programı) hazırlanmıştır.⁷⁸

Pilot Kurumlar

- Milli Eğitim Bakanlığı (Yüksek Öğretim Genel Müdürlüğü-Yurtdışı Bursları)
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü-Süne ve Kıymıl Mücadelesi Projesi)
- Karayolları Genel Müdürlüğü (Kaza Kara Noktalarının İyileştirilmesi ve İzlenmesi Projesi)
- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü (Seyranbağları Huzurevi, Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezi Hizmetleri)
- Ortadoğu Teknik Üniversitesi (Kütüphanecilik Hizmetleri)
- TÜSSİDE

2001, 2002 ve 2003 yıllarına İlişkin Ulusal Programlarda da IMF ile yapılan Stand-By Anlaşmalarında ve verilen niyet mektuplarında 2003 yılında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun çıkarılacağı taahhüt edilmiştir. Nihayet IMF İcra Direktörleri Kurulu'nun 6.gözden geçirmeyi onaylamak için bu kanun tasarısının yasalaştırılmasını şart koşması üzerine hazırlanan tasarı 2003 yılında TBMM Plan-Bütçe Komisyonu'na sunulmuş, ilgili komisyon'da ve TBMM Genel Kurulu'nda yapılan müzakereler neticesinde 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir. Ancak 1.1.2004 tarihinde yürürlüğe girmesi gereken kanun, Anayasa'da uygun değişikliklerin yapılamaması, ikincil mevzuatın yetiştirilememesi ve diğer hazırlık çalışmalarının tamamlanamaması nedeniyle 2004 ve 2005 yılı Bütçe Kanunları ile iki kez ertelenmiş, 22.12.2005 tarihli ve 5436 sayılı Kanun'la önemli değişikliğe uğradıktan sonra 1.1.2006 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir. 1050 sayılı Kanun'da bu tarih itibarıyla yürürlükten kaldırılmıştır.⁷⁹

⁷⁸ Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü web sitesi, www.bumko.gov.tr, 2010

⁷⁹ Söyler, İlhami, "Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi", Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi, sayı 16, Aralık 2006, s. 285

Bu arada 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararında, orta vadede bütün kamu idarelerine yaygınlaştırılmak üzere sekiz kuruluşta pilot düzeyde stratejik planlama çalışmalarına başlanması öngörülmüş ve Maliye Bakanlığının da, bu kurumlarda stratejik plan çalışmaları ile uyumlu olarak performans esaslı bütçeleme çalışmalarına devam edeceği belirtilmiştir.⁸⁰ Bu pilot kurumlar aşağıdaki gibidir.

- Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı
- Türkiye İstatistik Kurumu
- Karayolları Genel Müdürlüğü
- Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
- Hacettepe Üniversitesi
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi
- Denizli İl Özel İdaresi
- İller Bankası

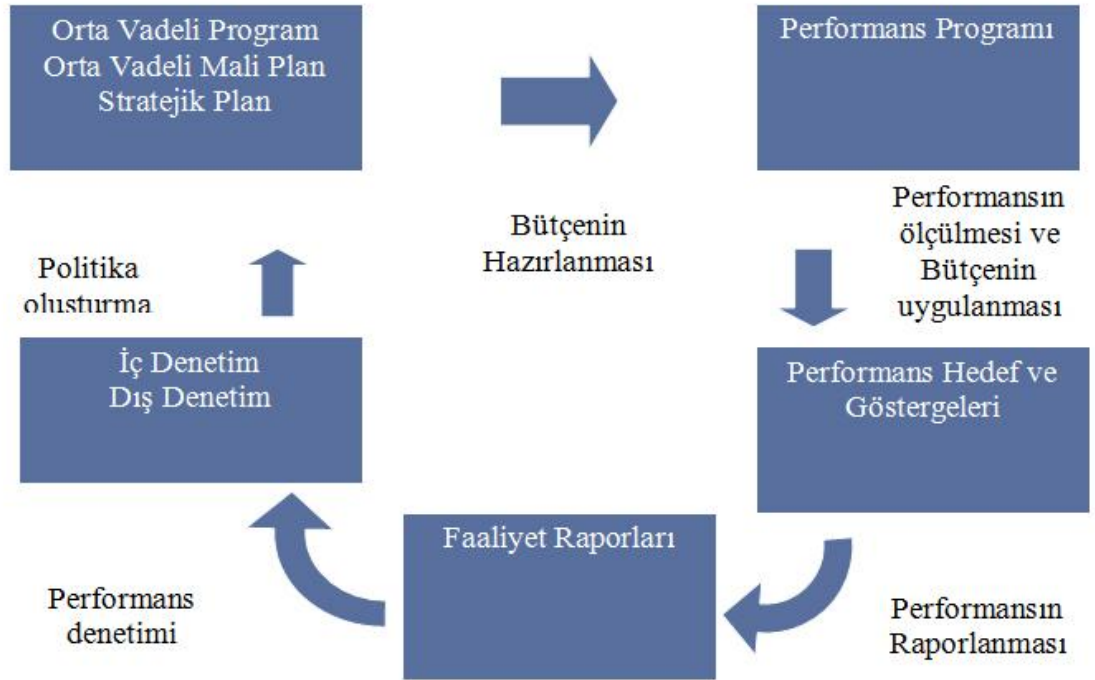
5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu kamu mali yönetiminde mali disiplin, hesap verebilirlik ve mali saydamlık hedeflenerek kamu kaynaklarının etkin, verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamak üzere performans esaslı bütçelemeye geçiş öngörülmüştür. 5018 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinde performans esaslı bütçelemeye ilişkin düzenleme yer almaktadır. Bu maddeye göre, kamu idarelerinin bütçelerini stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacakları belirtilerek performans esaslı bütçelemeye ilişkin hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Ayrıca anılan kanunun 41 inci maddesinde kamu idarelerinin Maliye Bakanlığının belirlediği esas ve usullere göre yıllık faaliyet raporları hazırlamaları hükme bağlanmıştır.

⁸⁰ Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü web sitesi, www.bumko.gov.tr, 2010

2.6. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU VE DİĞER DÜZENLEMELER İŞİĞİNDA PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME UNSURLARI

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile çizilen çerçeve şekil 6'daki gibi özetlenebilir. Bu bağlamda performans esaslı bütçeleme döngüsünde yer alan kavramlar sırasıyla açıklanacaktır.

Şekil 6. Performans Esaslı Bütçeleme Döngüsü



Kaynak: Oral Esin, Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçe Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Değerlendirme, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Nisan 2005, Ankara, s.140

2.6.1. Politika Oluşturma

Kamu Mali Yönetimi reformu ile öncelikle toplumsal tercihlere ve ihtiyaca dayalı politikaların belirlenmesi, oluşturulan politikaların öncelikler ve kısıtlar çerçevesinde planlara ve programlara yansıtılması, planlanan hizmet programlarının bütçeler ile yaşama geçirilmesi ve kaynakların etkin kullanımı amaçlanmaktadır.

Politika oluşturulması bütçe döngüsünün ilk aşaması olarak görülebilir. Bu aşamada, hükümet politikaları doğrultusunda hükümetin öncelikleri belirlenir ve bu öncelikler doğrultusunda kamu kesiminin uzun vadeli amaç ve hedefleri oluşturulur.

Politika oluşturma safhasında her ülkede değişik yöntemlerle ülkenin ve hükümetin orta ve uzun vadeli politikası ve öncelikleri belirlenir. Bu aşamada bazı ülkelerde kurumlar hükümet politikası ve önceliklerini göz önünde tutarak kendi orta vadeli programlarını yapmak için stratejik planlardan yararlanırlar.⁸¹

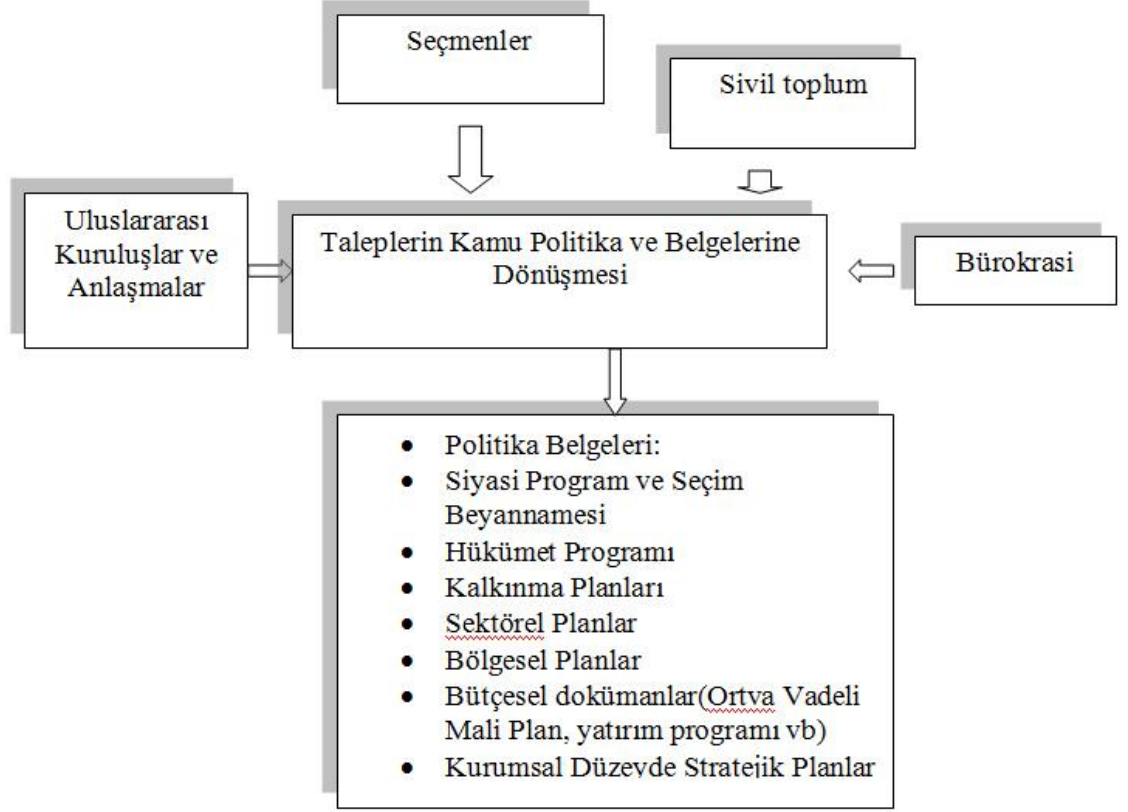
Kamu politikası yönetimi etkileyen ve yönetimde söz sahibi olanlar tarafından alınan kararlar, yükümlülükler ve yapılan aktivitelerdir. Anayasal bir düzene sahip demokratik bir ülkede politika oluşturma sürecinin karar alma aşamasında yer alanlar halk tarafından seçilmiş kişilerdir. Diğer yandan atanmış kamu görevlilerinden oluşan ve yönetimin uygulayıcı uzvunu teşkil eden bürokrasi de karar alma süreçlerinde aktif rol üstlenir.⁸² Bu temel kurumların yanında toplumun örgütlü kesimini oluşturan sivil toplum kuruluşları da politika oluşturma sürecine demokrasinin kalitesi düzeyinde katılabilirler. Bu çerçevede kamu politikaları siyasetçi, toplum ve idare üçgeninde oluşturulmakla birlikte devletlerarası ilişkiler ve uluslararası kuruluşlarda bu sürece dahil olurlar.

Sonuç olarak politika neyin destekleneceği neyin desteklenmeyeceği veya başka bir deyişle neyin öncelikli olacağı konusunda siyasi sorumluluğa sahip yönetimin konumunu ortaya koyar. Şekil 7'de toplumsal talebin kamu politikalarına dönüşüm süreci açıklanmaktadır.

⁸¹ Oral, a.g.e. s.21

⁸² Yılmaz, H.Hakan, Kaynakların Etkin, Ekonomik ve Verimli Kullanımında Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçeleme Süreci, Bütçe Teknikleri Eğitimi Sunumu, 2009, Bursa

Şekil 7. Taleplerin Kamu Politika ve Belgelerine Dönüşmesi



Kaynak: Yılmaz, Hakan; Biçer, Mustafa, yayınlanmamış makale, 2009

5018 sayılı Kanununa göre performans esaslı bütçeleme sürecinde 2 önemli politika belirleme unsuru bulunmaktadır:

- Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme)
- Stratejik planlar

Bu noktada, bahsedilen bu kavramları açıklamak yerinde olacaktır.

2.6.1.1. Orta vadeli harcama sistemi (çok yıllık bütçeleme)

1980 yılların ikinci yarısından itibaren gelişmiş ülkelerin birçoğu bütçe sistemlerinde ciddi reformlara gitmişler ve mali sistemlerini yeniden yapılandırmışlardır. 1990'lı yılların başından itibaren de Dünya Bankası'nın ülkelerin kamu mali yönetimleri ile ilgili olarak önerdiği politikalarda bir değişim süreci yaşanmasına paralel olarak, gelişmekte olan ve geçiş aşamasındaki ülkeler de bütçeleme

süreçlerinde önemli reformlar yapılmıştır. Bu reformların başında da “Orta Vadeli Harcama Sistemi” olarak adlandırılan ve çok yıllık bütçe projeksiyonlarına dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemi gelmektedir.⁸³

Kamu hizmetlerinin sunulması, harcamaların yapılması, bu harcamalar için kaynak sağlanması ve kamusal kaynakların dağıtımını politik bir süreç sonunda belirlenmektedir. Oluşturulan politikaların istenilen etkinlikte yaşama geçirilmesi bunların planlanmasını, programlanmasını gerektirmekte, planlanan politikalar ise bütçe ile pratiğe geçmektedir. Bu sürecin temel hedefleri; mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve dağıtılan kaynakların uygulamada istenilen düzeyde verimli ve etkin kullanılmasının sağlanması olup, bütçe ise bu hedeflere ulaşmada ana araç olmaktadır.

Hükümetlerin gelecek yıllar ilgili projeksiyonlarını ve taahhütlerini gösteren bütçeler bir yıllık dönemi kapsayacak şekilde hazırlanmakla birlikte, iyi hazırlanmış bir bütçenin bütçe yılını taştan ve bütçeyle ilgisi olan ekonomik faaliyetleri ve onların sonuçlarını da öngörmesi gerekmektedir. Bu etkiler gerek geçmiş dönemden gelen ve gelecek yıl bütçeleri üzerinde ortaya çıkan ekonomik sonuçlar olabileceği gibi, içinde bulunulan yıl veya gelecek dönemde yapılması programlanan hizmetlerin sonuçları da olabilir. Bu yüzden, diğer dönemlerden izole edilerek hazırlanan bir bütçenin iyi sonuçlar vermesi özellikle politika üretmesi anlamında pek mümkün görünmemektedir. Bu nedenle bir bütçenin planlama süreci ile birlikte düşünülmesi ve planlama bütçeleme ilişkisinin kurulması; etkin, verimli ve stratejik kararları alan bir bütçe süreci için kaçınılmaz olmaktadır.⁸⁴

Orta Vadeli Harcama Sistemi olarak adlandırılan bu sistem, öngörülen bütçe yılı ve onu takip eden iki (veya daha çok) yılı kapsamaktadır. Esas amaç, ekonomideki var olan kaynak yapısına göre kamusal kararların alınması ve önceliklere göre bunların harcama alanlarına dağıtılmasıdır. Yani, eğer bir ekonomide kamuya ayrılacak olan

⁸³ Arslan, Murat, “Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği” Sayıştay Dergisi, Sayı 54, s.3.

⁸⁴ Yılmaz, H. Hakan, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi, Ankara, 1999, s. 21.

kaynaklar, mevcut ve öngörülen programları karşılayacak düzeyde değilse, daha az öncelikli olan programlar bütçe kapsamından çıkarılmakta ve işlem bu şekilde denge sağlanana kadar devam etmektedir. Görüldüğü gibi öncelikle, planlama ihtiyaçlarına göre değil, eldeki kaynak yapısına göre yapılmaktadır. İkincil olarak, belli bir limit dahilinde kaynakların hükümetin belirlemiş olduğu ihtiyaçlara göre dağıtılmasının gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Eğer gelirle gider arasında ciddi bir fark varsa gelir yapısını geliştirecek ve gelirleri artıracak politikaların uygulanma gereği de ayrıca ön plana çıkmaktadır.⁸⁵

Bu sistemde, mali disiplini sağlamaya yönelik olarak bütçe hazırlanırken; bütçe büyüklüklerinin belirlenmesinde ilk önce gelirler, sonra ekonomik koşullara uygun borçlanılabilecek miktar ve en son da bu kaynaklar sınırlamasında harcamaların planlanması yapılmaktadır. Yani hükümetler ayaklarını yorganlarına göre uzatmaktadır.⁸⁶

Ülkemizde Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hazırlık çalışmaları sırasında, mevcut bütçe sistemimizde reform gerçekleştirmeye ihtiyaç olduğu belirlendikten sonra birkaç yönden başlanan reform çalışmalarının bir ayağında da Orta Vadeli Harcama Sistemine geçiş önerilmiştir. Plana göre orta vadeli harcama programına dayanan, yani planlarla bütçeler ve programlar arasındaki ilişkiyi hedefleyen kamusal karar alma süreci ana hedef olarak belirlenmiş ve bütçe sisteminin bunun üzerine inşa edilmesi önerilmiştir. Çok yıllık bütçeleme sistemine de ilk defa 2006 yılı bütçesi ile başlanmıştır.⁸⁷

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun öngördüğü çok yıllık bütçe hazırlık süreci Bakanlar Kurulunun temel politika öncelikleri ile hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri içeren Orta Vadeli Programı kabul etmesiyle başlamaktadır.

⁸⁵ Yılmaz, a.g.e. s.18

⁸⁶ Arslan, a.g.e, s. 6

⁸⁷ a.g.e. s.19

Çok yıllık bütçe hazırlık sürecini yönlendiren ikinci önemli belge ise, Orta Vadeli Programla uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleriyle birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanan Orta Vadeli Mali Plandır.⁸⁸

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda da bütçe hazırlama süreci şu şekilde ifade edilmektedir:

“Merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar. Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmî Gazetede yayımlanır. Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli malî plan, Haziran ayının onbeşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmî Gazetede yayımlanır.

Bu doğrultuda, kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığınca, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanarak Haziran ayının sonuna kadar Resmî Gazetede yayımlanır.

Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içerir.

⁸⁸ 2009/29 sayılı Resmî Gazete, Orta Vadeli Mali Plan, 2010–2012, 18 Eylül 2009

Kamu idareleri, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alarak gider tekliflerini hazırlar. Genel bütçe gelir teklifi Maliye Bakanlığınca, diğer bütçelerin gelir teklifleri ilgili idarelerce hazırlanır.

Gider teklifleri, ekonomik ve malî analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca belirlenmiş kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine; gelir teklifleri ise ekonomik sınıflandırma sistemine uygun olarak hazırlanır.

Kamu idareleri, stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve yetkilileri tarafından imzalanmış olarak Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığınca gönderir. Kamu idarelerinin yatırım teklifleri, değerlendirilmek üzere aynı süre içinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına verilir.

Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında; orta vadeli program ve malî planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar, kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları, kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı, idarenin performans hedefleri dikkate alınır.

Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığınca verildikten sonra, kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılır.

Makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç Ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ile millî bütçe tahmin raporu, malî yıl bazından en az yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere;

- a) Orta vadeli malî planı da içeren bütçe gerekçesi,*
- b) Yıllık ekonomik rapor,*

c) Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,

d) Kamu borç yönetimi raporu,

e) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,

f) Mahallî idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,

g) Kamu iktisadi teşebbüsleri ile kamu şirketi niteliğindeki kuruluşlar hariç olmak üzere, merkezî yönetim kapsamındaki idarelerin, hizmet amaçlarıyla ilgili olan diğer kurum ve kuruluşlarından Maliye Bakanlığınca belirlenecek olanların bütçe tahminleri,

h) Merkezî yönetim kapsamında olmayıp, merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi eklenir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülüp kabul edilen merkezî yönetim bütçe kanunu malî yılbaşından önce Resmî Gazetede yayımlanır.

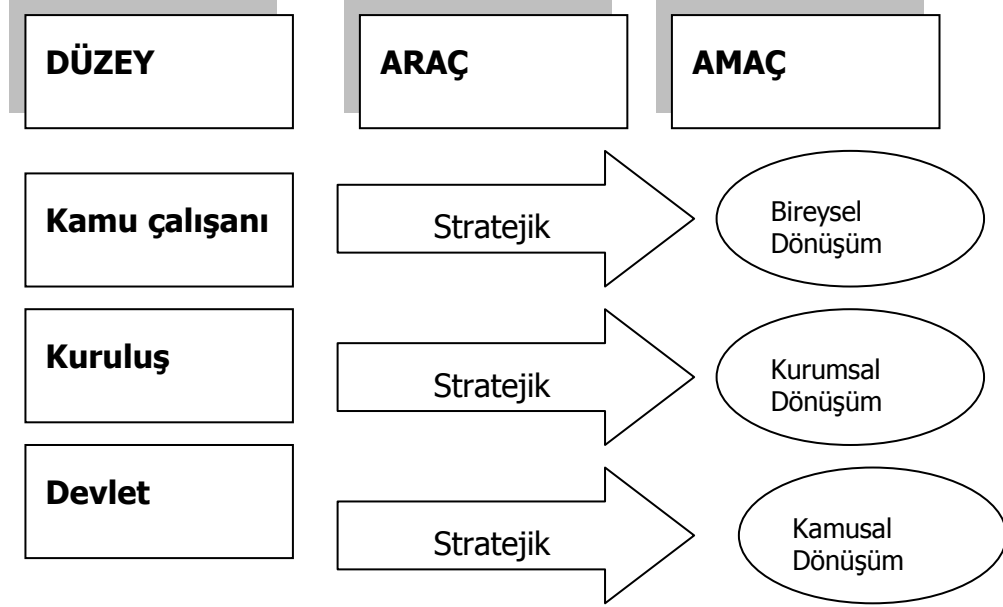
*Kamu yatırım programı, merkezî yönetim bütçe kanununa uygun olarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından hazırlanır ve anılan Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde Bakanlar Kurulu kararıyla Resmî Gazetede yayımlanır.*⁸⁹

2.6.1.2. Stratejik planlar

Stratejik plan, sistematik bir şekilde kuruluşun kendisini nasıl tanımladığı, neler yaptığı, niye yaptığını, ulaşmayı arzu ettiği durumu ve bunlara rehberlik eden temel kararları ve eylemleri üretmesidir. Stratejik planlama kurumların mevcut durum, misyon ve temel ilkelerinden hareketle bir vizyon oluşturmalarını, bu vizyona uygun amaç ve hedefler saptamalarını, ölçülebilir göstergeler geliştirerek başarıyı izleme ve değerlendirmeleri sürecini ifade eden katılımcı ve esnek bir planlama yaklaşımıdır. Şekil 8'de de görülebileceği gibi stratejik yönetim ve planlamanın nihai amacı kamu yönetiminde yapısal bir dönüşümdür.

⁸⁹ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Madde 16–19

Şekil 8. Stratejik Planlamamın Nedeni



Kaynak: Bingöl Nahit, Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Editör: Coşkun Can Aktan) Ankara, Seçkin Yayınları, 2006, s.202

5018 sayılı kanununun 9. maddesi ile kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik plan ve bu plana dayalı performans esaslı bütçe hazırlamaları yasal olarak zorunlu hale getirilmiştir.

5018 sayılı Kanununun 9. maddesinde:

“Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

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

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve

programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

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

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.” ifadeleri kullanılmaktadır.

2.6.2. Bütçe Hazırlanması

2.6.2.1. Performans programı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9 uncu maddesi uyarınca kamu idareleri bütçelerini Maliye Bakanlığınca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde stratejik planda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına göre hazırlayacaklardır denilmektedir. Bu maddede performans programından bahsedilmeyip diğer maddelerinde atıflar yapılmaktadır. Örneğin, Kanunun 41. maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde faaliyet raporlarını oluşturmaları gerektiği belirtilmektedir.

Maliye Bakanlığınca 5 Temmuz 2008 tarihinde “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programı Hakkında Yönetmelik” yayımlanmıştır. Ardından yine Maliye Bakanlığı tarafından Mayıs 2009 tarihinde “Performans Programı Hazırlama Rehberi” hazırlanmış ve kamu kurum ve kuruluşlarının bilgisine sunulmuştur.

Performans programı stratejik plan ve programlardan bütçeleme geçiş süreci için kullanılan bir araçtır. Stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Performans programı kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik

plan önceliklerinin bütçeye yansıtılmasıdır. Stratejik plan, performans programı ilişkisi şekil 9’da açıklanmaktadır.

Şekil 9. Stratejik Plan ve Performans Programı İlişkisi



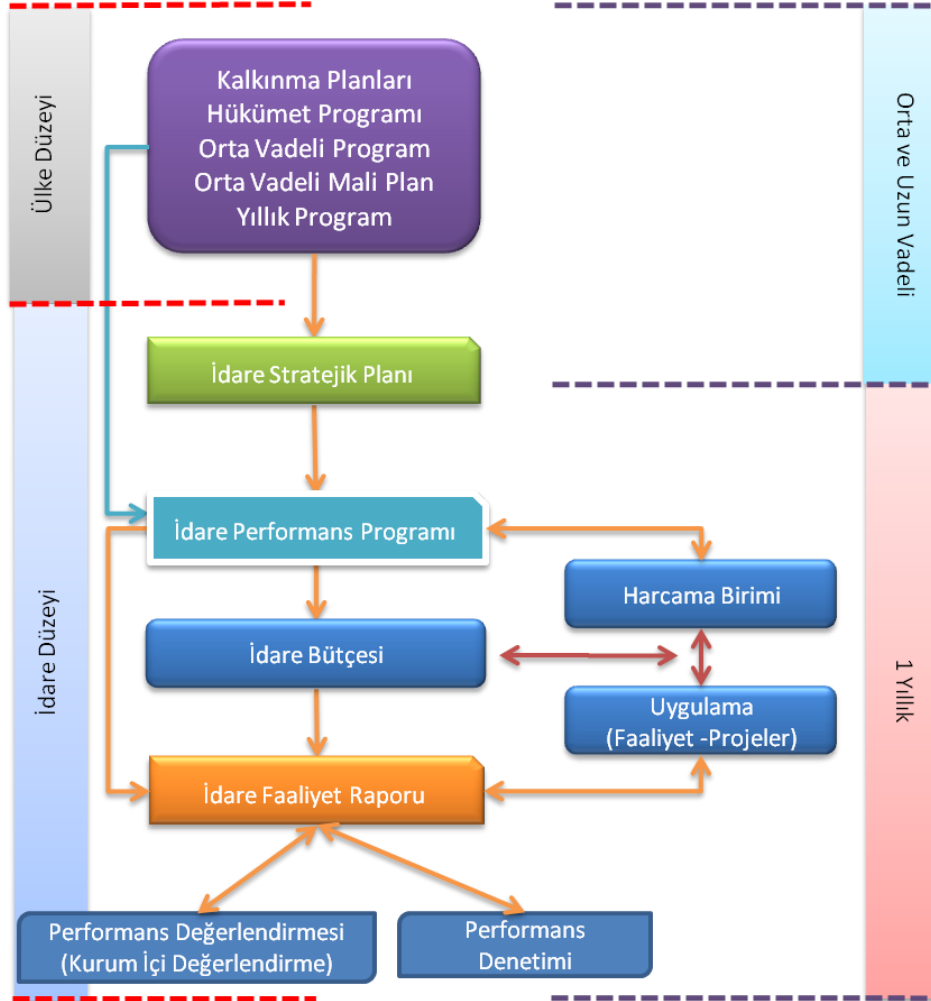
Kaynak: Karagöz, Nalan, Stratejik Plan ve Performans Programı Sunumu, Ankara, 2007

Performans programlarında, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda, belirlenen performans hedeflerine, bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetlere, bunların kaynak ihtiyacına ve performans göstergelerine yer verilmektedir. Performans programları, bütçe dokümanlarında mali bilgilerin yanında, performans bilgilerinin de yer almasını sağlayarak, çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışını ön plana çıkarmakta, yeni kamu mali yönetim sistemimizin dayandığı mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine işlerlik kazandırmaktadır.⁹⁰

⁹⁰ Performans Programı Hazırlama Rehberi, Maliye Bakanlığı, Ankara, 2009

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Yasasına göre stratejik plan, performans programı ve bütçe ilişkisi şekil 10'da gösterilmektedir.

Şekil 10. Stratejik Plan, Performans Programı ve Bütçe İlişkisi⁹¹



Kaynak: Performans Programı Hazırlama Rehberi, Maliye Bakanlığı, Ankara, 2009, s.10

Performans programlarının hazırlanmasında; önceliklerin ve hedeflerin belirlenmesi süreci üst yöneticiden harcama birimlerine doğru, maliyet ve kaynak ihtiyacının tespiti süreci ise faaliyetlerden performans hedeflerine doğru olacaktır.

⁹¹ Performans Programı Hazırlama Rehberi, Maliye Bakanlığı, Ankara, 2009

Performans programlarının hazırlanmasında birim performans programlarından idare performans programlarına uzanan aşağıdan yukarı doğru bir yöntem benimsenmesindeki sebeplerden biri, harcama birimleri düzeyinde hazırlanacak olan birim performans programlarının harcama birimlerinin hesap verebilirliği ve saydamlığının sağlanmasıdır. 5018 sayılı Kanuna göre harcama birimleri, bütçe kanunuyla ödenek tahsis edilen birimlerdir. Harcama birimleri düzeyinde hazırlanan birim performans programları ile harcama yetkililerinin performansının ölçülmesi ve ortaya konulması mümkün olacaktır. Böyle bir yöntem izlenmesinin ikinci bir sebebi, faaliyet raporlarının hazırlanmasında da paralel bir yöntem izlenmesidir. 5018 sayılı Kanunun 41 inci maddesine göre harcama yetkilileri birim faaliyet raporlarını hazırlayarak üst yöneticiye verecek, üst yönetici, birim faaliyet raporlarını esas alarak idare faaliyet raporlarını hazırlayacaktır. Birim faaliyet raporlarında, birim performans programlarında yer alan performans hedefleri ve performans göstergeleri ışığında harcama birimlerinin bir yıllık performansına ilişkin bilgiler yer alacaktır.⁹²

Performans programı hazırlanmasında ilk olarak idarenin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini belirlemesi gerekmektedir. Bunun sebebi de kurumun bir yıllık bir süreçte tüm stratejik amaç ve hedeflerini hayata geçiremeyecek olmasıdır. Bunu yaparken kurumun mevcut kaynaklarını, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşulları dikkate alarak belirlemesi beklenmektedir. Öncelikli stratejik amaç ve hedefler belirlenirken katılımcı bir metodun uygulanması ve tüm ilgili tarafların sürece katılması esastır.

Performans programı hazırlanma sürecinin ikinci aşaması performans hedeflerinin belirlenmesidir. Performans hedefleri, idarenin ulaşmak istediği hedefleri gösterirken, faaliyetler ise bunları nasıl gerçekleştireceğini ifade eder. Performans göstergeleri ise performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek, değerlendirmek ve izlemek üzere kullanılan araçlardır.

Bu kapsamda idare performans hedefleri:⁹³

- belirlenen öncelikli amaç ve hedeflerle ilişkili olmalıdır,

⁹² Oral, a.g.e., s.125

⁹³ Performans Programı Hazırlama Rehberi, Maliye Bakanlığı, Ankara, 2009

- performans programı hazırlama sürecinin başlangıç aşamasında üst yönetici ve harcama yetkilileri tarafından idare düzeyinde belirlenmelidir,
- idarenin yürüttüğü faaliyetlerle gerçekleştirilebilir olmalıdır,
- kaynakların sınırlılığı göz önünde bulundurularak belirlenmelidir,
- belirli, ulaşılabilir, gerçekçi ve performans göstergeleri ile ölçülebilir olmalıdır,
- çıktı-sonuç odaklı olmalıdır,
- az sayıda belirlenmelidir.

Performans hedeflerinin belirlenmesinin ardından bu hedeflere ulaşmak için idarenin hangi işleri gerçekleştireceğini gösteren faaliyetleri ortaya koyması gerekir.

Faaliyet;⁹⁴

- Belirli bir amaca ve hedefe yönelen,
- başlı başına bir bütünlük oluşturan,
- yönetilebilir
- maliyetlendirilebilir üretim veya hizmetlerdir.

İdarenin kaynak ihtiyacının belirlenmesi süreci, bu hedeflere yönelik olarak yürütülmesi gereken faaliyetlerin ve bunların maliyetlerinin tespit edilmesi ile başlar. Faaliyet maliyeti tespit edilirken faaliyet ile doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetler dikkate alınmalıdır. Belirlenen bir faaliyetin maliyeti aşağıdaki aşamalar takip edilerek tespit edilir.⁹⁵

- Maliyet unsurlarının ve planlanan çıktı düzeyine göre miktarının belirlenmesi
- Planlanan çıktı düzeyine göre toplam fiziki kaynak ihtiyacının belirlenmesi
- Kaynakların birim fiyatlarının belirlenmesi
- Toplam faaliyet maliyetinin hesaplanması
- Faaliyet maliyetinin bütçe kaynakları ile finanse edilen kısmının bütçe kodlarıyla gösterimi

⁹⁴ Koç, Şengül; IŞIK, Hüseyin; HANÇER, Selen; Rençber, Ali, Performans Programı Hazırlama Süreci Sunum, Antalya, 2009

⁹⁵ a.g.e.

Performans programının kaynak ihtiyacı; faaliyetlerin maliyeti, genel yönetim giderleri ve diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar toplamından oluşmaktadır. Genel yönetim giderleri, faaliyetler ile doğrudan ilişkilendirilemeyen ve faaliyet maliyetlerine dahil edilemeyen ancak, idarenin kurumsal ve yönetsel ihtiyaçlarının karşılanması için yapılması gereken genel giderlerdir. Diğer bir ifade ile, birden fazla faaliyete ya da faaliyetle birlikte kurumsal ihtiyaçlara hizmet eden ancak, faaliyet maliyetine dahil edilemeyen giderler, genel yönetim giderleri içerisinde yer alacaktır.

Performans göstergeleri, yürütülecek faaliyet ve projeler ile performans hedeflerine ne derecede ulaşıldığını çeşitli açılardan ölçmeye yarayan araçlardır. Kaynak ihtiyacının belirlenmesinden sonraki adım performans göstergelerinin belirlenmesidir.

Performans göstergeleri,⁹⁶

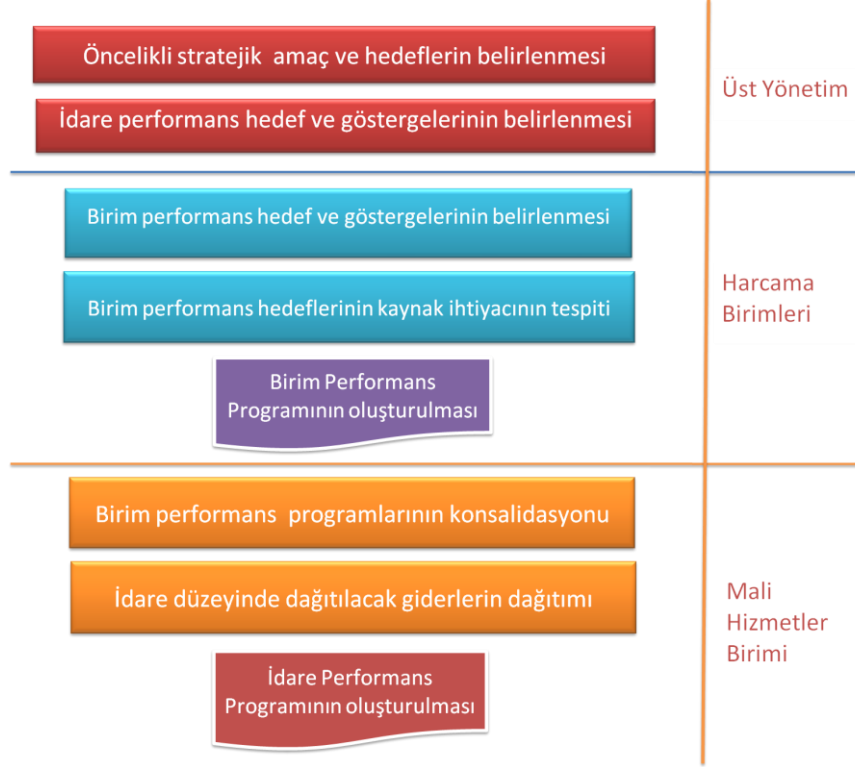
- performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ölçebilmelidir,
- ölçülebilir, ulaşılabilir, güvenilir veri sunacak nitelikte olmalıdır,
- hem geçmiş dönemlerin hem de diğer idarelerin benzer göstergeleriyle karşılaştırılabilir olmalıdır,
- verilerinin elde edilme ve değerlendirme maliyetleri makul ve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

Performans ölçümü ile gerçekleştirilmek istenen nihai amaç *kamusal mal ve hizmetlerin kalitesinin artırılmasıdır*. Öncelikle performans ölçümü ile iyi veya kötü performansın ortaya çıkarılması sağlanır. Daha sonra mal ve hizmet üretenlerin üzerinde bu yolla kamuoyu baskısı oluşturulması amaçlanır ve son olarak da bu kamuoyu baskısının daha kaliteli mal ve hizmet üretimine yol açması hedeflenir. Performans ölçümü etkin *hesapverme sorumluluğunun* gerçekleştirilmesine yardımcı olur. Bir kurumun stratejik amaç ve hedefleri ile performans hedeflerinin ne ölçüde yerine getirildiğini gösterir. Bu nedenle performansın ölçülmesi yoluyla hesapverilebilirliğin

⁹⁶ Performans Programı Hazırlama Rehberi, Maliye Bakanlığı, Ankara, 2009

sağlanması için uygun bir zemin sağlanmış olmaktadır.⁹⁷ Performans programı hazırlama süreci şekil 11’de özetlenmektedir.

Şekil 11. Performans Programı Hazırlama Süreci



Kaynak: Performans Programı Hazırlama Rehberi, Maliye Bakanlığı, Ankara, 2009, s.12

Kamu kurum ve kuruluşlarının performansının ölçümü ile⁹⁸

- Hizmet kalitesi ve çıktıların iyileştirilmesi
- Kaynak tahsisinin iyileştirilmesi
- Hesapverilebilirliğin geliştirilmesi
- Vatandaşın güveninin artması
- Personelin motivasyonu
- Stratejik planlarla ile bütçe ilişkisinin kurulması sağlanmaktadır.

Sonuç olarak performans programı şu bilgileri kapsayacaktır.

⁹⁷ Yenice, a.g.e., s.58

⁹⁸ TEPAV, Belediyelerin Performanslarının İzlenmesi ve Değerlendirilmesi Çalıştay, Ankara, 2006

- Bakanın sunuşu ve üst yöneticinin sunuşu
- Yetki, Görev ve Sorumluluklar
- Teşkilat Yapısı
- Fiziksel Kaynaklar
- İnsan Kaynakları
- Temel Politika ve Öncelikler
- Amaç ve Hedefler
- Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetler
- İdarenin Toplam Kaynak İhtiyacı

2.6.3. Performansın Raporlanması

2.6.3.1. Faaliyet raporu

Performans esaslı bütçeleme, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli hedefleri, temel politika ve öncelikleri doğrultusunda istedikleri sonuçlara ulaşmalarını sağlayacak faaliyetlere ve bunlara kaynak tahsisine ilişkin bilgiyi kapsayan bir bütçeleme sistemi olarak idarelere; hangi dönemde, hangi faaliyeti yürütmelerinin doğru olacağı konusunda yol göstermektedir. Bu amaçla, belirli bir dönemde yürütülen faaliyetler ve sunulan hizmetlerin sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesini sağlamak için bu sisteme geçen ülkelerde yıllık bazda raporlar üretilmektedir.⁹⁹

Ülkemizde “Faaliyet Raporları” olarak adlandırılan bu belgeler performans esaslı bütçeleme sisteminde yer alan temel dokümanlardan biridir ve hesap verme sorumluluğu kapsamında idarelerin bir yıl içerisinde gerçekleştirdiği faaliyetler ve projelerin, gerek idare ve yetkili makamlar gerekse kamuoyu tarafından değerlendirilmesini sağlamak üzere performans programının uygulandığı mali yılı izleyen yılda, gerekli mercilere sunulmakta ve kamuoyuna duyurulmaktadır.

5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Mali Kontrol kanunu 41. maddesinde:

“Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici,

⁹⁹ Yılmaz, Sibel, Performans Esaslı Bütçeleme ve Türkiye’deki Pilot Uygulamalar, Ankara,2007, s.28

harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar” denilmektedir.

Bu kapsamda Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik” 17 Mart 2006 tarihli ve 26111 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. ¹⁰⁰

Faaliyet Raporları dört başlık altında incelenebilir. ¹⁰¹

1. Birim Faaliyet Raporları
2. İdare Faaliyet Raporları
3. Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu
4. Genel Faaliyet Raporu

Birim Faaliyet Raporları üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hesap verme sorumluluğu çerçevesinde her yıl düzenli olarak hazırlanan rapordur. Birim faaliyet raporu genel ve özel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin bütçelerinde kendisine ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanan faaliyet raporudur. Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının birim faaliyet raporları harcama yetkilileri tarafından izleyen mali yılın en geç Mart ayı sonuna kadar üst yöneticiye sunulur. Mahalli idareler harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporları ise izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar üst yöneticiye sunulur. Üst yönetici, harcama birimlerinin faaliyetlerini ve performansını izleyebilmek amacıyla, harcama yetkililerinden üç veya altı aylık birim faaliyet raporları isteyebilir. Birim faaliyet raporu hazırlayan harcama yetkilileri, raporun içeriğinden ve raporda yer alan bilgilerin doğruluğundan üst yöneticiye karşı sorumludur. Birim faaliyet raporlarına harcama yetkilisi tarafından imzalanan “İç Kontrol Güvence Beyanı” eklenir.

¹⁰⁰ a.g.e, s.29

¹⁰¹ Dilmen Hakan, Faaliyet Raporları, Sunum, 2007, Ankara, Maliye Bakanlığı

İdare faaliyet raporu birim faaliyet raporları esas alınarak, idarenin faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde üst yönetici tarafından hazırlanan faaliyet raporudur. Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının idare faaliyet raporları üst yöneticileri tarafından izleyen mali yılın en geç Nisan ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanır. Bu raporların birer örneği aynı süre içerisinde Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığı'na gönderilir. Mahalli idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarından; İl özel idarelerinin faaliyet raporları Mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından il genel meclisine, belediyelerin faaliyet raporları Nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından belediye meclisine, mahalli idare birliklerinin faaliyet raporları ise Nisan ayında birlik başkanı tarafından birlik meclisine sunulur.

İl özel idarelerinin faaliyet raporları Mart ayı sonuna kadar; belediyelerin faaliyet raporları ile mahalli idare birliklerinin faaliyet raporları ise Nisan ayı sonuna kadar; üst yöneticileri tarafından kamuoyuna açıklanır. Bu raporların birer örneği aynı süreler içinde Sayıştay'a ve İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. Diğer mahalli idarelerin faaliyet raporlarının hazırlanması ve sunulmasında belediyeler için belirlenen sürelerle uyulur. Üst yöneticiler, idare faaliyet raporlarının içeriğinden ve raporlarda yer alan bilgilerin doğruluğundan ilgili bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludur. İdare faaliyet raporlarına, üst yönetici tarafından imzalanan "İç Kontrol Güvence Beyanı" ile mali hizmetler birim yöneticisi tarafından imzalanan "Mali Hizmetler Birim Yöneticisinin Beyanı" eklenir.

Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu mahalli idarelerin idare faaliyet raporları esas alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan faaliyet raporudur. Mahalli idareler genel faaliyet raporu İçişleri Bakanlığı tarafından izleyen mali yılın Haziran ayının 15'ine kadar kamuoyuna açıklanır. Bu raporun birer örneği aynı süre içerisinde Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığı'na gönderilir.

Genel faaliyet raporu merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıldaki faaliyet sonuçlarını gösteren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan rapordur. Genel faaliyet raporu Maliye Bakanlığı tarafından

izleyen mali yılın Haziran ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanır ve aynı sürede Sayıştay'a gönderilir.

İdare faaliyet raporları (mahalli idarelerin faaliyet raporları hariç), mahalli idareler genel faaliyet raporu ve genel faaliyet raporu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Sayıştay tarafından genel uygunluk bildirimini ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulan bu raporlar ile genel uygunluk bildirimini komisyonlarda öncelikle görüşülür. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde, Sayıştay tarafından sunulan raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumlulukları görüşülür.

Raporların hazırlanmasının ardından kamuoyunun bilgisine sunulması 5018 sayılı yasa ile tesis edilmeye çalışılan hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin gereğidir

Faaliyet raporunun içeriği aşağıdaki gibi tanımlanabilir.

1- Genel Bilgiler

- İdarenin misyon ve vizyonu,
- Teşkilat yapısına ve mevzuatına ilişkin bilgiler,
- Sunulan hizmetler,
- İnsan kaynakları ve fiziki kaynakları ile ilgili bilgiler,
- İç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmeler

2- Amaç ve hedefler

- İdarenin stratejik amaç ve hedefleri
- Faaliyet yılı öncelikleri
- İzlenen temel ilke ve politikalar

3- Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler

- Mali bilgiler
- Performans bilgileri

4- Kurumsal kabiliyet ve kapasitenin değerlendirilmesi

5- Öneri ve tedbirler

2.6.4. Performans Denetimi ve Değerlendirmesi

Kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminde iç denetimin idare bünyesinde görev alan fonksiyonel olarak bağımsız iç denetçiler aracılığıyla yapılması, dış denetimin ise Sayıştay tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür. Bu yapıda hem iç denetçilerin hem de dış denetçilerin performans denetimi yapmaları da öngörülmüştür. Performans denetimi kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu kapsamında faaliyet çıktı ve sonuçlarının, performans hedef ve gerçekleştirmelerinin, performans bilgi, izleme ve kontrol sistemlerinin incelenip değerlendirilmesi suretiyle kaynak kullanımında etkililiğin, tutumluluğun ve verimliliğin objektif ve sistematik olarak denetlenmesidir.¹⁰²

Performans yönetimi; yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve işlemlerin planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarındaki etkililiğin, ekonomikliğin ve verimliliğin değerlendirilmesidir.¹⁰³

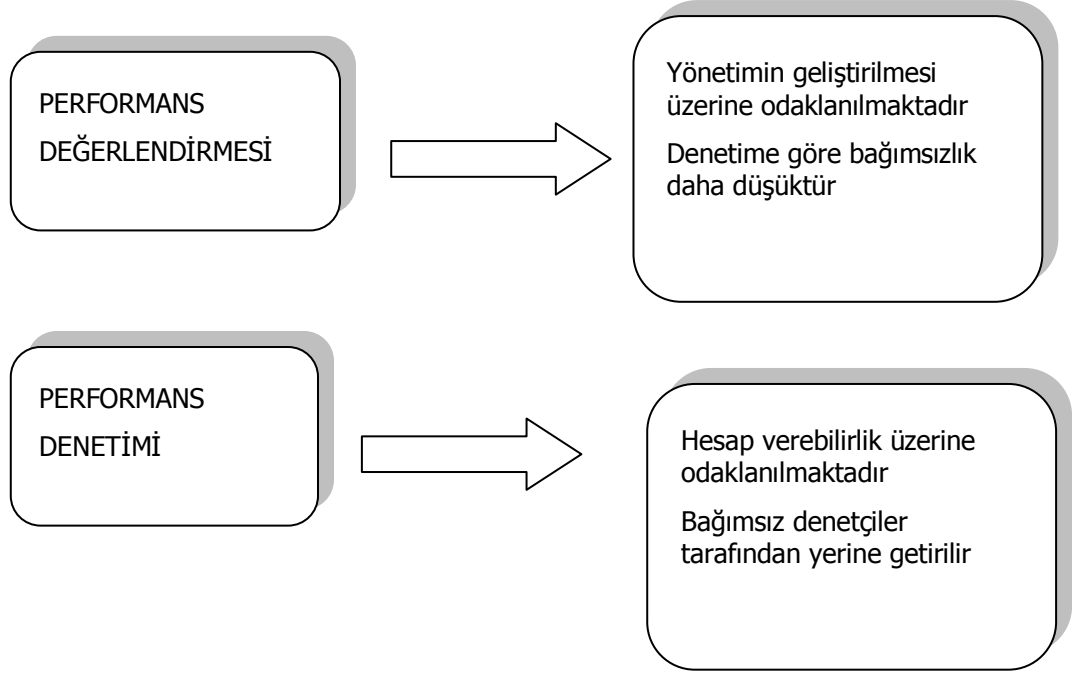
Performans denetimi ve performans değerlendirmesinin her ikisi de amaç ve hedeflerin hangi oranda gerçekleştirildiği ve kamu kaynaklarının etkili ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığını incelemektedir. Bunun yanında performans denetimi ile değerlendirilmesi yapılırken benzer yöntemlerden ve tekniklerden faydalanıldığından aralarındaki ayrımı çok keskin sınırlar içerisinde belirlemek oldukça zordur. Performans denetiminin performans değerlendirmesinden en önemli farkı denetimin mutlaka bağımsız denetçiler tarafından yerine getirilmesi ve hesap verilebilirliğe daha fazla önem verilmesidir.¹⁰⁴ Şekil 12’de performans denetimi ve değerlendirilmesi kavramları karşılaştırılmaktadır.

¹⁰² Erüz, a.g.e. s.72

¹⁰³ İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

¹⁰⁴ Yenice, Ebru, “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi” Maliye Dergisi, Say:150, 2006, s.125

Şekil 12. Performans Denetimi ve Değerlendirmesinin Karşılaştırılması



Kaynak: Yenice, Ebru, Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi, Maliye Dergisi, sayı:150, 2006, s.125

5018 sayılı Kanun çerçevesinde performans denetiminin iç ve dış denetim olmak üzere iki şekilde yapılması öngörülmektedir. Kanuna göre, iç denetim kamu idarelerinin bünyesinde oluşturulacak iç denetim birimleri tarafından, dış denetim ise TBMM adına dış denetim organı olarak belirlenen Sayıştay tarafından yapılacaktır.

Kanununun 63 üncü maddesi:

Madde 63- İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.

İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir.

Kanuna göre iç denetçiler kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapıp önerilerde bulunacak, ayrıca idare harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu izleyecek ve değerlendireceklerdir.

Kanunun 68. maddesi:

Madde 68- *Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.*

Bu maddeye göre Sayıştay tarafından kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi yapılacaktır. Sayıştay, dış denetim sırasında iç denetçilerin raporlarından da yararlanabilecektir.

Sayıştay denetimleri sonucunda rapor düzenleyecek ve kamu idarelerine düzenledikleri raporları cevaplamaları için gönderecektir. Kamu idarelerinden gelecek cevaplar çerçevesinde Sayıştay tarafından “Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu” hazırlanarak Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulacaktır.

Performans denetimi; denetlenen kurumun faaliyetlerini yerine getirirken kullandığı kaynakların etkinlik, verimlilik ve tutumluluğunun denetlenmesidir. Yöneticilere daha fazla esneklik sağlandığı ve daha sonra sonuçlara yönelik hesap verme sorumluluğunun getirildiği performans yönetimi sisteminde performans denetiminin fonksiyonu çok önemlidir. Performans denetiminin yerine getirilmesinde performans göstergeleri önemli bir role sahiptir. Bu göstergelerin elde edilmesini

sağlayacak sağlam bir performans bilgi sisteminin kurulması performans denetiminin başarılı bir şekilde gerçekleşmesi için altyapı oluşturacaktır.¹⁰⁵

2.7. ANALİTİK BÜTÇE SINIFLANDIRMASI VE TAHAKKUK ESASLI MUHASEBE

Kamu mali yönetiminin bütçe, muhasebe, nakit yönetimi, borç yönetimi, iç kontrol mekanizmaları ve denetim alt ögeleri bulunmaktadır. Bu ögelerin tümü gereği gibi işlemedikçe iyi çalışan bir kamu mali yönetim sisteminden bahsetmek mümkün olmaz.¹⁰⁶

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 50'inci maddesi ile tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin kullanılması ve her muhasebe kaydının bir belgeye dayanması öngörülmüştür. Mali işlemlerin gerçekleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesinde standart bir belge sisteminin oluşturulması amaçlanmış ve bu konuda sorumlu olacak kuruluşlar belirlenmiştir. 51'inci maddede tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin gereği olarak gelir ve giderlerin tahakkuk ettirildikleri yılın hesaplarında gösterilmesi bütçe işlemlerinin ise nakit esasında muhasebeleştirilmesi hüküm altına alınmış, ayrıca kamu hesaplarının mali yıl itibariyle tutulması, yılı içinde yapılmakla birlikte, henüz sonuçlandırılmamış işlemlerin mali yılı izleyen bir aylık mahsup dönemi içinde tamamlanması öngörülmüştür.¹⁰⁷

Tahakkuk esaslı muhasebe sisteminde bütün varlık ve yükümlülüklerin muhasebe sistemi içinde kaydedilmesi ve raporlanması devlet hesaplarında manipülasyonun önlenmesi için güvencedir. Tahakkuk muhasebe sistemi nakit esasına dayalı muhasebe sistemleri karşısında üstündür. Bu üstünlük devlet kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığının ölçülmesine dayanak oluşturarak,

¹⁰⁵ Yenice Ebru, "Performans Denetimi ve Türkiye Uygulaması", Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Editör: Coşkun Can Aktan) Ankara, Seçkin Yayınları, 2006

¹⁰⁶ Karaaslan Ersin, Kamu Mali Yönetimi ve Mali Raporlama, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Editör: Coşkun Can Aktan) Ankara, Seçkin Yayınları, 2006,

¹⁰⁷ Oral, a.g.e. s.142

devlet yöneticilerinin performanslarının ölçümünde ve saydamlık ve mali hesap verilebilirliğin sağlanmasında sağlam bir altyapı oluşturmaktadır.¹⁰⁸

Bütçe kodlaması devlet faaliyetlerinin kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırılmasıdır. Kamu mali yönetimi projesi kapsamında yürütülen çalışmalar, mevcut kodlamanın eksikliklerini ortaya koymuştur.

Ülkemizde mevcut bütçe kodlamasında sınıflandırma sistematığının kaybedilmesiyle birlikte yeterli kurumsal ve fonksiyonel sınıflandırma yapılamamış olması nedeniyle, analize elverişli bir ortam yaratılamaması ve mevcut kodlamanın uluslararası karşılaştırmaya imkan tanımaması sebebiyle yeni bütçe kodlandırması sistemi arayışına gidilmiştir.¹⁰⁹

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 sistematığına uygun olarak hazırlanmış ve 2002 yılı Ocak ayından itibaren de mevcut kod yapısına paralel olarak uygulama başlatılmıştır. 2003 yılı bütçe hazırlık süreci öncesinde verilen eğitim seminerleri neticesinde, bu altı kuruluş dışındaki diğer genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin analitik bütçe sınıflandırmasına uygun bütçelerini de hazırlamaları ve seçilen bir birimlerinde paralel uygulama yürütmeleriyle birlikte analitik bütçe sınıflandırması uygulaması yaygınlaştırılmıştır. Konsolide bütçe kapsamındaki kurum ve kuruluşların 2004 Yılı Bütçeleri Analitik Bütçe Sınıflandırmasına göre hazırlanarak kanunlaşmış ve 01.01.2004 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir.¹¹⁰

Analitik bütçe sınıflandırmasının; 01.01.2005 tarihinden itibaren mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile özel bütçeli

¹⁰⁸ Kerimoğlu, Baki, “Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sisteminin Mali Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğuna Katkıları”, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Editör: Coşkun Can Aktan) Ankara, Seçkin Yayınları, 2006,

¹⁰⁹ Cura, Serkan, “Türkiye’de Mali Saydamlığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama:Analitik Bütçe Sınıflandırması”, 2003, www.bayar.edu.tr, 2010

¹¹⁰ Maliye Bakanlığı, www.bumko.gov.tr, 2009

kurum ve kuruluşlarda, 01.01.2006 tarihinden itibaren döner sermayeli kuruluşlar ile diğer kurum ve kuruluşlarda (kamu iktisadi teşebbüsleri hariç) tamamen uygulamaya geçirilmesiyle, genel devlet tanımına giren tüm kurum ve kuruluşların mali planlarının ve mali raporlarının uluslararası standartlara uygunluğu sağlanarak konsolide edilebilir hale getirilmesi, performans esaslı bütçelemeye temel teşkil edebilmesi ve mali yapıda saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması hedeflenmiştir.

2.8. YEREL YÖNETİM KANUNLARININ STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE AÇISINDAN İNCELENMESİ

5272 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5197 sayılı İl Özel İdaresi ile birlikte 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu ile çerçevesi çizilen performans esaslı bütçeleme sistemine belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri açısından yeni düzenlemeler eklenmiştir. Bu düzenlemeler aşağıda belirtilmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda;

Madde 7, a bendi: Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları:

İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak

Madde 18, b bendi: Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri

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.

Madde 22: Personel İstihdamı

Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının %10'unu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (30.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı

geçmemek üzere hastalık ve yıllık izinleri dahil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda;

Madde 10: İl genel meclisinin görev ve yetkileri: *Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak.*

Madde 26: Encümenin görev ve yetkileri: *Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek.*

Madde 30: Valinin görev ve yetkileri şunlardır: *İl özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.*

Madde 31 Stratejik Plan ve performans planı: *Vali, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp il genel meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Stratejik plân ve performans plânı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.*

Madde 36. Norm kadro ve personel istihdamı: *Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç olmak üzere il özel idaresi memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının %10'unu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayısının 20000 gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, çalıştıkları sürelerle (hastalık ve yıllık izinleri dahil) orantılı olarak, encümen kararı ile yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir. Büyükşehir belediyelerinin olduğu yerlerde bu rakam 30000 olarak uygulanır.*

5393 sayılı Belediye Kanununda;

Madde 41. *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 yılbaşından 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.

Yerel Yönetimlerin görev ve yetkilerini belirleyen 5216, 5393 ve 5302 sayılı kanunlarda kurumların stratejik plan hazırlanması ve bütçesinin stratejik plan ışığında oluşturarak uygulamaya geçmesi zorunluluk haline getirilmiştir. Burada 50.000 nüfusun altındaki belediyelerin kapsam dışı bırakıldığı görülmektedir. Bu da bu kuruluşların performans esaslı bütçe çalışmalarının dışında bırakılması anlamına gelmektedir. 50.000 nüfusun altındaki belediyelerin kurumsal ve insan kaynakları kapasitesinin düşük olduğu ve stratejik planlama ve performansa dayalı bir bütçe sisteminin karmaşıklığı göz önünde bulundurulsa da sistem diğer yerel yönetimler tarafından özümseindikten sonra bu belediyelerin de kapsam içine alınması uygun görülmektedir.

DEĞERLENDİRME

1980'li yıllardan bu yana dünyayı saran kamu yönetimindeki reform süreci ülkemizde de 2000'li yılların başından bu yana hızla devam etmektedir. Reform sürecinin amacı vatandaş odaklı, saydam, hesap verebilir, performansa dayalı çalışan, kaynaklarını ekonomik, etkin ve etkili kullanan bir kamu yönetimine ulaşmaktır.

2003 yılında kabul edilen ve 2006 yılına kadar pilot çalışmalarla uygulaması test edilen nihayet 2006 yılında kanun kapsamındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarında uygulamaya geçilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetimi anlayışımızda köklü bir değişiklik meydana getirilmektedir. Yasa kapsamında performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş öngörülmekte ve sistemin unsurları ortaya konulmaktadır. Bu çerçevede getirilen anlayışta, performans esaslı bütçeleme sisteminin başlıca unsurları stratejik planlar, performans programları, faaliyet raporları ve performans denetimidir.

Performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesi ve beklenen başarının sağlanabilmesi için iyi bir performans ölçme ve değerlendirme sistemi oluşturulmalıdır. Kamu kurumlarında sistematik bir şekilde veri toplamayı ve analiz etmeyi sağlayacak performans sistemlerinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Stratejik planlama ve performans kavramı oldukça teknik ve karmaşık süreçler içerdiğinden dolayı bazı kamu kurumlarının stratejik planlama çalışmalarını danışman firmalar marifetiyle yaptırdıkları görülmektedir. Stratejik planlar kurumun kendi bünyesinde yapılması gereken, tüm personelin katıldığı, ortak bir vizyona doğru yola çıkmış bir ekibin ürünü olmalıdır. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçe kavramı kamu yönetimimizde yeni bir kavramdır. Bu sebeple sistemin kavranması ve başarıyla uygulanabilmesi için eğitim çalışmalarına ihtiyaç bulunmaktadır. Kurumlarda çalışan en alt düzeydeki personelden en üst düzeydeki yöneticiye kadar tüm çalışanların bu konuda eğitim alması ve bilgilendirilmesinin sağlanması geçiş sürecine büyük katkılar sağlayabilir. Kamu personelinin eğitilmesi ve kapasitesinin geliştirilmesi bununla beraber stratejik planlama ve performans konusunda bilgili, özel sektör deneyimi olan kişilerin kamuda istihdam edilmesi uygun olacaktır.

Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme nin kamu kurumlarında başarıyla uygulanabilmesi ve yarar sağlanabilmesi için en önemli faktör üst yönetimin desteğidir. Kurum yöneticilerinin konuya yeterli önemi vermesi, eğitim ihtiyacının giderilmesi için yeterli kaynağı tahsis etmesi, nitelikli insan kaynağının sağlanması için destek vermesi ve en önemlisi yapılan çalışmaların takdir edilmesi ve ödüllendirilmesi kamu yönetimi reformu sürecinin başarıya ulaşmasını sağlayacaktır.

3. BÖLÜM

KAMUDA STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME ÇALIŞMALARINDA BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Kamuda yeniden yapılanma sürecinde 2003 yılında yürürlüğe giren ve 2006 yılında kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanmaya geçilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme çalışmaları başlatılmıştır.

Kanuna kapsamında merkezi yönetim kuruluşları, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumları yer almaktadır. Buna göre 50.000 nüfusun üzerindeki tüm yerel yönetimler stratejik planlarını hazırlamak ve bütçelerini stratejik planda yer alan stratejik amaç ve hedeflere doğrultusunda hazırlamak zorundadırlar.

Çalışmanın birinci bölümünde stratejik planlama kavramı, stratejik planlama süreci, stratejik planlamanın tarihsel gelişimi ve ülkemizdeki stratejik planlamaya geçiş süreci anlatılmıştır. İkinci bölümde ise kamu yönetiminde mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda ekonomik, verimli ve etkili bir kamu yönetimi için ortaya konan performans esaslı bütçeleme kavramı ve yasal çerçeve incelenmiştir. Tüm bu incelemeler ışığında stratejik planlama ve performansa dayalı bütçeleme ülkemiz kamu yönetimi açısından uygun bir yaklaşım olduğu ve yasal mevzuatında yeterli olduğu sonucuna varılmıştır.

Bu noktada incelenmesi gereken konu bu araçların sahada nasıl kullanıldığı, kamunun konuya yaklaşımı ve uygulama da karşılaşılan zorlukların neler olduğunun tespit edilmesidir. Bu amaçla Bursa Büyükşehir Belediyesi örneği ele alınarak stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme kamu kurumları tarafından nasıl algılandığı ve planlama süreci analiz edilmeye çalışılmıştır. Saha araştırması bulguları aşağıda yer almaktadır.

3.1. YÖNTEM

Araştırma bu çalışma için geliştirilen anket formu ile Bursa Büyükşehir Belediyesi'nde yapılan bir saha araştırması sonuçlarına dayanmaktadır.

3.1.1. Araştırmada Kullanılan Ölçüm Araçları

Stratejik planlama ve performans dayalı bütçeleme konusunda yaklaşımı ve mevcut durumu değerlendirmek amacıyla Bursa Büyükşehir Belediyesi şube müdürlerine yönelik "Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçelemeye Yaklaşım" Anketi hazırlanmıştır. Anket soruları hazırlanırken Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik planlama çalışmalarını yürüten birimi "Strateji Geliştirme Şube Müdürlüğü" ile bir görüşme yapılmış ve bu görüşme sonucunda sorular belirlenmiştir.

Sorular belirlenirken Belediye yöneticilerinin stratejik planlamaya yaklaşımları, mevcut insan kaynakları kapasitesi, eğitim ihtiyacı, planlama ve bütçeleme sürecinde yaşanan sıkıntılar ve geliştirmeye açık alanlar tespit edilmeye çalışılmıştır.

Ankette yer alan ilk dört soru yöneticilerin stratejik planlamaya yaklaşımlarını ölçmeyi amaçlamaktadır. Stratejik planlamanın kamu yönetimi için uygun bir yönetim aracı olup olmadığı, kurum için, çalışanlar için ve hizmet verilen vatandaşlar için faydalı bir çalışma olup olmadığı konusunda görüşlerin alınması için hazırlanmıştır.

Beşinci, altıncı ve yedinci sorularla 2006 yılından bu yana yürütülen stratejik planlama çalışmalarının kurum, birim ve personel performansına etkisi tespit edilmeye çalışılmıştır. Bursa Büyükşehir Belediyesi 2006-2009 yıllarını kapsayan ilk strateji planını üretmiş ve 2009 yılında yapılan yerel seçimlerin ardından ikinci stratejik planını hazırlamıştır. Tüm bu çalışmaların hizmet kalitesine etkisi konusunda bilgi alınması amaçlanmıştır.

Sekizinci ve dokuzuncu sorularda insan kaynakları ve kapasitesi konusunda bilgi edinilmeye çalışılmıştır. Stratejik plan hazırlamak için yeterli, bilgi birikimi ve donanım ayrıca insan kaynağı olup olmadığının tespiti amaçlanmıştır.

Onuncu, on birinci ve on ikinci sorularda stratejik planlamanın kurum içerisinde nasıl algılandığı ve uygulamada zorluk getiren yönlerinin olup olmadığı ve birimlere

getirdiği iş yükünün yöneticiler tarafından nasıl değerlendirildiği tespit edilmeye çalışılmıştır.

On nc ve on dördüncü sorular stratejik planlama ve performansla dayalı bütçeleme konusunda eğitim ihtiyaını tespit etmeye yönelik olarak hazırlanmıştır.

On beşinci sorudan yirmi ikinci soruya kadar kurumda stratejik plan yapma ve izleme süreci hakkında bilgi edinilmesi amaçlanmaktadır. Stratejik amaç ve hedeflerin nasıl belirlendiği, paydaş katılıminin sağlanıp sağlanmadığı, performans değerlendirmesi yapılıp yapılmadığı tespit edilmeye çalışılmıştır.

Yirmi üç ve yirmi dördüncü sorularla stratejik plan ve performansla dayalı bütçeleme hakkında mevzuatla ilgili yöneticilerin görüşlerinin alınması amaçlanmaktadır.

Yirmi beşinci sorudan ve yirmi sekize kadar performans esaslı bütçeleme konusunda uygulamada yaşanabilecek zorluklara ilişkindir. Yöneticilerin yeni bütçeleme sistemiyle ilgili görüşleri alınmaya çalışılmıştır.

Son soruda da planın izleme, değerlendirme ve revizyonu açısından önemli olan hizmet sunumunda bulunan vatandaşlardan geri bildirimlerin alınıp alınmadığına dair yöneticilerin görüşlerinin alınması amaçlamıştır.

Anketin bu bölümünde yöneticilerden “kesinlikle katılmıyorum”dan- “kesinlikle katılıyorum”a dek uzanan beşli Likert tipi leği kullanarak söz konusu ifadelere ne derecede katıldıklarını belirtmeleri istenmiştir.

Anket formuna ayrıca, yöneticilerin belirtmek istedikleri diğer görüşleri almak amacıyla açık uçlu bir soru da eklenmiştir.

Ek olarak anket yapılan yöneticilerin yaşı, kurumdaki iş tecrübesi, diğer iş tecrübeleri konusundaki durumlarını belirlemeye yönelik sorular da yer almaktadır.

3.1.2. Araştırmanın rnekleme

Bursa Byşehir Belediyesi organizasyon şemasında stratejik planlama çalışmalarına katılan aktif olarak şube müdürü ataması yapılmış 53 müdürlük bulunmaktadır. şube müdürlüklerine anket formları dağıtılmış ve 45 adet geri bildirim alınmıştır. Saha araştırmasında elde edilen bulgular aşağıda açıklanmaya çalışılmıştır.

3.2. ARAŞTIRMA BULGULARI

3.2.1. Örnekleme İlişkin Bulgular

Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçelemeye Yaklaşım Anketinde daha öncede belirtildiği gibi yöneticilerin yaş ve iş tecrübesi gibi özelliklerini belirlemeye yönelik soruların dışında toplam 28 ifade yer almaktadır. Aşağıda, öncelikle yöneticilerden oluşan örnekleme ait bilgiler özetlenmiş ve sonra da ankette yer alan her bir ifadeye ilişkin bulgular maddeler halinde açıklanmıştır.

Bursa Büyükşehir Belediyesindeki 53 şube müdüründen 45 adet anket formu geri dönüşü sağlanmıştır. Deneklerin özelliklerine ilişkin bilgiler aşağıda yer almaktadır.

Tablo 8. Araştırma kapsamında görüş alınan yöneticilerin yaş dağılımı

Yaş Grupları	Frekans	Yüzde (%)
30-39	11	25
40-49	30	70
50 yaş üstü	4	5
Toplam	45	100

Tablo 9. Yöneticilerin Kurumdaki İş Tecrübesi Dağılımı

İş Tecrübesi(yıl)	Frekans	Yüzde
5-9	2	4
10-15	14	31
16-20	21	47
21-30	8	18
Toplam	45	100

Tablo 10. Kurumdaki Yöneticilerin Diğer Kamu Kurumu Tecrübesi Dağılımı

Diğer Kamu Kurumu İş Tecrübesi(yıl)	Frekans	Yüzde
0-1	2	4
1-5	4	9
5 yıl üzeri	2	4
Olmayan	37	83
	45	100

Tablo 11. Kurumdaki Yöneticilerin Özel Sektör Tecrübesi Dağılımı

Özel Sektör İş Tecrübesi(yıl)	Frekans	Yüzde
0-1	5	11
2-5	14	31
Olmayan	26	58
	45	100

Tablo 12. Kurumdaki yöneticilerin yaş, iş tecrübesi ve diğer tecrübe açısından ortalamaları

	A. Ortalama
Yaş Ortalaması	42,35
Kurumdaki İş Tecrübesi	17,75
Özel Sektör İş Tecrübesi	1 yıl
Diğer Kamu Kurumlarındaki İş Tecrübesi	3 ay

3.2.2. Yöneticilerin Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçelemeye İlişkin Yaklaşım ve Algıları

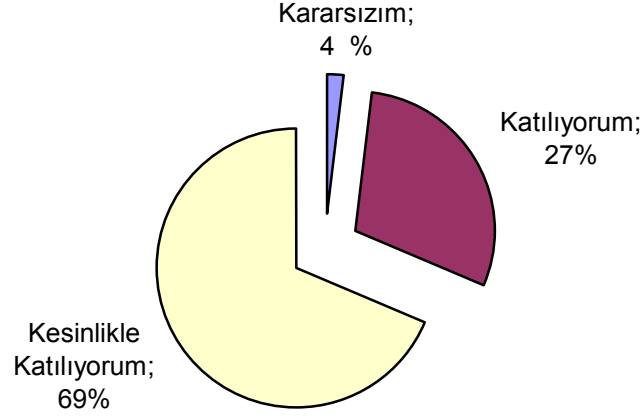
Araştırma kapsamında görüşü alınan yöneticilerin Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme konusunda yöneltilen ifadeler baz alınarak toplanan veriler aşağıda özetlenmiştir.

1- “Stratejik Planlama Çalışmaları Belediye Açısından Gerekli ve Faydalı Bir Araçtır” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>	-	-	2	12	31
<i>Yüzde</i>	-	-	4	27	69

Grafik 1’de de görüldüğü gibi yöneticilerin %96’sı stratejik planlamanın kurum açısından gerekli ve faydalı olduğu görüşündedir. Oldukça yüksek olan bu rakam yöneticilerin stratejik planlamaya karşı olumlu bir bakış içerisinde olduğunu göstermektedir. Yöneticilerin bu görüşü kurumdaki stratejik planlama çalışmalarının devamı ve geliştirilmesi açısından önem arz etmektedir.

Grafik 1. “Stratejik Planlama Çalışmaları Belediye Açısından Gerekli ve Faydalı Bir Araçtır” ifadesine verilen cevaplar



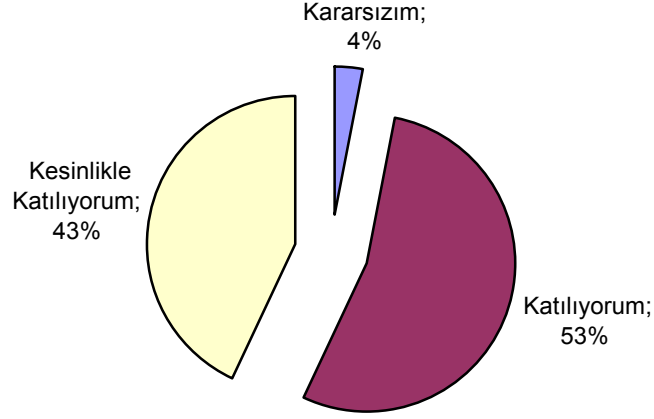
2.”Stratejik Planlama Çalışmaları hizmet sunduğumuz vatandaşlar açısından faydalı bir çalışmadır” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>	-	-	2	24	19
<i>Yüzde</i>	-	-	4	53	43

Grafik 2.’den de izlenebileceği gibi ankete katılan yöneticilerin yine %96’sı “Stratejik Planlama Çalışmaları hizmet sunduğumuz vatandaşlar açısından faydalı bir çalışmadır” ifadesine olumlu görüş vermişlerdir.

Stratejik planlama yapısı gereği paydaş katılımına açık, kamu hizmetlerinin arzında talebe duyarlı, hesap verme sorumluluğunun yüksek olduğu, sonuç ve performans odaklı bir süreçtir. Kamu kurumlarında bu sürecin amaçlarına uygun bir şekilde tesis ettirilmesi elbette ki en çok hizmet sunulan vatandaşların lehinedir. Ankete katılan yöneticilerin bu yöndeki olumlu algısı, stratejik planlamanın esas amacının yöneticiler tarafından doğru algılandığını göstermektedir.

Grafik 2. “Stratejik Planlama Çalışmaları hizmet sunduğumuz vatandaşlar açısından faydalı bir çalışmadır” ifadesine verilen cevaplar

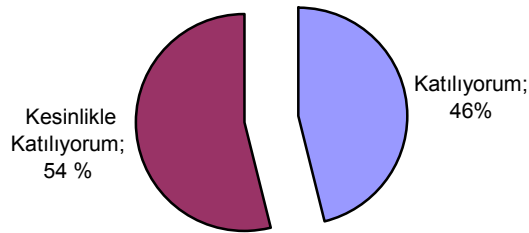


3. “Stratejik Planlama Çalışmaları personel için gerekli ve faydalı bir çalışmadır.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>	-	-	-	21	24
<i>Yüzde</i>	-	-	-	46	54

Grafik 3’de görüldüğü gibi ankete katılan yöneticiler %100 oranında stratejik planlama çalışmalarının personel için gerekli ve faydalı bir çalışma olduğu yönünde görüş bildirmişlerdir.

Grafik 3. “Stratejik Planlama Çalışmaları personel için gerekli ve faydalı bir çalışmadır.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı



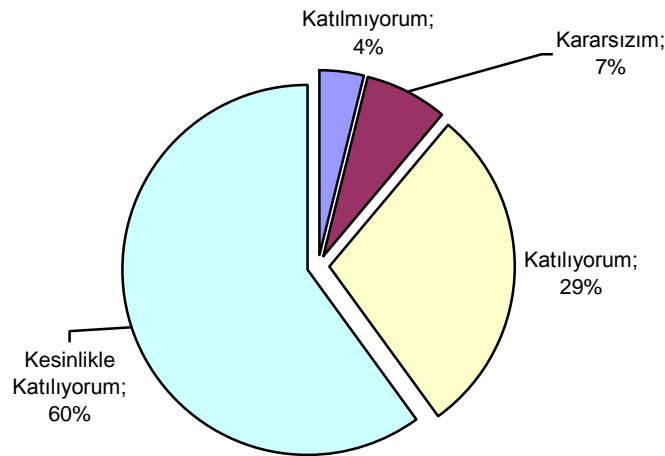
4. “Stratejik planlama kamu kurum ve kuruluşları için uygun bir planlama yaklaşımıdır” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>	-	2	3	13	27
<i>Yüzde</i>		4	7	29	60

“Stratejik planlama kamu kurum ve kuruluşları için uygun bir planlama yaklaşımıdır” ifadesine yöneticilerin verdiği cevaplar grafik 4.’de belirtilmektedir. Yöneticilerin % 89’u stratejik planlamanın kamu için uygun bir planlama yaklaşımı olduğunu belirtmiştir. Stratejik planlamanın yöneticiler tarafından bu ölçüde uygun bir planlama yaklaşımı olarak görülmesi stratejik planlamanın kurumda sahiplenildiği ve önemli görüldüğünü göstermektedir.

Ancak, önceki ifadelerde stratejik planlamanın kurum ve personel açısından faydalı olduğu görüşünde bulunan yöneticilerin bir bölümü stratejik planlamanın kamu için uygunluğu konusunda kararsız kalmıştır. Bu da stratejik planlama sürecinde uygulamada karşılaşılan zorluklar ile açıklanabilir.

Grafik 4. “Stratejik planlama kamu kurum ve kuruluşları için uygun bir planlama yaklaşımıdır” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı



5. “Stratejik Planlama çalışmaları ile birimimiz performansı artmıştır.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

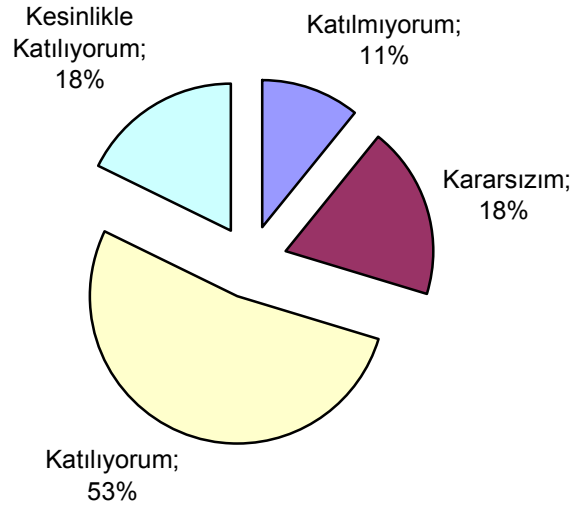
	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>	-	5	8	24	8
<i>Yüzde</i>		11	18	53	18

Daha önce de belirtildiği gibi Büyükşehir Belediyesinde stratejik planlama çalışmaları 2006 yılında başlatılmıştır. 2006-2009 yılları için plan hazırlanmış ve uygulanmıştır. Yerel seçimlerin ardından 2009-2014 yıllarını kapsayan stratejik planın hazırlanması çalışmalarına başlanmış ve altı ay içinde tamamlanarak Meclis tarafından onaylanmıştır. Ayrıca 2006 yılından bu yana performans programı hazırlanmakta ve bütçe performansa dayalı oluşturulmaktadır. Faaliyet raporları da performans programında yer alan stratejik amaç, hedef ve performans göstergeleri çerçevesinde hazırlanarak Belediye Meclisine sunulmaktadır.

Tüm bunlar göz önünde bulundurulduğunda birimlerin performans değerlendirmelerini yapabilmek için yeterli deneyimleri bulunduğu kanaatine varılmaktadır. Bu sebeple ankette stratejik planlamanın birim, personel ve hizmet kalitesini arttırmaya yönelik etkisini tespit edecek ifadeler yer verilmiştir.

Yöneticilerin %71’i stratejik planlama ile birimlerinin performansının arttığını söylemişlerdir. %18’i kararsız kalmış, %11’i ise olumsuz yönde ifade kullanmıştır. Yöneticilerin büyük bir kısmı stratejik planlama ile performanslarının arttığını ifade etmişlerdir. Buda kurumdaki stratejik planlama tecrübesinin kısa bir süre olmasına rağmen stratejik planlama çalışmalarının birimlerin performansını olumlu yönde etkilediğini göstermektedir.

Grafik 5. Stratejik Planlama çalışmaları ile birimiz performansını artırmıştır.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı



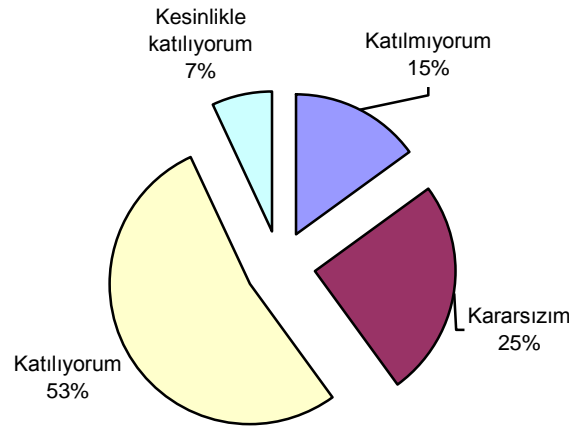
6. “Stratejik planlama çalışmaları ile personelin performansı artmıştır.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>	-	7	11	24	3
<i>Yüzde</i>		15	25	53	7

Grafik 6’den de takip edilebileceği gibi yöneticilerin % 60’ı olumlu görüş beyan etmiştir. %25’i kararsız kalmış %15’i ise olumsuz görüş bildirmiştir. Yöneticilerin dörtte birinin kararsız kalması kurumda sistematik bir şekilde çalışan performans değerlendirmesinin yapılmadığını göstermektedir. Kurum, birim ve personel bazında performans değerlendirmesinin sistematik olarak yapılmaması stratejik planlama ve performansa dayalı bütçeleme sürecinin başarısını sektöre uğratan nedenlerden biridir. Performans ölçümü performans esaslı bütçelemenin temelini oluşturmaktadır. Çünkü Performans Esaslı Bütçeleme temelde kamu idarelerinin performansının ölçülebileceği düşüncesi üzerine kurulmuştur.

Sadece yıl sonunda hazırlanan faaliyet raporlarında hedeflenen ve gerçekleşen performansın ortaya konması yeterli değildir. Kamunun sistematik bir şekilde yıl içerisinde performansını sürekli ölçmesi ve değerlendirmesi ve buna bağlı olarak hizmetlerini sürekli iyileştirmesi gerekmektedir.

Grafik 6. “Stratejik planlama çalışmaları ile personelin performansı artmıştır.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

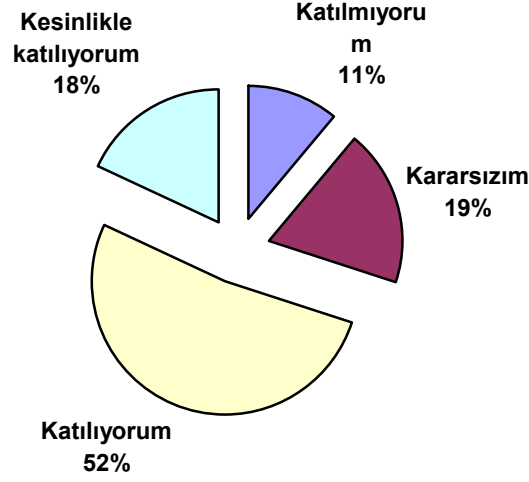


7. “Stratejik planlama ile hizmet kalitemiz arttı.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>	-	5	9	23	8
<i>Yüzde</i>	-	11	19	52	18

Yöneticilerin %70’i hizmet kalitelerinin stratejik planlama ile arttığını ifade etmiştir. Beşinci ifadede yer alan “Stratejik Planlama ile Birim Performansının Artmıştır” ifadesine paralel cevaplar verilmiştir. Beş, altı ve yedinci sorular bir arada değerlendirildiğinde birim ve hizmet kalitesinin stratejik planlamayla arttığı ancak personelin performansının aynı derecede artmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu da bize ankette görüş bildirenlerin somut ve bilimsel göstergelere dayalı olmaktan çok sezgisel olarak cevapladığını göstermektedir.

Grafik 7. “Stratejik planlama ile hizmet kalitemiz arttı.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı



8. “Stratejik planlama yapabilmek için kurumumuzda yeterli insan kaynakları kapasitesi vardır” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

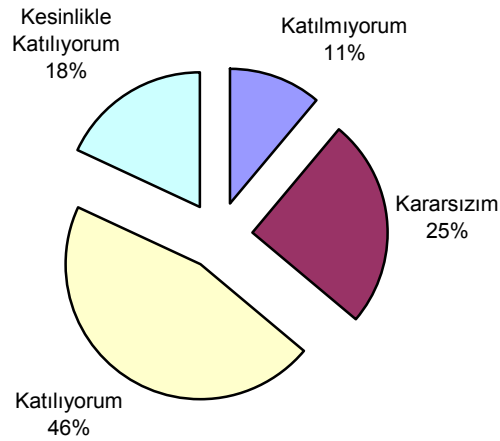
	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>	-	5	11	21	8
<i>Yüzde</i>		11	25	46	18

Grafik 8’de belirtildiği gibi yöneticilerin % 64’ü “Stratejik planlama yapabilmek için kurumumuzda yeterli insan kaynakları kapasitesi vardır” ifadesine olumlu görüş bildirmiştir. %25’i kararsız, %11’i ise olumsuz ifade kullanmıştır.

Stratejik plan yapmanın ilk safhası “Hazırlık Süreci”dir. Bu süreçte öncelikle stratejik plan hazırlama ekibinin belirlenmesi ve kapasitenin tespit edilmesi gerekmektedir. Bazı yerel yönetimler tarafından stratejik plan yapma işinin ihale edildiği ve planın kurum dışında hazırlandığı bilinmektedir. Bu kurumun kapasitesinin geliştirilmesi, planın uygulanması ve başarısı açısından oldukça sakıncalıdır. Büyükşehir Belediyesi stratejik planlarını kendi bünyesinde ve birimler aracılığıyla oluşturmaktadır. Bu ifadeye yöneticiler tarafından verilen cevaplar göz önünde

bulundurulduğunda insan kaynakları kapasitesinin nitelik ve nicelik olarak geliştirilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Grafik 8. “Stratejik planlama yapabilmek için kurumumuzda yeterli insan kaynakları kapasitesi vardır” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

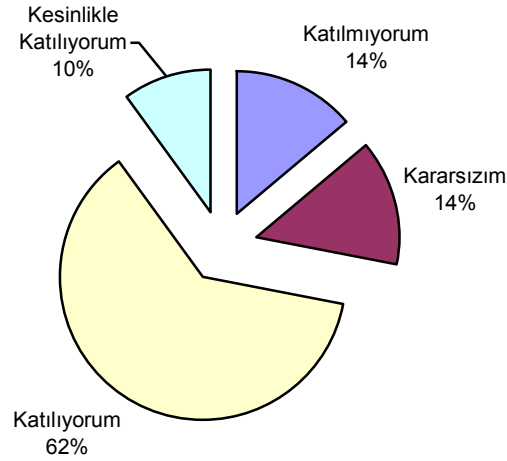


9. “Birim olarak stratejik plan ve performans programı hazırlama konusunda yeterli bilgi ve donanıma sahibiz.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>	-	6	6	28	5
<i>Yüzde</i>		14	14	62	10

Yöneticilerin %72’si “Birim olarak stratejik plan ve performans programı hazırlama konusunda yeterli bilgi ve donanıma sahibiz.” ifadesine olumlu cevap vermiştir. %14’ü olumsuz ifade kullanmış, %14 ise kararsız kalmıştır. Sekizinci ve dokuzuncu soru bir arada değerlendirildiğinde insan kaynakları kapasitesi ve yeterliliği geliştirmeye açık bir alan olarak göze çarpmaktadır.

Grafik 9. “Birim olarak stratejik plan ve performans programı hazırlama konusunda yeterli bilgi ve donanıma sahibiz.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

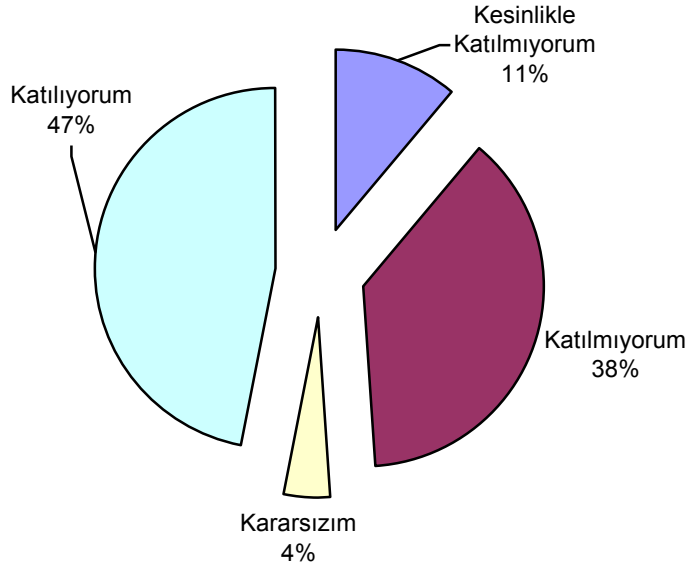


10. “Stratejik Planlama çalışmalarına geçildikten sonra iş yükümüz arttı.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>	5	17	2	21	
<i>Yüzde</i>	11	38	4	47	

Grafik 10’da belirtildiği gibi yöneticilerin % 49’u “Stratejik Planlama çalışmalarına geçildikten sonra iş yükümüz arttı.” ifadesine katılmamaktadır. % 4’ü kararsızım, %47’si katılıyorum cevabını vermiştir. Yöneticilerin yarıya yakınının iş yükünün arttığı yönünde görüş belirtmesi stratejik planlama çalışmalarının özünün tam olarak kavranmadığı sonucunu ortaya koymaktadır. Bu anlayış stratejik planlamayı yönetimin bir parçası olarak değil de yasal zorunluluk olarak görmekte mevcut çalışmaların bir parçası haline getirmemektedir.

Grafik 10. “Stratejik Planlama çalışmalarına geçildikten sonra iş yükümüz arttı.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

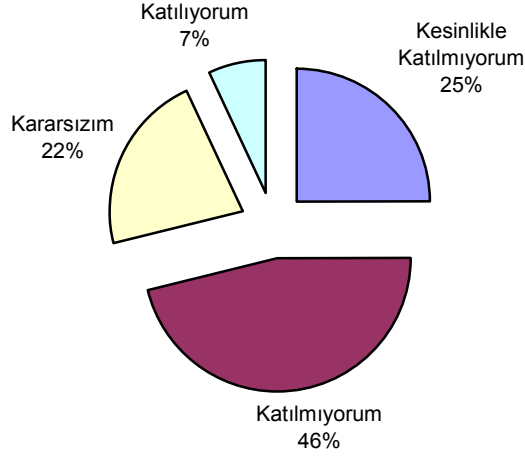


11. “Stratejik planlama zaman kaybına sebep olur ve fazlaca kırtasiye yükü vardır.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>	11	21	10	3	
<i>Yüzde</i>	25	46	22	7	

Yöneticilerin % 71’i “Stratejik planlama zaman kaybına sebep olur ve fazlaca kırtasiye yükü vardır.” ifadesine olumsuz yönde cevap vermiştir. %7’si ifadeye katılmakta,% 22’si ise kararsız kalmaktadır. Yöneticilerin büyük çoğunluğunun stratejik planlamaya olumlu yaklaşımı stratejik planın sahiplenilmesi ve amaçlarına ulaşması açısından olumlu bir tutumdur.

Grafik 11. “Stratejik planlama zaman kaybına sebep olur ve fazlaca kırtasiye yükü vardır.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

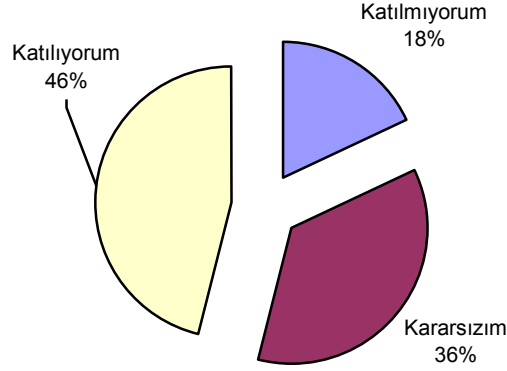


12. “Belediyemizde stratejik planlama çalışmalarında isteklilik vardır.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>		8	16	21	
<i>Yüzde</i>		18	36	46	

Yöneticilerin 46’sı “Belediyemizde stratejik planlama çalışmalarında isteklilik vardır.” ifadesine olumlu görüş bildirmiştir. % 36’sı kararsız kalmış, %18’i ise olumsuz cevap vermiştir. Stratejik planlamaya yaklaşım açısından bu görüş oldukça çarpıcıdır. Yöneticilerin yarısından fazlası isteklilik konusunda olumlu yaklaşımda bulunmamıştır. Stratejik planlama çalışmalarının başarıya ulaşması ancak motive olmuş, istekli, stratejik planlamanın gereğine ve önemine inanan kişilerin çabalarıyla mümkün olabilecektir. Aksi takdirde yasal bir zorunluluk olarak hazırlanan, gereksiz bulunan, fazlaca iş yükü getiren ve kurumda belirli kişilerin uhdesinde yürütülen bir prosedür olarak kalacaktır.

Grafik 12. “Belediyemizde stratejik planlama çalışmalarında isteklilik vardır.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı



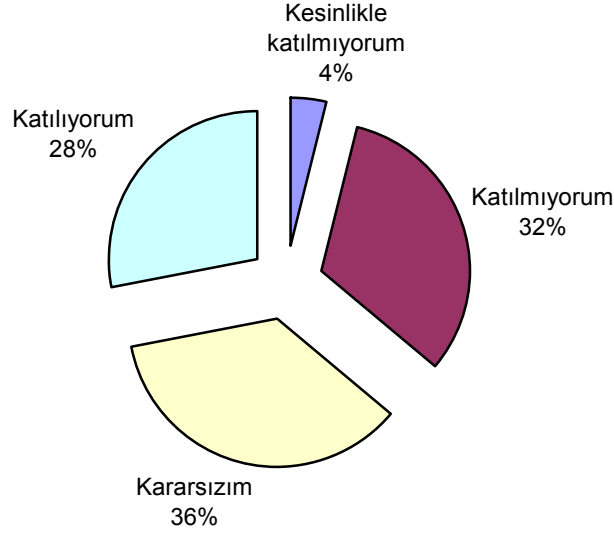
13. “Stratejik planlama ve bütçeleme konusunda yöneticilerimize yönelik eğitim çalışmaları yeterlidir.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>	2	14	16	13	
<i>Yüzde</i>	4	32	36	28	

Yöneticilerin %28’i “Stratejik planlama ve bütçeleme konusunda yöneticilerimize yönelik eğitim çalışmaları yeterlidir.” ifadesine olumlu görüş vermiştir. %32’si ifadeye katılmamakta, %36’sı ise kararsız kalmaktadır. Stratejik planlama konusuna yaklaşımın şekillenmesinde ve sürecin doğru bir şekilde yürütülmesinde eğitim çalışmalarının esas teşkil etmektedir. Stratejik planın hazırlık sürecinde eğitim ihtiyacının tespit edilmesi ve ihtiyaca yönelik eğitim planlaması yapılması gerekmektedir. Özellikle stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesinde kilit rol oynayacak yönetici kadroların eğitim seviyesini yeterli bulmamaları oldukça düşündürücüdür. Stratejik plan, performans programı gibi dokümanlar hazırlık

sürecinde yönetim kadrosunun ve personelin eğitimin sağlanması planının kalitesini ve istekliliği artıracaktır.

Grafik 13. “Stratejik planlama ve bütçeleme konusunda yöneticilerimize yönelik eğitim çalışmaları yeterlidir.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı



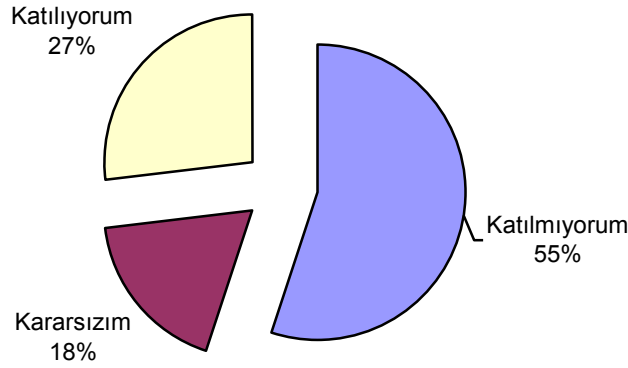
14. “Stratejik planlama ve bütçeleme konusunda personelimize yönelik eğitim çalışmaları yeterlidir.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>		25	8	12	
<i>Yüzde</i>		55	18	27	

Grafik 14.de de belirtildiği gibi yöneticilerin %27’si “Stratejik planlama ve bütçeleme konusunda personelimize yönelik eğitim çalışmaları yeterlidir” ifadesine olumlu görüş belirtmişlerdir. %55’i ifadeye katılmamış, %18’i kararsız olduğunu belirtmiştir.

Yöneticilerin %55’i personele yönelik eğitim çalışmalarının yeterli görmemektedir. Bir önceki soruya kıyasla personelin eğitim ihtiyacı daha açık şekilde ortaya konmaktadır. Stratejik planlama konusunda önemli derecede eğitim ihtiyacı olduğu tespit edilmektedir.

Grafik 14. “Stratejik planlama ve bütçeleme konusunda personelimize yönelik eğitim çalışmalarını yeterlidir.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı



15. “Stratejik planlama çalışmalarında belediyemizin misyon, vizyon ve ilkeleri tüm personelimizin katılımı sağlanarak belirlenmiştir.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

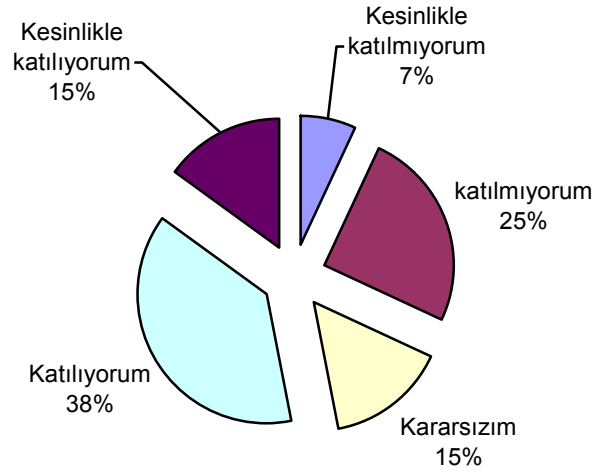
	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>	3	11	7	17	7
<i>Yüzde</i>	7	25	15	38	15

Yöneticilerin %53’ü “Stratejik planlama çalışmalarında belediyemizin misyon, vizyon ve ilkeleri tüm personelimizin katılımı sağlanarak belirlenmiştir.” ifadesine olumlu görüş vermiştir. Öte yandan yöneticilerin %32’si ifadeye olumsuz görüş belirtmiştir. Stratejik planlama çalışmalarında kurumun vizyon, misyon, temel ilke ve değerleri belirlenirken çalışanların sürece dahil edilmesi stratejik planın benimsenmesi ve sahiplenilmesi, kurum kültürü yaratılması, belirli bir vizyon etrafında aynı hedefe doğru yola çıkmış ve takım halinde çalışan bir ekibin yaratılması açısından oldukça olumlu bir yoldur.

Son yıllarda yönetim alanında yapılan çalışmalarda etkin bir vizyona ve misyona sahip olan organizasyonların, vizyon ve misyonu açık olmayan organizasyonlara karşı daha başarılı oldukları konusunda bir görüş birliğinin mevcut olduğu

gözlemlenmektedir. Başarı için organizasyonda yazılı bir vizyon/misyon bildirgesinin hazırlanması ve bu bildirgenin tüm organizasyon çalışanları tarafından paylaşılan ortak değer ve inançları yansıtması gerekmektedir.

Grafik 15. “Stratejik planlama çalışmalarında belediyemizin misyon, vizyon ve ilkeleri tüm personelimizin katılımı sağlanarak belirlenmiştir.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı



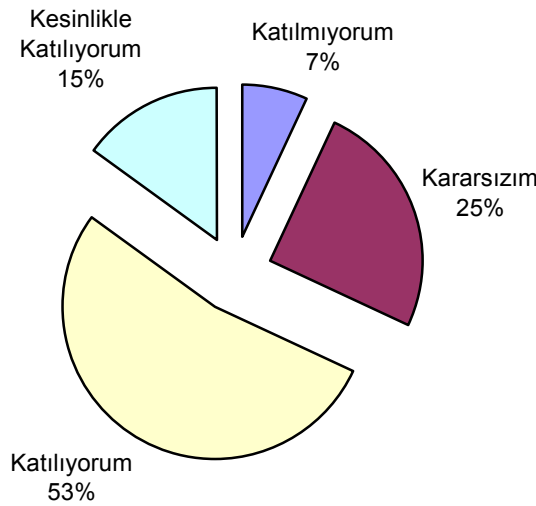
16. “Stratejik planlama çalışmalarında birimimizin stratejik amaç ve hedefleri tüm personelimizin katılımı sağlanarak belirlenmiştir.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>		3	11	24	7
<i>Yüzde</i>		7	25	53	15

Yöneticilerin %68’i “Stratejik planlama çalışmalarında birimimizin stratejik amaç ve hedefleri tüm personelimizin katılımı sağlanarak belirlenmiştir.” İfadesine olumlu yanıt vermişlerdir. Grafik 16’da da görüleceği gibi 25’i kararsız kalmış, %7’si olumsuz ifade kullanmıştır. Oldukça yüksek bir oranda ankete katılan yöneticiler birimlerinde yapılan stratejik planlama çalışmalarının personel ile birlikte

yürütüldüğünü belirtmektedir. Birimlerde stratejik plan çalışmalarında stratejik amaç ve hedefler belirlenirken yalnızca yöneticiler değil aynı zamanda birim personelinin de yer alması, amaç ve hedeflerin birlikte oluşturulması planın sahiplenilmesini ve benimsenmesini ayrıca uygulama şansını arttıracak bir faktördür. Stratejik planın başarıya ulaşması ancak tüm personel tarafından iyi anlaşılması ile mümkün olabilmektedir.

Grafik 16. “Stratejik planlama çalışmalarında birimimizin stratejik amaç ve hedefleri tüm personelimizin katılımı sağlanarak belirlenmiştir.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı



17. Stratejik planlama çalışmalarında biriminizin stratejik amaç ve hedefleri belirlenirken ilgili paydaşların görüşleri alınmıştır.” İfadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>		7	3	27	8
<i>Yüzde</i>		15	7	60	18

Grafik 17.den de takip edilebileceği gibi yöneticilerin %78'i Stratejik planlama çalışmalarında biriminizin stratejik amaç ve hedefleri belirlenirken ilgili paydaşların

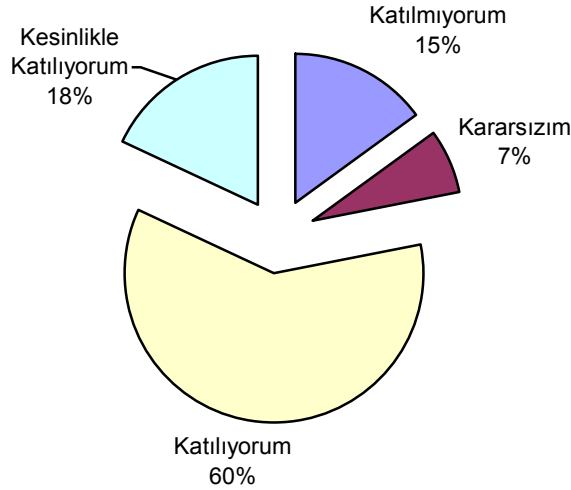
görüşleri alınmıştır.” ifadesine olumlu görüş belirtmişlerdir. %15’i katılmamış, %7’si ise kararsız kalmıştır.

Türkiye’de 2000’li yılların başından bugüne süregelen kamu yönetimi reformunun amaçlarından biride katılımcılığın arttırılmasıdır. Değişen dünya düzeninde küreselleşme, teknoloji, bilginin hızlı yayılması ve toplumsal talebin artmasıyla vergi ödeyen vatandaşların kamu tarafından alınan kararlarda söz sahibi olma ihtiyacı her geçen gün artmaktadır. Vatandaşlar önemli ölçüde bir kaynağı vergi olarak kamuya aktarmakta ve bunun karşılığında sağlık, eğitim, kültür, ulaşım vb. birçok alanda hizmet beklemektedirler. Kamu tarafından verilen hizmetin öncelikle talebin özelliklerine ve isteklerine duyarlı olması gerekmektedir. Stratejik planlamanın analiz sürecinde doğru bir plan yapabilmek için öncelikle mevcut durum analizlerinin en iyi şekilde yapılması ve hedef kitlenin ihtiyaçlarının en iyi şekilde analiz edilmesi gerekmektedir. Planlama sürecinde alınan kararların vatandaşın ihtiyaçlarına ve önceliklerine uygun olması amaçlanmalıdır. Bu kamuda iyi yönetimin ve demokrasinin gereğidir.

Stratejik plan çalışmalarında kamunun odak grup toplantıları, mahalle toplantıları, basın açıklamaları, web sitesi vb. iletişim araçlarını kullanarak planlama sürecini halka yayması ve alınan kararlarda vatandaşın görüşlerinin yansıtılması gerekmektedir. Plan hazırlandıktan sonra yapılan fazlaca geniş katılımlı bilgilendirme toplantıları ile paydaşların görüşlerinin tam olarak yansıtılamayacağı açıktır. Plan yapıldıktan sonra değil planı yapma aşamasında paydaş katılımını sağlamak esastır.

Ankete katılan yöneticilerin büyük oranda paydaşların görüşlerinin alındığını belirtmesi oldukça olumludur. Paydaşların görüşlerinin stratejik amaç ve hedefler oluşturulurken alınması planın yerelde sahiplenilmesini sağlayacak ve uygulama şansını yükseltecektir.

Grafik 17. Stratejik planlama çalışmalarında biriminizin stratejik amaç ve hedefleri belirlenirken ilgili paydaşların görüşleri alınmıştır.” İfadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı



18. “Stratejik Planlama çalışmalarında paydaşların görüşlerine başvurmak zaman kaybettirici ve faydasız bir iştir.” ifadesine yöneticilerin verdiği cevapların dağılımı

	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>	15	27	3		
<i>Yüzde</i>	33	60	7		

Yöneticilerin %93’ü “Stratejik Planlama çalışmalarında paydaşların görüşlerine başvurmak zaman kaybettirici ve faydasız bir iştir.” ifadesine olumsuz görüş vermiştir. Bu oldukça yüksek bir orandır. Stratejik planlama çalışmalarına halkın katılımının sağlanması gerekliliği yöneticilerin tamamına yakını tarafından desteklenmektedir. Bu destek stratejik planlama çalışmalarında başarıyı arttıracak yöndedir.

Paydaşlar kurumun faaliyetlerinden etkilenen ya da faaliyetleri ile kurumu etkileyen tüm kişi veya gruplardır. Bu tanımla bakıldığında sınırları içerisinde yaklaşık 1.900.000 nüfus barındıran Bursa Büyükşehir Belediyesi faaliyetlerinden tüm Bursa halkı dolaylı ya da doğrudan etkilenmektedir. Hizmet alanı birçok sektörü ve fazlaca bir

nüfusu ilgilendiren Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik planlama çalışmalarını tüm paydaşların katılımına açması oldukça zahmetli ve her şeyden önemlisi oldukça vakit alan bir süreçtir.

Stratejik planlama çalışmalarının mevzuat gereği yerel seçimlerin ardından altı ay gibi bir sürede hazırlanması zorunluluğu bulunması paydaş katılımı çalışmalarının istenilen şekilde yapılmasını güçleştirmektedir. İki milyon nüfusa yaklaşan bir kentte paydaş analizinin ve öncelikli paydaşların tespit edilmesi ve bunlarla paydaş toplantıları, odak grup toplantıları, yerel mahalle toplantıları gibi kanallarla planın paylaşılması için en az 3-4 aylık bir süre gerekmektedir. Planın yapım sürecinin toplamda altı ay sürmesi hedeflendiğinden paydaş katılımının ancak planın yapılmasının ardından bilgilendirme toplantıları yapılarak sağlanması mümkün gözükmemektedir.

Grafik 18. “Stratejik Planlama çalışmalarında paydaşların görüşlerine başvurmak zaman kaybettirici ve faydasız bir iştir.” ifadesine yöneticilerin verdiği cevapların dağılımı

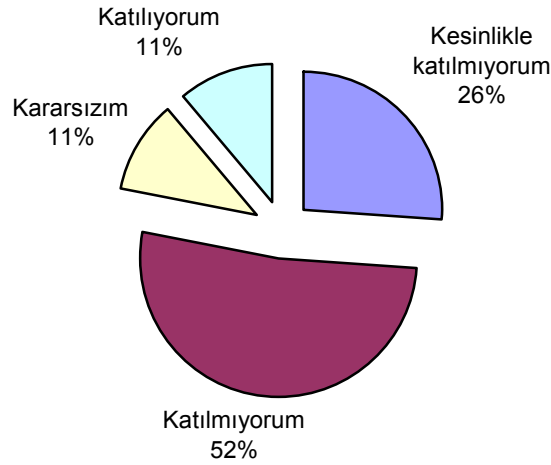


19. “Stratejik planlama üst yönetim ve yöneticilerin işidir.” İfadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>	12	23	5	5	
<i>Yüzde</i>	26	52	11	11	

Yöneticilerin %78'i "Stratejik planlama üst yönetim ve yöneticilerin işidir."ifadesine olumsuz yanıt vermişlerdir. %11'i kararsız kalmış, %11 ise görüşe katılmaktadır. Yöneticilerin büyük bir çoğunluğu stratejik plan yapma sürecinde sadece yöneticilerin yer almasına karşı görüş bildirmişlerdir. On yedinci ve on sekizinci ifadelere verilen cevaplara paralel sonuçlar ortaya çıkmıştır. Yöneticiler stratejik planlamanın aşağıdan yukarıya, personelin ve diğer paydaşların katılımıyla hazırlanması gerektiği görüşündedirler.

Grafik 19. "Stratejik planlama üst yönetim ve yöneticilerin işidir." İfadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı



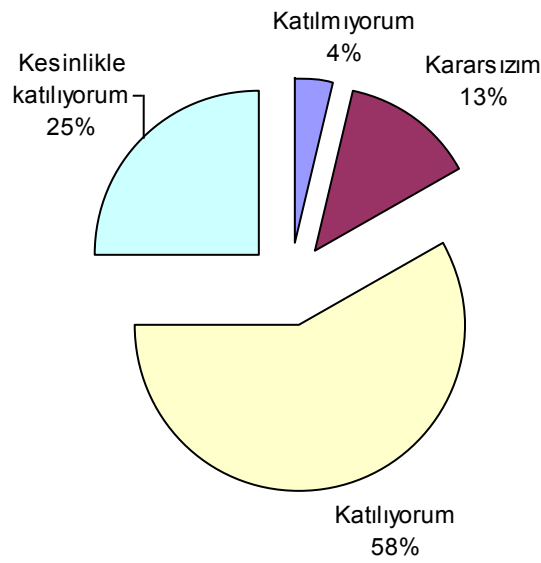
20. "Stratejik planlama kurumda çalışan herkesin işidir." ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>		2	6	26	11
<i>Yüzde</i>		4	13	58	25

Grafik 20'de de belirtildiği gibi yöneticilerin %83'ü "Stratejik planlama kurumda çalışan herkesin işidir" ifadesine olumlu yanıt vermişlerdir. %13'ü ifadeyi kararsız şeklinde yanıtlamış, %4'ü ise olumsuz ifade kullanmıştır. Yöneticilerin büyük

bir çoğunluğu stratejik plan yapma sürecinin kurumdaki tüm çalışanlar tarafından paylaşılması ve herkesin katkısı ile oluşturulması gerektiğini belirtmişlerdir. Yöneticilerin katılımcı yaklaşımı stratejik plan çalışmalarının başarısı açısından büyük önem taşımaktadır.

Grafik 20. “Stratejik planlama kurumda çalışan herkesin işidir.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı



21. “Personel bazında sistematik olarak performans ölçümü (sicil notu dışında) yapılmaktadır.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>	5	21	5	14	
<i>Yüze</i>	11	46	11	32	

Yöneticilerin %57’si “Personel bazında sistematik olarak performans ölçümü (sicil notu dışında) yapılmaktadır.” ifadesine olumsuz yanıt vermiştir. %32’si ifadeye katılmakta, %11’i ise kararsız kalmaktadır. İfadeye olumsuz görüş veren yani personel

bazında sistematik bir performans değerlendirmesi olmadığını belirten yöneticilerin oranı oldukça yüksektir.

İnsan kaynaklarının yönetimi alanında yapılması gereken önemli faaliyetlerden biri hiç kuşkusuz ki organizasyon çalışanlarının performanslarının değerlendirilmesidir. Çalışanların performanslarının değerlendirilmesi ve ölçülmesinin amacı insan kaynaklarının organizasyon amaçlarına ne ölçüde katkıda bulunduğunun tespit edilmesidir.

Organizasyonda insan kaynaklarında performans değerlendirmesi ve ölçme şu nedenlerle yapılır:¹¹¹

- Organizasyonda çalışan ile çalışmayan; ya da daha doğru bir ifadeyle çok çalışan ya da az çalışanı birbirinden ayırmak ve daha fazla çalışanları ödüllendirmek için,
- Daha fazla çalışma gayreti içinde olanları motive etmek için,
- Ücret artışı yapılırken bunun daha rasyonel ve objektif temellere dayandırılması için,
- Organizasyonda çalışanların kariyer gelişimi için,
- İşten çıkarma veya bir işten diğer bir işe kaydırma işleminin yapılması için,
- Gizli kalmış bazı yetenekleri tespit etmek ve su yüzüne çıkarmak için,
- Performans değerlendirmesinin ardından geri bildirim ile kişinin kendi kendinin performansını değerlendirebilmesi için,
- Organizasyonun eğitim ihtiyacını tespit etmek için,
- İnsan kaynakları alanında sürekli gelişme felsefesini kurumsallaştırmak için,

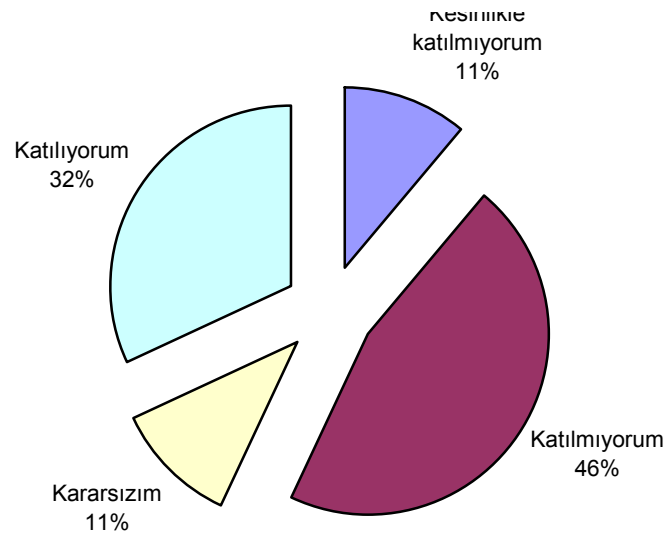
Kısaca insan kaynakları yönetiminde performans değerlendirme başlıca motivasyon, ödüllendirme, terfi, eğitim ihtiyacının tespiti, insan kaynaklarının planlanması vb. alanlarda kullanılır. İyi planlanan ve ciddiyle uygulanan bir performans sisteminin organizasyona sağlayacağı yararlar son derece açıktır. İyi bir performans yönetimi; yönetici ve çalışanlar arasında iletişimin artmasına, çalışanların güçlü ve zayıf yönlerinin ortaya çıkarılmasına ve bunların düzeltilmesine, çalışanların

¹¹¹ Aktan Coşkun Can, Performans Yönetimi: Organizasyonlarda Performans Değerlendirme ve Ölçme, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, Seçkin Yayınları, Ankara, 2006, s.279

daha yakından tanınmasına, onlara yetki ve sorumluluk devredilmesine imkan sağlar. Performans değerlendirme organizasyonda verimliliğin artmasına yardımcı olur.

Stratejik planlama ve performansa dayalı bütçeleme sonuçlara ve performansa odaklanmaktadır. Sistemin iyi çalışabilmesi ancak iyi bir performans ölçme ve değerlendirme sistemini varlığıyla mümkün olabilecektir. Kurum performansının iyileştirilmesinde ve sürekli gelişmesinde ayrıca müşteri memnuniyetinin sağlanmasında kurum personelinin performansı kilit önem arz etmektedir. Bu sebeple kamuda sicil notu dışında personel bazında sistematik olarak performans ölçme ve değerlendirme çalışmalarının oluşturulması gerekmektedir.

Grafik 21 “Personel bazında sistematik olarak performans ölçümü (sicil notu dışında) yapılmaktadır.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı



22. “Birimimiz bazında performans değerlendirmemizi sistematik olarak yaparız.” İfadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

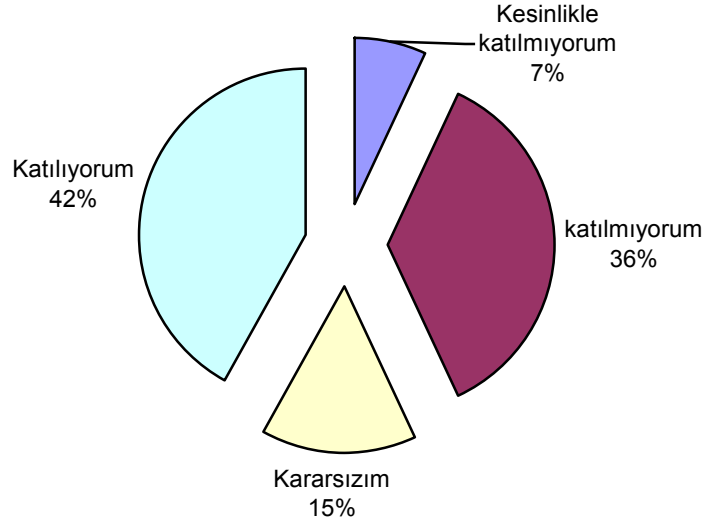
	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>	3	16	7	19	
<i>Yüzde</i>	7	36	15	42	

Grafik 22.'de de yer aldığı gibi yöneticilerin %42'si "Birimimiz bazında performans değerlendirmemizi sistematik olarak yaparız." ifadesine olumlu görüş bildirmişlerdir. Ankete katılan yöneticilerin %43'ü ifadeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. %15 oranında kararsızım diyenlerde dikkate alındığında bu yüksek bir orandır. Performansa dayalı bütçeleme sistemi çıktılara ve özellikle sonuçlara odaklanmaktadır. Bu sistem kurumun ne satın aldığı ile değil ne yaptığı ve neyi başardığı üzerinde durur. Kurumun hesap verebilirliği faaliyetlerin gerçekleşmesinin ardından ortaya koyduğu performansı ile sağlanmaktadır. Bu sebeple performans ölçümü ve değerlendirmesi yeni bütçe sistemimizde anahtar role sahiptir.

Bir önceki soruyla birlikte değerlendirildiğinde yöneticiler birim performanslarının personel performansına nazaran daha fazla değerlendirmeye tutulduğu yönünde görüş beyan etmişlerdir.

Daha öncede belirtildiği gibi her yıl hazırlanan faaliyet raporları performans programı baz alınarak hazırlanmakta olup performans göstergeleri aracılığıyla değerlendirme yapılmaktadır. Ancak bu değerlendirme mevzuatta yer aldığı haliyle yılda bir defa gerçekleşmekte yıl içerisinde farklı bir değerlendirme çalışması yapılmamaktadır. Kurumun kendini sürekli geliştirmesi, iyileştirmesi hızla gelişen koşullara ayak uydurması için performans değerlendirmesinin sistematik bir şekilde yapılması ve süreklilik arz etmesi gerekmektedir. Performans ölçümü ve değerlendirmesi kamu kurumunun faaliyetlerini yerine getirirken kullandığı kaynakların ne ölçüde etkin, verimli ve tutumlu kullandığını ortaya koyacaktır. Yöneticilere daha fazla esneklik sağlayan ve sonuçlara yönelik hesap verme sorumluluğunun getirildiği performans esaslı bütçelemede performans değerlendirmesi konusunun fonksiyonu çok önemlidir. Kurumun performans ölçme ve değerlendirme sisteminden çıkacak sonuçlar sürekli gelişme ve iyileştirmeye yol açacak aynı zamanda iç denetim çalışmalarına da altyapı hazırlayacaktır.

Grafik 22. “Birimimiz bazında performans değerlendirmemizi sistematik olarak yaparız.” İfadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı



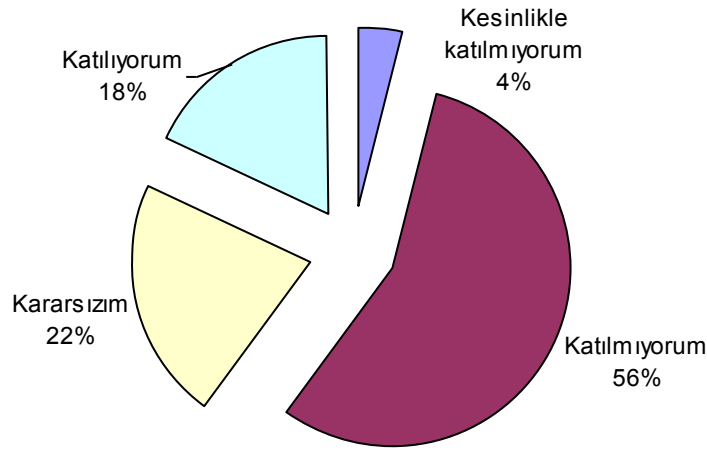
23. “5018 sayılı KMYKK ve bütçeleme sistemindeki değişiklikler ile ilgili yeterli bilgiye sahibiz.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>	2	25	10	8	
<i>Yüzde</i>	4	56	22	18	

Grafik 23’den de takip edilebileceği gibi yöneticilerin %60’ı “5018 sayılı KMYKK ve bütçeleme sistemindeki değişiklikler ile ilgili yeterli bilgiye sahibiz.” ifadesine olumsuz yanıt vermiştir. %22’si kararsız olduğunu belirtmiş, %18’i ise olumlu görüş bildirmiştir. Daha önce eğitim ihtiyacını tespit etmeye yönelik ifadeler verilen cevaplara paralel sonuçlar ortaya çıkmıştır. Yöneticilerin büyük çoğunluğu kamu yönetim yapımızda büyük değişiklik meydana getiren 5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve bütçeleme sistemi konusunda yeterli bilgiye sahip değildirler. Kamu yönetiminde reform niteliğinde bulunan bu düzenlemelere ilişkin bilginin yöneticilere

aktarılması konunun sahiplenilmesini ve stratejik planlama çalışmalarına istekliliği artıracaktır.

Grafik 23. “5018 sayılı KMYKK ve bütçeleme sitemindeki değişiklikler ile ilgili yeterli bilgiye sahibiz.” İfadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı



24. “Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme konusunda mevzuat açısından yeterli bir altyapı vardır” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

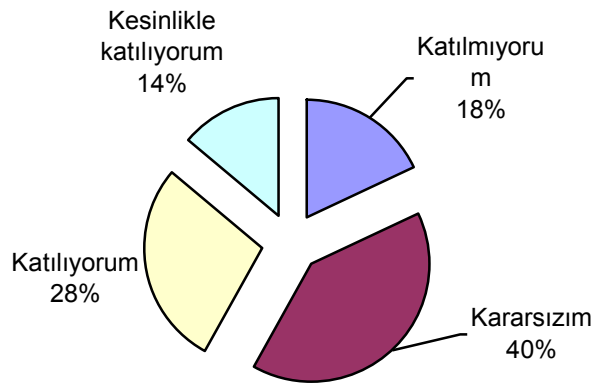
	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>		8	18	13	6
<i>Yüzde</i>		18	40	28	14

Ankete katılan yöneticilerin %40'ı Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme konusunda mevzuat açısından yeterli bir altyapı vardır” ifadesine kararsızım cevabını vermiştir. Bir önceki ifade ile bir arada değerlendirildiğinde yöneticilerin büyük çoğunluğunun mevzuatı bilmediğini ve bu sebeple bu ifadeye ilişkin cevap

veremediği ortaya çıkmaktadır. Yöneticilerin %42'si ifadeye olumlu görüş bildirirken %18'i ifadeye katılmamaktadır.

Söz konusu yasal düzenlemeler mali açıdan bütün sorumluluğu harcama birimlerine vermektedir. Kurum içinde daire başkanları harcama yetkilisi, şube müdürleri ise gerçekleştirme görevlisi olarak yapılan harcamaların sorumluluğunu taşımaktadırlar. Performans esaslı bütçelemelerde bütçeleme çalışmaları da aşağıdan yukarıya bir anlayışla birim bazında yapılmaktadır. Kurumda yer alan harcamacı birimlere bu kadar sorumluluklar yükleyen yasal düzenlemeler hakkında birim yöneticilerinin bilgi sahibi olmaması büyük bir eksiklik olarak değerlendirilmiştir.

Grafik 24. “Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme konusunda mevzuat açısından yeterli bir altyapı vardır” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı



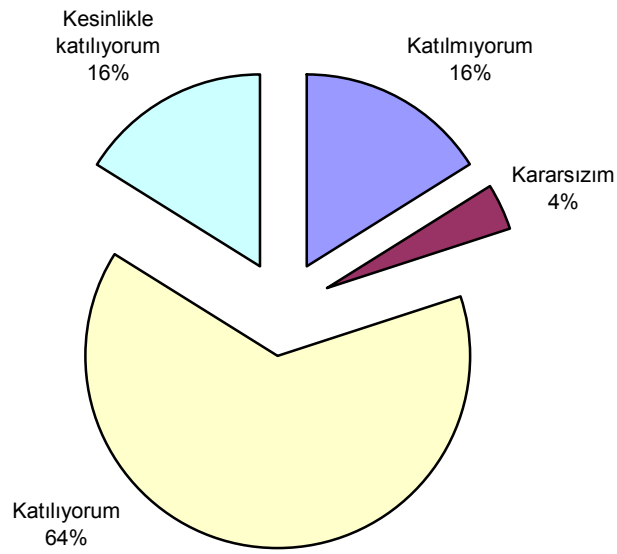
25. “Harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlileri olarak sorumluluklarımız artmıştır.” ifadesine yöneticilerin verdiği cevapların dağılımı

	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>		7	2	29	7
<i>Yüzde</i>		16	4	64	16

Yöneticilerin %80'ni ifadeye olumlu görüş bildirmiştir. %16'sı olumsuz yönde ifade kullanmıştır. %4'ü ise kararsız olduğunu belirtmiştir. Yöneticilerin büyük çoğunluğu sorumluluklarının arttığını belirtmektedir. 5018 sayılı kanunun getirdiği

düzenlemelerle harcamacı birimlerin ita amirleri olan harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlileri mali sorumluluk kapsamında dahil edilmişlerdir. Bütçenin mali sorumluluğunun mali hizmetler birimi dışında diğer birimlere de paylaşılması yöneticilerin sorumluluklarını arttırmıştır.

Grafik 25. “Harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlileri olarak sorumluluklarımız artmıştır.” ifadesine yöneticilerin verdiği cevapların dağılımı



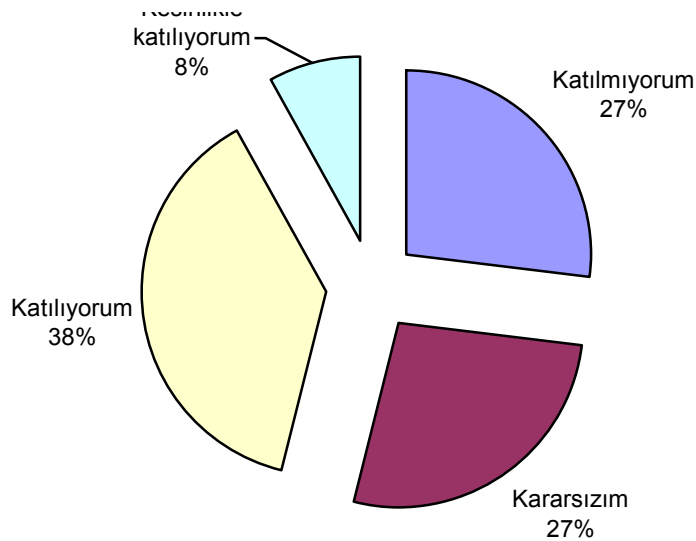
26. “Biriminizin hizmet sunumunda proje bazlı fayda maliyet analizleri yapılmaktadır.” ifadesine yöneticilerin verdiği cevapların dağılımı

	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>		12	12	17	4
<i>Yüzde</i>		27	27	38	8

Grafik 26’da da yer aldığı gibi yöneticilerin %46’sı ifadeye olumlu görüş bildirmişlerdir. %27’si kararsız olduğunu belirtmiş, diğer bir %27 si ise olumsuz görüş bildirmişlerdir.

Fayda maliyet analizi kamu ekonomisinde yatırım projelerini etkinlik yönünden değerlendirmeye yarayan, topluma en yüksek faydayı sağlayacak olan projelerin seçiminde veya önceliklendirilmesinde yararlanılan bir tekniktir. Kamu yatırımlarında israf ve savurganlıkların ortadan kaldırılmasında fayda maliyet analizinin uygulanması son derece önem taşımaktadır. Fayda maliyet analizleri piyasa değeri olan yatırım projeleri için uygulanabilir. Sulama, karayolları, ulaştırma, eğitim, sağlık, elektrik gibi hizmetlerde uygulama alanı bulabilmektedir. Bu alanlarda fayda maliyet analizi uygulanmasının temel nedeni kamu mallarının bölünebilir olmasıdır. Bölünemez özellikteki kamu mal ve hizmetleri için fayda-maliyet analizi yapılamaz. Fayda maliyet analizi oldukça kapsamlı ve zor bir çalışmadır. Bir yatırım projesinin ömrü boyunca sağlayacağı fayda ve maliyetler parasal olarak belirlenir ve karşılaştırılır. Yöneticilerin yarısına yakın kısmı fayda-maliyet analizi yaptıklarını belirtmişlerdir. Yöneticilerin bu ifadedeki fayda maliyet analizi kavramından neyi algıladıkları konusunda şüphe taşımakla birlikte tam anlamıyla yapılsa bile bu bakış açısıyla yaklaşım yatırım alternatiflerinin belirlenmesinde ve öncelikli olanların tespit edilmesi ve kaynakların daha ekonomik kullanılması açısından önemlidir.

Grafik 26. “Biriminizin hizmet sunumunda proje bazlı fayda maliyet analizleri yapılmaktadır.” ifadesine yöneticilerin verdiği cevapların dağılımı



27. “Bütçeye esas teşkil edecek faaliyetlerimizi maliyetlendirirken zorluklar yaşanmaktadır.” ifadesine yöneticilerin verdiği cevapların dağılımı

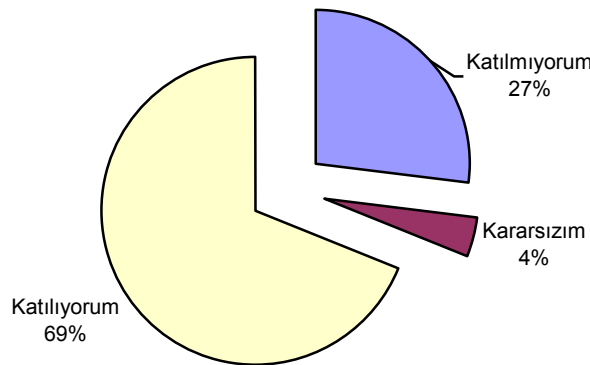
	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>		12	2	31	
<i>Yüzde</i>		27	4	69	

Yöneticilerin %69’u bütçeye esas teşkil edecek faaliyetlerimizi maliyetlendirirken zorluklar yaşanmaktadır.” ifadesine olumlu cevap vermişlerdir. %27’si karşı görüş bildirmiş, %4’ü ise kararsız olduğunu belirtmiştir.

İdarelerin yıllık olarak hazırladığı performans programının kaynak ihtiyacı genel yönetim giderleri, diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar ve faaliyetlerin maliyetinden oluşmaktadır. İdarelerin bütçelerini hazırlayabilmeleri için amaç ve hedeflerine ulaşmak için gerçekleştirecekleri faaliyetleri iyi bir şekilde ve detaylı olarak maliyetlendirmeleri gerekmektedir.

Faaliyetlerin maliyetinin belirlenebilmesi için girdi unsurlarının tespit edilmesi, planlanan çıktı düzeyine göre fiziki kaynak ihtiyacının belirlenmesi, kaynakların birim fiyatlarının belirlenmesi ve toplam maliyetin hesaplanması gerekmektedir. Ankete katılan yöneticiler tarafından idarenin yapacağı faaliyet ve projeleri bütçe yapılmadan evvel ayrıntılı bir şekilde analiz etmesi ve maliyet unsurlarını ortaya koyması oldukça zahmetli bir çalışma olarak değerlendirilmiştir.

Grafik 27. “Bütçeye esas teşkil edecek faaliyetlerimizi maliyetlendirirken zorluklar yaşanmaktadır.” ifadesine yöneticilerin verdiği cevapların dağılımı



28. “Yeni bütçeleme sistemimiz daha esnek yapıdadır” ifadesine yöneticilerin verdiği cevapların dağılımı

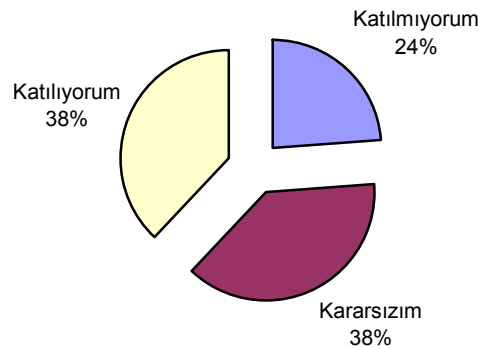
	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>		11	17	17	
<i>Yüzde</i>		24	38	38	

Ankete katılan yöneticilerin %38’i “Yeni bütçeleme sistemimiz daha esnek yapıdadır” ifadesine olumlu yanıt vermişlerdir. %38’i kararsız olduğunu belirtmiş, %24’ü ise olumsuz cevap belirtmiştir.

Performans esaslı bütçeleme yapısı gereği sonuç ve performans odaklı bir bütçeleme tekniğidir. Girdilere odaklanan ve mali yapıda sıkı bir girdi kontrolüne dayanan eski sistemimize göre esneklikler tanınmaktadır. İç denetçiler ve dış denetçiler tarafından yapılan denetim sürecinde harcama sonrası mali uygunluk denetimi ve performansın değerlendirilmesi söz konusudur. Uygunluk denetimi ve mali denetimde genellikle değişmez standartlar uygulanmakta iken performans denetiminde denetim konusunun, amacının, yöntemlerinin ve bakış açısının seçiminde daha fazla esneklik söz konusudur. Ancak performans denetimi de önceden belirlenen denetim standartları kapsamında ve uygulama rehberleri göz önüne alınarak gerçekleştirilir.

Yöneticilerin büyük bir kısmının söz konusu ifadeye “kararsızım” şeklinde görüş bildirmesi sistemin henüz oldukça yeni olmasından kaynaklanmaktadır.

Grafik 28. “Yeni bütçeleme sistemimiz daha esnek yapıdadır” ifadesine yöneticilerin verdiği cevapların dağılımı

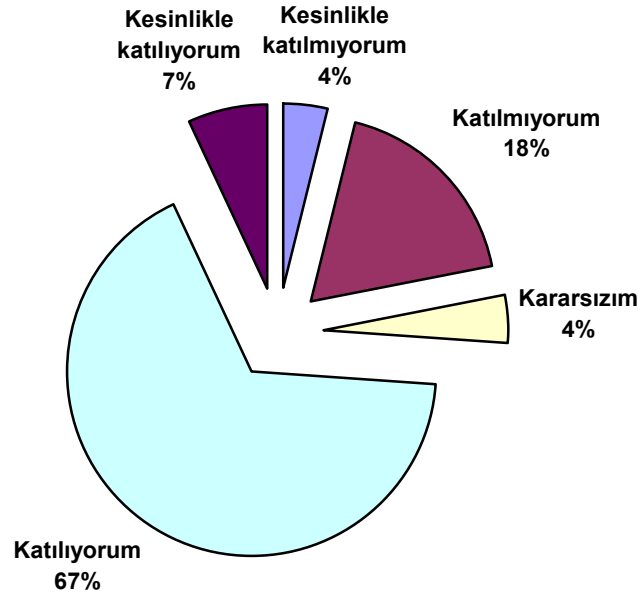


29. “Biriminiz hizmetlerinden yararlananlardan hizmetlerin kalitesi konusunda geri bildirimler alınmaktadır.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı

	<i>Kesinlikle Katılmıyorum</i>	<i>Katılmıyorum</i>	<i>Kararsızım</i>	<i>Katılıyorum</i>	<i>Kesinlikle Katılıyorum</i>
<i>Frekans</i>	2	8	2	30	3
<i>Yüzde</i>	4	18	4	67	7

Yöneticilerin %74’ü “Biriminiz hizmetlerinden yararlananlardan hizmetlerin kalitesi konusunda geri bildirimler alınmaktadır.” ifadesine olumlu yanıt vermişlerdir. %22’si ise ifadeye katılmamaktadır. Kamunun hizmetlerini sürekli iyileştirmesi, vatandaş odaklı çalışması, hedef kitlesini iyi analiz ederek ihtiyaca duyarlı hizmet sunumunda bulunması ve hizmet kalitesini arttırmasında hizmet sunumunda bulunanlardan geri bildirim alınması büyük önem taşımaktadır. Memnuniyet anketleri, odak grup toplantıları, kent konseyleri vb. mekanizmalarla kamunun hizmet kalitesini değerlendirmesi stratejik planların felsefesini oluşturan “sürekli iyileştirme” yolunda atılan adımları destekleyecektir.

Grafik 29. “Biriminiz hizmetlerinden yararlananlardan hizmetlerin kalitesi konusunda geri bildirimler alınmaktadır.” ifadesine yöneticiler tarafından verilen cevapların dağılımı



3.3. ARAŞTIRMA BULGULARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Bursa Büyükşehir Belediyesi şube müdürlerine yönelik hazırlanan ve uygulanan “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçelemeye Yaklaşım” anketine verilen cevaplar çerçevesinde yapılan değerlendirmede;

1. Stratejik planlama yaklaşımı ankete katılan yöneticilerin tamamına yakın bir kısmı tarafından kamu yönetim sistemi için faydalı ve önemli bir çalışma olduğunu belirtmiştir.
2. Stratejik planlamanın vatandaşlar, kurum çalışanları ve kurumun kendisi için faydalı bir çalışma olduğu vurgulanmıştır.
3. Stratejik planlama ile hizmet kalitesinin ve birimlerin performansının arttığı belirtilmiştir.
4. Stratejik planlama yapabilmek için kurumda insan kaynakları açısından yeterli kapasitenin olduğu, bilgi ve donanım açısından yeterli altyapının var olduğu belirtilmiştir.
5. Yöneticilerin sadece küçük bir bölümü stratejik planlamanın zaman kaybına sebep olduğu ve kırtasiye yükü getirdiği ifade etmiştir.
6. Kurumdaki yöneticiler kamuda stratejik planlama yaklaşımını desteklemekte ve çalışmalarına katkı verdiğini ifade etmektedirler. Öte yandan kurumdaki stratejik planlama çalışmalarına isteklilik konusunda yöneticilerin büyük bölümü kararsız kalmış ve bir bölümü de istekliliğin bulunmadığını belirtmiştir. Kurumda stratejik planlama çalışmalarına istekliliğin bulunmamasının pek çok sebebi olabilir. Bu sebepler; stratejik planlama sürecinin kuruma sağlayacağı faydaların tüm personel tarafından tam olarak algılanmaması, sadece yasal bir gerekliliği yerine getirmek üzere yapılması, eğitim çalışmalarının yetersizliği, üst yönetimin motivasyon sağlayacak girişimlerde bulunmaması olabilir. Kurumdaki isteksizliğin sebeplerinin ayrıntılı bir şekilde araştırılması uygun olacaktır.
7. Kurumda stratejik planlama yapma kapasitesini geliştirmek amacıyla eğitim çalışmalarının yapılması gerektiği ortaya çıkmıştır. Yönetici ve diğer personele yönelik eğitim ihtiyacı bulunduğu, yasal mevzuat ve performans esaslı bütçeleme ile ilgili sistemli ve planlı eğitimlerin düzenlenmesi gerekmektedir.

Stratejik planlamanın kuruma yapacağı katkılar, planlı yönetimin önemi, yeni mali yönetim sistemimiz, yasal çerçeve, stratejik plan hazırlama süreci hakkında eğitim çalışmaları düzenlenmesi ve tüm personelin bu eğitimleri alması sağlanmalıdır. Eğitim çalışmaları personelin motivasyonunu ve kurumdaki stratejik planlamaya istekliliği arttıracaktır.

8. Yöneticilerin büyük çoğunluğu stratejik plan hazırlanırken paydaşların ve personelin görüşlerinin alındığını ifade etmişlerdir. Stratejik planlamanın sadece belli bir grup tarafından değil personelin tümünün görüşleri alınarak hazırlanması uygun bir yaklaşımdır.
9. Yöneticilerin büyük bölümü plan hazırlanırken paydaşların görüşlerinin alındığını ve paydaşların görüşlerini almanın kurum için faydalı olduğunu belirtmişlerdir. Bu kamu yönetimimiz açısından oldukça önemli bir yaklaşımdır. Kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşın ve diğer paydaş gruplarının taleplerine duyarlı bir yaklaşımla planlama yapılması uygulamada başarı faktörünü arttıracaktır.
10. İnsan kaynakları yönetiminde çok temel bir konu olan personelin performansının ölçülmesi konusunda sistematik bir çalışma ve modelin olmadığı ortaya çıkmıştır. Yöneticilerin büyük çoğunluğu personelin performans değerlendirmesinin yapılmadığını belirtmiştir. Kurumda sürekli gelişme ve iyileştirmenin yapılabilmesi, az çalışanla çok çalışanın ayrılması, motivasyonun sağlanması, terfi ve iş rotasyonlarında temel oluşturması açısından sistematik bir performans değerlendirme sisteminin uygulanması gerekmektedir.
11. Yöneticilerin yarıya yakını birimlerinin performansını yeterince ölçemediklerini belirtmektedirler. Yeni kamu yönetimi sistemimiz sonuç ve performans odaklı bir sistemdir. Sistemin başarıyla uygulanabilmesi için performans değerlendirme kilit bir rol oynayacaktır. Bu sebeple hem personel performanslarının hem de birim performanslarının sürekli izlenmesi ve değerlendirilmesi ve konuyla ilgili kurumun ihtiyaçlarına uygun bir model geliştirilmesi gerekmektedir.
12. Yöneticilerin büyük bir kısmı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve diğer mevzuatla ilgili yeterli bilgilerinin olmadığını belirtmişlerdir.

Kurumda ayrıntılı bir eğitim ihtiyacı tespit çalışması yapılması ve bu ihtiyaca yönelik eğitimlerin planlanması gerekmektedir.

13. Yöneticilerin büyük çoğunluğu hizmet sunumunda buldukları kurum ve kişilerden hizmetlerinin kalitesi konusunda geri bildirim aldıklarını belirtmişlerdir. Bu da kurumun hizmet kalitesinin iyileştirilmesi ve vatandaş memnuniyetinin sağlanması açısından olumlu bir yaklaşımdır.

Sonuç olarak stratejik planlama çalışmalarının kurumun kendi bünyesinde kendi insan kaynakları potansiyeli ile hazırlandığı tespit edilmiştir. Stratejik planlamanın kamu yönetimi için gerekli ve faydalı bir çalışma olduğu ortaya konmuş, insan kaynakları kapasitesinin geliştirilmesi gerektiği ortaya çıkmıştır. Kurumun kendi özelliklerine uygun bir şekilde tasarladığı kurumun, birimlerin ve personelin performansını sürekli ve sistematik bir şekilde ölçtüğü ve değerlendirdiği bir “performans değerlendirme sistemi” kurulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

3.4. BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ STRATEJİK PLANININ (2010-2014) İNCELENMESİ

Bursa Büyükşehir Belediyesi 2010-2014 yıllarını kapsayan stratejik planını Mart 2009’da gerçekleştirilen yerel seçimlerin ardından Mali Hizmetler Daire Başkanlığı’na bağlı Strateji Geliştirme Şube Müdürlüğü liderliğinde organizasyon şemasında yer alan birimlerin eşgüdüm ve koordinasyonu ile hazırlanmıştır. Söz konusu plan Ek-2’de yer almaktadır. Bu çalışmada şu ana kadar sunulan bilgiler çerçevesinde stratejik planın genel bir değerlendirmesi yapılacaktır.

Bursa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı(2010-2014) kurumun en üst yönetici olan Büyükşehir Belediye Başkanının sunumu ile başlamaktadır. Sunumda çalışmanın amacı, yöntemi, kullanılan kaynaklar, geleceğe ilişkin hedefler ve çalışma ilkeleri belirtilmektedir. Üst yöneticinin sunumunun ardından stratejik planlama ekibinin sunumu yer almaktadır. Bu sunumda da öncelikle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik yönetim anlayışına geçmesi hedeflendiği, günlük sorunların çözülmesi ve geçmişin denetlenmesi yaklaşımı yerine, geleceğin planlanması ve sonuç odaklı bir yönetim yaklaşımının

benimsenmesi öngörüldüğü belirtilmiş ve yerel yönetimleri ilgilendiren yasal çerçeveden bahsedilmiştir.

Stratejik planın giriş bölümünde kullanılan yöntemden bahsedilmektedir. Bu metodolojide Bursa Büyükşehir Belediyesinin geleceğe yönelik amaç ve hedeflerinin, tüm paydaşları kapsayacak bir yaklaşım içinde, iyi yönetim ilkeleri doğrultusunda oluşturulması, stratejik planlama çalışmalarında temel prensip olarak benimsendiği, yapılan anket çalışmaları ve toplantılarla alınan iç ve dış paydaşların görüş, öneri, eleştiri ve beklentileri çalışmalara önemli girdiler sağladığı ortaya konulmuştur. Odaklanılan 13 alanda odak alanı lideri olan birimlerin ilgili paydaşlar ile toplantılar yaptığı ve 2010 – 2014 yılları arasında gerçekleştirilecek çalışmalara ilişkin 28 stratejik amaç ve 128 stratejik hedef belirlendiği belirtilmektedir.

Çalışmanın Belediye Başkanı ve Meclis'e sunulmadan evvel değerlendirmesini yapacak olan Stratejik Planlama Kurulu'nun genel sekreterlik ve daire başkanlarından oluştuğu çalışma ekibinin de her daire başkanına bağlı görev yapan bir şube müdürünün sorumlu olarak belirlenmesi ile meydana geldiği tespit edilmektedir.

Çalışmanın amacı, yöntemi ve iş akışı belirtildikten sonra mevcut durum değerlendirmesi aşamasına geçilmiştir.

Planın mevcut durum değerlendirmesi dış çevre ve iç çevre olarak ikiye ayrıldığı dış çevrede coğrafi konum, demografik yapı, eğitim, sağlık, turizm, ulaşım ve trafik gibi sektörel başlıklarda ele alındığı görülmüştür.

Yerel yönetimlerin yapısı gereği vatandaşlara en yakın yerde hizmet sunan organizasyonlar olarak şehirlerimizin gelişmesinde, kalkınmasında, sağlıklı büyümesinde, bireylerin yaşam kalitesinin artırılmasında, vatandaşın ihtiyaçlarına duyarlı çözümler ortaya koyabilecek yegane kurumlardır. Bu sebeple kentlerimizin geleceğine yön verecek stratejik planların kapsamlı ve altyapısı sağlam bir şekilde hazırlanması uygun olacaktır.

Stratejik planlamadaki öngörülerin ve hedeflerin sağlıklı yapılabilmesi için mevcut durum değerlendirmesi hayati önem taşımaktadır. Mevcut durum değerlendirmesinin iki bölüme ayrılarak öncelikle mevcut durum tespitlerinin yapılması

ardından belli standartlar çerçevesinde analiz edilmesi gerekmektedir. Stratejik planlamada yer alacak hedeflerin güncel, doğru ve ölçülebilir olması için mevcut durum tespiti de somut verilere dayanan, kentin dinamiğini oluşturan sektörler temelinde ayrıntılı ve mekansal yapılması gerekmektedir.

Bursa Büyükşehir Belediyesi stratejik planı “mevcut durum değerlendirme” bölümü incelendiğinde;

Sadece mevcut durumun tespit edilmeye çalışıldığı ancak yasal standartlar çerçevesinde herhangi bir analiz çalışmasının yapılmadığı görülmektedir. Örneğin sağlık sektöründe yataksız tedavi veren sağlık kurumlarının sayısı verilmiş ancak bunların yeterli olup olmadığına ilişkin herhangi bir analiz yapılmamıştır. Keza eğitim sektöründe okul öncesi, ilköğretim ve lise eğitim kurumlarının sayısı ve öğrenci sayıları verilmiş ancak derslik başına düşen öğrenci, öğretmen başına düşen öğrenci vb. göstergeler ışığında eğitim sektöründe “nerede” olduğumuzu ortaya koyacak analizler yapılmamıştır. Yasal çerçevede eğitim ve sağlık sektörü yerel yönetimlerin sorumluluk alanına girmemektedir. Bu sebeple yeterli bilgi olmadığı ve analize ihtiyaç duyulmadığı savı öne sürülebilir. Ancak sorumluluk alanını ilgilendiren demografik yapı, ulaşım, turizm gibi diğer sektörel başlıklarda da durumun aynı olduğu tespit edilmiştir.

Mevcut durum dış çevre değerlendirmesi bölümü kapsamında analiz edilmesi gereken ve yerel yönetimlerin asıl sorumluluk alanında bulunan başka sektörler de bulunmaktadır. Bu sektörler başta konut, yeşil alanlar, spor alanları, kültürel miras, ticaret, sanayi, istihdam, sosyal hizmetler vb. sektörlerdir. Bu sektörlerle ilişkin mevcut durum tespitlerinin ve analizlerinin de bulunmadığı görülmektedir.

Stratejik planlamanın mevcut durum değerlendirmesinde organizasyon olarak “Neredeyiz” sorularına cevap aranması gerekmektedir. Bu soruların cevaplanmasının ardından ancak “nereye varmak istiyoruz” sorusuna cevap verilebilir. Bu sebeple mevcut durum tespiti ve analizlerinin güncel, doğru, sektörel bazda, mekansal ve detaylı yapılması ve bu çalışmalara uzun bir süre ayrılması gerekmektedir. Aksi takdirde yapılacak çalışma sonucunda üretilen çıktı bilimsel bilgilere dayanan ve sağlam gerekçeleri olan bir plan niteliği taşımayacaktır.

Öneri olarak; stratejik planlama çalışmalarının ulusal düzeyde sorumlusu olan Devlet Planlama Teşkilatı'nın bu konuda kurumların kapasitesini geliştirmesi, iyi uygulama örneklerini ortaya koyması ve rehberlik etmesi yerinde olacaktır. Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan “Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu'nun” kuruluşların “mevcut durum değerlendirmesine” yönelik ileri sürdüğü metot yerel yönetimler açısından oldukça yetersiz olduğu görülmektedir. Kurumların stratejik planlama yapma konusunda başvurdukları önemli kaynaklardan biri olan bu kılavuzda mevcut durum analizi yapma konusunda SWOT Analizi tekniği önerilmektedir. Ancak yerel yönetimlerin şehirlerimizde hizmet sunumunda buldukları alanlara ilişkin sektörel mevcut durum tespiti ve analizine ilişkin yöntemler kılavuzda yer almamaktadır.

SWOT Analizi kurumsal yapının içinde bulunduğu dış çevrenin ve kendi iç çevresinin mevcut durum analizidir yani kurum bazlı analizdir. SWOT Analizi mevcut durum tespitlerinin ve analizlerinin yapılmasının ardından yapılacak olan ve kurumun stratejilerini belirlemesinde bir araç olarak kullanabileceği bir analiz metodudur. SWOT Analizinin konut, ulaşım, planlama, sağlık, eğitim vb. sektörlerde yapılacak mevcut durum analizlerinin yerine koyulması yerel yönetimlerin stratejik planlarında sıkça karşılaşılan yanlış bir uygulamadır. Yerel yönetimlerin sorumluluk alanına giren şehirlerimizde yapılacak stratejik planlamalara ilişkin yeni bir rehber hazırlanması ve yukarıda bahsedilen sorunlara çözüm olacak bir sistematik yaklaşım içermesi uygun olacaktır.

Bursa Büyükşehir Belediyesi stratejik planında mevcut durum değerlendirmesi bölümünün ardından paydaş analizi ve yapılan çalışmalar yer almaktadır. Paydaş analizi kapsamında iç ve dış paydaşlar belirlenmiş ve bu gruplara yönelik anket çalışmaları yapılmıştır. Planlama yöntemi olarak odak alan bazında paydaş toplantıları yapılarak paydaşların görüş ve önerileri plana aktarılmıştır. Kamu yönetimimizin hesap verebilirlik, saydamlık, katılımcılık gibi iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde faaliyetlerini yerine getirmesi ve planın uygulama şansını arttırmak açısından uygulanabilir metot oldukça başarılı ve önemlidir.

Burada üzerinde durulması gereken diğerk bir nokta da yasal mevzuatımızda stratejik plan yapma süresinin altı ay gibi bir süreyle sınırlandırılmış olmasıdır. Altı aylık bir süre ayrıntılı durum tespitlerinin ve analizlerinin yapılması bu çalışmaların paydaşlara sunulması, amaç ve hedeflerin mevcut durum analizleri ışığında paydaşlarla birlikte hazırlanması için oldukça kısa bir süredir. Bu sürenin bir yıla çıkarılması ya da stratejik planlamanın mevcut durum tespiti ve analizi çalışmasının yerel seçimlerden altı ay evvel başlatılması, yeni yönetim başa gelene kadar mevcut durum değerlendirmesinin yapılması ve bunun ilgili yönetmelik ve genelgelerle yasal zemine oturtulması uygun olacaktır. Bu uygulama yeni yönetim içinde işlere süratle başlanması ve genel değerlendirmenin hızla yapılması için önemli bir adım olacaktır.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik planında mevcut durumun değerlendirilmesi ve paydaş analizinin ardından odak alanlar belirlenmiş ve belirlenen 13 odak alanda stratejik amaçlar ve stratejik hedefler paydaşların da katılımıyla oluşturulmuştur. Stratejik hedeflere ulaşabilmek amacıyla plan döneminde yapılacak olan faaliyetler sıralanmış ve bütçeye esas teşkil edecek olan faaliyetlerin maliyetlerinin tespit edilmesi çalışması yapılmıştır. Büyükşehir Belediyesi birimleri tarafından katılımcı bir yöntemle yapılan stratejik plan Stratejik Plan Kurulu'na sunulmuş ardından kurulun uygun görüşüyle Başkanlık Makamı'na arz edilmiştir. Başkanlık Makamı'nın görüşleri doğrultusunda uygun görülen plan öncelikle Belediye Encümeni'ne ardından da Belediye Meclisi'ne sunulmuş ve onaylanarak yürürlüğe girmiştir.

Mevcut yasa, yönetmelik ve hem DPT hem de Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan rehberler çerçevesinde incelendiğinde Bursa Büyükşehir Belediyesi strateji planının kamuda iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde, planlı, etkin, etkili, verimli, bir yönetim anlayışına uygun olarak hazırlandığı tespit edilmiştir. Sistemin en önemli üç bileşeni olan Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporunun yeni mali yönetim sistemimizin işaret ettiği ilkeler çerçevesinde hazırlandığı ve ilgili kurumlara sunulduğu belirlenmiştir. Burada anket çalışmasında da vurgulanan insan kaynakları kapasitesinin geliştirilmesi, eğitim ihtiyacının tespit edilip gerekli kaynağın ayrılması ve performansa dayanan denetim mekanizmasının kurumun ihtiyaçlarına uygun olarak yerine getirilmesi gerekmektedir.

Bununla beraber yerel yönetimlerde stratejik planlamaya ilişkin mevzuat ve rehberlik hizmetlerinde geliştirmeye açık alanlar olduğu belirlenmiştir. DPT tüm kurumlar için ortak bir rehber hazırlayarak stratejik plan yapma çerçevesini oluşturmuştur. Yerel yönetimlere ilişkin stratejik planlama çalışmalarında birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi şehir boyutunun yani mekan boyutunun da içinde yer aldığı “mekansal stratejik plan” kavramının ele alınması uygun bir yaklaşım olacaktır.

Böylelikle, mevcut durum tespitlerinin yalnızca kurumsal bazda değil aynı zamanda kent bazında sektörel ve ayrıntılı olarak yapılması ve sorunların ortaya konularak bu sorunlardan hareketle ölçülebilir hizmet hedeflerin oluşturulması sağlanabilecektir.

SONUÇ

Dünyada son 20 yılda yaşanan kamu yönetim sistemindeki reformlar paralelinde 2000'li yıllardan bu yana ülkemiz kamu yönetiminde de köklü değişiklikler gerçekleştirmiştir. Kamu yönetimi reformu en çok mali yönetim sistemimizdeki değişiklikler ile etkisini göstermiştir. Kamu yönetimindeki mali ve idari sorunlar, artan yolsuzluklar, ekonomik krizler, bütçe açıkları, küreselleşen dünyada bilgi toplumuna geçiş ve toplumun artan talepleri karşısında kamu kurumları üretimden yönetime geniş bir perspektifte yeni yönetim modelleri aramaya başlamışlardır.

Kamuda ortaya konan yeni yönetim modellerinin ortak amacı sunulan hizmetlerin kalitesinin artırılması, yerel ihtiyaçlara duyarlı hizmet planlaması, şeffaflığın, katılımcılığın, hesap verebilirliğin ve kamu kaynaklarının etkin kullanımının sağlanmasıdır.

Kamu yönetim sistemimizde yaşanan değişim çerçevesinde, orta vadeli harcama çerçevesi, yukarıdan aşağıya bütçeleme, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, hesap verebilirlik, saydamlık, etkinlik, etkililik, ekonomiklik, iç kontrol, iç denetim gibi kavramlar kamu yönetimi gündemine girmiştir.

Kamu mali yönetim sistemimize giren bu kavramlardan en önemlisi stratejik planlamadır. Bu kavram kamu yönetimi reformunun odağında yer almaktadır. Stratejik planlamanın amacı yönetim kalitesinin gelişmesi yönünde idari kültürün değişimidir. Bu yöntemde stratejik bir bakış açısı ile kamu kesimindeki değişimin yönünün çizilmesi uzun vadeli bir program geliştirilmesi ve uygulanması amaçlanmaktadır. Bunun başarıya ulaşması stratejik planlamanın uygulamadaki kapsamı ve içeriği ile belirlenecektir. Stratejik planlar kanuni yükümlülüğün yerine getirilmesi amacıyla hazırlanan bir belge olabileceği gibi, bir süreç ve kapsamlı bir kurumsal dönüşümün aracı olarak kullanılabilir.

Kamu kesiminde stratejik planlamaya ve performans esaslı bütçelemeye yaklaşım ve sürecin daha iyi anlaşılabilmesi için çalışmanın üçüncü bölümünde Bursa Büyükşehir Belediyesi yöneticileri ile bir anket çalışması yapılmış ve sonuçları değerlendirilmiştir.

Araştırma sonuçlarına göre Bursa Büyükşehir Belediyesinde;

1. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme çalışmalarına ilişkin eğitim ihtiyacı bulunmaktadır. Kurumların bu ihtiyacı tespit edip eğitim çalışmalarına yeterli kaynağı ayırmaları ve yöneticilerden diğer çalışanlara kadar tüm personelin bu eğitimleri alması sağlanmalıdır. Kapasite geliştirme oldukça maliyetli bir çalışmadır. Yerel yönetim kurumlarını dikkate aldığımızda eğitim ihtiyacının giderilmesi için il özel idareleri veya Büyükşehir Belediyeleri böyle bir kaynağa sahip olabilecekken diğer belediyelerin bu maliyetin altından kalkması mümkün görülmemektedir. 50.000 nüfusun üzerinde tüm belediyelerde bu çalışmaların yürütülmesi zorunludur. Bu sebeple Devlet Planlama Teşkilatı ve Maliye Bakanlığı'nın işbirliği içerisinde eğitim çalışmaları düzenlemesi ve bu eğitimlerin süreklilik arz etmesi faydalı olacaktır.
2. Stratejik planlama sürecinin başarıya ulaşmasındaki en önemli faktör üst yönetimin konuyu sahiplenmesidir. Üst yönetim tarafından sahiplenilmeyen bir planlama süreci alt kademelerde de motivasyonu ve istekliliği azaltacaktır. Konunun ulusal düzeyde sahipleri olan kurumların diğer kamu kurum ve kuruluşların üst yöneticilerine yönelik konunun önemini ve kapsamlılığını vurgulayan bilgilendirme çalışmaları yapmaları süreci kolaylaştıracaktır.
3. Personelin konuya motivasyonu sürekli yüksek tutulmalıdır. Bu oldukça zor bir iştir. Eğitim çalışmalarının genele yayılması bunu sağlamada destek olabilir.
4. Planlama ve bütçeleme belli bir birimin sorumluluğunda görülmemeli tüm birimlerin ve personelin sürece aktif katılımı sağlanmalıdır.
5. Performans kültürü ve değerlendirme sistemi geliştirilmelidir. Yeni mali yönetim sistemimiz sonuç ve performans odaklı bir sistemdir. Girdi kontrolleri yumuşatılarak esneklik sağlanmakta bununla beraber çıktılara ve sonuçlara odaklanılmaktadır. Sistemin doğru işleyebilmesi için kurumun ihtiyaçlarına uygun bir performans denetim sistemi geliştirilmelidir. Büyük ölçekli kamu kurum ve kuruluşlarında performans denetimi yapmak oldukça

zor ve karmaşık olacaktır. Bu sebeple performans bilgi sistemlerine yatırım yapılması ve sağlam bir altyapının hazırlanması sistemi daha hızlı çalışır hale getirecektir. Kamuda bu bilgi sistemlerin oluşturulması Sayıştay tarafından yapılacak dış denetimlere de kolaylık sağlayacaktır.

6. Stratejik planlama çalışmalarına paydaşların katılımını sağlamak temel ilkelerden biridir. Paydaş katılımının derecesi ve yöntemi önemlidir. Bu katılım, planın kurum tarafından hazırlanmasının ardından paydaşlara bilgilendirme yapılarak sağlanabileceği gibi planlama kararlarının birlikte üretilmesi amacıyla bir dizi çalışma toplantıları yapılarak da sağlanabilir. Paydaş katılımının derecesi üst yönetimin katılımcılık ilkesi ve yönetim kavramına bakış açısı yakından ilgilidir. Kamu yönetiminde alınan kararlara paydaşların katılımının en üst seviyede sağlanması demokrasinin ve çağdaş kamu yönetimi anlayışının gereğidir. Paydaş katılımı kurumun strateji planının uygulama şansını da artıracaktır. Kamu kurum ve kuruluşları sivil toplum kuruluşlarının niteliğinin ve niceliğinin artması için destekleyici çabalarda bulunmalıdırlar. Sivil toplum kuruluşları ve diğer paydaş kurumlara açık ve doğru bir bilgi akışı ile bu aktörlerden kurum çalışmalarına beklenen katkıyı çoğaltacaktır.

Bursa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı incelendiğinde planın 5018 nolu KMYKK ve kanunun ardından yürürlüğe giren yönetmelik ve rehberlerde yer alan esaslara uygun olarak hazırlandığı tespit edilmiştir. Sistemin ana unsurları olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet planlarının çıktısı ve sonuç odaklı bir anlayışla hazırlandığı ve bütçelendirilmesinin buna uygun yapıldığı belirlenmiştir. Stratejik planda kurumsal mevcut durum değerlendirmesi yapılmış ve buna göre misyon, vizyon ve ilkeler tüm personelin katılımıyla oluşturulmuştur. Kurumun hizmet alanlarına ilişkin odak alanlar oluşturularak bu odaklara ilişkin stratejik amaç, hedef ve performans hedef ve göstergeleri belirlenmiştir. Odak alanlardan sorumlu birimler belirlenerek bu birimlerin organize edeceği tüm paydaşların planlama sürecine katılması için paydaş toplantıları yapılması sağlanmıştır. Stratejik planlamanın ardından yıllık olarak hazırlanan performans programlarıyla öncelikler belirlenmekte ve bu önceliklere uygun faaliyetlerin maliyetleri tespit edilerek bütçe oluşturulmaktadır. Performans denetimi

konusunda sistematik bir yaklaşım sağlayacak “iç kontrol eylem planı” çalışmalarına da Şubat 2010 itibarıyla başlanmıştır.

Planın tamamı incelendiğinde; ülkemizde stratejik planlama tecrübesinin az olması ve bu işte bizden daha tecrübeli olan gelişmiş ülkelerden iyi uygulama örneklerinin henüz yeterince incelenmemiş olması sebebiyle çalışmaların ulusal düzeyde sorumlusu olan kurumlar tarafından yayımlanan rehberlerde geliştirmeye açık alanlar olduğu tespit edilmiştir.

Söz konusu eksiklikler;

Kamu kurumlarında stratejik plan çalışmalarına yön vermek üzere DPT tarafından hazırlanan “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” tüm kamu kurum ve kuruluşlarında kurumsal stratejik planların hazırlanması için yol gösterici bir belge niteliğindedir. Kılavuz hazırlanırken tüm kamu kurumları için kurumsal stratejik plan üretim sürecinde uyulması gereken adımlar anlatılmaktadır. Burada eksik olan nokta yerel yönetimlerin diğer kamu kurumlarından ayrıldığı nokta olan yapılan hizmetlerin mekansal boyutunun da olduğu noktasıdır.

Bu sebeple; yerel yönetimlerde uygulanacak stratejik planlama modeli “mekansal stratejik plan” anlayışını kapsayan bir model olarak geliştirilmelidir. Ancak bu şekilde kamu yönetimi reformunun amaçlarından biri olan yerelleşmenin artması, vatandaşların taleplerine daha fazla cevap verme ve vatandaşların ihtiyaçlarına duyarlı bir stratejik plan yapma olanaklı olacaktır.

Kılavuzda mevcut durum değerlendirmesi çalışmasının SWOT metodu ile yapılması önerilmektedir. SWOT metodu kurumsal iç çevre ve dış çevrenin değerlendirildiği; kurumun güçlü ve zayıf yönlerinin ve çevresel tehdit ve fırsatların ortaya konduğu bir çalışmadır. Bu yönüyle kurumun stratejilerini belirlerken mutlaka başvurması gereken bir analiz tekniğidir. Ancak şehirlerimiz yöneten yerel yönetimlerimizin hizmetlerini üretirken sadece kurumsal mevcut durum değerlendirmesi yapması yeterli değildir. “Mekansal Stratejik Planlama” yaklaşımı ile sözü edilmeye çalışılan modelin amacı; yerel yönetimlerin sorumlu olduğu hizmet sektörlerinde mevcut durum tespit ve analizlerinin şehir, ilçe, mahalle gibi düzeylerde

ayrıntılı olarak yapılması, sorunların tespit edilmesi ile yasal standartlar ve SWOT Analizi bulguları çerçevesinde stratejik amaç ve hedeflerini belirlemesi gerektiğidir. Örneğin bir yerel yönetim yeşil alan ve rekreasyon odak alanında stratejik amaç ve hedefini belirlerken öncelikle sorumluluk alanında yer alan mahallelerde kaç metrekare yeşil alan bulunduğunu ve kişi başına düşen yeşil alan miktarını tespit etmek ve ardından yasalarda verilen standartlar ve SWOT Analizi ile ortaya koyduğu kısıtlar çerçevesinde stratejik amaç ve hedefini sayısal ve ölçülebilir olarak belirlemesi gerekmektedir. Stratejik planlama çalışmalarının ülkemizdeki sorumlu kuruluşu DPT'nin şehirlerimizin sahipleri yerel yönetimlere ilişkin mekansal boyutu ve analizleri içine alan yeni bir stratejik planlama metodu geliştirmesi uygun olacaktır.

Bir diğer konu stratejik planlama çalışmalarının süresinin darlığıdır. Konut, yeşil alan, ticaret, sanayi, spor, kültür, eğitim vb. sektörel analiz çalışmalarının yapılması ve katılımcı bir metotla stratejik planın üretilmesi oldukça vakit alıcı bir iştir. Altı ay gibi bir sürede tüm bu altyapı çalışmalarının yapılması mümkün görünmemektedir. Stratejik planlama çalışmalarının bir yıl gibi bir zamana yayılması daha uygun olacaktır.

5018 nolu KYMKK ve ardıl düzenlemeler ile çerçevesi çizilen stratejik plana dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi ile kamu yönetimi sistemimizde oldukça kapsamlı bir değişiklik gerçekleştirilmiştir. Bu değişikliklerin kamu kurum ve kuruluşları tarafından öğrenilmesi ve benimsenmesi zaman alacak bir süreçtir. Bu sürecin hızlandırılması ancak üst yöneticiler ve personel tarafından sürecin sahiplenilmesi ile mümkün olabilecektir.

KAYNAKLAR

2009/29 sayılı Resmi Gazete, Orta Vadeli Mali Plan, 2010–2012, 18 Eylül 2009

Aksaraylı, Mehmet; Egeli, Haluk, Tüğen, Kamil, Stratejik Planlamaya Dayalı Performans, Esaslı Bütçeleme Sisteminin Etkinliğinin Belirleyicileri: Türkiye’deki Kamu Kurumlarının Analizi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2007, Sayı 3, s. 313

Aktan Coşkun Can, Tüğen Kamil, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Editör: Coşkun Can Aktan) Ankara, Seçkin Yayınları, 2006, s.206

Aktan, Coşkun Can, Çoban Hilmi, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Editör: Coşkun Can Aktan) Ankara, Seçkin Yayınları, 2006, s. 19

Altay, Asuman; Kaplan, Ersin, “Türkiye’de Performansa Dayalı Yönetim Uygulamasına Geçiş ve IMF’nin Rolü”, Maliye Dergisi, sayı 151, 2006, s.4

Andrews Kenneth, *The Concept of Corporate Strategy*, (Şirket Stratejisi Kavramı), 2. Baskı (1980), s.18-19.

Arslan, Murat, “Orta Vadeli Harcama Sitemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği” Sayıştay Dergisi, Sayı 54, Ankara, s.3.

Atiyas, İzak ve Şerif Sayın, Devletin Mali ve Performans Saydamlığı, Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV Yayınları, İstanbul, 2001, s.31

Benjamin L. Crosby, Stakeholder Analysis: A Vital Tool for Strategic Managers (Paydaş Analizi: stratejik idareciler için hayati öneme sahip bir Araç), Technical Notes, A publication of USAID’s Implementing Policy Change Project, No.2 March 1991 s.1-3.

Blackerby Phillip, *Armed Forces Comptroller* magazine, vol. 39, no.1 (Winter 1994),s.23-24.

Can, T., Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1996, ss. 15-16

Carter McNamara, Basics of Developing Mission, Vision and Values Statements (Miyon, Vizyon ve Değerler Bildirimlerinin Temelleri), Authenticity Consulting, LLC. 1997-2008, http://www.managementhelp.org/plan_dec/str_plan/stmnts.htm#anchor522740, 7 Ocak 2010

Cura, Serkan, “Türkiye’de Mali Saydamlığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama:Analitik Bütçe Sınıflandırması”, 2003, www.bayar.edu.tr

Currstine, Teresa, Performance Information In The Budget Process: Results of The OECD 2005 Questionnaire, OECD Journal on Budgeting – Volume 5, glossary, s. 129-131

Çataloluk Cuma, Sıfır Tabanlı Bütçe Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı.16, Aralık 2006, Konya, s.231

Devlet Planlama Teşkilatı, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, <http://www.sp.gov.tr/documents/SP-Kilavuz2.pdf>, 14 Ocak 2010, ss.5.

Diamond, Jack, “From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies”, IMF Working Paper, WP/03/169, 2003, s.4

Ekiz, Cengiz ve Ali Somel, “Türkiye’de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi”, A.Ü. SBF-GETA Tartışma Metinleri, No.81, Ocak 2005, s.1.

Elizabeth Frizsell, Mary O’Brien, Lynda Arnold, Strategic Planning for Child Welfare Agencies (Çocuk Sağlık Kurumları için Stratejik Planlama), National Child Welfare Resource Center for Organizational Improvement Edmund S. Muskie School of Public Service University of Southern Maine, Ocak 2004, ss.3.

Erkan Volkan, Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara, 2008, s.42

Erüz, Ertan, “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 20. Türkiye maliye sempozyumu, Pamukkale Üniversitesi, 2005 s.61

Gouillart, F. (1995, May-June). The day the music died. Journal of Business Strategy, 16 ? 3, s. 14-20., http://intranet.onec.go.th/world_ed/history.html

Hakan Dilmen, Faaliyet Raporları, Sunum, 2007, Maliye Bakanlığı

Hax, A. C. ve Majluf, N. S., The Strategy Concept and Process, A Pragmatic Approach (Kavram ve Süreç Stratejisi, Pragmatik bir Yaklaşım), Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1996, s.14.

Janet Shapiro, Strategic Planning Toolkit (Stratejik Planlama Araç Kiti), <http://www.civicus.org/new/media/Strategic%20Planning.pdf>, ss.28.

John A. Pearce ve Fred David, “Corporate Mission Statements: The Bottom Line”, Academy of Management Executive, 1987, Vol 1 No.2, ss.109.

Kamuda Stratejik Yönetim, Devlet Planlama Teşkilatı, <http://www.sp.gov.tr/mevzuat.html>, 15 Ocak 2010.

Karaaslan Ersin, Kamu Mali Yönetimi ve Mali Raporlama, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Editör: Coşkun Can Aktan) Ankara, Seçkin Yayınları, 2006,

Karagöz, Nalan, Stratejik Plan ve Performans Programı Sunumu, 2007

Kerimoğlu, Baki, “Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sisteminin Mali Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğuna Katkıları”, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Editör: Coşkun Can Aktan) Ankara, Seçkin Yayınları, 2006,

Koç, Şengül; IŞIK, Hüseyin; HANÇER, Selcen; Rençber, Ali, Performans Programı Hazırlama Süreci Sunum, Antalya, 2009

Köktaş, M. Emin. “Toplumsal Değerler, Hukuk Devleti ve Demokrasi” Türk İdare Dergisi, yıl 73, sayı 430. (Mart 2001), s. 71–88

Michael J. Allison, Jude Kaye, Strategic planning for nonprofit organizations: a practical guide and workbook, John Wayne & Sons, 2. Baskı, 2005 – ss.86.

Mintzberg, H., The Fall and The Rise of Strategic Planning (Stratejik Planlamanın Yükselişi ve Düşüşü), Harvard Business Review, January-February 1994, s.108-114

Mission Statements & Vision Statements: Unleashing the power of purpose (Misyon ve Vizyon Bildirimleri: Amacın gücünü açığa çıkarmak), http://www.mindtools.com/pages/article/newLDR_90.htm, 12 Ocak 2010.

Nickols Fred, Strategy: Definitions and Meaning (Strateji: Tanımlar ve Anlamlar), 2000, http://home.att.net/~nickols/strategy_definition.htm, 13 Ocak 2010.

OECD, Public Sector Modernisation: Governing for Performance, OECD Policy Brief, OECD Observer, October 2004, s.5

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

Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, Pilot Kurumlar İçin Taslak (2004), T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, IV. Bölüm,

Performans Programı Hazırlama Rehberi, Maliye Bakanlığı, Ankara, 2009

Polat, Necip, Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Editör: Coşkun Can Aktan) Ankara, Seçkin Yayınları, 2006, s. 41

Rose, Aidan, “Results-Orientated Budget Practice in OECD Countries” Londra Üniversitesi, Working Paper, 2003, s.9

Ruairí Brugha ve Zsuzsa Varvasovszky, Health Policy and Planning (Sağlık Politikaları ve Planlama); 15(3): 239-246, © Oxford University Press 2000, <http://heapol.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/15/3/239>, 14 Ocak 2010

Söyler, İlhami, “Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi”, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi, sayı 16, Aralık 2006, s285

Stavros, J., Cooperrider, D., ve Kelley, D. L., Strategic inquiry > appreciative intent: Inspiration to SOAR: A new framework for strategic planning (Stratejik sorgulama > değerbilir niyet: SOAR'ın ilham kaynağı: Stratejik planlama için yeni bir çerçeve). AIPractitioner, 2003, 10-29.

Strategic planning (Stratejik Planlama)

http://en.wikipedia.org/wiki/Strategic_planning#Methodologies, 11 Ocak 2010

Strategic Planning, Report 3 (Stratejik Planlama Raporu 3), Best Practices, Foundation for Community Association Research, 2001, ss.11

T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Maliye Bakanlığı 2008–2012 Stratejik Plan Çalışması Temel Bilgilendirme Belgesi, Ağustos 2006,

TEPAV, Belediyelerin Performanslarının İzlenmesi ve Değerlendirilmesi Çalıştayı, Ankara, 2006

The Strategic Planning Process (Stratejik Planlama Süreci), NetMBA Business Knowledge Center, <http://www.netmba.com/strategy/process/>, 15 Ocak 2010.

Ülgen, H., Mirze, S., Kadri, İşletmelerde Stratejik Yönetim, Literatür Yayınları No: 113, İstanbul, 2004, ss.36

Ünalı, H., Zirvenin Yol Haritası, Başarı Yayıncılık, İstanbul, 2006, s. 19-20.

Üst Yöneticiler için İç Kontrol ve İç Denetim Rehberi, Maliye Bakanlığı, Ankara, 2006, www.bumko.gov.tr

Wikipedia, SWOT Analizi, http://en.wikipedia.org/wiki/SWOT_analysis, 15 Ocak 2010.

Yenice Ebru, “Performans Denetimi ve Türkiye Uygulaması”, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Editör: Coşkun Can Aktan) Ankara, Seçkin Yayınları, 2006

Yenice, Ebru, “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi” Maliye Dergisi, Sayı:150, 2006, s.125

Yenice, Ebru, “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi” Sayıştay Dergisi, sayı 61, s.58-59

Yılmaz, H. Hakan, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi, Ankara, 1999, s. 21.

Yılmaz, H.Hakan, Kaynakların Etkin, Ekonomik ve verimli kullanımında Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçeleme Süreci, Bütçe Teknikleri Eğitimi Sunum, 2009, Bursa

Yılmaz, Hakan; Biçer, Mustafa, yayınlanmamış makale, 2009,

Yılmaz, Sibel, Performans Esaslı Bütçeleme ve Türkiye’deki Pilot Uygulamalar, Ankara,2007, s.28

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5016 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

5272 sayılı Belediye Kanunu,

5197 sayılı İl Özel İdaresi

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programı Hakkında Yönetmelik

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik

İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

EK-1**BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ****STARTEJİK PLANLAMA ve PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMEYE YAKLAŞIM****YÖNETİCİ ANKETİ****AŞAĞIDA YERALAN HER İFADEYE İLİŞKİN GÖRÜŞLERİNİZİ İLGİLİ
KUTUCUĞU İŞARETLEYEREK (X) BELİRTİNİZ.**

Stratejik planlama çalışmaları belediye açısından gerekli ve faydalı bir araçtır.	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Stratejik planlama çalışmaları hizmet sunduğumuz vatandaşlar açısından faydalı bir çalışmadır.	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Stratejik Planlama çalışmaları personel için gerekli ve faydalı bir çalışmadır.	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Stratejik planlama kamu kurum ve kuruluşları için uygun bir planlama yaklaşımıdır	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Stratejik Planlama çalışmaları ile birimimiz performansı artmıştır.	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Stratejik Planlama çalışmaları ile personelin performansı artırmıştır	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Stratejik planlama ile hizmet kalitemiz arttı	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Stratejik planlama yapabilmek için kurumumuzda yeterli insan kaynakları kapasitesi vardır	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Birim olarak stratejik plan ve performans programı hazırlama konusunda yeterli bilgi ve donanımına sahibiz.	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum

Stratejik Planlama çalışmalarına geçildikten sonra iş yükümüz arttı.	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Stratejik planlama çalışmaları zaman kaybına sebep olur ve fazlaca kırtasiye yükü vardır	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Belediyemizde stratejik planlama çalışmalarına isteklilik vardır	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Hizmet içi eğitimlerimiz yeterlidir.	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Stratejik planlama çalışmalarında belediyemizin vizyon, misyon ve ilkeleri tüm personelimizin katılımı sağlanarak belirlenmiştir.	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Stratejik Planlama çalışmalarında birimimizin stratejik amaç ve hedefleri birimiz personelinin katılımıyla belirlenmiştir.	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Stratejik Planlama çalışmalarında birimimizin stratejik amaç ve hedefleri belirlenirken ilgili paydaşların görüşleri alınmıştır.	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Stratejik planlama çalışmalarında paydaşların görüşlerine başvurmak zaman kaybettirici ve faydasız bir iştir.	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Stratejik planlama üst yönetim ve yöneticilerin işidir.	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Stratejik planlama kurumda çalışan herkesin işidir	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Personel bazında sistematik olarak performans ölçümü (sicil notu dışında) yapılmaktadır	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Birimimiz bazında performans değerlendirmemizi sistematik olarak yaparız.	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve bütçeleme sistemindeki değişiklikler ile ilgili yeterli bilgiye sahibiz.	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum

Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme konusunda mevzuat açısından yeterli bir altyapı vardır	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlileri olarak sorumluluklarımız artmıştır	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Birimimizin hizmet sunumunda proje bazlı fayda ve maliyet analizleri yapılmaktadır	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Bütçeye esas teşkil edecek faaliyetlerimizi ve projelerimizi maliyetlendirirken zorluklar yaşanmaktadır.	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Yeni bütçeleme sitemimiz daha esnek bir yapıdadır.	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
Birimimiz hizmetlerinden yararlananlardan hizmetlerimizin kalitesi konusunda geri bildirimler alınmaktadır	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum

Belirtmek istediğiniz diğer görüşleriniz(lütfen belirtiniz):

- Yaşınız:
- Kurumda çalışma süresi:

Daha önceki iş tecrübeniz:

- Kamu : Çalışma süresi:
- Özel sektör : Çalışma süresi

ÖZGEÇMİŞ

- Doğum Yeri ve Yılı** : İstanbul 05.05.1978
- Öğr. Gördüğü Kurumlar** : **Başlama Yılı** **Bitirme Yılı** **Kurum Adı**
- Lise** : 1992 1995 Fen Lisesi / Cumhuriyet Lisesi
- Lisans** : 1995 2000 Ortadoğu Teknik Üniversitesi /Şehir ve Bölge Planlama
- Yüksek Lisans** :
- Doktora** :
- Medeni Durum** : Evli
- Bildiği Yabancı Diller ve Düzeyi** : İngilizce KPDS: 81 (B Grubu), iyi derecede
- Çalıştığı Kurum (lar)** : **Başlama ve Ayrılma Tarihleri** **Çalışılan Kurumun Adı**
1. 2000 2005 Bursa Büyükşehir Belediyesi/ Planlama Şube Müdürlüğü
2. 2005 ... Bursa Büyükşehir Belediyesi/ AB İlişkileri Müdürlüğü
- Yurtdışı Görevleri** :
- Kullandığı Burslar** :
- Aldığı Ödüller** :
- Üye Olduğu Bilimsel ve Mesleki Topluluklar** : TMMOB Şehir Plancıları Odası
- Editör veya Yayın Kurulu Üyelikleri** : Şehir Sağlığı Dergisi (Yayın Kurulu)
- Yurt İçi ve Yurt Dışında katıldığı Projeler** : Dünya Sağlık Örgütü(DSÖ) Sağlıklı Şehirler Projesi(Proje Yöneticisi)
AB destekli İç Göç Entegrasyon Projesi(Koordinatör)
- Katıldığı Yurt İçi ve Yurt Dışı Bilimsel Toplantılar:** **Yurt Dışı**
- 2002, Rijeka, Hırvatistan, DSÖ Avrupa Sağlıklı Şehirler Ağı Toplantısı
 - 2008, Zagreb, Hırvatistan, DSÖ Avrupa Sağlıklı Şehirler Ağı Toplantısı
 - 2009, Belçika-Hollanda Çalışma Ziyareti, İç Göç Entegrasyon Projesi
 - 2009, Viana do Castelo, Portekiz, DSÖ Avrupa Sağlıklı Şehirler Ağı Toplantısı

- 2010, İngiltere-İskoçya Çalışma Ziyareti, İç Göç Entegrasyon Projesi

Yurt İçi

- Stratejik Planlama Çalıştayı, 2005, Bursa
- Sağlıklı Kentler Birliği 1. Yıl Konferansı, Bursa, 2005
- Süreç Yönetimi Eğitimi, 2005
- Proje Döngüsü Yönetimi Eğitimi, Avanos, 2006
- Sağlık Etki Değerlendirmesi Kursu, 2006
- Sağlıklı Kentler Birliği 4. Yıl Konferansı, 2008
- Kamu Reformu Eğitimi, 2009
- AB Projeleri Şartname Hazırlama Eğitimi, 2009
- Bütçe Teknikleri Eğitimi, 2009
- Fidan Nalan, Karaçar Alan, Jülide, Doç Dr. Pala Kayıhan, Bursa Şehir Sağlık Profili, 2005
- Fidan Nalan, Karaçar Alan, Jülide, Güniçen, Esin Bursa Vizyon ve Planlarımız, 2005
- Fidan Nalan, Karaçar Alan, Yılmaz, Ercüment, Bursa Şehir Sağlık Profil, 2009

Yayımlanan Çalışmalar

:

Diğer

:

08.02.2010

Tarih-İmza
Adı Soyadı

Jülide ALAN