

KAMU SEKTÖRÜ MALİ KAYNAK KULLANIMINDA “SAĞLAM MALİ YÖNETİM” PRENSİBİ

Mehmet ÜVEZ*

Bilal KENAR**

ÖZ

Kamu sektöründe mali kaynak kullanımı konusunda yaşanan problemlere yönelik olarak uzun yıllardır çözüm aranmaktadır. Ancak alternatif çözüm önerileri siyasi ve bürokratik engeller ve nitelikli insan kaynağı yetersizliği gibi nedenlerle hayata geçirilememiştir. 2005 yılında başlayan AB mevzuatına uyum süreciyle birlikte ise en azından politik engeller aşılmaya başlanmıştır. Ancak mevzuata uyum sonrasında mevzuata uygunluğun sağlanması gerek idarenin bazı kavramlara yabancı olmasından gerekse sistemin değişime direncinden dolayı kolay olmamaktadır. “Sağlam Mali Yönetim” de uyum süreciyle birlikte hayatımıza giren ancak halen yabancı olduğumuz kavramlardan biridir. Oysa bu kavram mali kaynak kullanımı konusunda ortaya çıkan ve genel olarak verimsizlik diyebileceğimiz problemin çözümü için doğru seçenek olabilir. Bu nedenle bu yazıda Sağlam Mali Yönetim kavramının anlamı, içeriği ve önemine değinilecek; performans yönetimi ile ilişkisinden bahsedilecek ve kavramın kapsamında yer alan ekonomiklik, etkinlik ve etkililik ilkeleri doğrultusunda uygulama örnekleri ve teknikleri anlatılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Sağlam Mali Yönetim, Ekonomiklik, Etkinlik, Etkililik, Performans Yönetimi, Performans Denetimi.

“SOUND FINANCIAL MANAGEMENT” PRINCIPLE FOR THE USE OF FINANCIAL RESOURCES IN PUBLIC SECTOR

ABSTRACT

For long years, a solution is sought for the problems encountered in the use of financial resources in public sector. However, the alternative solution offers could not be implemented because of reasons such as the political and bureaucratic bottlenecks and the lack of qualified human resources. At least the political bottlenecks started to be removed via legislative EU harmonization process, which began on 2005. However, regulatory compliance after legislative harmonization is not easy because administration is not familiar with the new concepts and there is resistance to changes in system. The concept of “Sound Financial Management” is one of those new concepts that entered our lives with the harmonization process and that we are not familiar with. However, this concept can be the right choice for solving the problem of the use of financial resources that can be defined as “unproductiveness”. Therefore, this study focuses on the meaning, content and importance

* Kapsayıcı Politikalar Uzmanı, Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası, uvezm@ebrd.com

** Stajyer Hazine Kontrolörü, Hazine Müsteşarlığı, bilal.kenar@hazine.gov.tr

of Sound Financial Management; refers to its relation with performance management; and gives the implementation examples and techniques in line with the principles of Sound Financial Management i.e. the principles of economy, efficiency, effectiveness.

Keywords: Sound Financial Management, Economy, Efficiency, Effectiveness, Performance Management, Performance Audit

GİRİŞ

“1970’lerin ortalarından itibaren etkili olan ekonomik ve mali krizle birlikte her alana müdahale eden, merkeziyetçi, katı hiyerarşik, kurallara sıkı sıkıya bağlı olan Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı yerini esnek örgüt yapılı, adem-i merkeziyetçi, yumuşak hiyerarşi, minimal devlet yaklaşımına sahip Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı’na bırakmıştır.” (Çevikbaş, 2012).

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde gelişen kamuda performans yönetimi; planlanmış bir örgütlenme ve görevlendirme yapısını, şeffaflığı, hesap verebilirliği, savurganlığın önlenmesini vb. sağlamaya yani diğer bir deyişle kamunun mevcut problemlerini çözmeye dönük bir yönetim yaklaşımını ifade etmektedir. Performans yönetiminin bileşenleri performans ölçümü, performans bilgisi ve performans denetimi olup performans denetimi; klasik denetim anlayışından farklı olarak kaynakların kullanımında ekonomiklik, etkinlik ve etkililiğin sağlanıp sağlanmadığını ölçmeye dönük bir denetimdir (Eroğlu, 2011: 47-57, 74-81)

Mali kaynak yönetim sürecinin ekonomiklik, etkinlik ve etkililik ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirilmesi İngilizce literatürde “sound financial management (SFM)” olarak adlandırılmakta olup, bu kavram; ülkemizde gerçekleştirilmek istenen kamu yönetimi reformu, AB mevzuatına uyum taahhüdü kapsamında yapılan düzenlemeler, performans yönetimi ve denetiminin kamu sektöründe giderek daha önemli bir gereklilik haline gelmesi ve kısaca IPA olarak anılan Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı kapsamında fon kullanım prensiplerinden biri olması gibi nedenlerle kamu sektörü mali kaynak kullanım süreci bakımından önem arz etmektedir.

Türkçe literatürde SFM kavramına; AB mevzuat metinlerinin tercümeleleri, uluslararası anlaşmalar ve sınırlı olarak da kanun dışı metin tercümelerinde rastlanmaktadır. Ancak bu tercümelerde kavramın uygulamadaki karşılığına ilişkin bir açıklama yer almamakla birlikte söz konusu kavram için “Sağlam Mali Yönetim”, “Güçlü Mali Yönetim”, “Güvenilir Mali Yönetim” gibi birbirinden farklı karşılıklar kullanılabilmektedir.

SFM kavramı içerisinde “financial management” finansal yönetimi ifade etmekte olup kavrama gerçek anlamını veren “sound” kelimesidir. Sound kelimesi “sağlam, güvenilir, emin, mali bakımdan güçlü, muteber, istikrarlı” gibi anlamları içermektedir. Özellikle resmi tercümelerde sıklıkla tercih ediliyor olması göz önüne

alındığında “sound financial management” kavramı için “sağlam mali yönetim” karşılığını kullanmanın daha uygun olacağı düşünülmektedir. Bu bakımdan çalışmanın geri kalan kısmında kavram kısaca SMY olarak ifade edilecektir.

Çalışma içerisinde öncelikle SMY kavramının kamu sektöründe ne anlam ifade ettiğinden bahsedilecek daha sonra ise performans yönetiminin gelişimine, SMY kavramıyla olan ilişkisine, SMY kavramının kamu yönetimi pratiği açısından gerekliliğine ve AB sürecinde kamu sektöründe hayata geçirilen SMY uygulamalarına değinilecek, SMY kavramının ilgili literatürdeki kullanım örneklerine yer verilerek SMY sürecinin belirleyici noktalarını oluşturan ekonomiklik, etkinlik ve etkililik ilkelerinin anlamlarına değinilecek ve süreç bu üç ilke üzerinden somutlaştırılmaya çalışılacaktır.

1. BİR KAVRAM OLARAK “SAĞLAM MALİ YÖNETİM”

SMY prensibinin anlamına baktığımızda, prensibi ele alan kişinin/ birimin faaliyet alanına göre farklı tanımlar yapılabildiğini ve içeriğinin farklı uygulama önerileriyle doldurulabildiğini görmekteyiz. Ancak bu çalışma kapsamında SMY, kamu sektörüyle olan ilişkisi bakımından ele alınmış olup kavramın anlamına ilişkin olarak aşağıda yer alan örnekler kamusal uygulamalara yönelik düzenlemelerden (rehber ve mevzuat) alınmıştır.

1) “SMY tüm kamu mali kaynaklarının doğru, şeffaf ve etkili kullanımını içeren uygulama ve yöntemler bütünüdür. Aşağıdaki unsurların varlığı ve düzgün işliyor olması halinde ise SMY’nin varlığından bahsedilebilir:

- *Kamu kaynaklarının ilgili birimler tarafından yetkilerine uygun bir biçimde harcandığını, tüm işlemlerin doğru ve eksiksiz yapıldığını gösteren ve harcama sonrası incelemeyi kolaylaştıracak denetim izini içeren muhasebe standart ve uygulamalarının varlığı,*

- *Farklı harcama programlarına tahsis edilen kaynakları gösteren (parlamentonun kontrolünü ve harcama programlarının halka açıklanmasını da içeren) şeffaf bir ulusal bütçe mekanizmasının varlığı,*

- *Tüm harcama programlarının parlamento ve sayıştay tarafından etkili bir şekilde denetlenmesi,*

- *Ekonomik dengenin bozulmasına ve mükelleflerin olumsuz etkilenmesine etkisi minimum düzeyde olacak ve gelirlerin etkin ve adil bir şekilde artmasını sağlayacak vergi sisteminin varlığı,*

- *Harcama programlarının işleyişinde ekonomikliğin ve açıklanan hedeflere ulaşmadaki etkililiğinin ölçülmesini sağlayan performans göstergelerinin varlığı,*

• *Herhangi bir personelin bir harcama programıyla ilgili şahsi uygulamalarının etkilerini sınırlayabilecek karar alma ve onay sisteminin varlığı*” (UNITAR, 1998-1999).

2) *“SMY bütçe uygulamalarının ekonomiklik, etkinlik ve etkililik esaslarına göre gerçekleştirilmesini ifade eden bir bütçe ilkesidir”* (European Commission, 2012).

3) *“SMY prensibi; ekonomiklik, etkinlik ve etkililik ilkeleri temelinde açıklanabilir. Operasyonel terimler içerisinde SMY, girdi bazlı yönetimden çıktı bazlı yönetim anlayışına geçilebilmesi için ölçülebilir performans göstergeleri aracılığıyla ortaya konulan, önceden tanımlanan hedeflerin varlığını gerektirir”* (European Union, 2011).

4) *“Kamu İç Mali Kontrolü; işlemlerin ilgili mevzuat ve bütçe açıklamalarının yanı sıra SMY prensiplerine, şeffaflığa, etkinliğe, etkililiğe ve ekonomikliğe uygun olarak gerçekleştirilmesi konusunda makul güvence sağlamayı amaçlar”* (European Union, 2006).

5) *“Taraflar bu anlaşmanın ve bütçenin ekonomiklik, etkinlik, etkililik, mali çıkarların korunması, idari harcamaların ölçülülüğü ve kullanıcı dostu uygulama ilkelerine dayanan SMY prensibi bağlamında uygulanacağını kabul eder”* (European Commission, 2006).

Yukarıda da belirtildiği üzere burada yer alan açıklamalar daha çok kavramın kamu sektörü içerisindeki kullanımına ilişkin olup işlerliğin sağlanabilmesi bakımından hangi metotların kullanılacağı ilgili tarafın kişi, organizasyon, şirket veya devlet olmasına göre değişecektir. Diğer taraftan gerek burada sunulan gerekse incelenen pek çok SMY prensibi listesinde ve tanımında temel vurgu finansal etkisi bulunan işlemlerde ve özellikle de mali kaynak kullanımında uygulanacak kuralların ve sorumlulukların net olarak belirlenmesi, gerekli iç kontrol mekanizmalarının oluşturulması, denetimi mümkün kılacak dokümantasyonun mevcut olması, hedeflerin baştan belirlenmesi ve sonucun hedefle uyumlu olmasının sağlanması üzerinedir.

Tüm bu anlatılanlara dayanılarak çerçeve bir tanım vermek gerekirse denilebilir ki bir bütçe/varlık yönetim tekniği olarak SMY: Belirlenen hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetlere ayrılan mevcut ve/veya muhtemel finansal kaynakların; ilgili tarafın kişi, organizasyon, şirket, devlet vb. olmasına bağlı olarak saptanacak uygun ilkeler doğrultusunda şeffaflığı, hesap verebilirliği, etkinliği, verimliliği, ekonomikliği vb. sağlayacak şekilde elde edilmesi ve kullanılmasıdır.

Bu tanım daha çok SMY'nin sınırlarını çizmeye yönelik olup, kavramın; performans yönetimi, AB bütçe uygulamaları ve AB fonlarıyla finanse edilen faaliyetler bakımından ifade ettiği anlam, kısaca 3E olarak adlandırılan ve performansa dayalı yönetim ilkeleri olarak nitelendirebileceğimiz ekonomiklik, etkinlik ve etkililik ilkeleri çerçevesinde şekillenmektedir. Hem mevzuat uyumlaştırma taahhüdümüz, hem

hali hazırda uygulamak durumunda olduğumuz IPA mevzuatı hükümleri, hem de kullandığımız AB mali yardımlarının büyüklüğü nedeniyle tüm tanım ve uygulamalar içerisinde bizim için öncelikli olarak açıklanması gereken de AB mevzuatında yer aldığı şekliyle uygulanacak olan SMY tekniğidir. Bu yüzden bu makalede SMY prensibinin uygulaması kamu sektöründe hayata geçirilmesi hedeflenen performans yönetimi bakımından da önem arz eden ekonomiklik, etkinlik ve etkililik ilkeleri bakımından ele alınacaktır.

2. KAMU SEKTÖRÜNDE PERFORMANS YÖNETİMİ VE SMY PRENSİBİNİN GELİŞİMİ

Yeni kamu yönetimi anlayışı; idari bakımdan olduğu kadar mali yönetim bakımından da bir takım değişikliklerle birlikte ortaya çıkmıştır. Girdi ve süreçlerin, kuralların, şekilciliğin, merkezi planlamanın, hiyerarşi ve kontrolün ön plana çıktığı geleneksel kamu mali yönetimi anlayışından sonra şeffaflığı, sonuç ve müşteri odaklılığı, minimal devlet yapısını, yatay örgütlenmeyi, girişimciliği ve performansı önceleyen (Özer, 2005: 240-249) *“yeni kamu yönetimi teorisinin uygulamaya geçiriliş süreci şu şekilde olmuştur.*

1. Özelleştirmeler ve/veya kamu-özel ortaklıkları yoluyla devletin ekonomik alandaki rolü değiştirilmiştir.

2. Bağımsız kurumların oluşturulması ve/veya performans ölçümleri ile Performans Esaslı Yönetim uygulamaları hayata geçirilmiştir.

3. Tahakkuk bazlı muhasebe gibi özel sektör muhasebe yöntemlerinden faydalanılarak kamu muhasebe ve bütçeleme sistemlerinde reform uygulanmıştır (Azuma, 2003).

Bu açıklamadan da yola çıkarak geleneksel kamu yönetiminde köklü değişimler doğuran yeni kamu yönetimi teorisinin temelinde performans yönetiminin ve diğer başarılı özel sektör uygulamalarının yattığı söylenebilir (Özer, 2005: 221).

“Performans yönetimi” özel sektörde, iş tekniklerinin yanı sıra personel motivasyonunun da karlılık üzerinde etkili olduğu görüşünün destek kazanmasıyla birlikte insan kaynakları yönetimi bağlamında ortaya çıkan bir kavram olup, kavramın kapsamı örgütlenme yapısını ve iş süreçlerini de içerecek şekilde giderek genişlemiştir (Baron, 2009). Bu açıdan bakıldığında *“performans yönetimi verimliliğe, etkililiğe ve ekonomik olmaya odaklanmış örgüt yönetimi anlayışı olup, tüm bunlara ulaşabilmek için ölçülebilir hedefler koymayı ve bu hedeflere ilişkin olarak çıktılar/ürünleri sürekli ölçmeyi gerekli kılmaktadır”* (Bilgin, 2007).

Kamuda yaşanan kaynak ve süreç yönetim problemleri ve verimlilik artışına duyulan şiddetli ihtiyaç nedeniyle performans yönetiminin kamu sektöründe de

uygulanması amaçlanmıştır. Ancak kamu sektörünün doğası gereği kar amacının çok geri planda kalması ve ölçülebilir ürün üretimin sınırlı olması nedeniyle performans yönetiminin yukarıda verilen tanımıyla kamu sektörüne uygulanması çok mümkün görünmemektedir. Bu bakımdan kamu sektöründe performans yönetimi için: *“kamu örgütlerinin başarılı şekilde, doğru ve gerekli mal ve hizmetleri yerine getirme ve sunmada kullandığı yol, yöntem ve araçlar konusunda yapılan faaliyet”* (Çevik, 2000) şeklinde bir tanım yapılması daha uygun olacaktır.

Performans yönetimi kavramının hızla yükseldiği 1990’lı yıllar performans yönetiminin bünyesinde yer alan ve kamu sektörüne doğrudan uygulanabilir finansal yönetim ilkelerini içeren SMY prensibinin Avrupa Birliği içerisinde de fon kullanımının temel kriterlerinden biri haline geldiği yıllardır (Maastricht Treaty, 1992). Nitekim bu dönem tüm dünyada olduğu gibi Avrupa Birliği içerisinde de sadece mevzuata uymanın verimliliği sağlamak adına yeterli görülmediği ve finansal kaynakların kullanımı konusunda eleştirilerin yükseldiği yıllar olmuştur (Stockman, 2006: 73).

1995 yılında Komisyonun finansal kontrol ve yolsuzluğu önlemeden sorumlu üyesi Anita Gradin ve bütçe ve idareden sorumlu üyesi Erkki Liikanen öncülüğünde Komisyonun idari ve mali yönetim bakımından güçlendirilmesi amacıyla dönük olarak SEM 2000 (Sound and Efficient Management 2000) girişimi hayata geçirilmiştir. SEM 2000 girişimi üç aşamadan oluşmakta olup ilk iki aşama Komisyonun yönetim yapısında reform yapmaya dönük iken üçüncü aşama üye ülkelerin yapısal fonları kullanımında ortak prosedürlerin takip edilmesini ve sıkılaştırılmış kontrol uygulamalarının benimsenmesini sağlamayı amaçlamaktaydı. SMY prensibi; üçüncü aşama kapsamında üye ülkelerden üst düzey temsilcilerin katılımıyla oluşturulan özel temsilciler grubunun (PRG, Personal Representatives Group on Sound Financial Management) çalışmaları sonucunda yapısal fonların kullanımını düzenleyen mevzuata (EC, No 2064/97, 1997) girmiş olup, bugün dahi AB bütçe ve finansal kaynak kullanımında ve hatta ülkemizin de faydalandığı IPA fonlarının kullanımında temel ilkelere bir durumdadır (European Commission, 1995, 1996, 1997).

Uzun bir geçmişe dayanan AB katılım sürecinde 1999 Helsinki Zirvesi ile kazanılan “aday ülke” statüsü sonrasında AB tarafından sağlanan “artırılmış mali yardımlardan” Türkiye de faydalanmaya başlamıştır. Artırılmış mali yardımlar AB’nin 2007-2013 bütçe döneminde aday ülkelere sağladığı yardım mekanizmasında değişikliğe gitmek istemesi sonucu 17 Temmuz 2006 tarih ve 1085/2006 sayılı IPA Konsey Tüzüğü ile tek bir çatı altında birleştirilerek “Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA)” adıyla anılmaya başlanmıştır. *“Katılım Öncesi Yardım Aracının amacı, aday ülkelerin AB tam üyelik hedefi doğrultusunda, AB değerleri, standartları, politikaları ve uygulamalarına uyum sağlamak amacıyla ile siyasi, kurumsal, hukuki, idari, sosyal ve ekonomik reformlarını desteklemek ve aday ülkeleri üyelik sonrası kullanılacak olan Avrupa Yapısal ve Yatırım Fonlarının kullanımına yönelik olarak hazırlamaktır”* (Başbakanlık Genelgesi, 2015).

IPA kapsamında Türkiye’ye sunulan AB mali yardımları AB üyeliği gerçekleşmiş olan ülkelere sunulan Yapısal Fonlar ve Uyum Fonlarının kullanılmasında konusunda benimsenen yaklaşıma uygun bir yaklaşımla kullanılmaktadır (KOSGEB, 2014). Bu yüzden IPA fonlarının kullanımında IPA mevzuatına uyum konusunda gelinen nokta sadece üye ülkelerin faydalanabildiği Yapısal Fonlar ve Uyum Fonlarının Türkiye tarafından da kullanımı söz konusunda olduğunda ortaya koyabileceğimiz yetkinliğin göstergesi olacağı gibi mali kaynakların kullanımı konusunda yeni kamu mali yönetimi anlayışı çerçevesinde ortaya çıkan uygulamalar doğrultusunda kamu sektörümüzde uzun yıllardır gerçekleştirilmek istenen reformların özünü bağdaştırıyor olması açısından da önemlidir.

Nitekim SMY prensibi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda etkililik, ekonomiklik ve verimlilik ilkeleriyle kendine yer bulabilmiştir (5018 sayılı Kanun, madde 1). Ancak anılan Kanun’un performans esaslı yönetime ilişkin boyutları ülkemiz kamu sektöründe henüz hayata geçirilebilmiş değildir. Oysa IPA fonlarının kullanımında SMY prensibinin göz ardı edilmesi mümkün değildir zira IPA fonlarının yönetimini sağlamak amacıyla oluşturulan *“uygulama birimleri kendi sorumlulukları kapsamındaki programların uygulanmasında harcamaların SMY prensibine ... uygun olarak gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini değerlendirmekle ... yükümlüdür”* (European Union, 2014). Bu bakımdan SMY prensibi doğrultusunda mali kaynak kullanımı ve denetiminin yani ülkemizde uygulanmak istenen şekliyle *“performans yönetimi ve denetiminin”* bu birimler aracılığıyla kamu sektöründe de uygulandığını söyleyebiliriz.

3. SMY PRENSİBİNİN PERFORMANS YÖNETİMİ İLE İLİŞKİSİ

SMY; yukarıda da belirtildiği gibi bir finansal yönetim tekniğidir ve içerik farklılaşsa da tüm tanımlarda kaynakların kullanımında etkinliği ve faaliyetlerin sonucunda da verimliliği sağlayacak rasyonel bir tavır geliştirilmesine dönük vurgu yer almaktadır. Bununla birlikte gelişim sürecine bakıldığında performans yönetiminin de yine verimliliğin artırılması amacıyla öncelikle insan kaynakları yönetimi kapsamında ortaya çıktığını daha sonra ise stratejik yönetim süreci ve insan kaynakları yönetim sürecinin bir arada ele alınması suretiyle, belirlenen standart maliyet sınırları içinde kalarak örgüt hedeflerine ulaşmayı mümkün kılacak bir yaklaşıma evrildiğini görmekteyiz (Baron, 2009: 1)

Kamu sektöründe personelin motivasyonu, örgüte bağlılığı, iş tatmin düzeyi gibi faktörler ağırlıklı olarak örgüt dışı makro birimlerce belirlenen koşullara bağlı olduğundan ve bu koşullarda değişiklik yapılması kapsamlı bir reform hareketini gerektirdiğinden kamuda performans yönetiminin, özel sektörle kıyaslandığında insan kaynakları yönetiminden ziyade stratejik yönetim boyutuyla gelişme gösterdiği görülmektedir. Bu nedenle kamuda performans yönetimine ilişkin tanımlar

genellikle kaynakların etkin, ekonomik, etkili ve verimli bir biçimde kullanılmasını; şeffaflığın, hesap verebilirliğin ve hukukiliğin artırılmasını; vatandaş odaklı yönetim ve üretimin benimsenmesini içermektedir. Diğer taraftan SMY tanımları, özellikle de AB mükteşebatı kapsamında yer alan tanımlar performans yönetimi ilkeleri olarak sıralanan ekonomiklik, etkinlik ve etkililik ilkeleri çerçevesinde şekillenmektedir. Dolayısıyla performans yönetimi ve SMY teoride aynı anlamı ifade ediyor gibi görülebilmektedir. Ancak SMY; performans yönetiminin unsurlarından birisi olup, 5018 sayılı Kanun’da da yer aldığı şekliyle daha çok mali kaynak yönetim sürecine ilişkin çıktı esaslı bir yönetim uygulamasıdır. Bununla birlikte bir örgütte SMY’nin hayata geçirilmesi, gerek denetim ve kontrol birimlerinin oluşturulmasını gerekse hedef, süreç ve sonuç arasında tutarlılığı engelleyen unsurların ortadan kaldırılmasını gerektirdiği için performans yönetiminin uygulanması bakımından önemli bir adım niteliğindedir.

SMY ile performans yönetimi arasındaki ilişkiyi şöyle de açıklayabiliriz: Performans yönetimi sürecinin; örgüt hedeflerinin her düzeyde net olarak belirlenmesi ve çalışanlara benimsetilmesi, çalışanların birey ve takım olarak performanslarını artırıcı çalışmalar yapılması, çalışanların motivasyonunun yüksek tutulması, örgüt içi iletişimin ve örgüt dışı çevre iletişiminin artırılması, finansal kararların maksimum çıktıyı elde edecek şekilde alınması ve üretim sürecinin verimliliği artıracak şekilde planlanması, şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması gibi pek çok amacı bulunmaktadır (Özer, 2013: 38-40). Bu amaçların gerçekleştirilmesi ise; planlama, uygulama, denetim ve geliştirme gibi aşamalarla mümkün olmaktadır. Bu bakımdan performans yönetimi örgütün ömrü ile sınırlı yani aslında sonu olmayan bir süreçtir. *Birbirini tamamlayan aşamalardan oluşan bu süreçte üç bileşen bulunmaktadır. Bunlar performans ölçümü, performans bilgisi ve performans denetimidir* (Eroğlu, 2011: 74).

Bu bileşenlerin sonuncusu olan *“performans denetimi: bir programın, bir fonksiyonun, bir faaliyetin ya da bir organizasyonun hangi ölçüde tutumlu, verimli ve etken olduğunun kurum dışındaki kişi ve kurumlarca bağımsız bir şekilde değerlendirilmesidir”* (Özer, 1997: 96). Bu tanımdan yola çıkar ve yukarıda sağlam mali yönetime ilişkin olarak yapılan açıklamaları da dikkate alırsak görülecektir ki sağlam mali yönetim performans yönetimi sürecinin bileşenlerinden birisi olan performans denetiminin konusu ve dolayısıyla da performans yönetiminin ekonomik/mali boyutunu ifade eden bir unsurdur. Çünkü performans denetiminde hedef kısaca örgüt içerisinde SMY’nin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin saptanmasıdır yani aslında *“performans denetimi sağlam mali yönetimin denetimidir”* (ECA, 2013: 8)

Performans denetiminin konusu olarak SMY, performans yönetimi gibi geniş kapsamlı olmayıp sadece mali kaynakların etkin, ekonomik ve etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamaya dönük bir tekniktir. Yani performans yönetiminin sadece belli bir boyutunu ifade etmektedir ve kapsamı daha dardır. Ancak burada “mali

kaynak” ile anlatılmak istenen yalnızca sermaye değil tüm kaynakların mali boyutudur. Örneğin; personelin motivasyonu performans yönetimi kapsamında ancak SMY prensibinin konusu dışındadır. Bununla birlikte personelin rekabetçi olmayan bir ücretle çalıştırılması, x birim zamanda gerçekleştirilecek işin x+2 birim zamanda gerçekleştirilmesi, gereken üç niteliği haiz olabilecek tek bir personel yerine üç ayrı personel istihdam edilmesi SMY prensibinin konusudur. Yani SMY, “performans yönetimi” ile aynı anlama gelmemekle birlikte performans yönetimi kapsamında yer alan ve performans yönetiminden ayrılması mümkün olmayan bir mali kaynak yönetim sürecidir.

Siyasi ve bürokratik koşullar, kamu yönetimi reformunun henüz tam olarak gerçekleştirilememesi, teftiş anlayışından denetim anlayışına geçişte yaşanan zorluklar gibi nedenlerle hem performans yönetimi hem de performans yönetiminin bir bileşeni olan performans denetimi, kamu yönetimi sistemimizde henüz yeterince benimsenememiştir. Ancak performans denetimi yaygınlaştıkça kamu kurumlarında çıktı bazlı yönetim konusundaki uygulamalar daha da önemli hale gelecektir. “Hangi kaynakları kullandın?” sorusundan ziyade “Bu kaynakları nerede kullandın?” sorusunun ön plana çıktığı performans denetiminin uygulayıcı birimlerden tam olarak ne beklediğinin bilinmesi hem denetim birimlerinin hem de uygulayıcı birimlerin işini kolaylaştıracaktır.

Bunun yanı sıra yukarıda da bahsedildiği gibi idareye özgü nedenlerden dolayı kamu kurumlarında performans yönetimi daha çok stratejik yönetim; stratejik yönetim içinde de mali kaynakların stratejik yönetimi boyutuyla gelişme göstermiştir. Bu nedenle her ne kadar kamu sektöründe de, özel sektörde olduğu gibi performans yönetimi kavramı önemini ve güncelliğini koruyor olsa da kavramın gerek uygulama gerekse denetimden sorumlu personelde yaptığı ilk çağrışım “mali kaynakların çıktı bazlı bir yaklaşımla kullanılması” gerektiğidir. Dolayısıyla kamu sektöründe performans yönetiminden bahsedilirken SMY uygulamalarının, performans yönetiminin diğer unsurlarından daha ön planda olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Literatürde genel olarak performans yönetimi ve performans denetiminin nasıl uygulanacağı konusunda pek çok kaynak bulunmakla beraber performans yönetiminin bir unsuru, performans denetiminin ise konusunu teşkil eden SMY’nin uygulamadaki karşılığına ilişkin kaynak oldukça sınırlıdır. Bu bakımdan hem SMY kapsamında yer alan ilkelerin anlamına ilişkin karmaşanın giderilmesi hem de SMY’nin uygulamada ne anlam ifade ettiğinin açıklanması önem arz etmektedir.

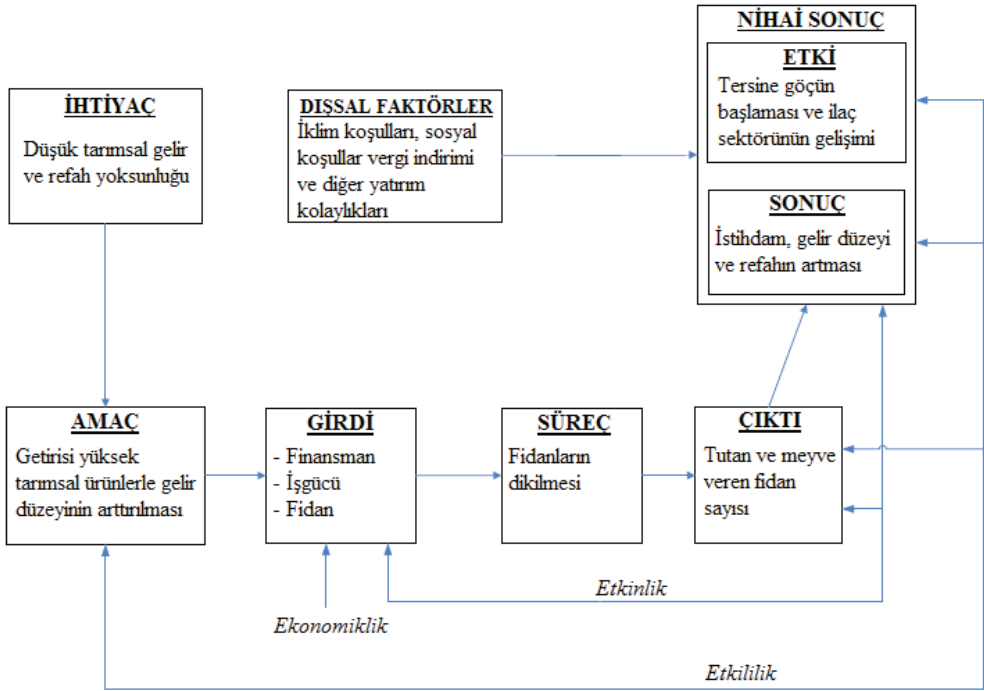
4. EKONOMİKLİK, ETKİNLİK VE ETKİLİLİK İLKELERİ KAPSAMINDA SAĞLAM MALİ YÖNETİM PRENSİBİNİN İŞLEYİŞİ

Geleneksel kamu yönetimi kapsamında bir harcama biriminin mali kaynak yönetimi bakımından amacı en basit ifadeyle harcamaların, bütçe yılı başında

bir “harcama hakkı” olarak sunulan ödenek sınırı içinde kalmasını ve mevzuatta yer alan usullere uygun olarak gerçekleşmesini sağlamaktır. Kaynak kullanımında mevzuata uymanın yeterli görüldüğü bu sistem kamu kaynaklarının israfına, üretimde verimliliğin düşmesine, maliyetlerin artmasına ve toplumsal ihtiyaçların gereğince tatmin edilememesine yol açmaktadır. Böyle bir sistemde en makul denetim yaklaşımı ne kadar harcama yapıldığının ve harcamaların mevzuata uygun bir biçimde yapılıp yapılmadığının tespitine dönük olacaktır. SMY prensibi ise mali kaynakların ihtiyaçlara göre belirlenen hedeflere uygun bir şekilde harcanmasını yani ekonomiklik, etkinlik ve etkililik ilkeleri doğrultusunda kullanılmasını ön plana çıkarmaktadır.

SMY süreci, SMY ilkelerinin bir faaliyet/proje sürecinde ifade ettikleri anlam, hedefler, girdiler, çıktılar, sonuçlar ve bunların birbirleriyle olan ilişkileri Şekil 1’de yer alan “Örnek Proje Modeli” (ECA, 2013: 17) yardımıyla daha iyi anlaşılabilir.

Şekil 1: Örnek Proje Modeli



Örnek Proje Modeli; arazi koşulları nedeniyle makineli tarımın yaygınlaştırılmadığı bir yörede, getirisi yüksek tarımsal ürünlerle yöre halkının gelir düzeyinin yükseltilmesinin amaçlandığı bir projenin aşamalarını içermektedir.

Şekil 1’de yer alan proje örneğinde de görüldüğü üzere SMY bir süreci ifade etmektedir. SMY ilkelerinin ve bu doğrultuda da SMY’nin hayata geçirilebilmesi

şekildeki her bir verinin diğerleriyle olan ilişkisine bağlıdır. Bu veriler arasındaki ilişkilerin optimal düzeyini ifade eden SMY ilkeleri şu şekilde açıklanabilir:

A) Ekonomiklik (Economy)

Ekonomiklik ilkesi; planlanan çıktının elde edilmesi için kullanılan insan kaynağı, araç- gereç, teknoloji, zaman, enerji gibi üretim kaynaklarının yani girdilerin uygun zamanda, uygun miktarda, uygun kalitede ve en düşük maliyetle elde edilmesini ifade eder (INTOSAI, 2004: 15; ECA, 2013: 9).

Ekonomiklik, genel olarak faaliyet sonucunda elde edilen çıktının piyasa satış fiyatının kullanılan girdi maliyetine oranlanmasıyla ölçülür. Ancak kamu kesiminde yürütülen faaliyetlerin çıktısı çoğu zaman piyasada fiyatlandırılabilen mal ve hizmetler olmadığı için ekonomikliğin ölçülmesinden ziyade faaliyetlerin ekonomiklik ilkesinden sapmasını önlemeye dönük olarak bazı kıstaslar oluşturulabilir.

Ekonomiklik ilkesi konusunda riski ortadan kaldırabilecek kıstaslar genel olarak şunlardır:

- 1) Hedeflenen çıktının elde edilmesi için gerekli olmayan girdilerin kullanılmaması yani israfın önlenmesi,
- 2) Kullanılacak girdilerin mümkün olan en az maliyetle elde edilmesi,
- 3) Hedeflenen çıktının elde edilmesi için gerekenden daha kaliteli bir girdi kullanılarak daha yüksek maliyete katlanılmaması (ECA, 2013: 19).

Şimdi bu kıstasları uygulamaya dönük olarak kısaca açıklayalım.

- 1) Hedeflenen çıktının elde edilmesi için gerekli olmayan girdilerin kullanılmaması yani israfın önlenmesi

İsraf günlük kullanımda; para, zaman, emek gibi kaynakların gereksiz yere tüketilmesini ifade etmektedir. Ancak ekonomiklik ilkesi, çıktının elde edilmesinden ziyade kaynakların elde edilmesi ve kullanılması aşamalarına dönük bir ilke olduğundan bu ilke bağlamında israf "hedeflenen çıktının elde edilmesi için gerekli olmayan kaynaklara ödeme yapılması ve gerekli olsun veya olmasın mevcut kaynaklar üzerinde faaliyet amaçlarına hizmet etmeyecek şekilde tasarrufta bulunulması" şeklinde anlaşılmalıdır.

Örneğin faaliyet süresi boyunca ortalama beş birim kırtasiye malzemesi kullanılması planlandığı halde;

- On birim kırtasiye malzemesi satın alınması ve beş birim malzemenin atıl kalması veya,
- On birim malzemenin tamamı kullanıldığı halde beş birimin faaliyet dışındaki amaçlar için kullanılmış olması

hem kaynağın elde edilmesi hem de kullanılması aşamasında ekonomiklik ilkesine aykırı olarak israfa bulunulduğunu göstermektedir.

Bu anlamda israfı önleyebilmek için faaliyet hedefleri ve bu doğrultuda gerekli olacak girdiler belirlenirken gerçekçi olunmalı, amaca hizmet etmeyen faaliyetlere girilmemeli ve faaliyetler için gerekli girdilerin asgari nitelikleri ve miktarları net olarak belirlenerek harcamalar ve kaynak kullanımı bu doğrultuda gerçekleştirilmelidir. Biraz daha somutlaştırmak gerekirse; gizli işsizliği önleyecek bir iş planı uygulanması, gerekenden fazla malzeme, araç ve gerecin alınmaması, gereksiz kaynak kullanımı konusunda personel duyarlılığının artırılması, genel kullanıma hizmet eden alımların hedeflenen çıktıyı elde etmek için gerekli olan alımlardan ayrı yapılması, faaliyetler için bir takvim belirlenmesi ve zaman kullanımında ilgili takvime uyulması da bu kapsamda alınabilecek önlemlere örnek olarak verilebilir.

2) Kullanılacak girdilerin mümkün olan en az maliyetle elde edilmesi

Kullanılacak girdilerin en düşük maliyetle elde edilmesi için tedarik sürecinde girdilerin kullanım süreleri ve bu doğrultuda da sahip olması gereken nitelikler dikkate alınmalıdır. Aksi takdirde ucuz ve kalitesiz veya pahalı ve gerekenden daha yüksek niteliklere sahip girdiler uzun vadede ekonomiklik ilkesinin ihlaline sebep olacaktır. Bu yüzden de öncelikle hedefe ulaşılabilecek zaman dilimi göz önüne alınarak faaliyetlerin tamamlanabilmesi için girdilerin sahip olması gereken asgari nitelik ve kullanım sürelerinin saptanması gerekmektedir. Daha sonra alım için ihaleye çıkılacaksa mevzuatta belirtilen ihale usulleri takip edilmeli, doğrudan alıma gidilecekse baştan belirlenen özelliklere sahip girdiler için fiyat araştırması yapılmalı ve mümkün olan en düşük fiyat düzeyine ulaşılmaya çalışılmalıdır. İnternet kullanımı fiyat araştırması konusunda geçmiş dönemlere nazaran önemli bir avantaj sunmaktadır. Bunun yanı sıra diğer kurumlar tarafından ve geçmiş dönemlerde aynı kurum tarafından yapılan alımlarda ortaya çıkan maliyetlerin incelenmesi de mümkündür. Diğer taraftan kiralamanın satın almaya nispeten maliyet avantajı sağladığı durumlarda kiralama alternatifi, kullanılamaz hale gelmiş mevcut girdilerin onarılması mümkünse ve yenilenmesinden daha düşük bir maliyet doğuruyorsa onarma alternatifi tercih edilmelidir.

3) Hedeflenen çıktının elde edilmesi için gerekenden daha kaliteli bir girdi kullanılarak daha yüksek maliyete katlanılmaması

Hedeflenen çıktının elde edilmesi için gerekli olandan daha kaliteli girdi kullanılması girdi maliyetlerini artıracaktır. Ekonomiklik ilkesi ihlalinin bu biçimi basit bir teknik bilginin çok tanınmış bir kişinin danışmanlığından faydalanarak elde edilmesi, sadece fotokopi çekmek için çok fonksiyonlu bir makinenin alınması veya sıradan bir projenin televizyon reklamlarıyla duyurulması gibi farklı şekillerde ortaya çıkabilir. Burada da önemli olan girdilerin sahip olması gereken asgari niteliklerin baştan belirlenmesidir. Ancak burada ağırlık mümkün olan en düşük fiyatların sağlanmasına değil girdi niteliğinin gereken düzeyde tutulmasına verilmelidir.

Ekonomiklik ilkesinin uygulamaya geçirilebilmesi için dikkat edilmesi gereken bu üç koşul her ne kadar birbirinden farklıymış gibi görünse de faaliyet sonucunda elde edilmek istenen çıktının, ulaşılmak istenen amacın, faaliyetlerin kapsamının ve kullanılacak girdilerin net olarak belirlenmesi; diğer bir deyişle faaliyetlerin iyi hazırlanmış bir plan dâhilinde ilerlemesi durumunda her bir koşulun gerçekleşmesi bakımından asgari gereklilik de sağlanmış olacaktır.

B) Etkinlik (Efficiency)

“Efficiency” bir çok eserde etkinlik yerine verimlilik olarak tercüme edilmekte ve hatta verimlilik ile etkinlik tanımları birbirinin yerine kullanılabilir. ¹ Oysa etkinlik (efficiency) ile verimlilik (productivity) aynı anlama gelmemektedir. “Etkinlik; kullanılan kaynaklarla elde edilen sonuçlar (result) arasındaki ilişkinin mümkün olan en iyi düzeyde sağlanmasını ifade eder” (ECA, 2013: 9). Bu tanımda yer alan “sonuç” ifadesi etkinlik kavramının kapsamı gereği proje döngüsünde yer alan “çıktı” da kapsamaktadır. Buradan yola çıkarsak “etkinlik; kaynak kullanım düzeyi arttırılmadan çıktı veya sonucun nitelik ve nicelik bakımından arttırılmasıdır” (ECA, 2013: 21) şeklinde de tanımlanabilir. Verimlilik (productivity) ise: “...bir üretim ya da hizmet sisteminin ürettiği “çıktı” ile, bu çıktıyı yaratmak için kullanılan “girdi” arasındaki ilişkidir” (İmirlioğlu, 2012). Etkinlik ile verimliliğin bu tanımlarına bakıldığında iki kavram arasındaki farkın her ikisinin de “girdi” ve girdi kullanılarak elde edilen “şey” arasındaki ilişkiyi ifade ediyor olması nedeniyle belirsizleştiği daha iyi anlaşılmaktadır. Aradaki farkı belirgin kılan ise girdi kullanılarak elde edilen “şey”in ne olduğudur. Verimlilik tanımında yer alan “çıktı, örgüt içerisinde belirli girdilerin işlenmesi ile elde edilen ürünü gösterirken, (etkinlik tanımında yer alan) sonuç dışsal etkileri de içermektedir” (Söyler, 2007: 110). Yani etkinlik ile verimlilik arasındaki fark “çıktı” ile “sonuç” arasındaki farktan kaynaklanır. Dolayısıyla etkinlik ile verimliliği birbirinden ayırmamızı sağlayan “temel kriter mevcut kaynaklarla ... çıktının mı yoksa sonucun mu maksimize edildiğidir” (ECA, 2013: 21).

“Sonuç” dışsal etkilerle şekillenen “çıktı” olduğundan eğer hedef çıktı maksimizasyonu ise verimliliği (productivity), sonuç maksimizasyonu ise verimliliği de içerecek şekilde etkinliği (efficiency) hedefliyoruz demektir. Çıktı ile sonuç arasındaki bu ilişki verimlilik ile etkinlik arasında da kuvvetli bir ilişki kurulmasını sağlamaktadır. Nitekim “etkinliğin en önemli unsuru verimlilik kavramıdır. Hizmet üretiminin verimsiz olması, etkinliğin ortaya çıkmaması veya düşük oranda oluşmasına neden olacaktır” (Ortaç, 2001: 62). Bu yüzden de bir genelleme yaparak, verimlilik artışı etkinlik artışının varlığına karine teşkil eder diyebiliriz. Ancak dikkat edilirse görülecektir ki verimlilikle etkinlik arasında var olduğu kabul edilen bu doğru orantılı ilişkinin deterministik olduğu söylenemez. Zira yukarıda da bahsedildiği üzere “sonuç” ile “çıktı” arasındaki

1 Benzer bir yaklaşım için bkz. Pollitt C., Bouckaert G., “Public Management Reform”, Oxford U. Press, 2011.

farklılık, “sonucun” dışsal etkileri de içeriyor olmasından kaynaklanmaktadır. Bu bakımdan verimliliğin göstergesi olan “çıktının” maruz kalacağı dışsal etkilerin yönü etkinliğin göstergesi olan “sonucun” niteliğini belirleyecektir. Diğer bir deyişle üretim süreci, ortaya konulan “çıktılar” bakımından verimli olsa bile dışsal etkilerin olumsuz olması halinde istenilen “sonuca” ulaşamayacağından sürecin etkinliğinden bahsedilemeyecektir.

Örneğin; kaynak kullanım düzeyi değişmediği halde, proje örneğimizde “çıktı” statüsünde bulunan “tutan ve meyve veren fidan sayısı” arttırılabilirse verimlilik düzeyi artacaktır. Ancak -bir varsayım olarak- verimlilik arttığı halde ürün talebinin azalması veya düşük fiyatlı eşdeğer ürün ithalatında artış gibi nedenlerle proje döngüsündeki “sonuç” olan “istihdam ve gelir düzeyi artışı” sıfıra inerse verimlilik arttığı halde etkinlik azalmış olacaktır. Diğer taraftan eğer meyve veren fidan sayısı sıfıra inerse ne verimlilikten ne de etkinlikten söz edilebilecektir. Bu örnekte de görüldüğü üzere verimlilik göz ardı edilerek etkinliğin sağlanması mümkün olmadığı gibi verimlilik, etkinliğin sağlanması için tek başına yeterli bir unsur değildir. İşte bu nedenle ancak, “çıktı” ve “sonuç” artışının birlikte değerlendirilmesi halinde optimal kaynak kullanımı ve etkinliğin sağlanmasının mümkün olacağını söyleyebiliriz.

Bu kapsamda verimlilik artışının bir göstergesi olarak kaynak kullanımında israfın önlenmesinin görünümleri;

- Kullanılan kaynaklar aynı kaldığı halde elde edilen çıktının nitelik ve/veya nicelik olarak artması,
 - Kullanılan kaynak azaldığı halde elde edilen çıktının nitelik ve/veya nicelik olarak aynı kalması,
 - Kullanılan kaynaklar artarken elde edilen çıktının kaynak artış hızından daha fazla artması
- şeklinde sıralanabilir.

Birbirinden farklı bu üç koşulun her birinin verimlilik artışı göstergesi olarak nitelenmesinin nedeni üretim sürecinde bu üç koşuldaki hangisi sağlanırsa sağlansın birim çıktı maliyetinin düşüyor olmasıdır. Düşen çıktı maliyeti ile artan verimlilik oranı diğer koşullar sabit kaldığında etkinliğin de artmasını sağlayacaktır. Ancak SMY kapsamında etkinliğin artırılabilmesi için birim çıktı maliyetlerinin düşürülmesi yeterli değildir.

Aşağıda sayılan unsurlar kurumda etkinliğin sağlanması önünde engel olabilecek önemli risklerdir. Bunlar:

- 1) *“Sızıntı/israf yani kullanılan kaynaklarla istenilen çıktının elde edilememesi,*
- 2) *Uygun olmayan bir girdi/çıktı oranının baz alınması (örneğin düşük işgücü etkinliği oranı gibi),*

3) Faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde gecikme,

4) Dışsallıkların saptanmasında ve kontrol edilmesinde yetersizlik” (ECA, 2013: 21).

Bu risk unsurlarının uygulamadaki görünümünü şu şekilde açıklayabiliriz.

1) Sızıntı/israf yani kullanılan kaynaklarla istenilen çıktının elde edilememesi,

Ekonomiklik ilkesi kapsamında söz edilen “israf” daha çok kaynakların elde edilmesi sürecinde yüksek maliyetlerle karşı karşıya kalınması yani finansman israfını ifade etmekteyken genelde etkinlik özelde ise verimlilik söz konusu olduğunda “israf” üretim sürecinde kullanılan girdilerin uyumsuzluğundan veya iş sürecinin optimal çıktıyı elde edecek şekilde planlanmamış olmasından dolayı, kullanılan girdilerle elde edilmesi mümkün olan çıktı ve sonucun elde edilememesini ifade eder. Proje örneğimizdeki fidanların mümkün olan en düşük fiyattan alınmaması suretiyle ortaya çıkacak olan israf ekonomiklik ilkesinin ihlali iken; fidanların uygun olmayan mevsimde dikilmesi durumunda istenilen çıktı/sonuç düzeyine ulaşamaması suretiyle ortaya çıkacak olan israf verimliliğin ve dolayısıyla da etkinlik ilkesinin ihlaline yol açacaktır.

2) Uygun olmayan bir girdi/çıktı oranının baz alınıyor olması

Uygun olmayan bir girdi/çıktı oranının baz alınması emsallerine veya mümkün olana nispeten verimli olmayan bir üretim sürecini verimli kabul ederek işlem yapılmasını ifade etmektedir. İşgücü verimliliği, makine verimliliği, sermaye verimliliği gibi girdilerin verimliliğinin artırılması etkinliği de arttıracaktır. Bahsedilen girdi verimliliklerinin artırılması ise kurumun iş ve işlemlerinin niteliğine uygun olarak gerçekleştirilecek olan iş etüdü, iş basitleştirme, değer analizi, maliyet analizi, iş tasarımı gibi verimliliği arttırmaya dönük tekniklerin kullanılması suretiyle verimlilikte gelinmesi gereken noktanın baştan saptanmasıyla mümkün olacaktır. Dönemler itibarıyla ne kadar yol alınabildiğini saptamak için ise kurumun geçmiş dönem üretim düzeyi baz alınabileceği gibi (eğer mümkünse) aynı alanda faaliyet gösteren özel kuruluşlar veya sivil toplum kuruluşları verilerinin baz alınması da mümkündür. Bu kıyaslama sonucunda hedefe ulaşmak için halihazırda ulaşılmış olan girdi/çıktı oranının (örneğin çalışan personel sayısı/ dikilen fidan sayısı veya çalışılan gün sayısı/ dikilen fidan sayısı gibi) ne derece optimal olduğu test edilebileceği gibi verimliliği arttırmak adına bu alanda alınması gereken önlemlerin neler olduğunu saptamak da mümkün olabilecektir.

İş süreçlerinin iyileştirilmesi yoluyla uygun bir girdi/çıktı oranına ulaşılması verimliliği artırırken elde edilen “sonuçların” en düşük maliyetle gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin saptanabilmesi ve bu konuda gerekli iyileştirmelerin yapılabilmesi için fayda-maliyet analizi, maliyet etkinliği analizi gibi teknik araçlar kullanılarak kaynakların olası kararlar içerisinde en yüksek faydayı sağlayacak olanlara yönlendirilmesi de etkinliği arttıracaktır. Anılan tekniklerin verimlilik ve etkinlik bakımından sağlayacakları fayda bir yana kamu idarelerinin görevlerini yerine

getirirken bu tip sosyal ve ekonomik analizleri gerçekleştirmeleri Kamu Maliyesinin Temel İlkelerinden biri olarak Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda da yer almaktadır.

3) Faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde gecikme

SMY kapsamında etkinliğin gerçekleştirilebilmesi için proje sürecinde maliyetlerin düşürülmesi ve nitelik/nicelik artışı sağlansa bile zamanında gerçekleştirilemeyen faaliyetler nedeniyle hedeflenen çıktı ve sonuca ulaşılmasında gecikmeler yaşanacak ve bu süreçte başlangıçta belirlenen hedeflerden sapılması dahi söz konusu olabilecektir. Bu nedenle faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde, planlama aşamasında belirlenen zaman çizelgeleri takip edilmeli ve muhtemel gecikme sebepleri öngörülerek gerekli önlemler alınmalıdır.

4) Dışsallıkların saptanmasında ve kontrol edilmesinde yetersizlik

Etkinlikle verimlilik arasındaki farkın temel sebebi yukarıda da bahsedildiği üzere dışsallıkların varlığı nedeniyle çıktı ile sonucun farklılaşmasıdır. Bu bakımdan proje, program ve/veya faaliyetler verimlilik esaslarına uygun olarak gerçekleştirilse bile dışsallıklar nedeniyle istenilen etkinlik düzeyine ulaşamaması söz konusu olabilir.

Örneğin; ağaçlandırma çalışması için gerekli fidanlar en uygun maliyet koşullarıyla temin edilmiş ve ekonomiklik sağlanmış; iyi bir girdi/çıktı oranı elde edilerek fidanlar en uygun mevsimde, en düşük emekle, en kısa zamanda ve en az maliyetle dikilmiş tüm fidanlar tutmuş ve verimlilik sağlanmıştır. Ancak ilkbahar mevsiminde yaşanan aşırı soğuklar nedeniyle tüm fidanların donması halinde istenilen çıktı elde edilerek verimlilik sağlandığı halde istenilen sonuca ulaşamayacak ve etkinlik de sağlanamayacaktır. Örnekte de görüldüğü üzere dışsallıkların saptanması ve saptandığı takdirde de kontrol edilmesi oldukça güçtür. Böyle durumlarda etkinliğin sağlanabilmesi adına olası olumsuz dışsallıklar göz önünde tutularak gerekli önlemlerin alınması, eğer bu mümkün olmamışsa duruma göre dışsallıkların olumsuz etkilerini ortadan kaldıracak çözümler geliştirilmesi mümkündür. Her iki alternatifin de sağlanamaması ihtimaline karşılık olarak kurumun B ve C planları bulunmalıdır.

C) Etkililik (Effectiveness)

Etkinlik ile verimlilik kavramlarının anlamları konusundaki karmaşanın bir benzeri de etkinlik ile etkililik kavramlarının anlamı konusunda yaşanmaktadır. Bunun nedeni de hem etkinlik hem de etkililik kavramlarının proje/program veya faaliyetin çıktı, sonuç ve etkisi ile ilgili olmasıdır. Oysa etkinlikten farklı olarak “*etkililik, temelde bir hedef seti belirlenmesi ve hedeflenen çıktı, sonuç ve etkinin elde edilip edilememesiyle ilgili bir konudur*” (ECA, 2013: 19). Dolayısıyla diyebiliriz ki çıktı, sonuç ve etki etkinlik tanımında, kullanılan girdilerle ilişkilendirilirken; etkililik tanımında başlangıçta belirlenen hedeflerle ilişkilendirilmektedir. Yani kullandığımız girdilerle optimal çıktı, sonuç ve/veya etkiye ulaşabiliyorsak etkinliği, ulaştığımız çıktı, sonuç

ve/veya etki düzeyi başlangıçta belirlediğimiz hedeflerle uyumluysa etkililiği sağlamış oluruz. Diğer taraftan etkililik söz konusu olduğunda Tablo 1’de de görüldüğü gibi daha kapsamlı bir yaklaşımla hem başlangıçta hedeflediğimiz çıktı, sonuç ve etkiye ne derece ulaşabildiğimiz hem de elde ettiğimiz çıktılarla hedeflediğimiz sonuç ve etkiye ne derece ulaşabildiğimiz sorgulanması daha makul görünmektedir.

“Bir proje ve/veya programın hedeflenen çıktı, sonuç veya etkiyi elde edememesine (yani etkililiği sağlayamamasına) neden olabilecek riskler şunlardır:

1) Politika dizaynında hata yapılması. Örneğin; ihtiyaçların doğru bir şekilde belirlenememesi, hedeflerin belirsiz veya tutarsız olması, kullanılan araçların yetersiz olması veya uygulamanın mümkün olmaması vb.

2) Sürecin yönetiminde hata yapılması. Örneğin; hedeflerin göz önüne alınmaması, hedeflere ulaşmanın yönetim öncelikleri arasında yer almaması gibi” (ECA, 2013: 24).

Bu risk unsurlarının uygulamadaki görünümünü şu şekilde açıklayabiliriz:

1) Politika dizaynında hata yapılması.

Ekonomiklik ilkesinin değerlendirilmesinde girdilerin elde edilme maliyetlerine dayalı bir yaklaşım söz konusuysa etkinlik ilkesinin değerlendirilmesinde girdiler kullanılarak ulaşılan çıktı, sonuç ve etkinin elde edilme maliyetlerine dayalı bir yaklaşım söz konusudur. Yani her iki ilkede de mali boyut ön plana çıkmaktadır. Bir SMY ilkesi olarak etkililiğin değerlendirilmesinde de maliyet önemli olmakla birlikte, bu ilke için maliyet doğrudan değil süreç sonunda elde edilen çıktı, sonuç ve etkinin bizi başlangıçta belirlediğimiz hedeflere ulaştırıp ulaştıramadığı sorgulanarak ölçülebilmektedir.

Diğer taraftan elde ettiğimiz çıktı, sonuç ve etki ile başlangıçta belirlediğimiz hedeflere ulaşmış olsak bile hedeflerimiz ihtiyaçlarla uyumlu değilse, hedeflerimiz birbirinin etkisini ortadan kaldıracak şekilde belirlendiyse veya hedeflerimizin öngörülme olumsuz etkileri ortaya çıkmışsa projenin/programın etkililiğinden bahsetmek söz konusu olmayacaktır.

Proje örneğimizde arazinin getirisi yüksek badem ağaçlarıyla ağaçlandırılması amacıyla gerekli kamulaştırma işlemleri yapıldığında; bölge halkının gelir kaynakları ellerinden alınmış olacağından, ağaçların meyve verme ve hasat dönemine kadar yaşanacak yoksulluk nedeniyle projede uzun vadede istenen çıktı ve sonuç elde edilecek olsa bile istenen etki sağlanamayacak ve dolayısıyla projenin etkililiğinden bahsedilemeyecektir.

2) Sürecin yönetiminde hata yapılması

Bir proje ya da programın gerçekleştirilmesinden önce gerekli ihtiyaç analizleri yapılmış ve bu doğrultuda hedefler belirlenerek uygulama aşamasına geçilmiş olsa

bile eğer sürecin yönetiminden sorumlu birimler faaliyetlerin hedeflere uygun olarak ilerlemesini sağlayacak şekilde hareket etmiyorlarsa veya yönetim birimlerinin hedeflere ulaşılmasından daha farklı öncelikleri varsa etkililik ilkesi ihlal edilecektir.

Görüldüğü üzere etkililiğin sağlanabilmesi maliyet odaklı bir çalışmadan ziyade hedeflerin belirlenmesini ve yönetimin belirlenen hedeflere sadakatini gerektirmektedir.

SONUÇ

Genelikle kamu yönetimi anlayışına alternatif olarak sunulan yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde uygulamaya geçirilmeye çalışılan performans yönetimi, kamu sektöründe stratejik yönetim boyutuyla gelişme gösterdiğinden; mali kaynakların yerinde, verimli ve etkin bir şekilde kullanılması olarak anlaşılmaktadır. Dolayısıyla kamuda performans yönetimi dendiğinde performans yönetimi bileşenlerinden performans denetimi ön plana çıkmaktadır. Performans denetiminin konusu ise mali kaynakların ekonomik, etkin ve etkili bir biçimde kullanılmasını ifade eden sağlam mali yönetim prensibine uygun hareket edilip edilmediğini tespit etmektir. SMY ithal bir kavram olduğundan, uygulamaya ilişkin olarak AB müzakere sürecinde gerçekleşen mevzuat uyumlaştırma çalışmaları ile önemli adımlar atılmış olsa da bir prensip olarak gerektiğince ve tüm ilkeleriyle birlikte tam bir bütünlük içinde uygulamaya geçirildiği söylenemez. İdare içerisinde IPA fonlarının kullanımını düzenleyen/gerçekleştiren uygulama birimleri tabi oldukları mevzuat nedeniyle bu konuda öncü olsalar da sayıları kamu yönetiminde bir dönüşüm gerçekleştirmek için yeterli değildir. Diğer taraftan kavramın sınırlarının mevzuat içerisinde net olarak tarif edilmemesi ve tercümelerde dil birliğinin bulunmaması süreci daha da zorlaştırmaktadır.

Bu yazıda yapılan açıklamalar genelde SMY prensibinin özelde ise SMY ilkeleri olarak sıralanan ekonomiklik, etkinlik ve etkililik ilkelerinin tanımlanması ve uygulamadaki karşılıklarının gösterilmesi amacına dönük olmakla birlikte ekonomiklik, etkinlik ve etkililik ilkeleri kapsamında anlatılanlar, ilgili kamu kurumu içerisinde sistemin ideal bir şekilde kurulmuş olması halinde SMY sürecinin nasıl ilerlemesi gerektiği konusunda sınırlı bir açıklama ve örnek niteliğindedir. Sürecin belirtildiği gibi ilerlemesi her şeyden önce iyi organize edilmiş bir iç kontrol sisteminin ve önceden belirlenmiş rollerin varlığını gerektirmektedir.

KAYNAKÇA

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

Azuma, N. (2003), “The Role of Supreme Audit Institution in NPM: International Trend”, *Government Auditing Review*, Vol.10 (March).

Baron, A. (2009), “Performance Management: History and Foundations”, Chartered Institute of Personnel and Development: http://www.cipd.co.uk/NR/rdonlyres/64B9C9FD-8168-4EDC-9B71-DD3D8B5C2B90/0/performance_management_discussion_paper.pdf (Erişim Tarihi: 28.01.2015).

Başbakanlık Genelgesi, 2 (2015, Aralık 08), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/12/20151208-5.pdf>, (Erişim Tarihi: 08.04.2016)

Bilgin, K. U. (2007), “Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık Performans Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 65, (Nisan-Haziran).

Çevik, H. H. (2000), “Polis Teşkilatında Performans Yönetimi”, *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt 2, Sayı 7-8.

Çevikbaş, R. (2012), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye Uygulamaları”, *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2.

EC, No 2064/97. (1997, October 15), *EUR- Lex*. “Detailed Arrangements for the Implementation of Council Regulation (EEC) No 4253/88 As Regards The Financial Control by Member States of Operations Co-Financed by the Structural Funds.” Official Journal of the European Communities EC, No 2064/97: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1415483935536&uri=CELEX:31997R2064> (Erişim Tarihi 28.01.2015)

ECA (2013), *European Court of Auditors “Performance Audit Manual”*, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_EN.PDF (Erişim Tarihi: 28.01.2015).

Eroğlu, H. T. (2011), *Kamu Yönetiminde Performans*, Konya: Çizgi Yayınevi.

European Commission (1995, 1996, 1997), *Press Releases*. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-96-212_en.htm?locale=en, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-96-107_en.htm, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-97-98_en.htm, (Erişim Tarihi:28.01.2015).

European Commission (2006), “Welcome to the PIFC World, Public Internal Financial Control”, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/brochure_pifc_en.pdf, (Erişim Tarihi: 28.01.2015).

European Commission (2012), “Financial Programming and Budget Glossary”, http://ec.europa.eu/budget/explained/glossary/glossary_en.cfm#s, (Erişim Tarihi: 28.01.2015).

- European Union (2006), “*Interinstitutional Agreement Between The European Parliament, The Council and The Commission on Budgetary Discipline and Sound Financial Management*”, http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/l34020_en.htm (Erişim Tarihi: 28.01.2015).
- European Union (2011), “*Summary of Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002*”. http://europa.eu/legislation_summaries/budget/l34015_en.htm, (Erişim Tarihi: 28.01.2015).
- European Union (2014), *Commission Implementing Regulation (EU) No 447/2014 of 2 May 2014*. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2014/20140502-commission-implementing-reg-on-ipa2_en.pdf, (Erişim Tarihi:28.01.2015).
- İmirlioğlu, İ. (2012), “Verimlilik Terimleri”, *Anahtar Dergisi, Sayı 279, (Mart)*.
- INTOSAI (2004), “*ISSAI 3000 – Standards and Guidelines for Performance Auditing Based on INTOSAI’s Auditing Standards and Practical Experience*”. http://www.issai.org/media/13224/issai_3000_e.pdf, (Erişim Tarihi: 28.01.2015).
- KOSGEB (2014), “*Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı*”, <http://kosgeb.gov.tr/Pages/UI/UluslarArasilliskiler.aspx?refIn=45>, (Erişim Tarihi: 28.01.2015).
- Maastricht Treaty (1992), “*Treaty on European Union, Together with the Complete Text of the Treaty Establishing the European Community*” (Maastricht consolidated version), *Official Journal of the European Communities, OJ C 191 of 29.7.1992*.
- Ortaç, F. R. (2001), *Kamu Harcamalarının Etkinlik ve Verimliliğinin Ölçülmesinde Karşılaşılan Sorunlar*, *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Cilt 16, Sayı 182*.
- Özer, H. (1997), *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Özer, M. A. (2005), *Yeni Kamu Yönetimi*. Ankara: Platin .
- Özer, M. A. (2013), *Çalışanların Verimliliği İçin Performans Yönetimi*, *Kamu İş, Cilt 13, Sayı 1, 37-57*.
- Söyler, İ. (2007), “*Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler)*”, *Maliye Dergisi, Sayı 157, (Ocak-Haziran)*.
- Stockman, R. (2006), “*Evaluationsforschung Grundlagen und Ausgewählte Forschungsfelder*”, Göttingen: Waxmann Verlag GmbH.
- UNITAR (1998-1999), “*Guidance Document: Assisting Countries in Preparing a National Profile to Assess the National Legal Infrastructure for Sound Financial Management*”, http://www2.unitar.org/dfm/General_Info/CapacityBuilding/guidance1/docs/tableofcontent.htm, (Erişim Tarihi: 28.01.2015).