

KAMUDA STRATEJİK YÖNETİM VE BÜTÇE

Ahmet TANER*

ÖZ

Küreselleşmeyle birlikte, devletin yapısal ve işlevsel dönüşümünün hızlanması, kamu yönetim sistemlerinin değişimin ortaya çıkardığı gereksinimleri karşılamada yetersiz kalmasına neden olmuş, yönetimin idari ve mali açıdan yapılandırılması bir zorunluluk olarak görülmeye başlanmıştır. Ülkemizde 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun, stratejik plan, performans esaslı bütçeleme, iç kontrol gibi kavramlarla temelde etkin ve hesap verebilir bir stratejik yönetim modeli oluşturmayı amaçlamıştır. Kurulmaya çalışan bu model kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaç/hedefleri ile ilgili stratejik plan hazırlamaları, performans programlarıyla yıllık bazda yürütülecekleri faaliyet ve hedefleri belirlemeleri, bütçe aracılığıyla performans programında yer alan hedeflere uygun kaynak tahsisinde bulunmaları ilkelerine dayanmaktadır. Stratejik yönetimin dayandığı temel unsurlar kamuda şeffaflık ve hesap verebilirliğin gerçekleşmesine katkı sağlayacak nitelikte gözükmektedir. Ancak, kamu idarelerindeki kurumsal ve yapısal eksiklikler, stratejik yönetime ilişkin farkındalığın yetersizliği, iç kontrol sistemlerindeki aksaklıklar gibi faktörler nedeniyle kamuda stratejik plan- bütçe ilişkisi tam ve sağlıklı olarak kurulamamış, buna bağlı olarak da etkin bir stratejik yönetim uygulamaya geçirilememiştir.

Anahtar Kelimeler: Stratejik Yönetim, Stratejik Plan, Performans Denetimi, Kamu Bütçesi, Kamusal Hesap Verebilirlik.

STRATEGIC MANAGEMENT AND BUDGET IN PUBLIC SECTOR

ABSTRACT

With globalization, the speed-up in the structural and functional transformation of the State caused the public administration to fail to live up to the necessities created by the transformation. Accordingly, it has been considered necessary for the administration to be reconstructed in corporate and fiscal terms. In our country, Financial Management and Control Law No. 5018, which became effective in 2006, is aimed to establish an effective and accountable strategic management model, through concepts such as strategic plan, performance based budgeting, internal control. This model is based on the principles that public entities prepare strategic plans regarding their medium and long term aims and objectives, determine annual targets and relevant activities in their performance programs on an annual basis, and allocate sources through budget to each target in the performance programs. The main elements of strategic management seem to ensure transparency and accountability in public sector. However, due to factors such as corporate and structural problems, insufficient awareness of strategic management, and the defects in internal control

* Dr., Sayıştay Uzman Denetçisi, ataner@sayistay.gov.tr

systems in public entities, the connection between strategic plan and budget could not be established fully and soundly in public sector, and hence, the effective strategic management could not be implemented.

Keywords: Strategic Management, Strategic Plan, Performance Audit, Government Budget, Public Accountability.

GİRİŞ

Küreselleşme olarak tanımlanan olgu, geleneksel zaman-mekan algılarını ortadan kaldırarak ekonomik, toplumsal ve siyasal ilişkileri yeniden biçimlendiren, devletin niteliğini ve hizmet sunma yöntemlerini baştan tanımlayan çok boyutlu ve yönlü bir süreci ifade etmektedir. Özellikle küreselleşmeyle birlikte ekonomik ilişkilerin ulus devletlerin sınırlarını aşarak karşılıklı etkileşim ve bağımlılığı esas alan bir seyir kazanması, siyasi ve ekonomik bir aktör olarak ulus devletin egemenliğinin gerilemesine neden olurken, devletin yapısal ve işlevsel açıdan dönüşümünü bir tercihten çok, zorunluluk haline getirmiştir. Bir taraftan küresel rekabetin yarattığı baskı diğer taraftan ise toplumsal ve ekonomik talep ve beklentilerde yaşanan değişim, devletteki dönüşüm sürecini hızlandırarak, güçlü/etkin ancak daha hesap verebilir bir kamu yönetimi anlayışının geçerlilik kazanmasına zemin hazırlamıştır.

Küresel dinamiklerin kamu kesimi üzerinde yarattığı baskı, devletin ekonomik işlevlerinin yeniden tanımlanmasına ve kamu hizmetlerinden beklentilerin değişimine neden olmuştur. Devletin yaşadığı krizden çıkabilmesini, piyasa sistemine özgü değer ve araçlarla devletin tahkim edilmesinde gören yeni kamu yönetimi veya kamu işletmeciliği gibi çağdaş yaklaşımlar, kamu hizmetlerinde süreçlere odaklı bir yönetim anlayışından sonuç ve çıktılara odaklı bir yönetim anlayışına geçilmesi için gerekli kuramsal alt yapıyı sağlamıştır. Kamuda etkinlik ve verimlilik gibi kavramların önem ve ağırlığının artması, stratejik yönetim, toplam kalite ve performans yönetimi gibi özel sektöre özgü yönetim araçlarının reform çabalarında merkezi bir yer tutmasına neden olmuştur.

Kamunun kıt kaynaklarla topluma maksimum hizmet faydası sunabilmesi, kamu mali sistemlerin yeni kamu işletmeciliği modeline uygun olarak tanzimini sağlayacak reformları hızlandırmıştır. Kamu yönetim sistemimizde 2000’li yılların başında ağırlık kazanan reform çabalarının da temel alanlarından birisi kamu mali yönetim ve kontrol sistemi olmuştur. 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun’la, şeffaflık, hesap verebilirlik temelinde etkin ve hesap verebilir bir mali yönetim sistemi kurulması hedeflenmiştir. Değişen ekonomik ve mali yapıda, kamu bütçelerinin çağdaş işlevler

(mali disiplinin sağlanması, iktisadi büyüme ve istikrar, planlama ve yönetim vb.) üstlenmesi, etkin bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulmasında bütçeleme süreçlerinin önemini artırmıştır. 5018 sayılı Kanun'da, bütçe disiplininin sağlanması, çok yıllık bütçe, bütçenin üst politika belgeleri ve kurumsal stratejik planlardaki hedef ve önceliklerle uyumu gibi alanlara öncelik verilmesi de bu sürecin bir sonucudur.

5018 sayılı Kanun öncesindeki kamu mali sistemine dönük eleştirilerin önemli kısmı bütçe odaklı olmuştur. Özellikle kamu idare bütçelerinin hükümet politikaları ve kalkınma planlarından kopuk olması, kurumsal stratejilerin mevcut olmaması, bütçedeki gelir ve gider kalemlerinin kurumsal hedeflerle uyumlu olmaması bu eleştirilerin bazılarıdır. 5018 sayılı Kanun'da öngörülen performans esaslı bütçeleme modeli, bütçe sistemindeki salt bir değişimden ziyade, kamuda kurulmaya çalışılan stratejik planlamaya dayalı stratejik yönetim modelinin temel unsurlarından birini oluşturmaktadır. Bu çalışmada, çağdaş kamu yönetiminin temel araçlarından olan stratejik yönetimin tüm unsurlarıyla ve etkin şekilde uygulanabilmesinde stratejik plan ve bütçe arasındaki uyumun önem ve gerekliliği incelenerek, kamu mali yönetim sistemimizde bu modelin uygulanmasında karşılaşılan yapısal ve işlevsel güçlükler üzerinde durulacaktır.

1. KAMU YÖNETİMİNDE DÖNÜŞÜM VE MALİ YÖNETİM SİSTEMİNE ETKİLERİ

20. yüzyıla damgasını vuran küreselleşme olgusunun etkilerini, en somut şekliyle kurumsal olarak devletin geçirdiği dönüşüm sürecinde izlemek mümkündür. 20. yüzyılın ilk çeyreğinde liberalizmin sınırlı devlet kuramı gereğince, devletin ekonomik ve sosyal fonksiyonları mümkün olduğunca dar tutulmuştur. Ancak, tüm dünyayı etkisi altına alan 1929 Ekonomik Krizi'nin geniş toplumsal kesimlerde yarattığı tahribat, sınırlı devlet anlayışının sorgulanmasına neden olmuş, liberal politikalar yerini refah/sosyal devleti anlayışına dayalı politikalara bırakmıştır. "1960'lı yılların sonuna kadar devam eden bu dönemde, devlet gelir kaynaklarını ve sosyo-ekonomik yaşamın diğer alanlarını düzenleyerek üretim ve talep dengesini kurmaya çalışmış, devlet, ekonomik düzenin yalnız düzenleyicisi değil, aynı zamanda bir parçası veya aktörü olarak görülmüştür" (Güzelsarı, 2004: 88-89).

1970 sonrası yaşanan petrol krizi ve bunun dünya ekonomilerinde yarattığı sorunlar, devletteki dönüşüm sürecinin yeni bir yön ve boyut kazanmasına neden olmuştur. İkinci Dünya Savaşı sonrasında yükselen refah devleti uygulamalarının, kamu gelir-gider dengesi üzerindeki olumsuz etkilerine karşı alternatif politika ve yaklaşımlar gündeme gelmiştir. Devletin bir bütün olarak yapılandırılmasına

yönelik kimi adımlar atılması kaçınılmaz gözükmetedir “Bunlardan birincisi kamu harcamalarının azaltılması ve bazı kamu hizmetlerinin özelleştirilerek kamunun üstlendiği hizmetler ve personel açısından küçülmesidir. İkinci çözüm yolu da kamu hizmetlerinin daha az kaynakla daha etkin ve verimli şekilde yürütülmesini sağlayacak yapısal ve işlevsel bir yapılanma sürecine girilmesidir” (Coşkun, 2004: 131). Kamu harcamalarının bütçe ve mali sistemde yarattığı baskı, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişim ve toplumsal talepler karşısında kamu örgütlerinin performansının yetersizliği gibi faktörler, kamu yönetiminde de devlette yaşanan değişime paralel olan bir dönüşüm sürecini başlatmıştır (Özgür, 2004: 231). Geleneksel yönetim anlayışına göre dizayn edilmiş kamu kurumlarının değişen ve gelişen çevreye ayak uydurmada yetersizliği nedeniyle, küreselleşmeyle birlikte biçim ve içerik değiştiren sorunlarla baş edebilmek için kamuda alternatif model ve sistem arayışları gündeme gelmiştir.

Hızla değişen şartlar ve anlayışlar, insanların kamusal hizmetlerden beklentilerinin nicel ölçütlerden, kolaylık, hız ve en önemlisi kalite gibi nitel ölçütlere kaymasına neden olurken, kamu işletmecilik modeli gibi kamu yönetimi alanındaki çağdaş yeni yaklaşımların gelişimine imkân sağlamış, tüm bu gelişmeler kamu mali yönetim sistemlerindeki reform arayışlarının itici gücü olmuştur (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 23). Sınırlı kamu kaynakları ile artan kamu hizmet talebinin yarattığı ikilemin çözümü stratejik yönetim ve stratejik planlama gibi daha çok özel sektörde geçerli olan performans yönetim tekniklerinin kamuya aktarılmasında bulunmuştur (Taner, 2011: 7).

Kamu işletmecilik modelinin dayandığı temel esaslardan biri de kamu hizmetlerinin yürütülmesinde rasyonel ve stratejik bir yaklaşım benimsenmesi, kurala yönelik bir yönetim yaklaşımından amaca/sonuca odaklı bir yaklaşıma geçilmesi olmuştur. Bu yaklaşım aynı zamanda, kamu örgütlerini çevrelerinde gelişen olayları değerlendirip, fırsat ve tehditlere karşı gerekli önlemleri almaya ve gelecek vizyonunu belirlemeye zorlamıştır (Barca ve Balcı, 2006: 32). Kamu mali yönetim sistemlerinde, bütçe, muhasebe, mali istatistikler, raporlama, iç kontrol sistemleri, harcama süreçleri gibi konularda hesap verebilirlik ve şeffaflığın önem kazanması da benzer faktörlerin bir sonucudur.

Kamudaki yapısal ve işlevsel yeniden yapılanma sürecinin en önemli değişim dinamiklerinden birisi de performans bilgisinin ve bunu üreten sistemlerin kamu politikalarının yönetim ve denetimindeki artan önemidir. Sonuç/çıktı odaklı yönetim modellerinin kamuda uygulama alanı bulması, kamu politikalarına karar veren birimlerin performans bilgilerine olan güvenini ve ihtiyacını artırmış durumdadır.

Kamu mali yönetim sistemlerinde yaşanan çok boyutlu dönüşüm, kamu bütçelerinde de girdi odaklı geleneksel bütçelemeden çıktı/sonuç odaklı modellere doğru değişimi zorunlu kılmıştır. Ne üretildiğinden ziyade ne harcandığına odaklanan geleneksel bütçe sisteminin çağdaş kamu mali yönetimin gereklerini karşılayamaması, kamu hizmetlerini çıktı esasına göre değerlendirecek performans bütçe, program bütçe, planlama-programlama bütçeleme sistemi gibi alternatif bütçe sistemlerinin gelişiminde etkili olmuştur (Aktan ve Tüğen, 2006: 2008). Performans esaslı bütçeleme, kamu hizmetlerine ödenek tahsisi yapılmadan önce yürütülecek her faaliyet ve projenin maliyetlendirilmesini ve ayrıca yürütülecek her faaliyet ve proje için performans hedefleri oluşturulmasını öngören bir bütçe yönetim sistemidir (Taner, 2011: 9). Performans esaslı bütçeleme sisteminin nihai amacı, kamu kaynaklarının politik ve sosyal amaçlara uygun şekilde tahsisi ve kullanımını sağlayarak, kamu hizmetlerinin hem daha etkin, verimli ve ekonomik yürütülmesi hem de saydamlık ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesine yardım etmektir (The World Bank, 2010: 15). Bu yönüyle performans esaslı bütçeleme, devlet hazinesini elinde tutan parlamentonun, bütçeyi formüle eden üst yöneticilerin, departman ve birimlerde bunu uygulayacak idarecilerin ve hükümet faaliyetlerinin çıktılarında etkilenen ve çıktı ve faydalar sağlayan halkın birlikte memnun edilmesi ilkesine dayanan çok yönlü bir sistemdir (Çelebi ve Kovancılar, 2012: 6).

Kamu yönetiminde yönetimden yönetişime doğru yaşanan değişim, idari karar ve süreçlerde nasıl ki yerleşmeyi ortaya çıkarmışsa mali yönetim ve kontrol sistemlerinde de yetki ve sorumluluğun merkezden taşra birimlerine veya üst yönetimden ödenek tahsisi yapılan alt birimlere aktarıldığı bir yapının da önünü açmıştır. Merkezi planlamaya dayalı bir bütçe anlayışından, her kamu idaresinin kendi stratejik önceliklerine göre bütçe hazırladığı, bütçe uygulamalarının performans göstergeleri üzerinde takip edildiği ve raporlandığı, harcamacı her birimin uygulama sonuçlarına ilişkin olarak üst yönetime, dış denetim organlarına ve kamuoyuna hesap verdiği bir mali yönetim sistemine geçilmiştir.

2. ETKİN BİR STRATEJİK YÖNETİMDE, STRATEJİK PLAN VE BÜTÇE İLİŞKİSİ

Genel olarak stratejik yönetim, çağdaş yönetim teorisine özgü, içinde çok sayıda unsur ve kavramı barındıran kapsayıcı bir yönetim yaklaşımıdır. 1970'lerden itibaren, ilk defa özel sektörde uygulama alanı bulan stratejik yönetim yaklaşımı, 1990'lı yıllarda devlette yaşanan krize karşı bir çözüm olarak, kamu sektörü içinde tartışılmaya ve uygulanmaya başlanmıştır. Özel işletmeler için stratejik yönetim,

örgütlerin faaliyette buldukları alanın belirsizlik ve değişimine karşı duyarlı olması ve orta/uzun vadeli sorunlarla mücadele edecek kurumsal kapasitede bulunmasını ifade etmektedir. Özel sektör gibi kamu sektörü için de stratejik yönetimin geleceği tasarlama yönüyle birlikte dış çevreyi kontrol veya ona uyum sağlama yönü de önemli kabul edilmektedir. Ancak, kamu örgütleri açısından, kurumun faaliyette bulunduğu ortamdaki değişime ayak uydurması veya değişimi yönetmesi, kendi dışındaki faktörlerden kaynaklanan ve çoğu zaman kontrol edemediği belirsizlik ve riske karşı hazırlıklı olması, stratejik yönetimin gerçekleştirilmesinde karşılaşılabilecek temel güçlük alanlarından birisini oluşturmaktadır.

Stratejik yönetim, kurumsal misyon ve vizyona uygun olarak geleceğin planlanması, gerekli faaliyetlerin tasarımı, bunlara ilişkin süreçlerin ve sonuçların gözetimini/izlenmesini içeren çok boyutlu ve kapsamlı bir süreçtir. Stratejik yönetim, örgütün uzun vadeli amaç ve hedeflerinin açık şekilde belirlenmesi, bu amaç ve hedeflerin gerçekleşmesi için gerekli temel aksiyon programlarının geliştirilerek, ihtiyaç duyulan kaynakların bu programlara tahsisi (Barca ve Balcı, 2006: 38) ve tüm bu süreçlerin izlenmesi olarak da tanımlanmaktadır. Bu tanımdan yola çıkarak, stratejik yönetimin temelde üç safhadan oluşan bütünleşik bir yönetim modeli olduğu sonucuna varılabilir: planlama, belirlenen hedefler için kaynak tahsisi, kontrol ve değerlendirme.

Stratejik yönetimin ilk safhasını oluşturan stratejik planlama, idarelerin amaçlarının, hedeflerinin ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemlerin belirlenmesini gerektiren, uzun vadeli ve geleceğe dönük bir yönetim aracıdır. Planlama yoluyla bulunulan nokta ile ulaşılmak istenen nokta arasındaki fark belirlenerek, istenen noktaya varmak için atılması gereken adımların tarifi yapılır. “Stratejik yönetimde bir kurumun stratejik geleceğini dinamik ve sürekli bir temelde belirlemesi, biçimlendirmesi ve uygulanmasını içeren bir süreç söz konusudur. Bu nedenle, stratejik yönetimde kurumun kendi performans göstergeleri kadar faaliyette bulunulan sektördeki gelişmelerin ve yönelimlerin de dikkate alınması, kurumsal kapasitenin analiz edilmesi, örgütün güçlü ve zayıf yönleriyle ilgili bir değerlendirme yapılması gerekmektedir. Stratejik yönetimde planlamanın önemi burada kendini gösterir. Planlama bir kurumun “ne olduğu, neyi yaptığı ve niçin yaptığı”nı sorularına cevap veren kavram ve süreçler seti olarak tanımlanmaktadır” (Poister, 2010: 247, 249, 250). Özellikle planlama safhasında yapılacak durum analizi, kuruluşun geleceğe yönelik sağlıklı ve doğru amaç, hedef ve stratejiler geliştirebilmesi için gereklidir. Geleceği planlayabilmek için mevcut durumda kurumun hangi kaynaklara sahip olduğunu ya da hangi yönlerinin eksik olduğunu, kuruluşun kontrolü dışındaki

olumlu ya da olumsuz gelişmeleri değerlendirmesi gerekir (DPT, 2006: 15). Planlama stratejik yönetimin temel unsurlarından olmakla beraber, yönetim ile planlama tasarım ve işleyiş açısından farklılaşır. Planlama örgütlerde genelde belirli uzman bir birimin yürüteceği bir faaliyet olarak kabul edilirken, stratejik yönetim kurumun üst yönetimi başta olmak üzere farklı birimleri içine alan geniş katımlı, bütünleşik bir yaklaşımı temsil eder (Hughes, 2013: 390).

Stratejik yönetimin ikinci safhası, kurumsal amaçların gerçekleşmesi için gerekli kararların alınması, belirlenen hedefler için uygun kaynakların tahsis edilmesidir. Etkin bir stratejik yönetimde, planlama kadar, belirlenen amaçları uygulamaya geçirecek mekanizmaların işlerlik kazanmasına da ihtiyaç vardır. Kurumsal bütçelerin, planda yer alan stratejik amaç ve hedefleri gerçekleştirecek bir çerçevede hazırlanmasının önemi burada kendini gösterir. Serbest piyasa koşullarında faaliyette bulunan özel örgütlerden farklı olarak, “kamu kurumları, politikacılar, vatandaşlar, girişimciler, tedarikçiler ve diğer kamu kurumları gibi farklı aktörlerden oluşan çok geniş bir paydaş kesiminin talep ve beklentileriyle karşı karşıyadır” (Özgür, 2004: 227). Kamu kurumlarının, stratejik amaç ve hedeflerini belirlerken paydaşlarının farklı taleplerini uzlaştırmanın yanında mevcut kamu kaynaklarıyla alternatif faaliyetler arasında optimal seçim yapmak gibi bir sorumluluğu da bulunmaktadır. Bu durum, kamuda etkin bir stratejik yönetimin hayata geçirilmesinde, plan-bütçe ilişkisinin önem ve gerekliliğine işaret etmektedir. Kamu bütçeleri, kamu sektörünün geleceğe dönük gelir ve gider tahmini ile bunların kaynaklarını gösteren metinler olarak, stratejik planlamanın temel araçlarından birini oluşturur (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 18-19). Bütçeler hükümet politikalarının en önemli ve somut beyanı oldukları gibi, politik hedefleri konsolide etmek ve somut uygulamalarını göstermek gibi işlevi de yerine getirirler (Shah ve Shen, 2007: 138) .

Çağdaş bütçe anlayışının en önemli fonksiyonlarından birisi, stratejik yönetim modelindeki planlama ve uygulama safhaları arasında bağ kurabilmesidir. Kamu mali yönetimi alanında yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm sürecinin kamu bütçeleri üzerindeki en büyük etkisi, girdi odaklı bütçeleme anlayışından program-bütçe veya performans bütçe sistemi gibi çıktı/sonuç odaklı bütçe modellerine geçilmesiyle yaşanmıştır. Stratejik yönetim tekniklerinin kamuda geçerlilik kazanmasını da içeren bu süreçte kamu bütçelerine, kaynak dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanması, kamu kaynaklarıyla ulaşılmak istenen amaç ve hedefler arasında ilişki kurulması gibi çağdaş işlevler yüklenmiştir (Aktan ve Tüğen, 2006: 2008). Özellikle, kamu işletmecilik modelinin kamu mali sistemlerindeki somut yansımalarından olan performans esaslı bütçeleme modeli, stratejik yönetim bütçe arasındaki ilişkiyi

güçlendirebilecek alternatif bir yaklaşım olarak ön plana çıkmaktadır. Geleneksel bütçe anlayışında kamu bütçeleri, harcamacı birimlerinin kendilerine tahsis edilen ödenekleri aşmamalarını güvence altına alacak yönetsel bir kontrol mekanizması olarak görülürken, bütçenin stratejik yönetim, planlama, performans ölçümü, yetki ve sorumluluk devri (*delegation*) gibi işlevleri ikinci planda kalmaktaydı (Prowle, 2014: 32-33). Sonuç odaklı bir yönetim anlayışının ürünü olan performans esaslı bütçeleme, kamu idarelerinin amaç ve hedeflerinin bütçelenmesini yani, faaliyet-proje düzeyinden başlayarak, stratejik amaç ve hedefler göz önüne alınarak kaynak tahsisi yapılmasını öngörmektedir. Böylece, idare misyonuyla bağlantılı olmayan faaliyet ve projelerin uygulanmasının ya da kaynak tahsis edilmesinin önüne geçilmek istenmektedir (Erüz, 2006: 221).

Stratejik yönetimin başarısında, planlama ve uygulama kadar sürecin sağlıklı ve etkin şekilde işleyip işlemediğinin izlenmesi de önemlidir. Stratejik yönetim fonksiyonel birimler ve bölümler tarafından yürütülen faaliyetlerin kontrolü ve geliştirilmesini gerektirir. “Stratejik yönetim sürecinin, öngörülen şekilde işlenmesini sağlamak için, stratejik yönetim sürecinin değerlendirilmesi ve kontrol edilmesi üzerine odaklanılmalıdır. Periyodik olarak yürütülecek ölçüm ve denetimler, stratejik yönetim grubuna sadece sonuçları bütçe tahsisatlarına bağlama olanağı vermekle kalmayacak, bundan daha önemlisi stratejik hedeflere ulaşmada kurumun gelişiminin izlenmesini sağlayacaktır. Bu sonuç yönelimli geri besleme; başarının doğrulanması, sonraki adımların revize edilmesi ve alternatif stratejilerin geliştirilmesi için gereklidir (Durna ve Eren, 2002: 71).

Stratejik yönetim, bütçeleme, planlama, izleme ve raporlama gibi geleneksel yönetim araçlarını içeren bir model olmakla beraber, bu faaliyetlerin basit bir toplamı değildir, kurumun kendi kurumsal amaç ve hedefleriyle içinde bulunduğu çevrenin ve kurumsal kapasite ve yeteneklerinin analizini yaparak, geniş bir perspektiften tüm bu araçların birbiriyle entegre edilmesi düşüncesine dayanır (Hughes, 2014: 387-388). Bu bağlamda, stratejik yönetimde nihai amaç, kurumsal hedeflere uygun faaliyetlerin kurgulanması ve yürütülmesidir. Stratejik yönetimde, yürütülecek faaliyetlerin tasarımı, finansmanı ve sonuçlarının nasıl ölçüleceği meselesi, odaklanması gereken alanların başında gelir. Kamu kaynaklarının kurumsal önceliklere göre nasıl dağıtılacağını gösteren kamu bütçelerinin, mali kaynaklarla kurumsal stratejiler arasında bağ kurulmasında, etkin stratejik yönetimin vazgeçilmez araçlarından biri olarak görülmesi bu yüzdendir. Stratejik yönetimde, bütçe süreci önemli olmakla beraber, planlama ve bütçeleme süreçlerinden beklenen sonuçların alınabilmesi

kurumsal politika ve hedeflerin doğru ve uygun seçimine bağlı gözükmetedir. Bütçe, bu sürecin teknik bir yönünü oluşturur. Çelebi ve Kovancılar'ın da (2012: 11) belirttiği üzere, kamu harcamalarında performans ve etkinliği ortaya koymak zordur. Teknik olarak etkin olan bir harcama, kamu çıkarı veya sosyal refah açısından etkin olmayabilir. Bu durum, devletin yanlış çıktıyı etkin bir şekilde üretmesi anlamına gelir, bu nedenle, stratejik hedeflerin doğru seçimine ihtiyaç vardır.

Stratejik yönetim kapsamında plan-bütçe ilişkisinin tam ve doğru şekilde kurulması kamusal hesap verebilirlik açısından da önemli gözükmetedir. Kamu kurumlarının parlamentonun ve hükümetin belirlemiş olduğu kamusal politikalara uygun hareket etmeleri, demokratik yönetim sürecinin temel unsurları arasındadır. Bu, etkin bir devlet yönetiminin gereği olduğu kadar, bürokrasinin demokratik kontrolü açısından da vazgeçilmezdir. Kamu kurumlarının stratejik plan ve performans programlarını oluştururken, hükümet tarafından hazırlanan üst politika belgelerini referans almaları, kamu kesiminde stratejik plan-bütçe uyumunun sağlanmasına yardımcı olarak stratejik yönetiminin kurumsallaşmasına katkıda bulunur.

3. KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİMİZDE STRATEJİK PLAN VE BÜTÇE

Kamu yönetim sistemimizde, 2000'li yılların ortasında ağırlık kazanan reform ve yeniden yapılanma çalışmalarıyla kamu sektöründe idari ve mali açıdan köklü bir değişim gerçekleştirerek, güçlü/etkin ancak daha hesap verebilir bir yönetim anlayışı hayata geçirilmek istenmiştir. Merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarını baştan tanımlayan Kamu Yönetim Temel Kanun Tasarısı kamu sektöründe daha çok idari açıdan yapısal bir dönüşüm hedeflemiş iken 5018 sayılı Kanun, şeffaflık ve hesap verebilirlik temelinde kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli şekilde kullanıldığı, kamu bütçelerinin yine şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde hazırlandığı, uygulandığı, sonuçlarının raporlandığı ve denetlendiği bir mali yönetim ve kontrol sistemi kurmayı amaçlamıştır.

5018 sayılı Kanun'da, diğer pek çok alanda olduğu gibi bütçe sisteminde de değişikliğe gidilerek, kamu sektöründe performans esaslı bütçe uygulaması ilkesi benimsenmiştir. Kanun'da öngörülen performans esaslı bütçeleme; kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedefleri belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçları performansla dayalı olarak raporlayan bir bütçeleme sistemidir (Maliye Bakanlığı, 2009: 5).

Kamu mali yönetim sisteminde yapılan düzenlemelerle plan-program-bütçe ilişkisini güçlendirecek mekanizmalar oluşturularak, bütçe hazırlama süreci ile bütçe kapsamı yeniden tanımlanmıştır. Ayrıca, merkezi yönetim bütçe kanunu hazırlama sürecini başlatan ve makro politikalar, ilkeler ve temel ekonomik büyüklükleri içeren Orta Vadeli Program ile bütçe gelir-gider tahminlerini ve kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren Orta Vadeli Mali Planın üç yıllık dönemi kapsayacak şekilde, her yıl hazırlanması hükme bağlanmıştır. Özellikle, çok yıllık bütçe anlayışının benimsenmesinde, stratejik hedeflerle kamu bütçeleri arasında paralellik kurmanın amaçlandığı söylenebilir, zira süresi bir yıldan fazla olan stratejik önceliklerin hayata geçirilebilmesi, bütçe kaynaklarının çok yıllık şekilde planlanması ve uygulanmasını gerektirmektedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 212-213)

Kamuda etkin bir stratejik yönetim oluşturulması hedefi, Dokuzuncu ve Onuncu Kalkınma Planlarının da öncelikli politika alanlarından birisini oluşturmaktadır. Onuncu Kalkınma Planı'nda (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 51), kamuda stratejik yönetim sürecinin tüm aşamalarının etkili bir biçimde işleyebilmesi için üst politika belgelerinde yer alan orta vadeli çerçevenin kamu idarelerine somut bir yön verecek şekilde oluşturulmasının önemine dikkat çekilerek, bütçe sisteminin planlama, bütçeleme, uygulama ile izleme ve değerlendirme süreçlerinin etkinliğini artıracak şekilde gözden geçirilmesi için atılacak adımlar belirlenmiştir.

Kamu mali yönetim sistemimizde stratejik plan-bütçe ilişkisi, plan, performans programı ve faaliyet raporları aracılığıyla kurulmaya çalışılmıştır. 5018 sayılı Kanun'un 9. maddesinde, kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamakla yükümlü kılınmıştır. Kamu idarelerine stratejik plan hazırlama sürecinde yardımcı olmak üzere DPT tarafından hazırlanan Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu'nda, stratejik yönetim döngüsü, planlama, bütçeleme, uygulama ve değerlendirme safhalarına dayandırılmıştır. Kılavuzda öncelikli olarak kamu idarelerinin stratejik plan hazırlama sürecini dört ana soru etrafında gerçekleştirmeleri öngörülmüştür: 1-Neredeyiz, 2-Nereye varmak istiyoruz, 3-Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz, 4-Performansımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz. Bu kapsamda, kurumun nerede olduğunu tespit etmek için öncelikle kapsamlı bir durum analizi yapmasına ihtiyaç vardır. Daha sonra, kurumun misyon ve vizyonunu tespit ederek amaç ve hedeflerini belirlemesi gerekmektedir. Üçüncü aşamada, kurumu gitmek istediği yere ulaştıracak faaliyet ve projeler tanımlanacaktır. Son olarak ise izleme ve değerlendirme yapılması gerekmektedir.

Kurumların orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerini içeren stratejik planlar ile yıllık bütçeler arasındaki ilişkinin her yıl hazırlanacak performans programları aracılığıyla kurulması öngörülmüştür. Performans programı, bir mali yılda kamu idaresinin stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, idare bütçesinin ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına dayanak oluşturan belgelerdir. Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde program hazırlarken kamu idarelerinin izleyecekleri adımlar şu şekilde tanımlanmıştır: 1- Öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi, 2- Performans hedeflerinin belirlenmesi, 3- Faaliyet ve projelerin belirlenmesi, 4- Kaynak ihtiyacının belirlenmesi, 5- Performans göstergelerinin belirlenmesi, 6-Programın hazırlanması.

Performans programı temelde, stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için ilgili yılda ulaşılabilecek hedeflerle, bunlar için gerekli alternatif faaliyet ve projelerin, maliyet ve çıktı, risk ve belirsizlik gibi kriterler açısından analiz edilerek belirlenmesi faaliyetine dayanır. Programda, bir tarafta performans hedefi tablosu yer alırken diğer tarafta bu hedefi gerçekleştirmek için yürütülecek faaliyetlerin maliyetleri, analitik bütçe sınıflandırmasının ekonomik sınıflandırmasına uygun olarak belirlenerek programın idare bütçesiyle bağlantısı kurulmuş olur.

Kamu idareleri tarafından ilgili mali yılda yürütülmesi öngörülen faaliyetlerle ilgili bütçe ödenekleri kullanıldıktan sonra, faaliyet sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir. 5018 sayılı Kanun ve ilgili mevzuatta, kamu idarelerinin stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre, hedef ve gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak ve idarenin faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde faaliyet raporu hazırlamaları hükme bağlanmıştır. Mali saydamlık ve hesap verebilirliğin bir gereği olan faaliyet raporları bir yıllık bütçe uygulamasının sonrasında, üst yöneticiler ve kendilerine bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanması gereken bir belgedir. Faaliyet raporları temel olarak, mali yıl sonunda yılı uygulamasına dayanak oluşturan performans programında belirlenen performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ortaya koymak, performans hedeflerinde ortaya çıkan sapmaların nedenlerini araştırmak, analiz etmek amacıyla hazırlanan ve bu yönüyle de hesap verme sorumluluğunun gerçekleşmesine aracılık eden öz değerlendirme aracıdır.

Performans esaslı bütçelemenin 5018 sayılı Kanun'a ve kalkınma planlarında belirlenen hedeflere uygun şekilde tam ve sağlıklı şekilde işleyebilmesi, kamu idarelerinde etkin bir performans bilgi sisteminin kurulmasına ve işlemesine bağlıdır.

Performans hedefleri, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflere ulaşmaları için program döneminde gerçekleştirilmesi planlanan hedefler olmaları nedeniyle, bütçedeki kaynak tahsisinin temel dayanağını oluşturur. Bu hedeflerin temelini oluşturan performans bilgisi, bu yönüyle de bütçe uygulamalarının değerlendirilmesine veya dış denetimine esas oluşturacak veri özelliği taşır (Taner, 2011: 21).

4. STRATEJİK PLAN-BÜTÇE İLİŞKİSİ BAĞLAMINDA, STRATEJİK YÖNETİM MODELİNİN TASARIM VE İŞLEYİŞİNE İLİŞKİN SORUNLAR

5018 sayılı Kanun'da, kamu yönetimimiz için planlamaya dayalı stratejik bir yönetim modeli öngörülmüş olsa da sistemin tasarımından kaynaklanan sorunlar, kamu idarelerindeki kurumsal ve yapısal eksiklikler, iç kontrol sistemlerindeki yetersizlikler gibi etkenlerden dolayı kamuda etkin bir stratejik yönetim hayata geçirilememiştir. Onuncu Kalkınma Planında da belirtildiği üzere (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 51); stratejik yönetim kapsamında stratejik plan, performans programı ve faaliyet bağlantısının güçlendirilmesi, performans bilgisinin bütçeleme süreçlerine entegre edilmesi, iç ve dış denetim sistemlerine hesap verebilirlik bağlamında işlerlik kazandırılması ve stratejik yönetimin koordinasyonundan sorumlu kurumlar arasında etkin bir işbirliği mekanizmasının kurulması ihtiyacı hala devam etmektedir.

Kamu yönetim sistemimizde, stratejik yönetim süreçlerinin işleyişinde strateji geliştirme birimlerine önemli görev ve sorumluluklar verildiği görülmektedir. Başlangıçta Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında yer alan bu birimler, söz konusu tasarının yasalaşmaması üzerine, 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kanun'la 5018 sayılı Kanun'a eklenmiştir. 5436 sayılı Kanun'un 15. maddesinde kamu idarelerindeki Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlıkları ve bütçe daireleri kaldırılarak, SGB'lerin kurulması düzenlenmiştir. Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te, bu birimlerin fonksiyonları; stratejik yönetim ve planlama, performans ve kalite ölçütleri geliştirme, yönetim bilgi sistemi ve malî hizmetleri yürütmek gibi çok yönlü şekilde tanımlanmıştır. Gerek, 5018 sayılı Kanun'un 60. maddesinde, gerekse ilgili yönetmelikte, bu birimlere strateji geliştirme fonksiyonu yanında kamu idarelerinin mali hizmetlerini yürütme görevi verilmiş olsa da uygulamada, strateji geliştirme fonksiyonu ikinci planda kalmış, bu birimler, kamu idarelerinin rutin ve günlük mali işlemlerini yürüten birimler haline gelmişlerdir.

Kamu idarelerinde stratejik politikaları geliştirme ve uygulama, stratejik plan-bütçe ilişkisini kurmak gibi stratejik yönetim süreçlerinin neredeyse tamamı,

tek bir daire başkanlığının uhde ve sorumluluğuna bırakılmıştır. Stratejik yönetim esas olarak kurumsal amaç ve hedefler gerçekleştirilmesinde görev ve sorumluluğu olan her birimin ya da paydaşın katkısıyla yürütülecek ve geliştirilecek bir çağdaş yönetim yaklaşımını temsil etmektedir. Etkin bir stratejik yönetimde, bir kamu idaresinde kamusal hizmet üstlenen her bir birimin kendi yetki alanıyla ilgili stratejik düşünme, strateji politikalar geliştirme, kurumsal hedeflere uygun hareket etmek gibi sorumluluklar üstlenmesi beklenir. Bu, stratejik yönetimin katılımcı bir model olmasının bir gereğidir. Buna göre, bir kurumda stratejik yönetim süreçlerinin tasarım, uygulama ve hesap verme sorumluluğuyla ilgili asıl yükümlülüğün üst yönetime ait olması, buna mukabil kendilerine kaynak tahsisi yapılan alt birimlerin ise stratejik hedefleri gerçekleştirecek faaliyetlerin uygulanmasından ve elde edilen sonuçlardan idari olarak üst yönetime karşı sorumlu tutulmaları gerekmektedir. Böyle bir yapıda, strateji geliştirme birimlerinin fonksiyonunun; stratejik hedeflerin belirlenmesi, ilgili birimler arasında koordinasyon ve işbirliği sağlama, süreçlerin raporlanması, üst yönetime ve harcama birimlerine rehberlik ve danışmanlık gibi görevlerle sınırlı olması beklenir.

Kamu mali sistemimize, başta performans esaslı bütçeleme olmak üzere, 5018 sayılı Kanun'la giren pek çok düzenlemenin uygulanmasındaki aksaklıklar, kamuda etkin bir iç kontrol sisteminin işlerlik kazanmamasıyla da yakından ilişkilidir. Kamu idarelerinin iç kontrol sistemi, bir yönüyle idarenin yürüttüğü faaliyetler hakkında düzenli, zamanında ve güvenilir bilgi üretilmesi konularında yeterli ve makul güvence sağlayan bir yönetim aracı olması sebebiyle, performans bilgisinin tam, doğru ve gerçekçi şekilde oluşumunda kilit önem taşır. Ne var ki, kamu idarelerinin önemli kısmında etkin iç kontrol sistemlerinin henüz oluşturulmamış olması, performans ölçütleri ve maliyetler gibi bütçeye dayanak oluşturan verilerin doğruluğu ve gerçekliğini etkileyerek performans esaslı bütçe uygulamaları açısından önemli riskleri beraberinde getirmektedir (Taner, 2011: 25). Özellikle, kamuda performans bilgisine ilişkin veri kayıt sistemlerinin kurulmamasından kaynaklanan sorunların, iç kontrol süreçlerindeki zafiyetlerin bir sonucu olduğu görülmektedir. Stratejik plan, program ve faaliyet raporu gibi temel belgelerdeki performans hedef ve göstergelerin güvenilir veri sunabilmesi için, bu bilgilerin toplanması, analizi ve üretim süreçlerinin, önceden belirlenmiş usullere ve yetkilendirmelere uygun şekilde gerçekleşmesine ihtiyaç vardır.

Stratejik planlamanın, stratejik yönetim sürecine katkı sağlayabilmesi, kurumsal hedeflerle uyumlu ve gerçekçi bir temelde hazırlanmalarına bağlıdır. Her kamu idaresinin stratejik planını, kendi misyon ve vizyonuna uygun, kurumsal amaç

ve hedeflerini yansıtacak şekilde hazırlaması bu açıdan büyük önem taşır. Ülkemizde kamu idareleri tarafından hazırlanan stratejik planlar incelendiğinde; planların kurumsal özgünlükten uzak, birbirinin tekrarı niteliğinde belgeler olduğu, paydaşların beklentilerini yeterince yansıtmadığı, plan bütçe ilişkisinin tam kurulamadığı görülmektedir. Bu durum önemli ölçüde, stratejik planlarla kurum bütçelerinin birbirinden kopuk, daha çok belge üretmeye dönük faaliyetler olarak algılanmasının bir sonucudur.

Performans esaslı bütçeleme sürecinin performans programı ve bütçe olmak üzere iki ayrı belge üzerinden işlemesi de kamuda stratejik plan bütçe ilişkisinin tam ve doğru şekilde kurulmasını güçleştiren bir faktör olarak kabul edilmektedir. Mevzuatta kamu idarelerinin, hem bütçe hem de performans programı tekliflerini hazırlayarak Maliye Bakanlığına göndermeleri öngörülmüştür. Maliye Bakanlığı tarafından konsolide edilen merkezi yönetim bütçe tasarısı üzerinde, gerek Bakanlıktaki gerekse Meclisteki görüşmelerde, bütçe ödenek kalemlerine odaklanılırken, hükümetin ilgili mali yıldaki öncelikli politika hedeflerini yansıtan performans programları üzerinde bir değerlendirme yapılmamaktadır (Kurnaz, 2010: 129-130).

Bu süreci olumsuz etkileyen bir diğer etken de 5018 sayılı Kanun'da öngörülen stratejik yönetim süreçlerinin ilgili mevzuata uygunluğunu ve etkinliğini güvence altına alacak yeterli denetim ve kontrol mekanizmalarına işlerlik kazandırılmamasıdır. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberinde kamu idarelerinin bütçelerini kalkınma planları, stratejik plan ve performans programlarına uygun hazırlayacakları belirtilmektedir. Maliye Bakanlığı tarafından merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim süreçlerinin desteklenmesi, uygulama birliğinin sağlanması amacıyla oluşturulan e-bütçe sisteminde, kamu idareleri kurum bütçeleriyle birlikte performans programlarını da hazırlamaktadır. Sistem, her bir harcama biriminin, hedef ve göstergelerle ilgili faaliyetlerin maliyetlendirilmesine uygun şekilde, gider teklifleri hazırlaması ilkesine dayanmaktadır. E-bütçe sistemi, kamu idaresine tahsis edilecek toplam ödenekleri performans hedefleri ve yürütülecek faaliyetlerle ilişkilendirmeyi amaçlasa da, performans programındaki hedeflerin stratejik plandaki amaç/hedeflerle uyumu, performans göstergelerinin ölçülebilirliği, hedefle ilgiliği, doğrulanabilirliği gibi hususlarda kamu idarelerine bir güvence sağlamamaktadır. Maliye Bakanlığı tarafından kamu idare bütçeleri üzerinde yürütülen kontroller daha ziyade gelir ve gider tekliflerinin ve ödenek taleplerinin, önceden belirlenmiş ödenek tavanlarına ve merkezi yönetim bütçe tasarısına uygunluğunu sağlamaya yöneliktir.

Kamuda stratejik plan-bütçe ilişkisinin bir bütün olarak etkin şekilde kurulabilmesi, kamu idarelerinde performans esaslı bütçeye yönelik yeterli bilinç düzeyine ulaşılmasına ve sürecin sahiplenilmesine bağlıdır. Kamu mali yönetim sistemimizde stratejik plan, performans programı/bütçe ve faaliyet raporları üzerine kurgulanan stratejik yönetim modeli, 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun'la birlikte uygulamaya geçmiştir; ancak kamu idarelerinde bu süreçlerle ilgili farkındalığın, Sayıştay tarafından yürütülen performans denetimlerinin etkisiyle yeni yeni oluşmaya başladığı gözlemlenmektedir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda dış denetim birimi olarak Sayıştayın yürüteceği denetimler düzenlilik ve performans denetimi olarak ikiye ayrılmıştır. Kanun'un, 36. maddesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi olarak tanımlanan performans denetiminin üç temel amacı bulunmaktadır; 1-Kurumların performans bilgilerinin faaliyet raporlarında gösterilmesini sağlayarak kamu mali yönetim sisteminde hesap verme sorumluluğu ve saydamlığı gerçekleştirmek, 2-Raporlanan bilgilerin tam ve doğruluğuna güvence vermek, 3-Faaliyet raporunun yasal düzenlemelere uygun hazırlanıp hazırlanmadığı ve yıllık performans programında belirlenen hedeflere ilişkin performansın ve performanstaki sapmaların nedenlerinin yeterli şekilde raporlanıp raporlanmadığının tespit etmektir (Sayıştay, 2014).

Dış denetim kapsamında, stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerle performans programındakilerin birbiriyle uyumlu olup olmadığı, performans göstergelerinin doğru ve uygun şekilde tanımlanıp tanımlanmadığı, kaynak ihtiyacının performans hedeflerini gerçekleştirecek şekilde belirlenip belirlenmediği, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile gerçekleşen sonuçlar arasında sapma olup olmadığı gibi hususlar incelenebilecektir. Performans bilgisi denetiminin kamuda yaygınlaşmasının; plan-bütçe ilişkisi başta olmak üzere stratejik yönetim süreçlerinin tüm alanlarında hedeflenen başarıya ulaşılmasına, kamuda bir bütün olarak hesap verebilirlik ve saydamlığın gerçekleşmesine ve kaynak kullanımında etkinlik ve verimliliğin sağlanmasına önemli katkılar sağlayacağı açıktır.

SONUÇ

Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de kamu yönetimi alanındaki reform çalışmalarında stratejik yönetim modeline doğru bir yöneliş gözlemlenmektedir. 5018 sayılı Kanun'la kurulmaya çalışılan sistem; kamu idarelerinin kurumsal misyon ve vizyonlarına uygun şekilde geleceğini tasarlamalarını, stratejik planlarında ve performans programında orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerini belirlemelerini, bütçelerini bu önceliklere uygun şekilde hazırlamalarını ve son olarak da faaliyet

raporları aracılığıyla uygulama sonuçlarını izleyerek izleme sonuçlarını kamuoyuyla paylaşmalarını öngörmektedir.

Planlama stratejik yönetimin ilk adımını oluşturmakla beraber, kamu kurumlarının kendileri için salt stratejik hedefler belirlemesi, kamu kesiminde stratejik yönetimin uygulandığına işaret etmemektedir. Bütünüyle mali süreçlere odaklı ve yalnızca strateji geliştirme birimlerinin uhde ve sorumluluğuna bırakılmış bir modelin, stratejik yönetimden beklenen iyileşmeleri gerçekleştirilmesi zordur. Bu nedenle, kamu yönetim sistemimizde stratejik yönetim süreçlerinin idari ve mali tüm alanları kapsayacak şekilde yeniden dizayn edilmesine ihtiyaç vardır. Stratejik yönetimin kamuda hem etkinlik ve verimliliği sağlaması hem de saydamlık ve hesap verebilirliği güçlendirebilmesi için, kapsamlı ve katılımcı bir yaklaşımın benimsenerek örgütteki tüm birimlerde ve her seviyede çalışan personel ile diğer dış paydaşların sürece dâhil olmaları büyük önem taşımaktadır. Öte yandan dinamik bir süreç olan stratejik yönetimin etkin şekilde uygulanabilmesi, kamu idarelerinin değişen ve gelişen çevre koşullarına adapte olabilecek kapasitede olmasını ve stratejik planda belirlenen hedefler ve uygulama sonuçlarıyla ilgili tam, doğru ve güvenilir performans bilgilerinin üretilmesini gerektirmektedir.

5018 sayılı Kanun'da öngörülen sistemin başarısının önemli ölçüde stratejik plan-bütçe arasında güçlü ve etkin bir ilişki kurulabilmesine bağlı olduğu söylenebilir. Bunun için öncelikli olarak, stratejik plandaki ve performans programındaki hedef ve göstergelerin birbiriyle uyumlu olması gerekmektedir. Esas olarak, kamuda stratejik plan bütçe ilişkisini kuran temel mekanizma, stratejik planda belirlenen amaç ve hedeflerin yıllık bazdaki uygulaması olan performans programlarıdır. Bütçe ve performans programları arasındaki kopukluğun giderilmesi için, iki farklı belge üzerinden devam eden bütçeleme sürecinde, performans hedef ve göstergelerinin işlevselliğinin artırılması büyük önem taşımaktadır. Stratejik plan-bütçe ekseninde kamuda etkin bir stratejik yönetimin hayata geçirilebilmesi için; stratejik planlama sürecinin başta üst yönetim olmak üzere örgütteki tüm birim ve çalışanlar tarafından benimsenmesi, hedef ve göstergelerin bütçe kalemleriyle irtibatını sağlayacak veri kayıt sistemlerinin oluşturularak etkin şekilde kullanılması, stratejik yönetim uygulamalarının iç kontrol ve denetim süreçleriyle desteklenmesi, kamu kesiminde stratejik planların takip ve değerlendirilmesinden sorumlu Kalkınma Bakanlığı ile bütçe ve performans programı hazırlanması süreçlerinden sorumlu Maliye Bakanlığı arasında kurumsal ve işlevsel açıdan koordinasyon/işbirliğinin güçlendirilmesi ve son olarak da dış denetim birimi olan Sayıştay tarafından tüm bu sürecin etkin şekilde denetlenerek parlamento ve kamuoyunun sağlıklı şekilde bilgilendirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Aktan, Coşkun ve Kamil Tüğen (2006), “Performans Denetimi”, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Ed. C. Aktan), Seçkin Kitabevi, Ankara.
- Barca, Mehmet ve Asım Balcı (2006), “Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabilir”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 39, Sayı 2.
- Coşkun, Selim (2004), “Kamu Reformları: Değişimi-Süreklilik”, Çağdaş Kamu Yönetimi II, Muhittin Acar, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Çelebi ve Kovancılar (2012), “Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Teorik ve Pratik Sorunları”, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt 9, Sayı 1.
- Dinçer, Ömer ve Cevat Yılmaz (2003), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Başbakanlık Yayınları.
- DPT (2006), Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Ankara.
- Durna, Ufuk ve Veysel Eren (2002), “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, Amme İdare Dergisi, Cilt 35.
- Edizdoğan, Nihat ve Özhan Çetinkaya (2012), Kamu Bütçesi, Ekin Yayınları, 3. Baskı, Bursa.
- Erüz, Ertan (2006), “5018 sayılı Kanuna göre Performans Esaslı Bütçeleme”, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme (Ed.: C. Aktan), Seçkin Kitabevi, Ankara.
- Güzelsarı, Selime (2004), “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları” Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları, Kemal Öktem, Uğur Ömürgönülşen (Ed.), İmaj Yayınevi, Ankara.
- Hughes, Owen E. (2014), Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi, Çev. B. Kalkan, B. Akın, Ş. Akın, BingBang Yayınları, Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı (2013), Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Ankara.
- Kurnaz, Ahmet Cemil (2010), Kamuda Performans Esaslı Bütçe Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi ve Bu Çerçeve de Part (Program Assessment Rating Tools) Sisteminin İncelenmesi, Mesleki Y. Tezi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Maliye Bakanlığı (2009), Performans Programı Hazırlama Rehberi, BUMKO Genel Müdürlüğü, Ankara.

- Özgür, Hüseyin (2004), “Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim”, Çağdaş Kamu Yönetimi II, Muhittin Acar, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Poister, Theodore H. (2010), “Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance”, Public Administration Review, December.
- Prowle, Malcolm (2014), “The Role of Budget Systems in Supporting Strategic Management in Public Sector”, Developments in Strategic and Public Management, Edited by Paul Joyce, J.B.Bryson, Marc Holzer, Palgrave Macmillan Minnesota.
- Sayıştay (2014), Performans Denetimi Rehberi V.2, Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Shah, Anwar & Shen, Chunli (2007), “A Primer on Performance Budgeting”, (Anwar SHAH (Ed), Budgeting and Budgetary Institutions, The World Bank Public Sector Governance and Accountability Series, Washington.
- Taner, Ahmet (2011), “Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme”, Sayıştay Dergisi, Sayı 33.
- The World Bank (2010), Results, Performance Budgeting, and Trust in Government , Edited by Pedro Arizti, Jim Brumby, Nick Manning, Roby Senderowitsch, Theo Thomas, Washington.