



T.C.
KALKINMA BAKANLIĞI

**ONUNCU KALKINMA PLANI
(2014-2018)**

**KAMUDA STRATEJİK YÖNETİM
ÇALIŞMA GRUBU
RAPORU**

Mart 2013

**KAMUDA STRATEJİK YÖNETİM ÇALIŞMA GRUBU
KATILIMCI LİSTESİ**

BAŞKAN

Kutluhan TAŞKIN

Kalkınma Bakanlığı Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanı

KOORDİNATÖR

Muhammet Fatih YILDIRIM

Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanı

RAPORTÖR

Prof. Dr. Neşe SONGÜR

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Öğretim Üyesi

ÜYELER

ADI SOYADI	KURUMU
Prof. Dr. İbrahim Atilla ACAR	Süleyman Demirel Üniversitesi
Evrin AKMAN	Çanakkale Belediyesi
Mustafa AKMAZ	Hazine Müsteşarlığı
Çiğdem ASLANKARA	Sayıştay
Ali Mercan AYDIN	Maliye Bakanlığı
Alpaslan AZAPAĞASI	Adalet Bakanlığı
Mehmet BÜLBÜL	Maliye Bakanlığı
Dr. Sefa ÇETİN	Konya Valiliği
Şeref EFE	Sayıştay
Dr. Volkan ERKAN	Kalkınma Bakanlığı
Fevzi GİRGIN	Sayıştay
Cüneyt GÜLER	Maliye Bakanlığı
Prof. Dr. Mehmet Cahit GÜRAN	Hacettepe Üniversitesi
M. İlker HAKTANKAÇMAZ	İçişleri Bakanlığı
Hüseyin IŞIK	Maliye Bakanlığı
Kubilay İNAN	Adalet Bakanlığı
Mustafa Kemal İŞLER	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
Erhan KARACAN	Kalkınma Bakanlığı
Dr. Suat ÖZEREN	Kalkınma Bakanlığı
Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR	Pamukkale Üniversitesi
Sibel ÖZMERT	Başbakanlık
Muhsin SEZGİ	Başbakanlık
Anıl YILMAZ	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
Doç. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ	Ankara Üniversitesi
Osman YILMAZ	Kalkınma Bakanlığı

İÇİNDEKİLER

KAMUDA STRATEJİK YÖNETİM ÇALIŞMA GRUBU.....	i
KATILIMCI LİSTESİ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
TABLolar.....	v
KISALTMALAR	vi
1. GİRİŞ.....	1
2. STRATEJİK YÖNETİM SÜRECİNİN ARKA PLANI VE GEREKÇESİ	4
3. STRATEJİK YÖNETİM SÜRECİNE İLİŞKİN MEVZUAT	7
3.1. Kanunlar	7
3.1.1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	7
3.1.2. Büyükşehir Belediyesi Kanunu	9
3.1.3. İl Özel İdaresi Kanunu.....	9
3.1.4. Belediye Kanunu	9
3.1.5. 5018 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	10
3.1.6. Sayıştay Kanunu	10
3.2. İkincil Mevzuat.....	11
3.2.1. Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	11
3.2.2. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik....	12
3.2.3. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	12
3.2.4. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik	13
3.2.5. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Yönetmeliği	14
3.3. Üçüncül Düzey Mevzuat	14
3.3.1. Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu.....	15
3.3.2. Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi Taslağı.....	15
3.3.3. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği.....	15
3.3.4. Kamu İç Denetim Rehberi	16
3.3.5. Performans Programı Hazırlama Rehberi.....	16
3.3.6. Kamu İç Kontrol Taslak Rehberi.....	16
3.3.7. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ	16

3.3.8. Performans Denetimi Taslak Rehberi.....	16
4. 5018 SAYILI KANUNLA KAMU İDARELERİ İLE BİRİM VE KİŞİLERE VERİLEN ROLLER VE SORUMLULUKLAR	17
4.1. Sürecin Yönetiminden Sorumlu Merkezi İdarelere Verilen Roller ve Sorumluluklar.	17
4.2. Diğer Kamu İdarelerine Verilen Roller ve Sorumluluklar	21
4.3. Birim ve Kişilere Verilen Roller ve Sorumluluklar	22
5. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK YÖNETİM SÜRECİNİN GELİŞİMİ.....	26
6. UYGULAMADA YAŞANAN SORUNLAR VE KAZANILAN DENEYİMLER BAĞLAMINDA MEVCUT DURUM ANALİZİ.....	31
6.1. Makro Boyutta Sorunlar	31
6.1.1. Sahiplenme	32
6.1.2. Hesap Verebilirlik ve Faaliyet Raporları.....	32
6.1.3. Koordinasyon.....	34
6.1.4. Bütçe Hazırlama Takvimi ile Bütçe ve Yatırım Kararlarında Stratejik Plana Uygunluk	35
6.1.5. İç Kontrol.....	36
6.1.6. İç Denetim	37
6.1.7. Dış Denetim.....	38
6.1.8. Üst Politika Belgeleriyle Stratejik Plan İlişkisi	39
6.1.9. Stratejik Plan-Performans Programı-Bütçe İlişkisi	40
6.1.10. Strateji Geliştirme Birimleri	41
6.2. Mikro Boyutta Sorunlar.....	41
6.2.1. Üst Yönetimin Desteği	41
6.2.2. Eğitim ve Danışmanlık İhtiyacı	42
6.2.3. Planların Niteliği.....	43
6.2.4. İç ve Dış Katılımın Sağlanması	44
6.2.5. Kurumlar Arası Bilgi ve Deneyim Paylaşımı.....	45
6.2.6. Stratejik Planların Karar Alma Süreçlerinde Kullanımı.....	45
6.2.7. İzleme Değerlendirme Sistemi Kurma	46
6.2.8. Kılavuzlar Arasında Dil Birliği ve Süreklilik Olmaması	46
6.2.9. Tek Kılavuz Kullanımı	47
6.3. Süreçte Kazanılan Deneyimler	47
7. DÜNYADAKİ GELİŞME EĞİLİMLERİ.....	49
7.1. Amerika Birleşik Devletleri	50
7.2. Birleşik Krallık	56

7.3. Norveç	59
7.4. İrlanda.....	60
8. 2014-2018 KALKINMA PLANI DÖNEMİNDE BEKLENEN GELİŞMELER	62
8.1. 2023 Vizyonu	62
8.2. Onuncu Plan Dönemine İlişkin Amaç ve Hedefler	62
Amaç 1: Üst politika belgeleriyle stratejik plan, performans programı ve bütçe ilişkisi güçlendirilecektir.	62
Amaç 2: Stratejik yönetim reformunun sahipliği her düzeyde artırılabacaktır.	66
Amaç 3: Stratejik plan ve performans programı ile faaliyet raporlarının niteliği güçlendirilerek stratejik yönetim sürecinin etkinliği artırılabacaktır.	68
Amaç 4: Yönetim kalitesini artırmak ve hesap verebilirliğe katkı sağlamak üzere kamu idarelerinde iç kontrol ve iç denetim sistemi güçlendirilecektir.	70
Amaç 5: Kamuda hesap verebilirlik mekanizmaları daha etkin hale getirilecektir.	72
Amaç 6: Kamu idarelerinde stratejik yönetimin gerektirdiği kurumsal kapasite artırılabacaktır.	75
9. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	78
KAYNAKÇA	82

TABLÖLAR

Tablo 4.1: Stratejik Yönetim Sürecine İlişkin Mevzuat ile Sürecin Yönetiminden Sorumlu Merkezi İdarelere Verilen Rol ve Sorumluluklar.....	20
Tablo 4.2: Stratejik Yönetim Sürecine İlişkin Mevzuat ile Diğer Kamu İdarelerine Verilen Rol ve Sorumluluklar	22
Tablo 4.3: Stratejik Yönetim Sürecine İlişkin Mevzuat ile Birim/Kişilere Verilen Rol ve Sorumluluklar.....	24

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AEP	Acil Eylem Planı
BÜMKO	Bütçe ve Mali Kontrol
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	Editör
GPRA	Hükümet Performansı ve Sonuçları Kanunu (Government Performance and Results Act)
GZFT	Güçlü, Zayıf Yanlar ile Fırsat ve Tehditler
KGM	Karayolları Genel Müdürlüğü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı
MYKMUB	Mali Yönetim ve Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Birimi
OMB	Yönetim ve Bütçe Ofisi (Office of Management and Budget)
OVMP	Orta Vadeli Mali Plan
OVP	Orta Vadeli Program
PART	Program Değerlendirme ve Ölçme Aracı (Program Assessment and Rating Tool)
PEIR	Public Expenditure and Institutional Review
PFPSAL	Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi (Programmatic Financial & Public Sector Adjustment Loan)
RG	Resmi Gazete
s.	Sayfa
SGB	Strateji Geliştirme Birimi
SHÇEK	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜSSİDE	Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü
vb.	Ve benzeri
YPK	Yüksek Planlama Kurulu

1. GİRİŞ

1980’li yıllardan itibaren birlikte hız kazanan ekonomik, siyasal ve teknolojik gelişmeler kamu yönetimini de derinden etkilemiş; kamu hizmeti ve kamu yönetimi anlayışında ciddi değişimlere yol açmıştır. Yaşanan bu değişimde küreselleşme, hızlanan teknolojik gelişme, devletler arasındaki karşılıklı bağımlılığın giderek derinleşmesi, toplumların ihtiyaç ve beklentilerinin çeşitlenmesi, demokratikleşme akımları, karar alma süreçlerinde katılımcılık ve sivil toplum bilincinin gelişmesi gibi etmenler önemli rol oynamaktadır. Dünyada yaşanan bu gelişmelere paralel olarak vatandaşlar hizmetlerin zamanında, kaliteli ve hızlı olarak sunumunu talep etmeye başlamıştır.

1990’lı yıllara gelindiğinde ülkemizde yaşanan krizlere bağlı olarak ekonomik büyümede istikrarsızlıkların yaşanması, yüksek enflasyon oranları, artan bütçe açıkları, sık hükümet değişikliklerinin yarattığı günlük ve kısa vadeli karar alma alışkanlığı, bütçe lemede yaşanan sorunlar, mali kontrol ve dış denetim sisteminin etkili çalışmaması gibi sorunlar gündeme gelmiştir. Bu süreçte, Türk kamu yönetiminde var olan çeşitli yönetsel ve mali etkinsizlik sorunları nedeniyle değişen koşullara uyum sağlama ihtiyacı artmıştır. Bütün bunların sonucunda uluslararası kuruluşların da etkisiyle Türk kamu yönetiminde reform çalışmaları gündeme gelmiştir.

Kriz sonrası dönemde kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının gerekçesinin ve uygulanacak yaklaşımların anlatıldığı Başbakanlık Raporunda (Dinçer ve Yılmaz, 2003:127) yukarıda özetlenen sorunları ortadan kaldırmaya yönelik sekiz temel ilke belirlenmiştir. Bunlar; (1) ihtiyaçlara uygunluk, (2) katılımcılık ve çok ortaklılık, (3) halk odaklılık, (4) stratejik yönetime geçiş, (5) performansa dayanma, (6) denetimde etkililik, (7) etik kurallar ve insana güven ile (8) hizmetlerin yürütülmesinde yerindedir. Yeniden yapılanmada daha katılımcı, daha saydam, daha hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerine saygılı bir kamu yönetimi hedeflenerek kamu hizmetlerinin adil, etkili, verimli, hızlı ve kaliteli sunumu amaçlanmıştır. Bu doğrultuda kamu yönetiminin piyasa araçlarını kullanan, sivil toplum örgütlerine ve bireye geniş bir alan tanıyan, yerel ve yerinden yönetim yapılarını öne çıkaran, bilgi teknolojilerinden yararlanan, etkili çalışan, yatay örgüt yapılarını ve yetki devrini gerektiren, hesap verebilen, çalışanlarını güçlendiren ve yetkilendiren; katılımcılığa, stratejik yönetim anlayışına, performansa ve kaliteye dayanan bir anlayışla yapılandırılması benimsenmiştir. Kamu yönetiminde çerçevesi çizilen bu değişimi gerçekleştirmek amacıyla

2003 yılından itibaren çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin en önemlisi 24.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur. Bu Kanunla kamuda stratejik yönetim modeli uygulamaya konularak stratejik planlama kamu idareleri için zorunlu hale getirilmiştir. Bununla birlikte, Kanun tüm maddeleriyle 01.01.2006 tarihinden itibaren uygulamaya konulmuştur. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu da stratejik planlamanın ilişkilendirildiği diğer kanunlardır. Bu Kanunlar uyarınca Türk kamu yönetiminde merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, il özel idareleri ile nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyeler stratejik plan hazırlamak zorundadır. Ayrıca, 15.07.2007 tarihli ve 2007/12702 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)'nin de stratejik plan hazırlaması gerekmektedir.

5018 sayılı Kanunun dokuzuncu maddesinde stratejik plan “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmaktadır. Kanunda öngörülen stratejik yönetim modeli; planlama, uygulama ve izleme-değerlendirme süreçlerini oluşturan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu bileşenlerinden meydana gelmektedir. Ayrıca iç kontrol, iç denetim ve dış denetim ise stratejik yönetim modelinin etkinliğini artırmaya yönelik diğer yönetsel araçlardır.

Kamu idarelerinde planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma, uygulamayı etkili bir biçimde izleme ve değerlendirme ile kamu kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli biçimde elde etme ve kullanma, hesap verebilirlik ve mali saydamlık sağlamaya yönelik temel bir araç olarak benimsenen “stratejik yönetim modeli” pilot uygulamalar başlangıç alındığında, 2003 yılından itibaren uygulanmaya çalışılmaktadır. Bu süreçteki uygulamalar incelendiğinde önemli gelişmeler sağlanmakla birlikte makro ve mikro boyutta pek çok sorunla karşılaşıldığı görülmektedir.

Uygulanmakta olan stratejik yönetim modelini tüm boyutlarıyla tartışmak, süreçte yaşanan sorunları belirlemek, sistemin kamu yönetiminde etkili biçimde işlemesini sağlayacak çözüm önerileri geliştirmek ve bu bağlamda kısa ve uzun dönemli uygulama stratejileri oluşturulmasını sağlamak amacıyla Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) hazırlık çalışmaları kapsamında Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu kurulmuştur.

Çalışma Grubunun katkılarıyla hazırlanan bu raporun hazırlık aşamasında mevzuat analizi, yüz yüze görüşme ve toplantı yöntemleri kullanılmıştır. Raporda, öncelikle Türk kamu yönetiminde stratejik yönetim sürecinin arka planı ile mevzuat incelenmektedir. Mevzuat analizi ile sürecin yönetiminden sorumlu merkezi kamu idareleri, diğer kamu idareleri, birimler ve kişilerin rol ve sorumlulukları somutlaştırılmaktadır. Mevcut durum analiz edilmeden önce ülkemizde stratejik yönetim sürecinin gelişimi kısaca ele alınmaktadır.

Mevcut durum analizi bağlamında uygulama sürecinde kazanılan deneyimlerle birlikte stratejik yönetim modelinin bütününe ilgilendiren makro nitelikli sorunlar ile modelin uygulayıcıları olan kamu idarelerinin karşılaştıkları mikro boyutlu sorunlar ayrı ayrı incelenmiştir. Stratejik yönetim süreci kapsamında yer alan farklı kamu idareleri benzer nitelikte sorunlar yaşadıkları için bu bölümdeki başlıklarda kurumlara özgü bir farklılaşmaya gidilmemiştir.

Raporda stratejik yönetim sistemlerinde 2010 yılı sonrası önemli değişiklikler yapmış olan Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Birleşik Krallık ile Norveç ve İrlanda uygulamaları dünyadaki gelişme eğilimleri bağlamında incelenmiştir.

Dünyadaki eğilimler ve ülkemiz stratejik yönetim modeli uygulamalarına ilişkin potansiyel ve riskler göz önüne alınarak genel bir değerlendirme yapılmış ve 2014-2018 dönemine yönelik bir öneri seti geliştirilmiştir.

2. STRATEJİK YÖNETİM SÜRECİNİN ARKA PLANI VE GEREKÇESİ

2000 yılında Kalkınma Bakanlığınca Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmalarına ışık tutmak üzere hazırlanan “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu” Türkiye’de kamu sektöründe stratejik yönetimin dile getirildiği ilk resmi belgedir. Bu belgenin kamu yönetimi reformu çalışmalarına ilişkin önerilerden biri, plan döneminde kamu idarelerinin stratejik plan hazırlamasına yöneliktir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde uluslararası kuruluşlarla yürütülen projelerde bütçe sürecinin etkililiğini artırmak amacıyla kamu harcama yönetimine yönelik bir dizi çalışma yapılmıştır. Bu bağlamda, idarelerin bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması, bu kaynakların etkili kullanımının izlenmesi ve bunun üzerine kurulu bir hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi amaçlanmıştır. Stratejik yönetimin uluslararası kuruluşlarla yapılan çalışmalarda ilk kez gündeme gelmesi 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PFPSAL-1) ve 20 Ağustos 2001 tarihinde yayımlanan Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme Raporu (PEIR) ile olmuştur. PFPSAL’ın içerdiği taahhütlerden biri kamu yönetimi reformu kapsamında yapılması öngörülen “Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu”dur. Reformun önemli aşamalarından biri, kamu kurumlarında politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi ve stratejik planlama uygulamasının başlatılmasıdır.

Tarihsel süreç içerisinde stratejik planlamaya vurgu yapılan metinlerden bir diğeri Ocak 2003 tarihinde 58. Hükümet tarafından hazırlanan Acil Eylem Planı (AEP)’dir. AEP’de öngörülen faaliyetler arasında idare düzeyinde stratejik planlama uygulamasına geçileceği yer almaktadır. Bu faaliyet;

“Aşırı merkezi yapı içinde çalışan ve sık sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşları genel olarak politika üretme kapasitesinden yoksun hale gelmişlerdir. Kuruluş düzeyinde stratejik planların hazırlanması sonucunda kuruluşlar varlık nedenlerini, ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecek, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecek, performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebileceklerdir. Katılımcı bir anlayışla hazırlanacak olan bu planlarda dış ve iç müşteri memnuniyeti esas alınacak, planlama sürecine ilgili tüm taraflar

dahil edilecektir. Kuruluş stratejik planlarının hazırlanması sonrasında kuruluş bütçeleri bu planlara dayalı olarak oluşturulacaktır.” (AEP, 2003:29)

biçiminde açıklanmaktadır.

Yukarıda bahsi geçen gelişmelere paralel olarak 4 Temmuz 2003 tarihinde Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından 2004 yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı yayımlanmıştır. Bu Kararda kamu idarelerinin ilk aşamada Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık programlarda yer alan politikalar ve makro hedefler çerçevesinde kendi stratejik planlarını hazırlamaları ve gelecek dönemlerde idare bütçelerini bu planda yer verilen idarenin misyonu, vizyonu ve hedefleri doğrultusunda oluşturmaları öngörülmüştür. Bu hedef doğrultusunda 2004 yılı bütçesi hazırlıkları çerçevesinde; Kalkınma Bakanlığının hazırladığı Stratejik Planlama Kılavuzunu ilgili tüm idarelerin bilgisi ve kullanımına sunacağı vurgulanarak orta vadede bütün idarelere yaygınlaştırmak üzere 2003 yılında sekiz pilot kuruluşta stratejik planlama çalışmalarını başlatacağı belirtilmiştir.

Kalkınma Bakanlığına kuruluşlar tarafından yürütülecek pilot çalışmaları yönlendirme, izleme, değerlendirme; çalışmaların sonuçlarına bağlı olarak Stratejik Planlama Kılavuzunu güncelleme; yaygınlaştırma aşamasına yönelik olarak gerekli kurumsal ve mevzuat düzenlemeleri ile diğer ilişkili faaliyetleri gerçekleştirme yetkisi verilmiştir. Aynı Kararla belirlenen pilot kuruluşların stratejik planlarını 2005 yılı bütçe teklifine baz oluşturacak şekilde en geç Haziran 2004 tarihi itibarıyla tamamlamaları öngörülmüştür. Kalkınma Bakanlığınca incelenmesinden sonra YPK'nın onayına sunulacak olan pilot kuruluşların stratejik planlarının, Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan performans esaslı bütçeleme çalışmalarına temel oluşturacağı ifade edilmektedir.

Yukarıda açıklanan YPK Kararı ile aynı ay içinde kabul edilen “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” ile bu Programın Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararında¹ Kalkınma Bakanlığının Stratejik Planlama Kılavuzu nihai taslağını hazırladığı ve pilot kuruluşlarda stratejik yönetim yaklaşımının pilot uygulamalar gerçekleştirildikten sonra tüm kamu kuruluşlarına aşamalı olarak yaygınlaştırılacağı belirtilmektedir.

¹ 27.07.2003 tarih ve 25178 sayılı Resmi Gazete

Stratejik yönetim uygulama sürecinin arka planını oluşturan yukarıdaki belgelerde görüldüğü üzere Türk kamu yönetiminde stratejik yönetim uygulamasına başlanma gerekçeleri aşağıdaki gibi özetlenebilir:

1. Üst politika belgelerinde öngörülen politikaların kuruluş düzeyinde uygulamaya geçirilmesinde yaşanan güçlüklerin azaltılması,
2. Mali yönetim ve stratejik karar oluşturmanın güçlendirilmesi ile bütçe uygulaması üzerindeki aşırı kontrolün yol açtığı etkinsizliğin giderilmesi,
3. Kuruluş ölçeğinde planlama işlevinin geliştirilerek plan-program-bütçe ilişkisinin kurulması,
4. İdarelerin orta/uzun vadeli ve somut hedeflere dayalı politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin güçlendirilmesi, Sonuçlara ve performansa odaklanması,
5. Şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun hayata geçirilmesi,
6. Katılımcılık kültürünün geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda yararlanıcı taleplerine duyarlılığın artırılması.

Stratejik yönetim uygulamasıyla kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasıyla kamu hizmetlerinin daha kaliteli sunulması amaçlanmaktadır. Kamu yönetim ve harcama sisteminin etkinleştirilmesi, idarelerde stratejik bakış açısının yerleştirilmesi, başarı ve başarısızlıkların denetimi ile sebeplerinin ortaya konulması, idarelerin faaliyet alanlarıyla ilgili sistematik biçimde bilgi toplanması süreçten beklenen faydalardır.

3. STRATEJİK YÖNETİM SÜRECİNE İLİŞKİN MEVZUAT

Kamuda stratejik yönetim sürecinin çerçevesini çizen yasal düzenlemeler; kanunlar, ikincil ve üçüncül düzey mevzuat başlıkları altında kronolojik olarak incelenmektedir.

3.1. Kanunlar

3.1.1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

24.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kanun ile kamuda stratejik planlama uygulamasının yasal altyapısı oluşturulmuş ve stratejik plan hazırlama kamu idareleri için zorunlu hale getirilmiştir. Ancak, Kanunun tüm maddeleriyle birlikte 01.01.2006 tarihinde uygulanmaya başlanmıştır.

5018 sayılı Kanunda stratejik plan; kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan şeklinde tanımlanmaktadır.

Kanunun “Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” başlığını taşıyan dokuzuncu maddesinde ise kamu idarelerine; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş göstergeler doğrultusunda ölçmek, bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamak; bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak ve bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamak zorunluluğu getirilmiştir.

Kanunun yine aynı maddesinde, Kalkınma Bakanlığı; stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin saptanması ile stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesinde yetkili kılınmıştır. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğunu sağlama ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirleme konusunda da Maliye Bakanlığı yetkilendirilmiştir.

Kanunun “Bakanlar” başlığını taşıyan 10. maddesinde Bakanlar; hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumlu tutulmuşlardır. Ayrıca Bakanlar; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)’ne karşı sorumlu tutularak, idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her malî yılın ilk ayı içerisinde kamuoyunu bilgilendirme ile de görevlendirilmişlerdir.

“Üst yöneticiler” başlığını taşıyan 11. maddede üst yöneticiler, bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı olarak tanımlanmıştır. Üst yöneticiler; idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlar ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu tutulmuşlardır.

Kanunun “bütçe ilkeleri” başlığını taşıyan 13. maddesinde; bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde belirli ilkelere uyulması gerektiği ifade edilmektedir. bu çerçevede bütçelerin kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanması, uygulanması ve kontrol edilmesi öngörülmektedir. Ayrıca, bütçelerin stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülmesi ve değerlendirilmesi esas alınmıştır.

Kanunun “faaliyet raporları” başlığını taşıyan 41. maddesinde; üst yöneticilere ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerine, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlama, üst yöneticiye, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklama görevleri verilmiştir.

3.1.2. Büyükşehir Belediyesi Kanunu

10.07.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunuyla büyükşehir belediyelerine mahalli idareler genel seçimlerinden sonra altı ay içerisinde stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Kanunla büyükşehir belediyesinin görev yetki ve sorumlulukları arasına büyükşehir belediyesinin stratejik planına uygun olarak bütçesini hazırlama görevi verilmiştir.

Büyükşehir belediye başkanına belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak görevi verilmiştir. Ayrıca, büyükşehir belediyesinde genel sekreter ve yardımcılarının, hizmetlerin yürütülmesini mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik planına ve yıllık programlarına uygun olarak sağlama görevi bulunmaktadır.

3.1.3. İl Özel İdaresi Kanunu

22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa göre, il özel idareleri de mahalli idareler genel seçimlerinden sonra altı ay içinde stratejik plan hazırlamak zorundadır. Kanuna göre Vali, il özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla ve ilgili hükümlere göre performans planı ve faaliyet raporu hazırlamakla yükümlüdür.

Kanunla il genel meclisine stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek; encümenine ise, stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirme görev ve yetkileri verilmiştir.

3.1.4. Belediye Kanunu

5393 sayılı Belediye Kanunu 03.07.2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanuna göre, nüfusu 50.000'nin üzerinde olan belediyelerin mahalli idareler genel seçimlerinden sonra altı ay içinde stratejik plan hazırlamak zorundadır. Kanunda belediye meclisi ve encümenine Büyükşehir Belediyesi Kanunuyla verilen görevler diğer belediyelere de verilmiştir. Belediye

başkanı ayrıca, yerel yönetimler genel seçimlerinden itibaren altı ay içerisinde, kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans planını hazırlayıp belediye meclisine sunmak zorundadır.

Kanun çıktığında nüfusu 50.000'in üzerinde 205 belediye bulunmaktayken 2007 nüfus sayımı sonuçları ve "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" (22 Mart 2008 tarih ve 26824 sayılı RG) çerçevesinde bu sayı 243'e çıkmıştır. Ancak 2011 yılı sonu adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçlarına göre stratejik plan hazırlamakla yükümlü 250 belediye bulunmaktadır.

3.1.5. 5018 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Kamu idarelerinde stratejik yönetim anlayışının uygulamaya geçirilmesine yönelik örgütlenmenin oluşturulması amacıyla 22.12.2005 tarihinde çıkartılan "5436 sayılı KMYKK ile Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile kamu idarelerinde strateji geliştirme birimleri (SGB) kurulması öngörülmüştür. Başkanlık, daire başkanlığı ya da müdürlük biçiminde örgütlenmesi öngörülen strateji geliştirme birimlerine idarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarının yürütülmesi görevi verilmiştir.

3.1.6. Sayıştay Kanunu

6085 sayılı Sayıştay Kanunu 03.12.2010 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanunda Sayıştay denetiminin düzenlilik ve performans denetiminden oluştuğu belirtilmektedir. Düzenlilik denetimi, mali denetim ile uygunluk denetimini kapsamaktadır. Mali denetim, kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ile doğruluğuna ilişkin denetimi kapsar. Uygunluk denetimi ise kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetimi ifade eder. Kanunda performans denetimi hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili faaliyet sonuçlarının ölçülmesi olarak tanımlanmaktadır.

3.2. İkincil Mevzuat

3.2.1. Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

18.02.2006 tarihli Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte, SGB'nin görevleri “stratejik yönetim ve planlama”, “performans ve kalite ölçütleri geliştirme”, “yönetim bilgi sistemi” ve “mali hizmetler” olmak üzere dört fonksiyon kapsamında belirtilmektedir.

Yönetmeliğe göre, SGB'lerin *stratejik yönetim ve planlama fonksiyonu* kapsamında yürütecekleri görevler şunlardır: İdarenin stratejik planlama çalışmalarına yönelik bir hazırlık programı oluşturmak, idarenin stratejik planlama sürecinde ihtiyaç duyulacak eğitim ve danışmanlık hizmetlerini vermek veya verilmesini sağlamak, stratejik planlama çalışmalarını koordine etmek, idare faaliyet raporunu hazırlamak, idarenin misyonunun belirlenmesi çalışmalarını yürütmek, idarenin görev alanına giren konularda, hizmetleri etkileyecek dış faktörleri incelemek, yeni hizmet fırsatlarını belirlemek, etkililik ve verimliliği önleyen tehditlere karşı önlemler almak, kurum içi kapasite araştırması yapmak, hizmetlerin etkililiğini ve yararlanıcı memnuniyetini analiz etmek ve genel araştırmalar yapmak, idarenin üstünlük ve zayıflıklarını belirlemek, idarenin görev alanıyla ilgili araştırma-geliştirme faaliyetlerini yürütmek, idare faaliyetleri ile ilgili bilgi ve verileri toplamak, tasnif ve analiz etmek.

SGB'lerin *performans ve kalite ölçütleri geliştirme fonksiyonu* kapsamında yerine getirmeleri gereken görevler; idarenin görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek, idarenin yönetimi ile hizmetlerin geliştirilmesi ve performansla ilgili bilgi ve verileri toplamak, analiz etmek ve yorumlamak, idarenin ve/veya birimlerin belirlenen performans ve kalite ölçütlerine uyumunu değerlendirerek üst yöneticiye sunmaktır.

SGB'lerin *yönetim bilgi sistemi fonksiyonu* kapsamında; yönetim bilgi sistemlerine ilişkin hizmetleri varsa ilgili birimlerle işbirliği içinde yerine getirme, yönetim bilgi sisteminin geliştirilmesi çalışmalarını yürütme, istatistikî kayıt ve kalite kontrol işlemlerini yapma görevleri bulunmaktadır.

SGB'lerin *mali hizmetler fonksiyonu* kapsamında yerine getirmeleri gereken görevler ise şunlardır: İdarenin bütçesini, performans programını ve mali istatistikleri hazırlamak, iç

kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak ve ön malî kontrol görevini yürütmek.

3.2.2. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik

17.03.2006 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren Yönetmelik, kamu idarelerinin performans programlarına uygun olarak hazırlamak zorunda oldukları faaliyet raporlarına ilişkin esasları düzenlemektedir. Raporlar hazırlanırken idarelerin sorumluluk, doğruluk ve tarafsızlık, açıklık, tam açıklama, tutarlılık ve yıllık olma ilkelerine uymaları gerekmektedir. Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin üst yöneticilerinin idarenin faaliyet raporunu, idarenin faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde hazırlaması gerekmektedir.

Yönetmeliğe göre idare faaliyet raporları, üst yöneticiler tarafından izleyen mali yılın en geç Nisan ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanmalıdır. Bu raporların birer örneği aynı süre içerisinde Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderilir. Mahalli idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarından, il özel idarelerinin faaliyet raporları Mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından il genel meclisine; belediyelerin faaliyet raporları Nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından belediye meclisine sunulur. Üst yöneticiler, idare faaliyet raporlarının içeriğinden ve raporlarda yer alan bilgilerin doğruluğundan ilgili Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludur.

3.2.3. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

Planlama, bütçeleme, uygulama ile izleme ve değerlendirme aşamalarını dikkate alan bir yaklaşıma sahip bu Yönetmelik, stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespiti ile stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesi amacıyla hazırlanmıştır. Kamu idarelerinde politika belirleme ve maliyetlendirme kapasitesinin güçlendirilmesi, amaç ve hedeflere dayalı ve aynı zamanda sonuç odaklı yönetim anlayışının ve bütçeleme geliştirilmesi, kamu hizmetlerinin arzında yararlanıcı taleplerine duyarlılığın artırılması, katılımcılık ve hesap verme sorumluluğunun tesis edilmesi bu Yönetmeliğin diğer önemli amaçlarıdır.

Yönetmeliğe göre mahallî idareler dışındaki kamu idarelerinin, stratejik planlarını değerlendirilmek üzere stratejik planın kapsadığı dönemin ilk yılından önceki yılın ocak ayında Kalkınma Bakanlığına göndermesi gerekmektedir. Kalkınma Bakanlığı, stratejik planları;

- a) Kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygunluk,
- b) Bu Yönetmelikte, Kılavuzda ve stratejik planlamaya ilişkin diğer rehberlerde belirtilen usul ve esaslara uygunluk,
- c) Stratejik planda yer alan misyon, vizyon, amaç ve hedeflerin birbirleri ile bağlantıları ve kavramsal tutarlılık,
- d) Diğer idarelerin stratejik planları ile uyum ve tutarlılık,

hususları açısından incelemekte ve ilgili idareye üç ay içerisinde değerlendirme raporunu göndermektedir.

Stratejik planlar, bakanlıklar ile bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarında Bakanın, diğer kamu idarelerinde en üst yöneticinin onayını müteakip performans programı ve bütçe hazırlıklarında esas alınmak üzere Maliye Bakanlığına ve Kalkınma Bakanlığına gönderilmektedir. Ayrıca, stratejik planların birer nüshası, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve Sayıştaya da iletilmektedir. Mahallî idareler ise ilgili meclis tarafından kabulünü müteakip stratejik planlarını İçişleri Bakanlığına ve Kalkınma Bakanlığına göndermektedir.

Stratejik planlamanın kamu idarelerince ilk kez uygulanacak olması ve etkili biçimde hayata geçirilebilmesi amacıyla Yönetmelikte tedrici bir uygulama stratejisi benimsenmiştir. Bu çerçevede, stratejik planlama yükümlülüğünün kamu idarelerine 31.01.2009 tarihine kadar yaygınlaştırılmasını öngören aşamalı bir geçiş programı oluşturulmuştur. Yönetmelikte ayrıca stratejik planların süresi, güncelleştirilmesi ve yenilenmesi ile ilgili usul ve esaslar düzenlenmiştir.

3.2.4. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik 5.7.2008 tarihinde yayımlanmıştır. Kamu idareleri, stratejik planlarıyla uyumlu olarak, bir mali yılda yürütülecek faaliyetlerini; faaliyet ve proje bazında kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı şeklinde hazırlamak zorundadır. Stratejik

planların yıllık uygulama dilimini oluşturan performans programı, idare bütçesinin ve faaliyet raporunun hazırlanmasına esas teşkil eder.

Yönetmelikte, performans programı bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren program olarak tanımlanmaktadır. Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, performans programlarını bütçe teklifleri ile birlikte Maliye Bakanlığına ve Kalkınma Bakanlığına göndermek zorundadır. Yönetmeliğe göre performans programlarının; kamu idarelerinin bütçe tekliflerine temel olarak, Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığında yapılan bütçe görüşmelerinde değerlendirilmesi gerekmektedir. İdareler, performans programlarını; Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının TBMM'ye sunulmasından sonra Tasarıda yer alan büyüklüklere göre revize ederek, idare bütçe tasarısının görüşülmesinden en geç üç gün önce Plan ve Bütçe Komisyonunun bilgisine sunmak zorundadır. Merkezi Yönetim Bütçe Kanunıyla belirlenen bütçe büyüklüklerine göre nihai hali verilen performans programları; bakanlıklarda Bakan, diğer idarelerde ise ilgili Bakan veya üst yönetici tarafından Ocak ayı içerisinde kamuoyuna açıklanır.

3.2.5. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Yönetmeliği

31.12.2005 tarihinde yayımlanan Yönetmeliğin amacı; düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde iç kontrol ve ön mali kontrol faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin ilke, iş, işlem ve süreçleri belirlemektir. İdarelerin stratejik planlarında yer alan hedeflere ulaşmalarını kolaylaştıracak iç kontrole ilişkin yönetim standartları daha sonra bu Yönetmeliğe dayanarak geliştirilmiştir. Yönetmelik ile üst yöneticiler iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesinden, harcama yetkilileri ise görev ve yetki alanları çerçevesinde, idari ve mali karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işleyişinden sorumlu tutulmuşlardır.

3.3. Üçüncül Düzey Mevzuat

Bu kapsamda yayımlanan tebliğ ve kılavuzların önemli detaylarına aşağıda yer verilmektedir.

3.3.1. Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu

Kamu idarelerince hazırlanacak stratejik planların genel çerçevesini çizmek ve hazırlık sürecinde idarelere yol göstermek amacıyla Kalkınma Bakanlığı Haziran 2003'te "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu"nu hazırlamıştır. Kılavuz, Mayıs 2006 tarihinde yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin hemen ardından, pilot kuruluşlardan alınan uygulamaya ilişkin geri bildirimlerden de yararlanılarak Haziran 2006'da güncellenmiştir.

Kılavuzda stratejik planlama sürecinin hazırlık aşamasından izleme değerlendirme aşamasına kadar süreçler detaylı bir biçimde ele alınmıştır. İdarelerin hazırlık programları ile stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, amaç, hedef ve performans göstergeleri ile stratejilerini nasıl oluşturacakları somut örneklerle açıklanmaktadır.

3.3.2. Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi Taslağı

Stratejik yönetim sürecinde stratejik planlardan sonra, planlarla bütünlük içinde hazırlanması gereken performans esaslı bütçeler için Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol (BÜMKO) Genel Müdürlüğü tarafından Aralık 2004'te "Performans Esaslı Bütçeleme Rehber Taslağı" hazırlanmıştır. Stratejik yönetime ilişkin birincil ve ikincil mevzuat yayımlanmasına rağmen Rehber Taslağı halen nihai hale getirilmemiştir.

3.3.3. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği

Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan bu tebliğ 26.12.2007 tarihinde yayımlanmıştır. Kamu İç Kontrol Standartları, idarelerin, iç kontrol sistemlerinin oluşturulmasında, izlenmesinde ve değerlendirilmesinde dikkate almaları gereken temel yönetim kurallarını göstermekte ve tüm kamu idarelerinde tutarlı, kapsamlı ve standart bir kontrol sisteminin kurulmasını ve uygulanmasını amaçlamaktadır.

Kamu İç Kontrol Standartları, uluslararası standartlar ve iyi uygulama örnekleri çerçevesinde, iç kontrolün; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri esas alınarak, tüm kamu idarelerinde uygulanabilir düzeyde olmasını sağlamak üzere genel nitelikte düzenlenmiştir. Mevcut durumda toplam 18 standart ve bu standartlara ait 79 şarttan oluşmaktadır.

3.3.4. Kamu İç Denetim Rehberi

İdarelerin iç denetim sürecinin çerçevesini çizilmesi ve iç denetim uygulamasına ilişkin ilkelerinin belirlenmesi ile iç denetim yapacak olan iç denetçilere yol gösterilmesi amacıyla hazırlanan Rehber, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından 07.04.2008 tarihinde onaylanmıştır.

3.3.5. Performans Programı Hazırlama Rehberi

Stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturan ve planlarla bütçelerin bağlantısının kurulması amacıyla kurgulanan performans programlarının hazırlanması aşamasında, kamu idarelerine yol göstermek ve yardımcı olabilmek amacıyla Maliye Bakanlığı BÜMKO Genel Müdürlüğü tarafından Temmuz 2008'de yayımlanmıştır.

3.3.6. Kamu İç Kontrol Taslak Rehberi

Rehber, Avrupa Birliği (AB) tarafından finanse edilen ve 1 Nisan 2009 tarihinde başlayan Eşleştirme Projesi kapsamında hazırlanmıştır. Taslak Rehber, kamu iç kontrol standartlarının uygulanması konusunda kamu idarelerini yönlendirmek amacıyla, iç kontrol bileşenleri çerçevesinde hazırlanmıştır ve uygulama adımları ile örneklerini de içermektedir.

3.3.7. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ

Bu tebliğ, Kalkınma Bakanlığı tarafından 12 Haziran 2011 seçimlerinden sonra stratejik planların yenilenme ve yeni kurulan, birleştirilen veya yapısı değiştirilen bakanlıklar ve kamu idarelerinin stratejik plan hazırlama sürecine ve bu süreçte uyulması gereken genel hususlara ilişkin olarak hazırlanarak 28.07.2011 tarihinde yayımlanmıştır.

3.3.8. Performans Denetimi Taslak Rehberi

Bu rehber, stratejik yönetim sürecinde dış denetim bağlamında performans denetimi yapması öngörülen Sayıştayın uygulayacağı denetim metodolojisinin ortaya konulması amacıyla Sayıştay denetçilerinden oluşan bir komisyon tarafından, AB ve Dünya Bankası projelerinden yararlanılarak Mayıs 2012'de hazırlanmıştır.

4. 5018 SAYILI KANUNLA KAMU İDARELERİ İLE BİRİM VE KİŞİLERE VERİLEN ROLLER VE SORUMLULUKLAR

4.1. Sürecin Yönetiminden Sorumlu Merkezi İdarelere Verilen Roller ve Sorumluluklar

5018 sayılı Kanunun dokuzuncu maddesiyle Kalkınma Bakanlığı; stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespiti ile stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesi için yetkili kılınmıştır. Bu madde uyarınca Kalkınma Bakanlığı yukarıda açıklandığı üzere “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”nu hazırlamış ve “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”i yayımlamıştır. Yönetmeliğe göre kamu idarelerinin, stratejik planlarını değerlendirilmek üzere stratejik planın kapsadığı dönemin ilk yılından önceki yılın Ocak ayı sonuna kadar Kalkınma Bakanlığına göndermesi gerekmektedir. Stratejik planların Kalkınma Bakanlığında hangi kriterlere göre inceleneceği Yönetmeliğin 13. maddesinde yer almaktadır. Planlar bu maddede yer alan kriterlere göre değerlendirilmekte ve üç ay içerisinde ilgili idareye değerlendirme raporu gönderilmektedir. Stratejik planların nihai hale getirilmeden önce kalitesinin artması açısından Bakanlığın değerlendirme raporları önem taşımaktadır.

Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirleme yetkisi 5018 sayılı Kanunun dokuzuncu maddesiyle Maliye Bakanlığına verilmiştir. Aynı maddeye göre Maliye Bakanlığının, Kalkınma Bakanlığı ve ilgili kamu idaresi ile birlikte idarelerin bütçelerinde yer alacak performans göstergelerinin belirlenmesine katkı sağlaması gerekmektedir. Bu madde uyarınca yukarıda açıklandığı üzere Maliye Bakanlığı; “Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi Taslağı” ile “Performans Programı Hazırlama Rehberi”ni hazırlamış ayrıca, “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik”i yayımlamıştır.

5018 sayılı Kanunun bütçe ilkeleri başlığını taşıyan 13. maddesinde bütçelerin kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanması, uygulanması ve kontrol edilmesine; ayrıca bütçelerin stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülmesi ve değerlendirilmesine vurgu yapılmaktadır.

Kanunun 16. maddesi Maliye Bakanlığını merkezî yönetim bütçe kanunu tasarısının hazırlanmasından ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonun sağlanmasından sorumlu tutmuştur. Merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma süreci; Bakanlar Kurulunun en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar² Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan orta vadeli program (OVP)'ı kabul etmesiyle başlamaktadır. OVP ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminlerini içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli malî plan (OVMP) en geç Eylül ayının onbeşine kadar³ YPK tarafından karara bağlanır. Bu doğrultuda, kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığınca, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise Kalkınma Bakanlığınca hazırlanarak en geç Eylül ayının onbeşine kadar⁴ yayımlanması gerekmektedir.

Kanunun faaliyet raporları başlığını taşıyan 41. maddesi uyarınca Maliye Bakanlığının, merkezi yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıldaki faaliyet sonuçlarını gösteren genel faaliyet raporunu hazırlaması, raporu kamuoyuna açıklaması ve bir örneğini de Sayıştaya göndermesi gerekmektedir. Maliye Bakanlığı, aynı maddeye dayanarak “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”i yayımlamıştır.

Kanunun 41. maddesine göre İçişleri Bakanlığı, her yıl mahalli idareler genel faaliyet raporunu hazırlayarak kamuoyuna açıklamak ve Sayıştay ile Maliye Bakanlığına göndermekle yükümlüdür.

Sayıştayın aynı madde uyarınca, mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler genel faaliyet raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle TBMM'ye sunması gerekmektedir. Kanunun 43. maddesiyle Sayıştay; dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporunu dikkate alarak merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri için genel uygunluk bildirimini kesin hesap kanun tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde TBMM'ye sunmakla görevlendirilmiştir.

² Mayıs ayının sonuna kadar ibaresi 26.09.2011 tarihli ve 659 sayılı KHK ile e geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar şeklinde değiştirilmiştir.

³ Haziran ayının onbeşine kadar ibaresi 26.09.2011 tarihli ve 659 sayılı KHK ile en geç Eylül ayının onbeşine kadar şeklinde değiştirilmiştir.

⁴ Haziran ayının sonuna kadar ibaresi 26.09.2011 tarihli ve 659 sayılı KHK ile en geç Eylül ayının onbeşine kadar şeklinde değiştirilmiştir.

5018 sayılı Kanununun 55. maddesinde mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemlerin Maliye Bakanlığınca; iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemlerin ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenmesi, geliştirilmesi ve uyumlaştırılmasını hükme bağlanmıştır. Aynı zamanda Maliye Bakanlığı ve İç Denetim Koordinasyon Kurulundan sistemlerin koordinasyonunu sağlamaları ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti vermeleri de beklenmektedir.

Kanunun dış denetim başlıklı 68. maddesinde, performans denetimi aynı maddede kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçevede, Sayıştay Kanununa dayanılarak denetim yönetmeliği çıkarılmıştır. Sayıştay, hem bu maddeye hem de Sayıştay Kanununa dayanarak kendisine verilen performans denetimini gerçekleştirme görevine yönelik “Performans Denetimi Taslak Rehberi”ni hazırlamıştır.

5018 sayılı Kanununun 41. maddesi uyarınca, TBMM’nin Sayıştayın sunduğu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin görüşmesi beklenmektedir.

Yukarıda açıklanan stratejik yönetim sürecine ilişkin mevzuat uyarınca stratejik yönetim sürecinin yönetiminden ve koordinasyonundan sorumlu kamu idarelerine verilen roller, görevler ve sorumluluklar Tablo 4.1’de gösterilmiştir.

Tablo 4.1: Sürecin Yönetiminden Sorumlu Merkezi İdarelere Verilen Rol ve Sorumluluklar

MERKEZİ İDARELER	ROLLER/SORUMLULUKLAR
TBMM	<ul style="list-style-type: none">• Sayıştayın sunduğu mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporları, mahallî idareler genel faaliyet raporu ve genel faaliyet raporu ile Sayıştayın bu raporlara ilişkin dış denetim sonuçlarını da dikkate alarak hazırladığı görüş ve değerlendirmeleri çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşmek
Kalkınma Bakanlığı	<ul style="list-style-type: none">• Stratejik planlama sürecinde merkezi uyumlaştırma ve yönlendirme fonksiyonunu yerine getirmek; bu kapsamda ilgili ulusal ve uluslararası aktörlerle işbirliği içerisinde kamu idarelerine yönelik eğitim programları düzenlemek ve projeler yürütmek• Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerini ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimi tespit etmek• Stratejik planların kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygunluğunu gözetmek• Stratejik planlamaya ilişkin ikincil ve üçüncül mevzuatı hazırlamak• Kamu idarelerinin taslak stratejik planlarını değerlendirip görüş bildirmek• OVP'yi ve yıllık programları hazırlamak• Yatırım Genelgesi ve Eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberini hazırlamak ve yayımlamak• Kamu idarelerinin yatırım tekliflerinin stratejik planlarındaki amaç ve hedeflerine uygunluğunu gözetmek
Kalkınma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı	<ul style="list-style-type: none">• İdarelerin bütçelerinde yer alacak performans göstergelerini ilgili kamu idaresiyle birlikte belirlemek
Maliye Bakanlığı	<ul style="list-style-type: none">• Performans programlarına ilişkin ikincil ve üçüncül mevzuatı hazırlamak• Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğunu incelemek• İdarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemek• OVMP'yi hazırlamak• Bütçe Çağrısı ve Eki Bütçe Hazırlama Rehberini hazırlamak ve yayımlamak• Genel faaliyet raporunu hazırlamak ve raporu kamuoyuna açıklamak• Genel faaliyet raporunun bir örneğini Sayıştaya göndermek• Faaliyet raporlarında yer alacak hususlar, raporların hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usul ve esasları belirlemek• Mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standart ve yöntemleri belirlemek, geliştirmek ve uyumlaştırmak• İç kontrol ve iç denetim sistemlerin koordinasyonunu sağlamak ve kamu idarelerine rehberlik yapmak
İçişleri Bakanlığı	<ul style="list-style-type: none">• Mahalli idareler genel faaliyet raporunu hazırlamak ve kamuoyuna açıklamak• Raporu Sayıştay ile Maliye Bakanlığına göndermek
Sayıştay	<ul style="list-style-type: none">• Genel uygunluk bildirimini hazırlamak ve TBMM'ye sunmak• Dış denetim bağlamında performans denetimi yapmak, dış denetim genel değerlendirme raporunu hazırlamak ve TBMM'ye sunmak• Faaliyet genel değerlendirme raporunu hazırlamak ve TBMM'ye sunmak• Mali istatistikleri değerlendirme raporu hazırlamak ve TBMM'ye sunmak
İç Denetim Koordinasyon	<ul style="list-style-type: none">• İç denetime ilişkin standart ve yöntemleri belirlemek, geliştirmek ve

Kurulu	uyumlaştırmak • Sistemlerin koordinasyonunu sağlamak ve kamu idarelerine rehberlik yapmak
--------	--

4.2. Diğer Kamu İdarelerine Verilen Roller ve Sorumluluklar

5018 sayılı Kanunun dokuzuncu maddesi uyarınca kamu idarelerinin; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamaları hükme bağlanmıştır. Ayrıca kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadır.

Buna ek olarak kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren yıllık performans programını hazırlamakla yükümlü tutulmuşlardır. Kamu idarelerinin bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamaları, performans göstergelerinin bütçelerinde yer alması ve performans denetimlerinin bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Bu madde uyarınca 5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II) ve (IV) sayılı cetvelde yer alan kamu idareleri stratejik plan ve planların yıllık uygulama dilimini oluşturan performans programı hazırlamaktadır.

5018 sayılı Kanunun 17. maddesi uyarınca kamu idarelerinin stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlamaları ve yetkilileri tarafından imzalanmış olarak en geç Eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına; yatırım tekliflerini değerlendirilmek üzere aynı süre içerisinde Kalkınma Bakanlığına göndermeleri gerekmektedir.

Kanunun 41. maddesiyle kamu idarelerine; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlölükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütölen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde idare faaliyet raporu hazırlama zorunluluğu getirilmiştir.

Yukarıda açıklanan mevzuat uyarınca diğer kamu idarelere verilen roller ve sorumluluklar Tablo 4.2’de özetlenmiştir.

Tablo 4.2: Diğer Kamu İdarelerine Verilen Rol ve Sorumluluklar

DİĞER İDARELER	ROLLER/SORUMLULUKLAR
Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdareler ile Sosyal Güvenlik Kurumları	<ul style="list-style-type: none"> • Taslak stratejik planı hazırlayarak değerlendirilmek üzere Kalkınma Bakanlığına göndermek • Değerlendirme raporu sonucuna göre nihai hale getirilen planları, performans programı ve bütçe hazırlıklarında esas alınmak üzere Kalkınma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığına, ayrıca Sayıştaya ve TBMM’ye göndermek, kamuoyuna açıklamak • Performans programı hazırlamak ve planı bütçe teklifleriyle birlikte Maliye Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığına göndermek • Faaliyet raporu hazırlamak ve raporu Maliye Bakanlığı ile Sayıştaya göndermek, kamuoyuna açıklamak • Bütçe gelir-gider tekliflerini Maliye Bakanlığına göndermek • Yatırım tekliflerini Kalkınma Bakanlığına göndermek
Büyükşehir Belediyeleri	<ul style="list-style-type: none"> • Stratejik plan ile stratejik plana uygun olarak bütçeyi hazırlamak • Performans programını hazırlamak ve bütçe teklifinden önce belediye meclisine sunmak • Faaliyet raporu hazırlamak ve raporu İçişleri Bakanlığına göndermek ve kamuoyuna açıklamak
İl Özel İdareleri	<ul style="list-style-type: none"> • Stratejik plan ile stratejik plana uygun olarak bütçeyi hazırlamak • Performans programını hazırlamak ve bütçe teklifinden önce il genel meclisine sunmak • Faaliyet raporu hazırlamak ve raporu İçişleri Bakanlığına göndermek ve kamuoyuna açıklamak
Belediyeler (nüfusu 50.000’in üzerinde olan)	<ul style="list-style-type: none"> • Stratejik plan ile stratejik plana uygun olarak bütçe hazırlamak • Performans programını hazırlamak ve bütçe teklifinden önce belediye meclisine sunmak • Faaliyet raporu hazırlamak ve raporu İçişleri Bakanlığına göndermek ve kamuoyuna açıklamak

4.3. Birim ve Kişilere Verilen Roller ve Sorumluluklar

5436 Sayılı Kanununun 15. maddesine göre SGB’ler, idarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etme ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütme ile izleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini, stratejik plan ve yıllık performans programına uygun olarak hazırlama ve idare faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izleme ve değerlendirme görevlerini yürüteceklerdir.

5018 sayılı Kanununun 10. maddesi Bakanları; hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve

uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumlu tutmaktadır. Ayrıca, Bakanlar kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakan ve TBMM'ye karşı sorumludur. Bunun yanı sıra Bakanların; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her malî yılın ilk ayı içerisinde kamuoyunu bilgilendirmeleri gerekmektedir. Bu maddede hükme bağlanan sorumluluk siyasi bir sorumluluktur.

Kanunun üst yöneticiler başlığını taşıyan 11. maddesinde; bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yönetici olarak tanımlanmaktadır. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticilerin bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirmeleri hükme bağlanmıştır.

5018 sayılı Kanunda iç denetimin iç denetçiler tarafından yapılacağı vurgulanmakta ve 64. maddede iç denetçinin görevleri sayılmaktadır. Bu görevler arasında; kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak ile idarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek bulunmaktadır. Yasal mevzuat uyarınca stratejik yönetim sürecine ilişkin birim ve kişilere verilen roller ve sorumluluklar Tablo 4.3'te yer almaktadır.

Tablo 4.3: Birim ve Kişilere Verilen Rol ve Sorumluluklar

BİRİM/KİŞİ	ROLLER/SORUMLULUKLAR
Strateji Geliştirme Birimleri	<ul style="list-style-type: none">• İdarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarını konsolide etmek• İdare faaliyet raporunu hazırlamak• İzleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini hazırlamak ve idare faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek
Bakanlar	<ul style="list-style-type: none">• Bakanlıklarının stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanmasını ve uygulanmasını sağlamak, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliği yapmak• İdarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda kamuoyunu bilgilendirmek• Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakana ve TBMM'ye karşı sorumlu olmak
Üst Yöneticiler	<ul style="list-style-type: none">• İdarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanmasını ve uygulanmasını sağlamak• Sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamak, kayıp ve kötüye kullanımını önlemek• Malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişini gözetmek ve izlemek• İç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesini sağlamak
Vali	<ul style="list-style-type: none">• İl özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, hazırlamak, uygulamak ve bunlarla ilgili raporları meclise sunmak• Stratejik plan ve yıllık performans planı hazırlayıp il genel meclisine sunmak• Yıllık faaliyet raporu hazırlamak, İçişleri Bakanlığı ve Sayıştaya göndermek, kamuoyuna açıklamak
İl Özel İdaresi Genel Sekreteri	<ul style="list-style-type: none">• İl özel idaresi hizmetlerini il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenlemek ve yürütmek
Büyükşehir Belediye Başkanı	<ul style="list-style-type: none">• Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak• Stratejik plan ve yıllık performans planı hazırlayıp belediye meclisine sunmak• Belediyenin faaliyet raporunu hazırlamak, meclise sunmak, raporun bir örneğini İçişleri Bakanlığına göndermek ve kamuoyuna açıklamak
Belediye Başkanı	<ul style="list-style-type: none">• Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak• Stratejik plan ve yıllık performans planı hazırlayıp belediye meclisine sunmak• Belediyenin faaliyet raporunu hazırlamak, meclise sunmak, raporun bir örneğini İçişleri Bakanlığına göndermek ve kamuoyuna açıklamak
Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreter ve Yrd.	<ul style="list-style-type: none">• Hizmetleri belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik planına ve yıllık programlarına uygun olarak yürütmek
İl Genel Meclisi	<ul style="list-style-type: none">• Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak
İl Encümeni	<ul style="list-style-type: none">• Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek
Belediye Meclisi	<ul style="list-style-type: none">• Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek
Belediye Encümeni	<ul style="list-style-type: none">• Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek

İç Denetçiler	<ul style="list-style-type: none">• Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak• İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek
---------------	--

5. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK YÖNETİM SÜRECİNİN GELİŞİMİ

Türkiye’de stratejik yönetime ilişkin temeller 2001 yılında yayımlanan PEIR raporundaki reform önerileri ile atılmıştır. Bu rapor ile temel olarak mali yönetim ile stratejik karar oluşturmanın zayıflığı, politika ve planların bütçe ile bağlantısızlığı ve bütçe uygulaması üzerindeki aşırı kontrolün yol açtığı etkinsizlik ortaya konulmuştur. Bu sorunların ayrıntılı bir biçimde tartışıldığı raporda mali yönetimin güçlendirilmesi, politika kararları için kapasite oluşturulması ve operasyonel performansın iyileştirilmesine yönelik reform stratejisi oluşturulmuştur. PEIR kapsamında kamu harcama yönetimi için oluşturulan stratejik çerçeve ve bu bağlamda planlanan reformlar incelendiğinde, PEIR’in Türkiye’deki kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi reform girişimlerine temel oluşturduğu görülmektedir.

2001 yılında mevcut uygulamadan farklı olarak, Maliye Bakanlığınca faaliyet ve proje bazında “Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi” ile altı kurumda⁵ stratejik yönetimin bütçeleme bileşeni olan performansa dayalı bütçeleme sisteminin pilot uygulamaları yürütülmüştür.

4 Temmuz 2003 tarihinde YPK tarafından 2004 yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı YPK kararı yayımlanarak Kalkınma Bakanlığının orta vadede bütün kuruluşlara yaygınlaştırmak üzere, 2003 yılında sekiz pilot kuruluşta stratejik planlama çalışmalarını başlatacağı öngörülmüştür. Belirlenen pilot kuruluşlar şunlardır:

1. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı
2. DİE Başkanlığı (TÜİK)
3. Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
4. Karayolları Genel Müdürlüğü
5. Hacettepe Üniversitesi
6. Denizli İl Özel İdaresi
7. İller Bankası Genel Müdürlüğü
8. Kayseri Büyükşehir Belediyesi

⁵ Bu kurumlardaki faaliyet ve/veya projeler şunlardır: Milli Eğitim Bakanlığı Yurtdışı Bursları, Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü’ne Yardım ve İşçi Ücretleri, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Süne ve Kıvımlı Mücadelesi Projesi, Karayolları Genel Müdürlüğü Kaza Kara Noktalarının İyileştirilmesi ve İzlenmesi Projesi, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Seyranbağları Huzur Evi Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezi Hizmetleri, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Yayın ve Kütüphanecilik Hizmetleri.

Pilot kuruluşlarda stratejik planlama çalışmaları devam ederken 24.12.2003 tarihinde yayımlanan 5018 sayılı Kanunla kamuda stratejik planlama tüm kamu kurumları için zorunlu hale getirilmiştir.

Kalkınma Bakanlığı, kamu idarelerinde stratejik plana geçiş için bir takvim oluşturmuş ve bu takvim doğrultusunda kamu idarelerinin stratejik planlarını hazırlamalarına karar vermiştir. Bu kapsamda 26.05.2006 tarihinde yayımlanan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” hükümlerine göre, dört yıllık bir geçiş takvimi çerçevesinde birinci gruba giren 17 kamu idaresi 31.12.2006, ikinci gruba giren 31 kamu idaresi 31.03.2007, üçüncü grupta yer alan 60 kamu idaresi 31.12.2008, dördüncü gruptaki 40 kamu idaresi de 31.12.2009 tarihine kadar stratejik planlarını hazırlamıştır.

5018 sayılı Kanun ile kamu yönetiminde kuruluş düzeyinde stratejik planlama çalışmalarının yürütülmesinde Kalkınma Bakanlığı yetkili ve sorumlu olması dolayısıyla Bakanlık tarafından aşağıdaki faaliyetler yürütülmüştür:

- Haziran 2003'te “Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu” hazırlanmıştır. Kılavuz pilot kuruluşlardan elde edilen uygulamaya ilişkin geri bildirimlerden yararlanılarak Haziran 2006'da güncellenmiştir.
- Temmuz 2005'te “Stratejik Yönetim Araştırması” gerçekleştirilmiştir. Araştırma, kamu idarelerinde yönetim süreçleri, yönetim kalitesi ve kurumsal kapasite düzeyi ile yöneticilerin stratejik yönetim yaklaşımı ve yönetsel etkinlik konusundaki düşünce ve algılarını belirlemek amacıyla yapılmıştır.
- Mayıs 2006'da “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” yayımlanmıştır.
- Ağustos 2007'de strateji geliştirme birimlerinin görevlerini yeterli ve etkili düzeyde yerine getirmekte karşılaştıkları sorunların belirlenmesi amacıyla Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığının ortak çalışmalarıyla “Strateji Geliştirme Birimleri Araştırması” yapılmıştır.
- 2011 yılında “Kamu Kesiminde Stratejik Yönetimin Gerektirdiği Yönetsel Kapasite İhtiyaç Analizi ve Kapasite Gelişim Programlarının Oluşturulması Projesi” gerçekleştirilmiştir.
- 2011 yılında kamu idarelerince yürütülen stratejik plan çalışmalarının katılımcılık boyutuna ilişkin bir değerlendirme çerçevesi oluşturmak, katılımcılığın ve

kalitesinin artırılmasına yönelik kapasite geliştirilmesi amacıyla “Stratejik Planlama ve Politika Geliştirmede Katılım” projesi gerçekleştirilmiştir.

- 2013 yılında “Stratejik Yönetimin Güçlendirilmesi” projesi başlatılmıştır.
- 2004 yılında stratejik yönetimle ilgili mevzuat, uygulamalar, idarelerin stratejik planları ve konuyla ilgili araştırma ve yayınlara yer verilecek şekilde oluşturulan internet portalı (www.sp.gov.tr), 2012 yılında kamuda stratejik yönetimin tüm unsurlarını kapsayacak bir yaklaşımla yenilenerek kamunun hizmetine sunulmuştur.

Yerel yönetimler kapsamında ilgili kanunlarla büyükşehir belediyelerine, nüfusu 50.000’in üzerindeki belediyelere ve il özel idarelerine stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiş; yerel yönetimlere ilk stratejik planlarını hazırlamaları için ilgili oldukları kanunların yürürlüğe giriş tarihinden itibaren bir yıl süre verilmiştir. Buna göre; il özel idareleri 4 Mart 2006 ve belediyeler 13 Temmuz 2006 tarihine kadar ilk stratejik planlarını hazırlamakla yükümlü tutulmuşlardır. 205 belediye ve 81 il özel idaresinin büyük çoğunluğu belirtilen tarihlerde hazırlık çalışmalarını tamamlamıştır. Belediyeler ve il özel idareleri mahalli idareler genel seçimlerinden sonra altı ay içerisinde stratejik plan hazırlamak zorunda oldukları için 29 Mart 2009 seçimlerinden sonra ikinci kez stratejik plan hazırlamıştır. Planların bir kısmı güncellenmiş bir kısmı ise yenilenmiştir.

Öte yandan, merkezi idareler ve yerel yönetimler için zorunlu olan stratejik planlama çalışması, 19 Ekim 2007 tarihinde yayımlanan 12702 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla KİT’ler için de zorunlu hale getirilmiştir. Bu Karara göre; 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK)’ye tabi KİT’ler ile bağlı ortaklıkları ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanuna tabi olup sermayesinin %50’sinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar 2009-2013 yılları arasında kapsayan beş yıllık stratejik planlarını Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Kılavuza uygun şekilde düzenleyerek Hazine Müsteşarlığı, Kalkınma Bakanlığı ve ilgisine göre Özelleştirme İdaresi Başkanlığına göndereceklerdir. 2012 yılı itibarıyla on beş KİT stratejik planlarını uygulamaya geçirmiş olup dört KİT’te plan hazırlıkları sürmektedir.

12 Haziran 2011 tarihinde yapılan genel seçimler sonrasında bazı bakanlıklar stratejik planlarını yenilemiştir. 633 ve 645 sayılı KHK’lar ile yeni kurulan, birleştirilen ve yapısı değiştirilen bakanlıklar ve kamu idarelerinin, stratejik planlarını “Kamu İdarelerinde

Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ”de yer alan plan dönemleri için belirlenen takvime uygun olarak hazırlamaları istenmiştir.

Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığının yetkili kılınması nedeniyle Bakanlık bu kapsamda aşağıdaki çalışmaları gerçekleştirmiştir:

- Aralık 2004’te “Performans Esaslı Bütçeleme Rehber Taslağı” hazırlanmıştır.
- Ekim 2005’te “İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” yayımlanmıştır.
- Aralık 2005’te “İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Yönetmeliği” yayımlanmıştır.
- Şubat 2006’da “Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” yayımlanmıştır.
- Mart 2006’da “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik” yayımlanmıştır.
- Temmuz 2006’da “İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” yayımlanmıştır.
- Aralık 2007’de “Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği” yayımlanmıştır.
- Nisan 2008’de “Kamu İç Denetim Rehberi” yayımlanmıştır.
- Temmuz 2008’de “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” yayımlanmıştır.
- Temmuz 2009’da “Performans Programı Hazırlama Rehberi” hazırlanmıştır.
- Nisan 2012’de Kamu İç Kontrol Rehberi taslağı hazırlanmıştır.

Bu süreçte Maliye Bakanlığı, “Türk Kamu İç Mali Kontrol Sisteminin Uluslararası Standartlar ve AB Uygulamaları ile Uyumlaştırma Projesi”, “Türkiye’de Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminin Güçlendirilmesi” ve “Kamu Maliyesinde Karar Alma ve Performans Yönetimi” projelerini hayata geçirmiştir. Bakanlık ayrıca idarelere yönelik çeşitli (mali yönetim ve kontrol, performans programı hazırlama, iç kontrol risk yönetimi, iç kontrol sistemi ve kamu iç kontrol standartları gibi) eğitim faaliyetleri düzenlemektedir.

Türk kamu yönetiminde stratejik yönetim uygulama süreci bir bütün olarak değerlendirildiğinde merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik

kurumları, belediyeler, il özel idareleri ve KİT'lerin tamamına yakında hepsinde stratejik plan hazırlanmıştır.

6. UYGULAMADA YAŞANAN SORUNLAR VE KAZANILAN DENEYİMLER BAĞLAMINDA MEVCUT DURUM ANALİZİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu yönetiminde planlama, bütçeleme ve raporlamaya yönelik yeni bir yönetim döngüsü tanımlanmıştır. Kanunla politika oluşturma kapasitesinin artırılması, plan ve bütçe bağlantısının güçlendirilmesi ile izleme, değerlendirme ve denetim süreçlerinin etkinliğinin artırılması öngörülmüştür. Kanunda stratejik yönetim döngüsünün en temel dokümanını oluşturan stratejik planlar başta olmak üzere performans programı ve faaliyet raporları yeni uygulama araçları olarak belirlenmiştir.

Uygulanan stratejik yönetim süreci idareler düzeyinde orta-uzun vadeli planlama, çok yıllık bütçeleme, performans göstergeleri belirleme ve faaliyetleri belirlenen performans göstergelerine göre izleme, değerlendirme ve raporlamayı kapsamaktadır. Bu süreçte stratejik planların başarılı bir biçimde uygulanabilmesi için etkili biçimde işleyen iç kontrol sisteminin kurulmuş olması oldukça önemlidir. Kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanan iç denetim ise sürecin etkili bir biçimde işlenmesini sağlayan önemli bir araç olarak kabul edilebilir. Sayıştay tarafından gerçekleştirilmesi öngörülen dış denetim ise stratejik yönetim sürecinin başarısını temin edecek en önemli unsurdur.

Stratejik yönetim kapsamında yukarıda bahsedilen unsurlara ilişkin gerek makro gerekse mikro boyutta çeşitli sorunlar yaşanmakta olup bu sorunlara dair değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir.

6.1. Makro Boyutta Sorunlar

Makro boyutta yaşanan sorunlar kurumsal düzeyi aşan ve reformun uygulanması ile yönetilmesini etkileyen temel sorunlardır. Bu sorunlar stratejik yönetim sürecine dahil tüm merkezi ve yerel yönetim birimlerini etkilemekte olup aşağıdaki başlıklar çerçevesinde incelenmektedir:

6.1.1. Sahiplenme

Stratejik yönetimde sahiplenmenin üç düzeyde sağlanması gerekmektedir. Bunlar; siyasi düzey, sürecin koordinasyonundan sorumlu idareler düzeyi ve kurumsal düzeydir. Bu düzeylerdeki sahiplenme hiyerarşik olarak birbirini güçlü bir şekilde etkilemektedir.

Siyasi düzeyde sahiplik kanunların çıkarılmasının yanında mevzuatla getirilen yeni araçların başarılı bir şekilde uygulamaya geçmesinin takip edilmesi ve siyasi karar alma süreçlerine temel teşkil etmesidir. Başlangıçta Başbakanlık düzeyinde gerçekleşen stratejik yönetim reformunun sahipliğinde süreklilik sağlanamamıştır. Bu problem hem sürecin koordinasyonundan sorumlu idareler düzeyinde hem kurum düzeyinde sahiplenme sorunlarını beraberinde getirmiştir.

Siyasi sahiplik yanında sürecin koordinasyonundan sorumlu idarelere de önemli sorumluluklar düşmektedir. Bu idareler süreçteki sorumluluklarını belirli düzeyde yerine getirmekle beraber kendi aralarındaki çalışma kültüründeki eksiklik, sürecin bir bütün olarak ele alınmasını engellemekte bu da stratejik yönetim sürecinin bileşenlerinin arasındaki uyumun yeterince sağlanamaması sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

Kurumsal düzeyde sahiplenme sorununun önemli nedenlerinden biri üst yönetim desteğinin yeterince sağlanamamasıdır. Bunun nedenlerinden biri sürecin takibinin koordinasyondan sorumlu idareler ve Sayıştay tarafından yeterince yapılmamasıdır. Kurumlarca konuya gerekli önemin atfedilmemesi ve kurumların stratejik yönetim konusunda yeterli kapasiteye sahip olmaması, kurumsal sahiplik sorununun diğer nedenleri arasında gösterilebilir.

6.1.2. Hesap Verebilirlik ve Faaliyet Raporları

5018 sayılı Kanunla Bakanlar kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakana ve TBMM'ye karşı sorumlu tutulmuştur. İdarelerin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara ve hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanmasını ve uygulanmasını sağlama görevi de üst yöneticilere verilmiştir. Kanunun 5. maddesinde kamu maliyesinin kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanması gerektiği ifade edilmektedir.

5018 sayılı Kanuna göre hiyerarşide üst kademede yer alan yöneticilerin daha alt kademedeki yöneticilerden hesap sormaları beklenmektedir. Ancak uygulamada Bakanlar için Plan ve Bütçe Komisyonu başta olmak üzere TBMM'nin organlarıca stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları üzerinden hesap verme mekanizmaları yeterince işletilemediği için Bakanlara bağlı kurumların üst yöneticilerine yönelik hesap verebilirlik mekanizmaları da bu belgeler üzerinden yeterince işletilememektedir. Bu noktada hesap verebilirliğin TBMM'den aşağıya doğru işleyebilmesi için Sayıştayın yapacağı performans denetimi ve hazırlayacağı raporlar kritik önemi haizdir. Ancak, Sayıştayın performans denetimine ilişkin TBMM'ye henüz rapor sunmamış olması ve Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının TBMM'de görüşülmesi sırasında görüşme takviminin yoğunluğunun da etkisiyle sürecin hesap sorma ve hesap verme boyutunun göz ardı edilmesi nedeniyle stratejik yönetim süreci sahiplenilmemektedir. Bu süreçte idarenin faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde üst yönetici tarafından hazırlanması gereken faaliyet raporlarının niteliğinin yanı sıra istenilen amaca hizmet edecek şekilde hazırlanması önemlidir.

Uygulamada faaliyet raporlarının idareler tarafından farklı nitelikte hazırlandığı, bu raporların performansı yansıtan dokümanlar olması gerekirken idarenin tanıtım kılavuzu niteliğinde olup performans programıyla doğrudan ilişkilendirilmediği ve böylece stratejik yönetim sürecinin amacına hizmet etmediği görülmektedir. Bu bağlamda stratejik yönetim sürecinin en zayıf bileşenlerinden birinin faaliyet raporları olduğu söylenebilir. Bunun en önemli sebebi ilk stratejik planların ve performans programlarının hazırlanmasından önce idarelere faaliyet raporu hazırlama zorunluluğunun getirilmesidir. Buna bağlı olarak faaliyet raporları başlangıçta söz konusu ana dokümanlarla bağlantısı kurulmadan hazırlanmış ve bu durum faaliyet raporlarının performans raporu niteliği kazanamamasına neden olmuştur. Ayrıca faaliyet raporlarının hazırlanmasına ilişkin yol gösterici bir kılavuzun bulunmaması da bir diğer etkidir.

Ağırlıklı olarak vatandaşların vergilerinden oluşan kamu kaynaklarının etkili, verimli ve hukuka uygun olarak kullanımını her geçen gün artan bir duyarlılık alanı haline gelmektedir. Bu nedenle hesap verebilirlik zincirinin son ve önemli bir halkası olan vatandaş, süreçte mutlaka dikkate alınmalı, kamu idarelerindeki yöneticiler vatandaşa hesap verebilir açıklıkta olmalı ve katılım süreçlerini işletebilmelidir. Bu çerçevede stratejik yönetim sürecinin gerektirdiği belgelerin vatandaş tarafından anlaşılır biçimde hazırlanması önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak uygulamada idarelerin vatandaşlara hesap verme

bilincinde olmadıkları ve buna zorlanmadıkları; vatandaşların da bu yöndeki taleplerini güçlü bir biçimde ifade edecek mekanizmaların yeterince oluşmadığı görülmektedir.

Hesap verebilirlik sistemi bir bütün olarak değerlendirildiğinde stratejik yönetim sürecinde yaşanan pek çok sorunun bu sistemin işlememesinden kaynaklandığı görülmektedir. Sonuç olarak sistem, yöneticilerde yeterince sorumluluk oluşturmamakta, bu da stratejik planların uygulanmasını olumsuz yönde etkilemektedir.

6.1.3. Koordinasyon

Stratejik yönetimin ana unsurları olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu ile destekleyici unsurları olan iç kontrol, iç denetim ve dış denetim süreçlerine ilişkin sorumluluklar farklı idarelerle ilişkilendirilmiştir. Stratejik planlamadan Kalkınma Bakanlığı; performans programı, faaliyet raporu ve iç kontrol aşamalarından Maliye Bakanlığının çeşitli birimleri; iç denetimden İç Denetim Koordinasyon Kurulu ve dış denetimden ise Sayıştay sorumludur.

Stratejik yönetim sürecine her kurumun kendi perspektifinden bakması stratejik yönetimin bir bütün olarak ele alınmasını engellemektedir. Sürecin sadece mali yönetim ve kontrol bakış açısıyla ele alınması idarelerin yönetim sistemlerinin geliştirilmesini engellemekte, sürecin bütçeyle sınırlı görülmesine ve dolayısıyla kapsamının daraltılmasına neden olmaktadır. Sürecin tasarımı ve yönetiminden sorumlu kuruluşların farklı bakış açılarıyla farklı kavramlara yönelmesi, dil birliğini bozmakta ve kavramsal tutarlılığı sağlamada zorluklara neden olmaktadır.

Bu çerçevede, sürecin tüm aşamalarının uyum içerisinde ve bir bütünlük arz edecek şekilde işlemesi, etkin bir koordinasyon mekanizmasının mevcudiyetini gerektirmektedir. Ancak Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay arasında güçlü bir koordinasyon mekanizmasının varlığından söz etmek mümkün değildir. Süreci bir yönetim sistemi olarak kabul edip bütün aşamalarıyla ele alan, bu aşamaların birbirleriyle koordineli bir şekilde uyumlaştırılmasından, uygulama stratejilerinin belirlenmesinden ve sistemin kamu yönetiminde etkili biçimde işlemesinden doğrudan sorumlu olacak bir üst yapının eksikliği hissedilmektedir.

Sürece bütüncül bir bakış açısıyla bakan ve sorunları sistem yaklaşımı çerçevesinde ele alan bir üst yapının oluşturulması kamu yönetimi reformunun uygulayıcıları olan kamu

idarelerinde motivasyonu artıracaktır. Bu yaklaşımla, stratejik yönetim sürecine ilişkin deneyimlerden elde edilen geri bildirimlerden yararlanılarak reformun uygulamasının geliştirilmesine yönelik adımların atılması mümkün olacaktır.

6.1.4. Bütçe Hazırlama Takvimi ile Bütçe ve Yatırım Kararlarında Stratejik Plana Uygunluk

5018 sayılı Kanununun 16. maddesi 26.09.2011 tarihli 659 sayılı KHK'nın 17. maddesiyle değiştirilmiştir. Bu değişiklikle bütçe hazırlama takviminde OVP'nin yayım tarihi Mayıs ayından Eylül ayının ilk haftasına, OVMP'nin yayım tarihi ise Haziran ayından Eylül ayının ortasına alınmıştır. Ancak uygulamada bu tarihlere dahi uyulmadığı gözlenmektedir. Bütçe sürecini başlatan bu belgelerin yayımlanma tarihlerinin hemen hemen anayasa gereğince bütçenin TBMM'ye sunulması gereken tarihe denk geldiği söylenebilir. Bu nedenle bütçe görüşmeleri sıkışık bir takvimle yapılmakta, bütçeye esas teşkil eden stratejik plan ve performans programı belgeleri üzerinden müzakere edilememekte ve idarelerin faaliyet raporlarının Meclisin bütçe hakkı bağlamında hesap verebilirlik adına incelenmesi yeterince yapılamamaktadır. Bununla birlikte önümüzdeki dönemde Sayıştayın hazırlayacağı ve Meclise sunacağı performans denetimine ilişkin raporların da görüşülmesi gerektiği göz önüne alındığında söz konusu takvimin ilgili belgelerin yeterli ayrıntıda incelenmesine imkân vermeyeceği düşünülmektedir.

İdarelerin OVP ve OVMP ile belirlenen sınırlar içerisinde kendi kurumsal önceliklerinin yer aldığı stratejik planların yıllık uygulama dilimi olan performans programından yararlanarak bütçelerini hazırlamaları gerekmektedir. Ancak uygulamada bütçe teklifleri idarelerden OVP ve OVMP yayımlanmadan Temmuz ayı içerisinde istenmektedir. Böylece idareler OVP ve OVMP'den yararlanmadan başka bir ifadeyle hükümetin rotasını gösteren orta vadeli bir perspektif olmadan bütçe hazırlamak zorunda kalmaktadır. Bu da orta vadeli program ve planlarla stratejik plan ve bütçe ilişkisinin kurulmasını engellemektedir.

5018 sayılı Kanuna göre idarelerin bütçe tekliflerini stratejik planlarına uygun olarak hazırlamaları gerekmektedir. Ancak, Bütçe Hazırlama Rehberinde bütçelerin stratejik plana uygun olmasına ilişkin vurgu yapılmamakta; kamu idarelerinin bütçelerini hizmet öncelikleri ve performans hedeflerini dikkate alarak OVMP ekinde yer alan ödenek teklif tavanları dâhilinde hazırlayacakları ifade edilmektedir. Yatırım Programı Hazırlama Rehberinde idarelerin yatırım tekliflerini stratejik planlarında ve performans programlarındaki amaç,

hedef ve performans göstergelerine dayandıracakları ve projelerini stratejik plan ve performans programı ile ilişkilendirerek teklif edecekleri vurgulanmaktadır.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin yedinci maddesine göre “performans programlarının kamu idarelerinin bütçe tekliflerine ilişkin olarak Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığında yapılan bütçe görüşmelerinde değerlendirilmesi” gerekmektedir. Ancak uygulamada hem Maliye Bakanlığındaki bütçe görüşmelerinde hem de Kalkınma Bakanlığındaki yatırım kararlarında stratejik planın uygulama dilimlerini oluşturan performans programlarının yeterince temel alındığı söylenememektedir. Sonuç olarak uygulamada stratejik planlar ve performans programları kaynak tahsisine ilişkin süreçlere güçlü bir biçimde entegre edilememiştir.

Ayrıca idarelerin bütçe teklifleriyle birlikte aynı tarihte performans programı tekliflerini de göndermeleri gerekmektedir. Ancak uygulamada idareler tarafından performans programlarını süresine uygun olarak gönderilme düzeyi oldukça düşüktür. Bu sürecin takibi yapılmamakta ve kuruluşlar performans programlarını zamanında göndermeye zorlanmamaktadır. Bu kapsamda performans programlarıyla ilgili sürecin gözden geçirilmesi faydalı olacaktır.

6.1.5. İç Kontrol

İç kontrol 5018 sayılı Kanunun 55. maddesine göre, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür. 5018 sayılı Kanun ile tesis edilen iç kontrol sistemiyle, kamu idarelerinin daha etkili ve verimli bir şekilde çalışmalarını sağlayacak, idarelerin süreçlerini kontrol ederek karşılaşılan olumsuzlukları düzeltecek şekilde üst yönetime raporlayacak ve böylelikle hesap verme sorumluluğunu güçlendirecek bir yapı kurulması amaçlanmaktadır.

İç kontrol sistemi 18 standart ve 79 genel şarttan oluşmaktadır. İdarelerin kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenlerinden oluşan bu standartlara uygun bir yapı tesis etmeleri beklenmektedir. Kamu idarelerinin önemli bir bölümü, iç kontrol sistemlerinin kamu iç kontrol standartlarına göre kurulmasını sağlamak

üzere uyum eylem planı hazırlayarak Maliye Bakanlığına göndermişlerdir. Bu süreçte ayrıca Maliye Bakanlığı tarafından uygulamaya ilişkin ikincil ve üçüncül mevzuat da hazırlanmıştır.

5018 sayılı Kanun kapsamında hazırlanarak yürürlüğe konulan “Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”te iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak strateji geliştirme birimlerinin görevleri arasındadır. Bununla birlikte, iç kontrol en üst kademededen en alt kademeye tüm kurum çalışanlarının sorumluluğunda bulunmakla birlikte, iç kontrolün oluşturulması, işletilmesi, izlenmesi ve geliştirilmesinden üst yönetimin sorumlu olması gerekir. Ancak, iç kontrol bağlamında üst düzey yöneticiler başta olmak üzere birçok kurumda bir sahiplenme sorunu yaşandığını söylemek de mümkündür. Maliye Bakanlığı tarafından idarelerde konuyla ilgili farkındalık oluşturmaya ve sistemi kavratmaya yönelik çeşitli eğitimler de verilmeye başlanmasına karşın idarelerde tutarlı, kapsamlı ve standart bir iç kontrol sisteminin kurulması, işletilmesi ve gözetilmesine yönelik istenilen düzeyde ilerleme sağlanamadığı ifade edilebilir.

İç kontrolün merkezi uyumlaştırmasından sorumlu olan Maliye Bakanlığının ilgili biriminin özellikle personel kapasitesi bakımından yetersizliği de kamu idarelerinin etkili bir biçimde yönlendirilmesinde önemli bir sorun alanıdır. Ayrıca iç kontrol çerçevesinde, kuruluşların karşı karşıya bulunduğu sorunların nedenlerinden bir diğeri olarak iç kontrole ilişkin rehberin geç yayımlanması gösterilebilir.

Stratejik yönetime güçlü bir altyapı sunacak olan iç kontrol sisteminin halen tüm idarelerde kurulamaması, stratejik yönetim sürecinin diğer unsurlarının da başarısını etkileyen önemli hususlardan birisidir. Bu çerçevede Sayıştay tarafından idarelerde iç kontrol sisteminin mevcudiyetine dair bir sorgulamanın yapılamamış olması sürecin sahiplenilmesinde önemli bir eksiklik olarak görülmektedir.

Bu faktörler, iç kontrol sisteminin kamu idarelerinde tam anlamıyla yaygınlaştırılmamasına ve dolayısıyla stratejik planlarının uygulamasını henüz etkin bir şekilde yönlendirilememesine yol açmıştır.

6.1.6. İç Denetim

İç denetim faaliyeti; uygunluk denetimi, performans denetimi, mali denetim, bilgi teknolojisi denetimi ve sistem denetiminden oluşmaktadır. İç denetim idarenin gelir, gider ve

mal varlıklarıyla yükümlülüklerinin mevzuata ve amacına uygun olarak yapıp yapılmadığının harcama sonrasında tespiti amacıyla yapılmaktadır. İç denetim faaliyeti sonucunda üç tür rapor üretilmektedir: Güvence hizmetleri sonucunda denetim raporları, danışmanlık hizmetleri sonucunda danışmanlık raporları, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin bildirilmesine yönelik olarak da inceleme raporları düzenlenmektedir.

İç denetim faaliyetinin sertifikalı iç denetçiler eliyle sistematik, sürekli ve disiplinli biçimde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. İç Denetim Koordinasyon Kurulunun 2004 yılında kurulmasıyla pek çok ikincil ve üçüncül düzey yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir. İç denetçilere yönelik eğitim ve sertifikalandırma faaliyetleri gerçekleştirilmiş ve idarelere iç denetçi atamaları yapılarak iç denetçi alımında ve iç denetim birimlerinin kurulmasında ilerlemeler kaydedilmiştir. Bu çerçevede kadro kararname ve özel mevzuatlar uyarınca 264 kamu idaresine toplam 1371 iç denetçi kadrosu ihdas edilmiştir. Halen 29'u genel bütçeli, 68'i özel bütçeli, 2'si sosyal güvenlik kurumu ve 108'i de mahalli idare olmak üzere toplam 207 kamu idaresinde 730 iç denetçi görev yapmaktadır. Atama yapılmayan iç denetçi kadrolarının toplam iç denetçi kadrosu içindeki payı yüzde 47'dir. İç denetçi atamalarındaki bu gelişmelere karşın, stratejik planların uygulanmasını sağlayacak, üst yönetimi destekleyici bir iç denetim sistemi kurma konusunda idarelerde yeterli bir yapı oluşturulduğunu söylemek güçtür.

İç denetim ve teftiş arasındaki görev, yetki ve sorumluluklara yönelik yaklaşım farkının mevzuatla ve uygulamada net bir şekilde ortaya konulmaması hala bir sorun teşkil etmektedir. İdarelerde klasik denetim anlayışının çizdiği bakış açısının hâkim olduğu ve iç denetim kültürünün istenen nitelikte yerleşemediği gözlenmektedir. Üst yöneticilerin faaliyet raporlarıyla birlikte imzalamaları gereken iç kontrol güvence beyanında "bu güvence üst yönetici olarak sahip olduğum bilgi ve değerlendirmeler, iç kontroller, iç denetçi raporları ile Sayıştay raporları gibi bilgim dâhilindeki hususlara dayanmaktadır" ifadesi yer almaktadır. Uygulamada iç kontroller ile iç denetim raporlarının bu beyana gereken biçimde katkı sağlamadığı ve yöneticilerin beyanlara rutin bir imza atma faaliyeti olarak baktıkları görülmektedir.

6.1.7. Dış Denetim

Stratejik yönetim sisteminin kamu yönetiminde istenen nitelikte ve bütünlükte işleminde dış denetimin önemli bir rolü bulunmaktadır. Sayıştayın sorumluluğunda olan bu

rol “düzenlilik denetimi ve performans denetimi” kapsamında gerçekleştirilmektedir. Düzenlilik denetimi, mali denetim ve uygunluk denetimini kapsamaktadır. Performans denetimi ise hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili faaliyet sonuçlarının ölçülmesi olarak tanımlanmaktadır. Stratejik yönetim sürecinin etkinliğinin artırılması açısından performans denetiminin önemli rolü bulunmaktadır. Sayıştayın uygulayacağı denetim metodolojisinin ortaya konulması amacıyla Sayıştay denetçilerinden oluşan bir komisyon tarafından, AB ve Dünya Bankası projelerinden yararlanılarak Mayıs 2012’de “Performans Denetimi Taslak Rehberi” hazırlanmıştır.

Performans denetiminin gerçekleştirilmesi ve sonuçlarının TBMM’ye sunulması stratejik yönetim sürecinin hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi ve böylece sürecin daha etkin hale gelmesini sağlayacaktır. Ancak hem rehberin nihai hale getirilememiş olması hem de Sayıştay Kanununun yeni olması sebebiyle henüz performans denetimi gerçekleştirilememiştir. Performans denetiminin uygulamaya geçirilememiş olması stratejik yönetim sürecinde bir bileşenin eksik kalması anlamına gelmekte ve sürecin gelişimini olumsuz etkilemektedir.

6.1.8. Üst Politika Belgeleriyle Stratejik Plan İlişkisi

Kamu idarelerinin stratejik planlarını kalkınma planı, hükümet programı, OVP, OVMP, yıllık program gibi üst politika belgeleri ile diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak hazırlaması ve bu belgelerle ilişki kurması gerekmektedir. Stratejik planların Türk kamu yönetiminde uygulamasının başlangıç aşamasında, üst politika belgeleriyle kuruluş düzeyindeki stratejik planların entegrasyonuna ilişkin paralel bir tasarım gerçekleştirilememiş, üst politika belgelerinde de ihtiyaç duyulan yapısal değişiklikler yerine getirilememiştir.

Kamu idarelerinin dikkate alması gereken fazla sayıdaki üst politika belgelerinin, idarelerin stratejik planlarını somut bir biçimde yönlendirecek biçimde tasarlanmamış olması da önemli bir sorun alanıdır. Bu nedenle stratejik planların; kalkınma planı, OVP, OVMP, yıllık program, yatırım programı ile diğer bölgesel ve sektörel plan ve stratejilerin kuruluş düzeyindeki uygulama aracı olması gerekirken bu fonksiyonunu ifa etmekte yetersiz kaldığı değerlendirilmektedir.

Yerel yönetimlerin stratejik planlama süreçlerinde de benzer sorunlar yaşanmaktadır. Örneğin; yerel yönetimleri ilgilendiren çevre planı, imar planı, turizm planı, ulaşım master

planı gibi pek çok plan bulunmaktadır. Bu planlar arasında hiyerarşinin belirsizliği ve güçlü bağlantılar kurulamaması nedeniyle gerek mevcut planların ve gerekse stratejik planların işlevselliğinde yeni sorunlar ortaya çıkmaktadır. Benzer sorunlar, mekânsal planlama boyutu başta olmak üzere, stratejik planların hazırlık ve uygulama aşamalarında ilişki ve koordinasyon sağlamada il özel idaresi ile belediye arasında; kurumsal düzeyde hazırlanan mahalli idarelere ait planlarla kalkınma ajansları tarafından bölge düzeyinde hazırlanan planlar arasında da yaşanmaktadır.

6.1.9. Stratejik Plan-Performans Programı-Bütçe İlişkisi

Konuyla ilgili mevzuata göre performans programlarının stratejik planları esas alması, bütçelerin de performans programlarına uygun olarak hazırlanması gerekmektedir. Ancak uygulamada performans programlarının stratejik planlardan yeterince yararlanılmadan, plandaki amaç ve hedeflerle ilişki kurulmadan hazırlandığı gözlenmektedir. Bu ilişkinin kurulmasını sağlayan mevcut yapı işletilmemektedir.

Stratejik planlama kılavuzu ile performans programı hazırlama rehberi arasında bu ilişkiyi kurmayı sağlayacak bütünlüğün olmaması ve iki belgenin de birbirinden kopuk biçimde aralarında kavram birlikteliği olmadan hazırlanması süreçte yönlendirici kurumlar arasında var olduğu ifade edilen koordinasyon sorununun belgelere de yansımaları olarak yorumlanabilir. Aynı sorun performans programı ile bütçe ilişkisinin kurulmasında da yaşanmaktadır. Uygulamada kurumsal bütçeler, performans programına dayanmadan hazırlanabilmekte, performans programları bütçe-yatırım kararlarında dikkate alınmamaktadır. Ayrıca, idarelerin performans programı ve bütçeleri TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna gönderilmekte ancak birbirinden kopuk bir biçimde hazırlanan bu iki belgeden yalnızca bütçe görüşülüp onaylanmakta, performans programı ise gündeme gelmemektedir.

Sonuç olarak stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının bütçe sürecine yeterince entegre edilemediği, 5018 sayılı Kanunun istediği belgelerin üretildiği ancak sürecin hala klasik bütçe mantığıyla sürdüğü görülmektedir. Stratejik yönetim sürecinin bütçeleme ayağı uygulamada; 5018 sayılı Kanuna göre tasarlamak, 1050 sayılı mülga Muhasebeyi Umumiye Kanununa göre gerçekleştirmek biçiminde özetlenebilir.

6.1.10. Strateji Geliştirme Birimleri

Strateji geliştirme birimleri 5436 sayılı Kanunla Başbakanlık ve bakanlıklarda strateji geliştirme başkanlıkları, ekli (1) sayılı cetvelde yer alan idarelerin merkez teşkilatlarında strateji geliştirme daire başkanlıkları ve (2) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin merkez teşkilatlarında strateji geliştirme müdürlükleri biçiminde kurulmuştur. Mahalli idarelerde de SGB'lerin kurulması aynı Kanununun 15. maddesiyle hüküm altına alınmıştır. Buna göre; 5018 sayılı Kanununun 60. maddesinde mali hizmetler birimine verilen görevler “mahalli idarelerde ilgili mevzuatlarında yer alan hükümler çerçevesinde kurulacak birimler tarafından yerine getirilir” denilmektedir. Uygulamada birçok belediyede strateji geliştirme birimi kurulmakla birlikte bazılarında strateji geliştirme şube müdürlükleri şeklinde örgütlendiği görülmektedir. Strateji geliştirme birimi bulunmayan belediyelerde ise stratejik planların hazırlanmasının koordinasyonunun genellikle mali hizmetler birimleri tarafından yerine getirilmektedir.

Ülkemizde kamu yönetimi reformu kapsamında uygulanması öngörülen stratejik yönetim sürecinde strateji geliştirme birimlerine stratejik yönetim ve planlama, performans ve kalite ölçütleri geliştirme, yönetim bilgi sistemi ve mali hizmetler başlıkları altında önemli görevler verilmiştir. SGB'lerin önemli problemleri arasında mevzuata uyum ve etkili uygulama konusunda yeterince ilerleme sağlanamaması, personelinin nitelik ve nicelik olarak yetersizliği, ana fonksiyonları konusunda eğitim ihtiyacının yüksek olması, APK ve Bütçe Dairesi Başkanlıklarının devamı olarak algılanmaları, SGB yöneticilerinin konuları itibarıyla ana hizmet birimleri tarafından kendilerine verilen role uygun bir biçimde algılanmamaları, strateji geliştirmeden ziyade yoğun bir biçimde mali işler ile raporlama odaklı çalışmaları sayılmaktadır.

6.2. Mikro Boyutta Sorunlar

Yukarıda üzerinde durulan makro boyuttaki sorunların çoğu uygulamada idarelere de yansımakta ve mikro boyutta sorunlara yol açmaktadır. Bu sorunlar aşağıda özetlenmiştir.

6.2.1. Üst Yönetimin Desteği

Stratejik yönetimde kurumsal düzeyde karşılaşılan önemli sorunlardan biri üst yönetim desteğinin yeterince sağlanamamasıdır. Özellikle ilk stratejik planlarda üst yöneticilerin stratejik yönetim yaklaşımına olan inançsızlığı nedeniyle idarelerdeki çalışmalara yeterince destek vermemeleri ve sahiplenmemeleri stratejik yönetim sürecinin

etkin bir şekilde gerçekleştirilememesine yol açmıştır. Üst yönetim tarafından sürecin sahiplenilmesi ve takibinin yapılması, hazırlık aşamasından uygulama aşamasına kadar sürecin tüm kurum çalışanları tarafından sahiplenilmesini sağlayacaktır.

Katılımcı toplantılarda yapılan değerlendirmeler göre stratejik yönetim sürecinin içselleştirilememesi ve başarıyla uygulanamamasında sürecin yöneticiler tarafından yeterince desteklenmemesinin etkisi büyüktür. Bu nedenle kamu yöneticilerinin kamu yönetimi reformları kapsamında uygulamaya konulan yeni yaklaşım ve yöntemlerin gerektirdiği yönetici özelliklerine sahip olmaları oldukça önemlidir. Uygulamada bu niteliklere sahip yöneticilerin bulunduğu idarelerde iç ve dış katılımın daha iyi sağlandığı, çalışanların süreci sahiplendiği ve değişime direncin daha kolay yönetilebildiği gözlenmektedir. Kamu idarelerinde yönetsel ve beşeri kapasitenin stratejik yönetim anlayışı doğrultusunda geliştirilmesinin ve yöneticilere yönelik klasik yönetim kültürünü değiştirme amaçlı eğitim programları gerçekleştirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

6.2.2. Eğitim ve Danışmanlık İhtiyacı

Stratejik yönetim reformunun başlangıç aşamasında stratejik plan hazırlama zorunluluğu ile karşılaşan kamu idareleri, stratejik planların ne tür katkılar sağlayacağı ve nasıl hazırlanacağı konusunda yeterli bilgiye sahip değildi. Ayrıca stratejik planlama yükümlülüğünü haiz merkezi bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Kalkınma Bakanlığınca tasarlanan geçiş sürecinden önce mahalli idareler, ilgili kanunlarında bir yıl içerisinde stratejik planlarını hazırlama zorunluluğunda bırakılmıştır. Bu süreçte, firmalardan/kişilerden hizmet satın alma yoluyla sağlanan eğitimler ihtiyacı karşılamaktan uzak kalmış, danışmanlık hizmetleri ise mahalli idarelerin önemli bir bölümünde yöntem ve süreç danışmanlığından ziyade planın bizzat firma ve kişilerce hazırlanması şeklinde gerçekleşmiştir. Danışmanlık almayan mahalli idarelerin planlarının kendilerine özgü olmadığı ve bu idarelerce birbirine benzer planların hazırlandığı görülmüştür. Bu süreçte merkezi uyumlaştırma birimlerinin tüm kamu idarelerine eğitim ve danışmanlık verebilecek nicel kapasitelerinin yeterli olmamasının yanı sıra özel eğitim ve danışmanlık kurumlarının nitelik ve nicelik olarak ihtiyacı karşılayamayışı idarelerin önündeki önemli sorunlardan biri olmuştur. Bu sorunun azalarak da olsa halen sürdüğü gözlenmektedir.

6.2.3. Planların Niteliği

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olan idarelerden birçoğu ikinci stratejik planlarını hazırlamıştır. İdarelerin planlarının bir kısmının istenen niteliklere sahip, bir kısmının ise hem planın kendisi hem de uygulanabilirliği açısından öngörülen yeterliliği sağlamadığı görülmektedir. Hazırlanan stratejik planların niteliği ile yöneticilerin sürece bakış açısı arasında yakın bir ilişki bulunduğu söylenebilir. Uygulamada yöneticilerin stratejik yönetim konusundaki bilgi düzeyi ve yönetim tarzı planların kalitesinde belirleyici rol oynamıştır. Özellikle doğru oluşturulmuş hazırlık program ve takvimi, sürecin iyi yönetilmesinde önemli bir paya sahiptir. Ayrıca konuyla ilgili nitelikli ve yeterli eğitim almış personelin varlığı planların niteliğini artıran unsurlardan birisidir.

Kamu idareleri stratejik planlarının niteliğini etkileyen ve mevcut stratejik planlarda iyileştirilmesi gereken bazı hususlar aşağıda sıralanmaktadır:

- Durum analizi (özellikle GZFT ve paydaş analizi) sonuçları ile amaç ve hedeflerin bağlantısının açık bir şekilde gösterilmesi,
- Dış paydaş katılımının yeterli düzeyde ve kalitede sağlanması,
- Hedeflerin sonuç odaklı ve kuruluşun hizmet alanına uygun bir biçimde ifade edilmesi ve faaliyet düzeyinde hedef ifadelerine yer verilmemesi,
- Performans programı hazırlıklarında güçlük oluşturmayacak sayıda ve nitelikte amaç ve hedef belirlenmesi,
- Hedeflere yönelik performans göstergelerinin, bu göstergeler cinsinden mevcut durumun ve plan döneminde ulaşılması arzulanan seviyenin belirtilmesi,
- Amaç ve hedefler seviyesinde maliyetlendirme ve bunlara ilişkin kaynak tablolarına yer verilmesi,
- Uygulamanın izlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik sistem tasarımının yapılması.

5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II) ve (IV) sayılı cetvellerdeki kamu idarelerinin ve KİT'lerin stratejik planlarının Kalkınma Bakanlığı tarafından değerlendirilmesi ve sonucun raporlanması planların kalitesinin artmasına katkı sağlayan bir süreçtir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin stratejik planlarının değerlendirme kapsamında olmaması; stratejik planların değerlendirilip kalitelerinin artırılmaması ve diğer planlarla ilişkisinin gözetime açılardan önemli bir eksikliklerdir.

Kalkınma Bakanlığından kamu idarelerine gönderilen raporlar doğrultusunda idareler stratejik planlarında gerekli değişiklikleri yaparak planlarını nihai hale getirmektedir. Bununla birlikte Kalkınma Bakanlığının süreçte daha aktif ve yönlendirici rol alması ve stratejik planlara ilişkin hazırladığı değerlendirme raporlarının stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkisini daha güçlü bir biçimde sorgular nitelikte olması gerekmektedir. Bunun aynı zamanda plan-program-btce ilişkisinin kurulmasına da olumlu katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Ayrıca, değerlendirme raporları doğrultusunda değerliklerin ne derece yapıldığının izlenmesi ve idareleri bağlayacak kural veya yaptırımların da geliştirilmesi sürecin istenilen nitelikte işlemesini kolaylaştıracaktır. Bu süreçte idarelerin stratejik planlarının kalite açısından sınıflandırılması, yetersiz planlara sahip idarelere kendilerinden talep gelmeksizin Kalkınma Bakanlığı tarafından konuyla ilgili eğitim ve danışmanlık hizmeti sunulması da stratejik yönetim kültürünün yerleşmesi açısından önemli görülmektedir.

6.2.4. İ ve Dış Katılımın Sağlanması

Stratejik plan hazırlanırken hizmetlerden yararlananların talep ve beklentilerinin dikkate alınması stratejik planın uygulama başarisını artıracaktır. Katılımcılık, stratejik plan kapsamında çeşitli yöntemlerle paydaş görüşlerinin alınmasından, paydaşların karar alma mekanizmalarına dâhil edilmesine kadar çeşitli seviyelerde gerçekleştirilebilmektedir. Stratejik plan hazırlama sürecinde paydaşların katılımını sağlamak için benimsenen yaklaşım, katılımcılık düzeyi, paydaşlarla yapılacak toplantıların zamanı ile kullanılacak araçların niteliği ve hedeflenen çıktılar tespit edilmelidir.

Stratejik planlama sürecinin kuruluşun en st düzey yetkilisinden en alt düzeyde yer alan çalışanına kadar geniş bir kitlenin desteği, ortak çabası ve katılımıyla gerçekleştirilmesi, bu süreci başarıya ulaştıracak diğer bir unsurdur. Kararların oluşturulma sürecinde iç paydaşların katılımlarının sağlanması ve görüşlerinin alınmasının stratejik planda belirlenen amaç ve hedeflerin kuruluş çalışanları tarafından sahipliğini artıracaktır.

Uygulamada en çok karşılaşılan sorunlardan biri de i ve dış katılımın etkin bir şekilde sağlanmamasıdır. Bunun sebepleri arasında katılım için gerekli ortamın idareler ve yöneticiler tarafından oluşturulamamasının yanında toplumsal düzeyde özellikle kamu idareleri ölçeğinde katılımcılık kültürünün gelişmemiş olmasının da payı olduğu ifade edilebilir.

Katılım kültürünün eksikliği, katılımın yararlarının idarelerce tam olarak anlaşılamamasına neden olmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2011:14). Ayrıca katılımı

sağlamada yalnızca çok kısıtlı yöntemlerin kullanılması da paydaşlardan yeterli bilgi alışverişi sağlamanın önündeki bir engel olarak görülmektedir. Uygulamalar incelendiğinde özellikle dış paydaşlar için ağırlıklı olarak anket yönteminin kullanıldığı görülmektedir. Katılımcılık konusundaki yönlendirmenin yeterince etkin sağlanamaması ve konuyla ilgili rehberlerin geç yayımlanması önemli diğer bir eksikliklerdir.

Katılım konusundaki diğer bir önemli sorun ise stratejik plan hazırlık sürecinde katılım mekanizmalarının etkin bir şekilde tasarlanmamasıdır. Bunun sonucunda katılımcılar katılım öncesi konuyla ilgili yeterince bilgilendirilememekte, bu husus da katılımcıların yeterli katkıyı verememesine yol açmaktadır. Süreç sonunda katılımcılara katılım faaliyetlerine ilişkin geri bildirimde bulunulmamasının katılım sürecinin sahipliğinde olumsuz bir etkiye yol açtığı düşünülmektedir.

6.2.5. Kurumlar Arası Bilgi ve Deneyim Paylaşımı

Stratejik yönetim uygulamasının başlangıcından itibaren hem merkezi yönetim kapsamındaki idarelerde hem de mahalli idarelerde konuyla ilgili belirli bir seviyede bilgi birikimi ve deneyim oluştuğu söylenebilir. Ancak bu bilgi ve deneyim yeterince paylaşılamamaktadır. Süreçte yaşanan hataların tekrarlanmaması ve uygulamaların iyileştirilebilmesi için idarelerin ve yöneticilerin bilgi, tecrübe ve iyi uygulamaları bilme ihtiyaçları kaçınılmazdır. İyi uygulama örneklerinin ve öğrenme süreçlerinin paylaşılacağı, karşılaşılan sorunların ve çözüm yollarının tartışılacağı, ortak aklın oluşturulacağı, kıyaslama çalışmalarının yapılabileceği bir platform ihtiyacı bulunmaktadır. Bu platform elektronik ortamın olanaklarından faydalanılarak da oluşturulabilir.

6.2.6. Stratejik Planların Karar Alma Süreçlerinde Kullanımı

Uygulamada stratejik yönetim sürecine ve stratejik planlamanın önemine ilişkin farkındalığın oluşmaya başlamasına karşın stratejik planların hala idarelerin karar alma süreçlerinde temel başvuru kaynağı olarak kullanılmadığı görülmektedir. Başka bir ifadeyle kamu idarelerinde stratejik planlamayı temel alan bir yönetim anlayışı henüz yerleşmemiştir. Stratejik yönetim anlayışı kamu örgüt kültüründe ve iş yapma alışkanlıklarında değişimi gerektirdiğinden bu anlayışın yerleşmesi belirli bir zaman ve kararlılık gerektirmektedir.

6.2.7. İzleme Değerlendirme Sistemi Kurma

Stratejik planlama sürecinin en önemli aşamasını oluşturan ve “başarımızı nasıl izler ve değerlendiririz?” sorusunun cevabını oluşturan izleme ve değerlendirme uygulamada fazla gelişme sağlanamayan aşamalardan biridir. İzleme, stratejik planın uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanması; değerlendirme ise uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizidir (DPT, 2006:45).

İzleme sistemi ile stratejik planın uygulama aşamasının periyodik olarak hazırlanacak raporlarla izlenmesi, üst mercilere sunulması ve meydana gelen ya da gelebilecek aksaklıkların tespit edilerek alınacak önlemlerin belirlenmesi amaçlanmaktadır. Bu çerçevede oluşturulacak izleme sisteminde hangi raporların hangi sıklıkla hazırlanacağı; hangi düzeyde ve kimlere sunulacağı; rapor sonucunda hangi işlemlerin gerçekleştirileceği ve tüm bu işlemlerden sorumlu olacak birim ya da kişiler belirlenmelidir. Ancak yapılan incelemelerde izleme ve değerlendirme faaliyetini sistematik olarak yerine getirecek sistemlerin idarelerde henüz istenen nitelikte oluşturulmadığı gözlenmektedir. Gelişme aşamasında olan ve iç denetimi de kapsayan iç kontrol sisteminin izleme ve değerlendirme sistemine olumlu etkisinin olabileceği ve süreçlerin uyumlaştırılabileceği söylenebilir.

6.2.8. Kılavuzlar Arasında Dil Birliği ve Süreklilik Olmaması

İdarelerin stratejik yönetim sürecinde hazırlamaları gereken stratejik plan ve performans programına ilişkin rehberler arasında makro sorunlarda da değinildiği üzere dil birliği bulunmamaktadır. Söz konusu kılavuz ve rehberlerin birbirlerinden kopuk bir biçimde hazırlandığı görülmektedir. Örneğin; 2006 yılında yayımlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna göre hedeflerin ölçülebilir olarak belirlenmesi ya da hedefe yönelik girdi, çıktı, sonuç, kalite ve verimlikten oluşan performans göstergeleri belirlenmesi gerekmektedir. 2008 yılında yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğe göre performans hedefi “Kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefleri” şeklinde tanımlanmaktadır.

Performans programının stratejik planının yıllık uygulama dilimi olduğu düşünüldüğünde stratejik plandaki hedef ifadesi ile performans programındaki performans hedefi kavramı arasında uyumsuzluk olduğu görülmektedir. Bu durum performans

programında, stratejik plandaki hedef kavramından bağımsız performans hedeflerinin belirlenmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu açıdan bakıldığında iki temel rehberin hem birbirini izleyen aşamalara uygun bir biçimde hazırlanmadıkları hem de dil birlikteliği göstermedikleri görülmektedir. Ayrıca Sayıştay tarafından hazırlanan Taslak Performans Denetimi Rehberi gibi stratejik yönetim sürecinde yönlendirici diğer belgelerde de bu tür uyumsuzlukların olma riski bulunmaktadır. Bu durum kavramlar arasındaki farklılıkları öğrenme ve bunu doğru biçimde plana yansıtma sorunu yaşayan kamu idarelerinin işini daha da zorlaştırmaktadır.

6.2.9. Tek Kılavuz Kullanımı

Uygulamada, farklı faaliyet alan ve işlevlere sahip olan kamu idareleri için kuruluş türlerine özgü (bakanlıklara, belediyelere, il özel idarelerine, üniversitelere münhasır özel kılavuzlar gibi) farklılaştırılmış kılavuzlar halen geliştirilmemiştir. Bu durum tüm idareler için aynı rehber uyma zorunluluğu doğurmuştur. Farklı kılavuz kullanımının idarelerin daha nitelikli ve uygulanabilir planlar hazırlamalarına katkı sağlayabileceği düşünülmektedir. Bu süreçte diğer rehberlerle dil birlikteliği sağlanması ve rehberin basitleştirilmesi de düşünülebilecek diğer bir husustur.

6.3. Süreçte Kazanılan Deneyimler

Türk kamu yönetiminde 2003 yılından itibaren uygulanmakta olan stratejik yönetim süreci bir bütün olarak incelendiğinde, stratejik plan hazırlama yükümlülüğü bulunan merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, belediyeler, il özel idareleri ve KİT'lerin tamamının en az bir kez stratejik plan hazırladıkları görülmektedir. Kısaca tüm kamu idareleri planlanan takvime uygun olarak stratejik planlarını, performans programlarını ve faaliyet raporlarını hazırlamışlardır.

Ülkemizde stratejik yönetim sürecinde yukarıda üzerinde durulan çeşitli sorunlar yaşanmasına karşın, bazı hususlarda önemli ilerlemeler sağlanmış ve deneyimlerden çeşitli kazanımlar elde edilmiştir. Bunlar aşağıda özetlenmektedir:

1. Başlangıçtaki kamu yönetiminde kurumsal kültürün stratejik planlamaya uygun olmaması önyargısına bağlı gösterilen direnç büyük oranda ortadan kalkmış ve kamu idarelerinde stratejik planlama sürecin kurumsal kültürünün bir parçası olarak benimsenmeye başlanmıştır.

2. İdarelerin çoğu stratejik planlama sürecini öğretici olarak görmektedir. Bu durum idarelerin kurumsal gelişimlerine katkı sağlamıştır.
3. Kurumsal amaç ve hedeflerin yanı sıra katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, sonuç ve performans odaklılık gibi kavramlar stratejik yönetim süreciyle birlikte Türk kamu yönetiminde bakış açısı farklılığı kazandırmıştır. İdarelerde ve idareler arasında ortak bir dil oluşturan bu kavramlar kullanılmaya başlanmıştır.
4. Stratejik yönetim sürecinde kamu idarelerinin ölçülebilir hedef belirleme zorunluluğuna bağlı olarak durum analizi kapsamında çeşitli veri toplama yöntemleri kullanılmaya başlanmıştır. Bu şekilde verilere dayalı yönetim konusunda da farkındalık oluşmuştur.
5. İdarelerde paydaş memnuniyeti konusunda farkındalık yaratılmış ve hizmet sunumunda vatandaş taleplerine duyarlılık artmıştır.
6. Kamu idarelerinde orta ve uzun vadeli politika geliştirme kapasitesinin oluşturulması yolunda önemli mesafeler alınmıştır.

7. DÜNYADAKİ GELİŞME EĞİLİMLERİ

Dünyada pek çok ülkede 1980’li yıllardan itibaren toplam kalite yönetimi, stratejik planlama, stratejik yönetim, performans yönetimi, kıyaslama, süreç yönetimi, değişim mühendisliği gibi özel sektörde yoğun olarak kullanılan yöntemler kamu yönetimi reformları kapsamında kamu idarelerinde de kullanılmaya başlanmıştır. Bu yöntemler içerisinde yaygın olarak kullanılanlardan biri de stratejik planlamadır.

Küresel rekabetin her alanda ülkeler arası bir boyut kazandığı günümüzde, kamu yönetiminde iyi uygulamalarla fark yaratabilen ülkeler, bu alanda elde ettikleri kazanımları kısa sürede diğer alanlara taşıyabilme imkânı bulmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelere bağlı olarak karar alma yöntem ve süreleri hızla değişirken, kamu hizmetleri alanında ulaşılabilecek hedefler sonsuz sayıda olsa da hedeflerin güncelliğini yitirmeden gerçekleştirilebilmesi için gereken zaman aralığı her geçen gün daha sınırlı bir hal almaktadır. Bu durum, doğru tercihleri, doğru biçim ve zamanda yapmayı öngören önceliklendirmeyi ve bunun sistematik araçlarından biri olan stratejik planlama yaklaşımını farklı şekillerde öne çıkarmaktadır.

Stratejik planlama bazı ülkelerde, kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması ve hükümetler tarafından ulaşılması istenen hedef ve amaçların gerçekleştirilmesinde eşgüdüm sağlayacak bir araç olarak, bazılarında ise, kamu harcamalarının kontrol altına alınması ve kaynakların daha etkili ve verimli kullanılabilmesi için uygulanmaktadır (Songür, 2011:202). Kamu sektöründe stratejik planlama yöntemini uygulayan ülkelerin başında ABD, Birleşik Krallık, Kanada, Yeni Zelanda, Avustralya, Almanya, Hollanda, Fransa, İsveç, Norveç, Güney Afrika ve İrlanda gelmektedir. Daha sonra bu ülkelerdeki uygulamalardan etkilenen Meksika, Çekoslovakya, İtalya, Belçika, Bulgaristan, Romanya, Litvanya, Güney Kore, Singapur, Tayland, Malezya ve Türkiye’de de stratejik planlama uygulanmaya başlanmıştır. Çalışmalar ülkelerin kamu yönetimi yapılarına bağlı olarak, hem ulusal ve federal düzeyde, hem de merkezi ve yerel yönetim düzeyinde uygulanmaktadır.

Aşağıda dünyada kamu yönetiminde stratejik planlamayı ilk uygulayan ve 2010 yılından sonra sistemlerinde çeşitli değişiklikler yapan ülkelere olan ABD, Birleşik Krallık, Norveç ve İrlanda örnekleri üzerinde durulacaktır.

7.1. Amerika Birleşik Devletleri

ABD’de kamu yönetimi reform çalışmaları 1993 yılında hazırlanan Al Gore Raporu olarak da bilinen “Ulusal Performansın Değerlendirilmesi” ve “Devletin Yeniden Yapılandırılması” girişimi ile başlamıştır. Ulusal Performansın Değerlendirilmesi çalışmasının en önemli bulgularından biri, kamu yönetiminde performansın ve sonuçların yeterince dikkate alınmamasıdır. Aynı yıl bu sorunu çözmeye yönelik Hükümet Performansı ve Sonuçları Kanunu (Government Performance and Results Act, GPRA) çıkarılmıştır (Songür, 2007:13-14). Bu Kanunla federal kurum ve kuruluşlarca stratejik plan hazırlanması ve bu stratejik planlar çerçevesinde oluşturulacak yıllık performans planları ile performans hedeflerinin saptanması zorunlu hale getirilmiştir. Yönetim ve Bütçe Ofisi (Office of Management and Budget, OMB)’nin, kurumların yıllık performans planlarından hareketle hükümetin geniş kapsamlı performans planını oluşturması ve belirlenen performans hedefleriyle bütçe kaynaklarının uyumlu olarak hazırlandığı performans planını bütçenin bir parçası olarak Kongre’ye sunması gerekmektedir.

GPRA’dan sonraki en önemli gelişmelerden biri “Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı” (Program Assessment Rating Tool, PART) uygulamasının başlatılmasıdır. ABD’de programlar, 1960’ların ortalarından itibaren bütçe sürecinde kullanılmakta olup PART aracıyla programların yönetiminin ve etkinliğinin iyileştirilmesi amaçlanmıştır. PART, dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde amacın anlaşılabilirliği, amacı gerçekleştirmek için iyi tasarım yapıp yapılmadığı, ikinci bölümde stratejik planlamayı ve programları gerçekleştirmek için doğru hedeflerin içerilip içerilmediği, üçüncü bölümde programın iyi bir şekilde yönetilip yönetilmediği, son bölümde ise program sonuçlarının karşılanma düzeyi değerlendirilmektedir.⁶ Hesap verebilirlik açısından başarılı, bütçe bağlantısı açısından zayıf olduğu değerlendirilen PART’ın sonuçları ExpectMore internet sitesinde yayımlanmıştır. 2009 yılında iş başına gelen yeni hükümet PART uygulamasını sonlandırmayı tercih etmiştir.

2009 yılında Bush’tan sonra göreve gelen Obama hükümeti, hükümetin gelecek yıllardaki performansını artırmak amacıyla aşağıda sayılan üç önemli performans yönetimi stratejisini belirlemiştir (OMB, 2010:73):

⁶ ExpectMore, 2012

1. Performans bilgisinin yol göstermek, öğrenmek ve sonuçları iyileştirmek için kullanılması: Kurum yöneticilerinin birkaç yüksek öncelikli amaç belirlemeleri ve bu amaçlara ulaşma durumlarını veriye dayalı gözden geçirmelerle izlemeleri gerekmektedir.
2. Daha iyi sonuçlara ulaşmak ve şeffaflık için performansın tutarlı biçimde açıklanması: Federal hükümet; hükümet önceliklerini, sorunlarını ve program gelişmelerini, geçmiş trendlerin nedenlerini, etkilerini ve gelecek planlarını halka açıklayacaktır. Ayrıca kamu kurumları, deneyimlerinden yararlanarak öğrenme kapasitelerini güçlendireceklerdir.
3. Problem çözme bağlantılarının güçlendirilmesi: Federal hükümet, uygulayıcılarla sonuçları ve performans yönetimi uygulamalarını geliştirmek için birlikte çalışmaya kılavuzluk yapmalı ve cesaretlendirici olmalıdır.

Bu çerçevede, ABD’de 1993 yılında çıkartılan GPRA, 4 Ocak 2011’de yasalaşan GPRA Modernization Act (GPRAMA) ile güncellenmiştir. Güncellemenin iki temel nedeni bulunmaktadır:

- Performans ölçümü yapılıyor olmasına rağmen karar alma süreçlerinde performans bilgilerinin yeterince kullanılmadığı gözlenmiştir.
- Hazırlanan plan ve raporların çoğunda idarelerin amaçlarını gerçekleştirmek için diğer idarelerle birlikte nasıl çalıştıklarına ilişkin çok az bilginin yer aldığı görülmüştür.

GPRA sonuç odaklı planlama, ölçme ve hükümete raporlamadan oluşan bir yapı oluşturmuştur. Ancak Kanunun yirmi yıla yakın süredir gerçekleştirilen uygulamaları değerlendirildiğinde, kamu idarelerinde çeşitli yöntemlerle performans ölçümü yapıldığı buna karşın karar vermede performans bilgilerinin kullanımına yönelik önemli bir ilerleme kaydedilemediği görülmüştür. Performans bilgisinin kullanımının artırılması için idarelerin yöneticilerinin bu konuda liderlik yapması, bireysel amaçlar, program amaçları ve idare amaçları arasında hiyerarşik bir yapı oluşturulması, performans bilgisinin kullanımının geliştirilmesi, performans bilgisini analiz etmek ve kullanmak için analitik kapasite oluşturulması, performans bilgisinin sık ve etkili bir biçimde paylaşılması temel noktalar olarak belirlenmiştir. GPRA uygulamalarında yaşanan sorunlardan bir diğeri de idarelerin ortak amaçlarını gerçekleştirmek için birlikte çalışmayı gerektiren konularda yeteri kadar

başarılı olamamaları olmuştur. Aslında kamunun tümünü kapsayan performans planlarının bütüncül bir bakış açısıyla idarelerin performanslarının daha iyi entegre edilmesini sağlayacağı düşünülmüştür. Ancak, OMB'nin bunu tam anlamıyla gerçekleştiremediği ifade edilmektedir. Bu nedenle federal hükümeti ilgilendiren daha entegre ve uzun dönemli bir stratejik planın hazırlanmasının ulusal öncelikleri gerçekleştirmek için daha etkili olabileceği öngörülmüştür. Güncellenen Kanun şu yenilik ve değişiklikleri içermektedir (Licht, 2011:7):

- Hükümet düzeyinde yeni bir planlama ve raporlama çerçevesi getirmiştir.
- İdare düzeyinde yapılan planlama ve raporlama gerekliliklerinde değişiklik yapmıştır.
- Bazı amaçlar ve yönetim görevler için bireylerin doğrudan sorumlu tutulmaları istenmektedir.
- Anahtar performans yönetimi yetenekleri ve yeterliliklerinin belirlenmesi talep edilmektedir.
- Tekrara neden olan ve güncelliğini yitirmiş planlama ve raporlama sistemini yenilemek için bir süreç oluşturmuştur.

GPRAMA, önceki Kanunda yer alan idareler düzeyinde hazırlanan üç temel dokümanı (çok yıllık stratejik planlar, yıllık performans planları ve yıllık performans raporları) korumakla birlikte isimlerinde, içeriğinde, zamanlamasında ve hazırlık sürecinde bazı önemli değişiklikler öngörmektedir. Kanun, stratejik plan yerine “idare stratejik planı” (agency strategic plan) kavramını kullanmakta ve idarenin temel fonksiyon ve görevlerine ilişkin amaç ve hedeflerinin belirlenmesini istemektedir. Buna ek olarak, idarelerin belirli amaçlara ulaşmak için diğer idarelerle birlikte nasıl çalıştıklarının tanımlanmasını zorunlu hale getirmektedir. İdare stratejik planlarının Başkanın görev süresi ve bütçe tasarısıyla uyumlu bir biçimde hazırlanması gerekmektedir. Planlar dört yıllık olarak hazırlanmalı ve dört yılda bir yenilenmelidir. GPRAMA, idare stratejik planları hazırlanırken veya güncellenirken periyodik olarak Kongrenin, ilgili kurullarıyla plana ve ödeneklere ilişkin görüşme yapmasını zorunlu hale getirmektedir. Ayrıca idarelere, stratejik planlarını güncelleyip güncellemediklerine bakılmaksızın iki yılda bir Kongrenin hükümetin harcamalarını inceleyen kuruluna başvurma zorunluluğu getirilmiştir (Brass, 2012:4).

GPRAMA ile idarelerin hazırlamaları gereken yıllık performans planlarının adı “idare performans planı” (agency performance plan) olarak değiştirilmiş ve idarelerin bu planları

web sitelerinde yayınlamaları zorunlu hale getirilmiştir. Performans planının Başkan veya idare tarafından bütçe tasarısıyla birlikte sunulması gerekmektedir. GPRA gibi GPRAMA da performans amaçları ve performans göstergelerini içermektedir. Bu amaçlara ulaşma durumunu ölçmek veya değerlendirmek için etkililik, çıktı ve sonuç gibi farklı türlerde performans göstergelerinin yer alması yeni Kanunun getirdiği zorunluluklardandır. Kanunun getirdiği bir diğer yenilik de idare performans planlarında her bir performans amacının gerçekleştirilmesinden sorumlu amaç liderlerinin (goal leaders) belirlenmesidir. GPRA’da yer alan performans planının gelecek mali yıla ilişkin hazırlanması ve bütçe teklifiyle birlikte sunulması gerekliliği yeni Kanunda da devam etmektedir. Ancak planın içinde bulunulan yılı da kapsamı zorunluluğu getirilmiştir. Kısaca idare performans planı iki yıllık amaçlardan oluşan bir dokümana dönüşmüştür. Planın içeriğinde hem önceki yılın performans planındaki amaçların ve diğer bilgilerin içinde bulunulan yıla göre güncellenmiş hali hem de gelecek yıla ilişkin amaçlar yer almaktadır (Brass, 2012:5).

GPRA’da yer alan ve idarelerin hazırlamaları gereken bir diğer doküman olan performans raporunun adı yeni Kanunda idare performans bilgilendirmesi/güncellemesi (agency performance update) olarak değiştirilmiştir. Raporda, idare performans planındaki performans göstergelerine dayanarak ulaşılmak istenen performans amaçları ile gerçekleştirilen sonuçların karşılaştırılmasının yer alması gerekmektedir. Performans amacına ulaşılamamışsa nedeni, amaca ulaşmak için yapılması gerekenler ile amaç gerçekleştirilemeyecekse nedenlerinin açıklanması zorunluluğu getirilmiştir. İdare performans bilgilendirme raporunun mali yılın bitiminden en geç 150 gün içinde hazırlanması gerekmektedir (Brass, 2012:6).

GPRAMA, kurumsal raporlama ve planlama süreçlerine ek yeni yükümlülükler getirmektedir. Bunlar temel olarak öncelikli amaçların belirlenmesi, öncelikli amaçların üçer aylık periyotlarla gözden geçirilmesi, ulaşılamayan amaçlara ilişkin rapor ve planlar hazırlanması ve Kongre için plan ve rapor listesi oluşturulmasıdır.

Öncelikli amaçların belirlenmesi: İki yılda bir bazı icracı idarelerin yöneticilerinin idare performans planlarında yer alan performans amaçlarından küçük bir amaçlar grubu oluşturması istenmektedir. Bu amaçlar, idare öncelikli amaçları (agency priority goals) olarak; her bir öncelikli amacı gerçekleştirmekten sorumlu olacak kişiler de “amaç lideri” (goal leader) olarak tanımlanmaktadır.

Öncelikli amaçların üçer aylık periyotlarla gözden geçirilmesi: İdare üst düzey yöneticisi veya yardımcısının operasyon direktörü ve performans iyileştirme görevlisi amaç liderleriyle birlikte üç ayda bir öncelikli amaçlardaki gelişmeleri izlemesi gerekmektedir. Gözden geçirme sonuçlarının Kongreye sunulması veya vatandaşa açıklanması gerekmemekte olup performans planlarına dair bazı bilgilerin OMB'ye iletilmesi gerekmektedir.

Ulaşılamayan amaçlara ilişkin rapor ve planlar hazırlanması: OMB, idarelerin performans planlarında yer alan performans amaçlarına ulaşma veya ulaşamama durumlarını yıllık olarak izleme yetkisine sahiptir. OMB, ulaşılamayan amaçlar için her idareden yıllık ulaşılamayan amaçlar raporu hazırlamalarını talep etmektedir.

Kongre için plan ve rapor listesi oluşturulması: İdarelerden yıl içerisinde kanunlar ile Kongre istediği için hazırladıkları planlar ve raporların listesini çıkarmalarını ve bunlar arasında güncelliğini yitirmiş ya da tekrara neden olanları belirlemeleri istenmektedir. İdareler, bunları parlamento komitesiyle görüşerek kendilerine yararlı olmayanların kaldırılmasını veya konsolide edilmesini sağlamalıdır.

GPRAMA, federal hükümete de pek çok yeni gereklilikler getirmektedir. Bunlardan ilki, federal hükümetin öncelikli amaçlarının belirlenmesidir. OMB, federal hükümetin uzun dönemli amaçları belirlenirken idarelerle birlikte çalışılmasını istemektedir. Federal hükümetin öncelikli amaçlarının iki kategoride belirlenmesi gerekmektedir. Bunlar; (1) idareleri kesen sınırlı sayıdaki politika alanına ilişkin sonuç odaklı amaçlar ile (2) federal hükümetin yönetimi geliştirmeye yönelik amaçlarıdır. İkinci kategorideki amaçlar mali yönetim, insan kaynakları yönetimi, bilgi teknolojisi yönetimi, satın alma yönetimi ve taşınmaz yönetiminin geliştirilmesiyle ilgilidir.

GPRAMA ile OMB'den federal hükümet performans planını idareler arasında koordinasyon sağlayarak hazırlaması ve bu planı Kongreye başkanın bütçe teklifiyle birlikte sunması beklenmektedir. Federal hükümet performans planı her federal hükümet öncelikli amacı için bir veya daha fazla federal hükümet performans amacının belirlenmesini gerektirir. Planda ayrıca federal hükümetin öncelikli amaçlarının gerçekleştirilmesine yönelik faaliyetlerin koordinasyonundan sorumlu bir hükümet yetkilisinin lider olarak belirlenmesi istenmektedir. İdare performans planında olduğu gibi federal hükümet performans planı da hem gelecek yılı hem de planın sunulacağı yılı kapsayan toplam iki yıllık bir plandır.

GPRAMA, her mali yıl için OMB'nin her bir federal hükümet öncelikli amacına dair gelişmeleri ortaya koyan bir “çeyrek öncelik ilerleme gözden geçirmesi” yapmasını gerektirmektedir. Federal hükümet öncelikli amaçlarına dair bazı bilgiler OMB'nin geliştirdiği “<http://www.performance.gov/>”da yayımlanmaktadır. Bu sitede; idare öncelikli amaçları ile hükümet öncelikli amaçları, federal hükümet performans planına ilişkin bilgi, idare stratejik planları, idare performans planları, idare performans bilgilendirmesi raporu ve idarelerin programlarına ilişkin detaylı bilgiler ortaya konulmaktadır. GPRAMA, OMB'den web sitesinin üç ayda bir güncellenmesini istemektedir.

GPRAMA, hazırlanacak dokümanlar ve sürece ilişkin yukarıda açıklanan hükümlerle birlikte çalışanlara ve idarelere ilişkin çeşitli kurumsal değişiklikler de getirmektedir. Hazırlanacak dokümanlar ve sürecin gereklilikleriyle ilgili belirli görevlerden sorumlu olacak çalışanların belirlenmesi gerekmektedir. Bunlardan birisi “işlemlerden sorumlu yönetici”dir (chief operating officers). Bu yeni unvana sahip olacak kişi, idarede başkan yardımcısı veya eşdeğer bir pozisyonda olmalıdır. İşlemlerden sorumlu yöneticinin görevi idarenin yönetimini ve performansını geliştirmektir. Bu amaçla belirlenmiş pek çok fonksiyonu yerine getirmesi beklenmektedir. Bunlar; GPRAMA'nın uygulanmasında yöneticiye yardımcı olmak, idarenin öncelikli amaçlarına ilişkin gelişmeleri üç ayda bir izlemek, misyonu destekleyen fonksiyonları geliştirmek için yapılan çabalara nezaret etmektir.

GPRAMA uyarınca idarelerde oluşturulması gereken bir diğer unvan “performans iyileştirme yöneticisi”dir (performance improvement officers). İdare üst yöneticisinin bir üst düzey yöneticiyi performans iyileştirme yöneticisi olarak belirlemesi gerekmektedir. Bu yöneticinin görevi öncelikli amaçların belirlenmesi ile planlama ve performans ölçümüne yönelik konularda idarenin üst yöneticisine veya yardımcısına önerilerde bulunmak ve yardımcı olmaktır. Ayrıca öncelikli amaçlardaki ilerlemelerin izlendiği üç aylık gözden geçirmelere yardımcı olmak ve personel performans değerlendirmesi için performans ölçütleri geliştirmek ve kullanmak da performans iyileştirme yöneticisinin görevleri arasındadır. “Performans İyileştirme Kurulu” yeni Kanun uyarınca OMB'de oluşturulması gereken bir kuruldur. Kurul, OMB başkan yardımcısının başkanlığında idarelerin performans iyileştirme yöneticilerinden oluşmaktadır. Kurulun görevi yeni Kanunun uygulanmasında OMB başkan yardımcısına yardımcı olmaktır (Brass, 2012:12).

Özetle, GPRAMA ile federal hükümet düzeyinde dört temel başlıkta gruplanabilecek hizmetler sunulmaktadır. Bunlar;

1. Federal hükümetin uzun dönemli öncelikli amaçlarının belirlenmesi,
2. Federal hükümetin performans planının hazırlanması,
3. Öncelikli amaçlardaki ilerlemelerin üçer aylık dönemlerde izlenmesi,
4. Federal hükümete ait performans web sitesinin oluşturulmasıdır.

Kanunun idareler düzeyinde getirdiği değişiklikler ise;

1. İdarenin öncelikli amaçlarının belirlenmesi,
2. Öncelikli amaçlardaki ilerlemelerin üçer aylık dönemlerde gözden geçirilmesi,
3. Ulaşılamayan amaçlara ilişkin rapor sunulması,
4. İdare stratejik planının, idare performans planının ve idare performans bilgilendirme raporunun hazırlanmasıdır.

7.2. Birleşik Krallık

Birleşik Krallıkta kamu yönetimi reformları Muhafazakar Parti'nin 1979 yılında seçimleri kazanmasıyla Başbakan olan Thatcher döneminde başlamıştır. 1983 ve 1987 yıllarında tekrar seçilen Thatcher'ın döneminde köklü kamu yönetimi değişiklikleri gerçekleştirilmiştir. 1990 yılında Thatcher'den sonra gelen John Major hükümeti, 1991 yılında “Kalite İçin Rekabet Girişimi” ve “Vatandaşla Sözleşme” uygulamalarını başlatarak reform çalışmalarını sürdürmüştür (Drewry, 2005:75). Kalite İçin Rekabet Girişimi Raporunun amacı, kamuyu rekabete açmak ve fayda-maliyet açısından en etkili bileşime ulaşmaktır. Bu süreçte, özel sektörün kamu faaliyetleri içine çekilmesine yönelik yöntemlerin geliştirilmesine çalışılmış; hizmetlerin sözleşme yoluyla özel kuruluşlara gördürülmesi yöntemi kabul edilmiştir (Özer, 2005:279). Vatandaşla Sözleşme uygulamasının amacı, vatandaşların kamu hizmetlerinin sunumunda talep edecekleri standartları ortaya koymaktır. Her birim kendi sorumluluğunda olan hizmetin kaliteli sunumuna ilişkin standartları oluşturmakta ve bundan sorumlu olmaktadır. Hizmet, ilan edilenden daha geç, eksik ya da kalite bakımından yetersiz ise yönetim vatandaşa karşı sorumlu olmaktadır (Yılmaz, 2001:41). Vatandaşla Sözleşme uygulamasının temelindeki fikir, vatandaşları kamu hizmetinden bekleyecekleri standartlar konusunda bilgi sahibi yapmak ve hizmet beklentileri ile aldıkları hizmeti bu standartları temel alarak karşılaştırmalarını sağlamaktır. Şikayet süreçlerini işler hale getirmek de yine bu uygulamanın amaçları arasındadır. Vatandaşlara

daha fazla seçme hakkı tanımak için özelleştirme, rekabet ve sözleşme yoluyla hizmet alımı gibi yöntemler kamu sektöründe kullanılmaya devam edilmiştir (Gözel, 2003:203).

Reform çalışmaları 1997 yılında iktidara gelen Tony Blair hükümeti döneminde de devam etmiştir. Başbakan'ın özel danışmanı Lord Birt ve Peter Mandelson tarafından stratejik planlamayla ilgili bir rapor hazırlanmıştır. Bu raporda kamu kurumlarının beş yıllık stratejik plan hazırlaması gerekliliğine değinilmektedir. 2003 yılında Hükümet tarafından bu rapor tartışılmış ve ilk olarak eğitim, sağlık, işçileri ve emeklilik alanında stratejik planlar hazırlanmasına karar verilmiştir. Daha sonra 2004 yılında "Mümkün Kılan Hükümet" yaklaşımının bir parçası olarak stratejik plan uygulaması yaygınlaştırılmış olup tüm kurumlar tarafından kurumların vizyonu, öncelikleri ve bunların nasıl başarılacağına ilişkin bilgileri içeren beş yıllık stratejik planlar hazırlanmaya başlanmıştır (Joyce, 2011:2; House of Commons, 2007:12). Plandaki hedeflerin gerçekleştirilememesi durumunda bakanların Başbakan'a hesap vermeleri gerekmektedir. Beş yıllık kurum stratejilerinin oluşturulmasıyla esas olarak kamu yönetimi reformunun uygulayıcı kamu kurumlarına yayılması amaçlanmıştır. Kurumların seçim bildirgeleri, hükümet öncelikleri ve Kamu Hizmeti Sözleşmeleri gibi ulusal düzeydeki belgeler ışığında kendi orta ve uzun vadeli kararlarını vermeleri beklenmiş ve böylelikle kurumların stratejik yönetim ve politika üretme kapasitelerinin artırılması hedeflenmiştir (Yılmaz, 2008:45). Bu süreçte, kaynakların kilit önceliklere tahsis edilmesiyle etkinliğin geliştirilmesi ve israfın önüne geçilmesi için harcama gözden geçirmeleri, Hazine tarafından uygulamaya konulmuştur. Kamu kurumlarının üç yıllık harcama limitlerinin belirlendiği politik bir taahhüt niteliği taşıyan harcama gözden geçirmelerinin belirlenmesinden sonra, hükümetçe bu harcamalarla hangi sonuç odaklı performans hedeflerinin başarılacağı belirlendiği kamu hizmeti sözleşmeleri yürürlüğe konulmuştur. Hizmet sözleşmeleri;

- Kamu kurumunun varoluş gerekçesinin ortaya konulduğu bir misyon ifadesini,
- Başarılması beklenen sonuç odaklı amaç ifadelerini,
- Ölçülebilir, ulaşılabilir nitelikli ve zaman çerçevesi olan performans hedeflerini,
- Hedeflerin gerçekleştirilmesinden sorumlu kişinin beyanını

kapsamaktadır. Ayrıca, hizmet sözleşmesinde yer alan performans hedeflerinde kullanılan terimleri açıklayan, ilerlemelerin ölçülmesini sağlayan, her performans hedefi için başarı kriterlerini ortaya koyan ve yayınlanması zorunlu olan teknik açıklama ile kamu hizmeti

sözleşmesi hedeflerinin nasıl gerçekleştirileceğinin ortaya konulduğu hizmet arzı sözleşmesinin de kamu kurumunca hazırlanması gerekmektedir. Hizmet arzı sözleşmeleri Hazine ile ilgili kamu idaresi arasında imzalanmakta, anlaşmanın içeriği kamu hizmet sözleşmeleri ile belirlenmektedir. Kamu idareleri sorumlu oldukları ulusal amaç ve hedefleri hayata geçirmekle yükümlüdür. İdareler ulusal hedeflere ulaşabilmek için kuruluş düzeyinde alt hedeflerin yer aldığı planlar hazırlamakta, hedeflere ilişkin ilerlemeler ise üçer aylık dönemlerde gözden geçirilmektedir.

Stratejik yönetim, Birleşik Krallıkta, hem kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması, daha iyi hizmet sunumunun sağlanması için stratejilerin oluşturulması ve hükümet tarafından ulaşılmak istenilen amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde eşgüdüm sağlama aracı olarak hem de kamu mali yönetiminin bir parçası olarak değerlendirilmiştir. Bu bağlamda Başbakanlığın önceliklerine göre stratejik bakış açısı oluşturmak, politika belirleme konularında danışmanlık yapmak, hükümet birimlerinin etkin strateji ve politika oluşturmalarına yardımcı olmak, oluşabilecek fırsat ve tehditler konusunda hükümete görüş sunmak amacıyla 2002 yılında Başbakanlık bünyesinde Strateji Birimi kurulmuştur.

2010 yılında Muhafazakar Parti ile Liberal Demokratların kurduğu Yeni Koalisyon Hükümetinin iş başına gelmesiyle yönetim yaklaşımı da değişmiştir. Birleşik Krallıktaki 2010 sonrası dönemin temel unsurları; hükümet programı, harcama gözden geçirmeleri, yapısal reform planları ve kurum iş planlarıdır. 2010 yılında yayımlanan koalisyon anlaşması kapsamında yukarıdan aşağıya yönetim sisteminden vazgeçilmiştir. Koalisyon hükümet programı ile bankacılık, sağlık, savunma, ulaşım, eğitim vb. gibi politika alanları bazında hükümet öncelikleri belirlenmiştir. Harcama gözden geçirme raporunda bakanlıklar bazında hükümet öncelikleri, reformlar ve harcama tavanları dört yıl için belirlenmiştir. Hükümet kamu sektöründe alınan kararların mümkün olduğunca saydam, hesap verebilir ve adil olmasını amaçlamaktadır.

Birleşik Krallıkta 2010 sonrası dönemin temel unsurları olan hükümet programı ve harcama gözden geçirmelerine ilişkin yukarıdaki değişikliklerle birlikte hazırlanması gereken dokümanlarda da değişikliğe gidilmiştir. 2010 öncesi dönemin temel unsurlarından olan kamu hizmet sözleşmeleri ile hizmet arzı sözleşmeleri ortadan kaldırılmıştır. Bu belgelerin yerine yapısal reform planları ve kurum iş planlarının hazırlanması öngörülmüştür. Bakanlık yapısal reform planları hükümet programı doğrultusunda hazırlanmaktadır. Bu planlarda,

bakanlıkların hedeflerine nasıl ulaşacaklarını gösteren eylemler ile bu eylemlerin başlangıç ve bitiş tarihleri yer almaktadır. Kurumsal iş planları ise yapısal reform planlarının genişletilmiş hali olup hükümet programında belirlenen reformların gerçekleşmesi amacıyla dört yıl için hazırlanmakta ve her yıl güncellenmektedir.⁷ Kurumsal iş planları hükümet programını gerçekleştirmeye yönelik eylemleri, bunları gerçekleştirmeye yönelik harcamaları ve gerçekleştirmeleri ölçmeye yönelik göstergeleri içermektedir.⁸ İdarelerce hazırlanan planlar Başbakanlık Ofisi ve Hazine Müsteşarlığına sunulmaktadır. Bununla birlikte ilgili kurumun bakanı tarafından planlar imzalandıktan sonra onay için Başbakan ve Başbakan Yardımcısına sunulmakta ve onaylanan planlar şeffaflık web sitesinde yayınlanmaktadır.⁹ Ayrıca bu site üzerinden planların takibi de gerçekleştirilmektedir.

Stratejik yönetim sürecine ilişkin Birleşik Krallıkta yaşanan 2010 yılı öncesi ve sonrası dönem karşılaştırıldığında, sürecin yukarıdan aşağıya olan yapısının değiştirilerek amaç ve hedef belirlemede bakanlıklara daha fazla inisiyatif verildiği görülmektedir. Süreçte hedef odaklılıktan sonuç odaklılığa geçiş yapıldığı ve karmaşık yapıda basitleştirilmeye gidildiği söylenebilir. Ulusal düzeyde değerlendirilecek olursa hükümet önceliklerinin yerini hükümet programının aldığı ve stratejik yönetim sisteminin hükümet programını yerine getirmede bir araç olarak kullanımının ön plana çıktığı görülmektedir.

7.3. Norveç

Norveç'te merkezi hükümet kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanımında kontrolü geliştirme ve sorumluluğun dağıtılmasının performans artışına yol açacağı düşüncesiyle performans esaslı bir yönetim yapısı benimsenmiştir (Tüğen ve ark., 2007:44). Bu kapsamdaki çalışmalar 90'lı yıllarda başlamış olup, kamu idarelerinden 1 Temmuz 1998'e kadar gerekli düzenlemeleri yapmaları istenmiştir (OECD, 1999:3). Bu çerçevede kamu idarelerinin hazırlaması gereken altı temel belge belirlenmiştir. Bunlar; stratejik plan, yıllık plan, ödenek belgesi, performans raporu, yıllık mali rapor ve değerlendirme raporudur (Kristensen, 2002:25).

Norveç'te performans esaslı bütçeleme anlayışı benimsenmiş olup planlarla bütçe birbirleriyle entegre süreçlerdir. Stratejik planlar, uzun vadeli amaçları içerecek şekilde

⁷ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/plans-and-performance>

⁸ Madden 7 Ocak 2013

⁹ Madden 7 Ocak 2013

hazırlanmaktadır. Yıllık planlar ise stratejik planlara bağılı olarak hazırlanmakta, yıllık hedefleri ve faaliyetleri içermektedir. Yıllık planlar, Türkiye’de hazırlanan performans programlarına benzer niteliktedir. Ödenek belgeleri ise Bakanlıklarla ilgili kurumların amaçları gerçekleştirme yönündeki faaliyetlere ilişkin görüşlerini içermektedir (Kristensen, 2002:25). Mali yılın sonunda da yıllık planlarda yer alan amaçlara ne kadar ulaşıldığını gösteren performans raporları ve mali raporlar hazırlanmaktadır (Kristensen, 2002:25). Hazırlanan performans raporları Türkiye’de hazırlanan faaliyet raporlarına benzer nitelikte olup performans bilgisini içerecek şekilde hazırlanmaktadır. Bununla birlikte periyodik olarak değerlendirilmeler yapılmaktadır. Sistemin en önemli noktalarından birisi söz konusu dokümanların yanı sıra bütçenin de performans bilgisini içerecek şekilde hazırlanmasıdır. Ancak buna rağmen tüm sektörlerde performans esaslı bütçeleme gerçekleştirilememekte, sağlık ve eğitim gibi seçilmiş bazı sektörlerde kaynak dağılımı performansa göre gerçekleştirilmektedir.

Norveç’in yönetim sistemi incelendiğinde odağın performans esaslı bütçeleme olduğu, stratejik planların uygulanmasının da büyük ölçüde bu sistem üzerinden gerçekleştiği söylenebilir. Ancak bu sistemde de performans bilgisini elde etme düzeyinin istenilen nitelikte olmadığı, bu nedenle performans esaslı bütçelemenin gerektirdiği amaçların tam olarak gerçekleşmediği düşünülmektedir.

7.4. İrlanda

İrlanda’da 90’lı yıllardan itibaren çeşitli kamu yönetimi reformları gerçekleştirilmiştir. Bu reformların en önemlilerinden birisi 1994 yılında gerçekleştirilen stratejik yönetim reformudur. Bu reformu takiben 1996’da “Daha İyi Hizmet Sunmak”¹⁰ adlı rapor yayınlanmış ve bu raporda strateji dokümanlarına yer verilmiştir. 1997’de hesap verme sorumluluğunun yapısını düzenlemek amacıyla “Kamu Hizmet Yönetimi Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Bu Kanunla stratejik yönetimin temel aracı olan strateji dokümanlarının hazırlanması zorunlu hale getirilmiş ve stratejik yönetim konusunda rehberlik görevi Genel Sekreterler Uygulama Grubuna verilmiştir (Boyle and Sleming, 2012:10). Bu çerçevede, bu grup stratejik planda misyon, amaç, hedef, performans göstergeleri, kaynak dağılımı, sorumlu ve koordine edilecek birimlerin yer alması gerektiğine ve bunları belirlerken de çevre analizi,

¹⁰ Delivering Better Governments

paydaş analizi gibi analizlerin yapılmasıyla izleme ve raporlama çalışmalarına önem verilmesi gerektiğine değinmiştir (Boyle and Sleming, 2012:10-11).

Strateji dokümanları üç yıllık hazırlanmakta olup bu dokümanların ulusal kalkınma planlarıyla uyumlu olması gerekmektedir. Ayrıca bu dokümanların ilgili bakan tarafından onaylanmalı ve onaylanan dokümanlar en geç 60 gün içerisinde parlamentoya sunulmalıdır (Boyle and Sleming, 2012:10). Bu nedenle strateji dokümanlarının hazırlık süreci de oldukça önemsenmekte, katılımcılığa ve planın her düzeyde sahipliğinin sağlanmasına son derece önem verilmektedir. Bununla birlikte strateji çalışmalarına katılanların yeterli bilgi ve donanımına sahip olması da oldukça önem gösterilen bir alandır.

Strateji dokümanları hesap verme ve şeffaflık araçları gibi görülmekte ve kamuoyuna sunulmaktadır. Bununla birlikte strateji dokümanının uygulama sonuçlarını içeren yıllık ilerleme raporları hazırlanmakta ve bakana sunulmaktadır. İlerleme raporları bir tür hesap verme raporları olup performans bilgisini de içerecek şekilde hazırlanmakta, strateji dokümanında yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleşme düzeyleri ve nedenleri hakkında bilgi vermektedir.

Strateji dokümanlarıyla bütçe arasında doğrudan bir bağlantı kurulmadığı bu dokümanların ulusal kalkınma planına hizmet etmek amacıyla hazırlanan belgeler olduğu ve uygulamanın da hesap verebilirlik mekanizması üzerinden gerçekleştiği görülmektedir.

8. 2014-2018 KALKINMA PLANI DÖNEMİNDE BEKLENEN GELİŞMELER

Türk kamu yönetiminde stratejik yönetim uygulamaları; kamu idarelerinde stratejik yönetime ilişkin kavramların algılanışı, stratejik yönetim çalışmalarına yönelik farkındalığın oluşturulması, katılımcı araçlarla oluşturulan kurumsal amaç ve hedefler doğrultusunda plan yapma kültürünün yerleşmesi bağlamında önemli bir seviyeye ulaşmıştır.

Önümüzdeki dönemde stratejik yönetimin kamu idarelerinde içselleştirilmesi ve hizmet sunumunda referans alınarak temel bir yönetim anlayışı ve hesap verebilirlik aracı haline getirilmesi hedeflenmektedir. Bu hedeflerin yanı sıra idarelerin stratejik planlarıyla üst politika dokümanları ve bütçe arasında doğrudan bağlantı kurulması, etkili bir izleme-değerlendirme sistemiyle performansın gözetilmesi ve dış denetim raporlarının işlevsel hale getirilmesi gerekmektedir.

Bu bölümde, çalışma grubuna yöneltilen “On yıl sonra kamuda stratejik yönetim sistemini nerede görmek istiyoruz?” sorusuna verilen cevaplar ve bunlara dayanarak oluşturulan 2023 vizyonu üzerinde durulmuş, daha sonra Onuncu Kalkınma Planı süresince gerçekleştirilmesi gereken hedefler belirlenerek, çalışma grubunca uygulamaya dönük eylemler ve stratejiler oluşturulmuştur.

8.1. 2023 Vizyonu

Kurumsal ve ulusal düzeyde etkili politika oluşturma ve uygulama kapasitesini artıran, üst politika belgeleri ile kurumsal belgeler arasındaki bağlantıları güçlendiren, kamuda hesap verebilirliği her düzeyde görünür kılan bir stratejik yönetim.

8.2. Onuncu Plan Dönemine İlişkin Amaç ve Hedefler

2023 vizyonuna ulaşabilmek için Onuncu Kalkınma Planı döneminde bir başka ifadeyle 2018 yılına kadar gerçekleştirilmesi gereken amaç ve hedefler ile eylem, strateji ve projeler; uygulamada yaşanan makro ve mikro boyuttaki sorunlar da dikkate alınarak belirlenmiştir.

Amaç 1: Üst politika belgeleriyle stratejik plan, performans programı ve bütçe ilişkisi güçlendirilecektir.

Kamu idarelerinin stratejik plan hazırlama sürecinde daha somut bir biçimde yönlendirilebilmesi için kurumsal ve sektörel anlamda kendilerine düşen görevleri Kalkınma

Planı ve OVP’de görebilmesi gerekir. Buna bağılı olarak Kalkınma Planı ile OVP’nin somut hedef ve performans göstergeleriyle kamu idarelerine gerekli yönlendirme ve girdi sağlayacak şekilde stratejik plan yaklaşımının yansıtıldığı bir yapıya kavuşması arzu edilen durumdur. Ayrıca, üst politika belgelerinin hazırlanmasında stratejik planların da dikkate alınması, genel olarak yukarıdan aşağı bir planlama yaklaşımı olan Türkiye’de aşağıdan yukarı planlama yaklaşımını güçlendirecektir.

Türkiye’de program bütçe yapısının geliştirilmesi, üst politika belgeleriyle stratejik plan ve stratejik plan ile bütçe arasında daha güçlü bağlantılar kurulmasını sağlayacaktır. Program bütçe yapısı, bütçeyi teknik olmayan düzeyde de anlaşılabilir bir belge haline getirmesi, yapılan harcamaların sonuçlarının ve alternatif maliyetlerinin görülmesi açısından kamu idareleri için güçlü bir hesap verebilirlik çerçevesi de oluşturacaktır.

Üst politika belgeleriyle stratejik plan, performans programı ve bütçe ilişkisinin güçlendirilmesi hususunda en önemli sorumluluk yatırım ve bütçe sürecini yönlendiren Kalkınma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığına düşmektedir. Bu Bakanlıklarca yatırım ve bütçe kararlarında stratejik plan ve performans programına uygunluğun etkili bir biçimde gözetilmesi üst politika belgeleri ile ilgili dokümanlar arasındaki bağlantıların güçlenmesini sağlayacaktır. Bunun yanı sıra bütçe takvimi ve sürecinin yeniden düzenlenmesi bütün sürecin başarısı açısından son derece önemlidir.

Hedef 1.1: Orta Vadeli Programın kurumsal rol ve sorumluluklara ilişkin çerçevesi güçlendirilerek, stratejik plan ve performans programları güçlü ve somut bir biçimde yönlendirilecek ve söz konusu belgelerin uygulama etkinlikleri artırılabilecektir.

OVP’nin kamu idarelerini daha iyi bir biçimde yönlendirebilecek güçlü bir çerçeveye sahip olması için öngörülen öncelik ve politikaların daha somut bir biçimde ortaya konulması gerekmektedir. Bu çerçevede, politika ve önceliklere ilişkin sorumlu ve yardımcı kamu idareleri ile bu idareler arasındaki işbirliği mekanizmalarının net bir biçimde belirlenmesi, program düzeyinde ve kurumsal düzeyde harcama limitlerine yer verilmesi, kamu idarelerinin politika, strateji ve önceliklerini belirlemelerinde OVP’nin yönlendiriciliğini kuvvetlendirecektir.

OVP ile stratejik plan, performans programı ve bütçe ilişkisinin güçlendirilebilmesi ve bu dokümanlara ilişkin ayrıntılı analizlerin yapılabilmesi için bütçe takvimi ve sürecinin

iyileştirilmesi orta vadeli kurumsal harcama çerçevesini somutlaştıracak bir diğer önemli faktördür.

Eylemler – Stratejiler – Projeler

- Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin plan-bütçe bağlantısını kurma yönünde yönlendiricilik özelliği artırılacaktır.
- OVP ile OVMP tek doküman haline getirilecektir.
- Bütçe takvimi ve süreci yeniden düzenlenecektir.

Mevzuat Düzenlemeleri:

- 5018 sayılı Kanunda değişiklik yapılması

Hedef 1.2: Kamu idarelerinde güçlü bir hesap verebilirlik çerçevesinin oluşturulabilmesi, üst politika belgelerinde taahhüt edilen politikaların uygulamaya yansımaları ve sonuçlarının bütçe bağlantısının net olarak görülebilmesi ile politika önceliklendirmesinin sağlıklı bir zeminde yapılabilmesi için bütçenin programlar çerçevesinde oluşturulması çalışmaları yürütülecektir.

Program bütçe yapısının geliştirilmesi ve etkili bir biçimde uygulanması; üst politika belgeleri ile kurumsal plan ve programlar arasındaki bağlantının güçlendirilerek daha somut hale gelmesi ve plan-program-bütçe bağlantısının kurulabilmesi açısından önemlidir. Programların ölçülebilir hedef ve göstergeleri, belirli bir zaman çerçevesini ve maliyet bilgisini içermesi ve özellikle ortak çalışma gerektiren programlara ilişkin işbirliği mekanizmalarının da net bir biçimde tanımlanması gerekmektedir.

Bütçeyi teknik olmayan düzeyde de anlaşılabilir bir belge haline getirmesi, yapılan harcamaların sonuçlarının ve alternatif maliyetlerinin görülmesi açısından program bütçe hesap verebilirliği güçlendiren bir yapıya sahiptir. Program hazırlık sürecinde yararlanıcı taleplerinin iyi analiz edilmesi ve yeterli katılımın sağlanması programların başarısı açısından kritiktir.

Eylemler – Stratejiler – Projeler:

- Program bütçeye geçiş süreci takvimlendirilecektir.

- Program oluşturma, yönetme ve izleme süreçlerinde yer alacak temel aktörlerin rol ve sorumlulukları netleştirilecektir. Programların hazırlanması, uygulanması, koordine edilmesi gibi hususlarda kamu idarelerine yol gösterecek rehberler hazırlanacaktır.
- Kamu idarelerini etkili bir biçimde yönlendiren, öncelikli alanlara ilişkin az sayıda program belirlenecektir.
- Programların hesap verebilirlik ve kamuoyunu bilgilendirme anlamındaki Şeffaflık boyutları açısından internet teknolojileri daha yoğun kullanılacaktır.

Hedef 1.3: Yatırım ve bütçe kararlarında stratejik plan ve performans programına uygunluk gözetilecektir.

Yatırım ve bütçe sürecinin kurumsal anlamda esas alınması gereken dokümanları olan stratejik plan ve performans programlarının, Kalkınma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı tarafından yatırım ve bütçe müzakereleri sırasında karar destek unsuru olarak etkili bir biçimde kullanılarak müzakerelerde belirleyici bir unsur olarak ele alınması, bu dokümanların kamu idarelerince sahipliğini artırıp başarılı bir biçimde uygulanması ve sonuç üretmesi ihtimalini güçlendirecektir.

Eylemler – Stratejiler – Projeler:

- Stratejik planlar ve performans programlarının kaynak tahsisine ilişkin süreçlere entegrasyonu güçlendirilecektir.
- Bütçe takvimi ve süreci yeniden düzenlenecektir.

Mevzuat Düzenlemesi:

- Bütçe ağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi gözden geçirilecektir.

Hedef 1.4: Stratejik plan, performans programı ve bütçe arasındaki bağlantı güçlendirilecektir.

Kurumsal hedeflerin sonuç verebilmesi için stratejik planların üst politika belgelerinde yer alan ulusal öncelikler dikkate alınarak hazırlanması, performans programlarının stratejik planları esas alması, bütçelerin de performans programlarına uygun olarak hazırlanması gerekmektedir. Bu belgeler arasındaki bağlantıların güçlendirilmesiyle kamu idarelerinin

bütçelerinin üst politika belgelerindeki amaç ve hedefler dikkate alınarak hazırlanması sağlanabilecektir.

Eylemler – Stratejiler – Projeler:

- Kalkınma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı arasındaki işbirliği ve koordinasyon artırılacaktır.
- Stratejik plan, performans programı ve bütçeye ilişkin rehber ve kılavuzlar arasında dil birliği sağlanacaktır.
- Bütçe ve performans programı birleştirilerek tek bir doküman haline getirilecektir.
- Bütçe takvimi ve sürecinin yeniden düzenlenmesi sağlanacaktır.

Mevzuat Düzenlemesi

- 5018 sayılı Kanunda değişiklik yapılacaktır.

Amaç 2: Stratejik yönetim reformunun sahipliği her düzeyde artırılacaktır.

Stratejik yönetim sürecinin daha etkin bir biçimde işlemesi için sürecin hem siyasi düzeyde hem koordinasyonundan sorumlu merkezi idareler düzeyinde hem de kurumsal düzeyde sahipliğinin artırılması gerekmektedir. Stratejik yönetim araçlarının siyasi karar alma süreçlerine temel teşkil etmesi, sürecin bir bütün olarak ele alınarak kamu idarelerinin etkili bir biçimde yönlendirilmesi ve kamu idarelerinin üst yöneticileri tarafından sahiplenilmesi karar alma süreçlerinde stratejik yönetim sisteminin araçlarının kullanılmasını sağlayacaktır.

Hedef 2.1: Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının siyasi düzeyde karar alma süreçlerine temel teşkil edebilmesi için gerekli mekanizmalar tasarlanacaktır.

Eylemler – Stratejiler – Projeler

- Bakanlık stratejik planları Kalkınma Bakanlığı tarafından değerlendirildikten sonra Ekonomi Koordinasyon Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu gibi daha üst bir mekanizma tarafından görüşülecektir.
- TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna stratejik planlara ilişkin bilgilendirme mekanizmaları kurulacaktır.

Mevzuat Düzenlemeleri

- 5018 sayılı Kanunda düzenleme yapılacaktır.
- Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte gerekli düzenlemeler yapılacaktır.

Hedef 2.2: Kamuda stratejik yönetim sürecinin tüm aşamalarının uyum içerisinde ve bir bütünlük arz edecek şekilde işleyebilmesi için etkin bir koordinasyon mekanizması kurulacaktır.

Stratejik yönetim sürecine ilişkin etkin bir koordinasyon mekanizmasının kurulması stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu, iç kontrol, iç denetim ve dış denetimden oluşan sistemin uygulanmasında sürecin koordinasyonundan sorumlu idarelere bütüncül bir bakış kazandıracak ve sistemin unsurları arasındaki ilişkileri kuvvetlendirecektir.

Eylemler – Stratejiler – Projeler

- Koordinasyondan sorumlu idarelerin periyodik olarak bir araya gelerek sürece ilişkin görüş alışverişinde bulunması sağlanacaktır.

Hedef 2.3: Yönetim kültürünün yeni yapıya uyarlanmasına yönelik programlar yürütülerek stratejik yönetim sürecinin üst yöneticiler tarafından sahiplenilmesi sağlanacaktır.

Üst yönetim tarafından sürecin sahiplenilmesi ve takibinin yapılması, hazırlık aşamasından uygulama aşamasına kadar sürecin tüm kurum çalışanları tarafından sahiplenilmesini ve stratejik planların uygulamaya geçmesini sağlayacaktır.

Eylemler – Stratejiler – Projeler

- Üst yöneticilere yönelik farkındalık çalışmaları gerçekleştirilecektir.
- Kamu idarelerinin stratejik planlarına ilişkin periyodik izleme ve değerlendirme raporları hazırlamaları sağlanacaktır.

Mevzuat Düzenlemeleri

- Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte düzenleme yapılacaktır.

Amaç 3: Stratejik plan ve performans programı ile faaliyet raporlarının niteliği güçlendirilerek stratejik yönetim sürecinin etkinliği artırılacaktır.

Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları Türkiye’de benimsenen stratejik yönetim sürecinin temel belgeleridir. Stratejik yönetimin başarılı bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için öncelikle stratejik planların uygulanabilir nitelikte oluşturulmasının yanı sıra stratejik plan bütçe bağlantısının kurulmasında önemli bir araç olarak benimsenen ve stratejik planların yıllık uygulama dilimleri olan performans programlarının bütçe sürecine girdi sağlayacak şekilde hazırlanması gerekmektedir.

Stratejik yönetim döngüsünün tamamlanabilmesi ve güçlü bir hesap verebilirlik mekanizmasının kurulması ise stratejik plan ve performans programı sonuçlarının izleme ve değerlendirilmesi ile mümkündür. Uygulamada idarelerin hazırladığı faaliyet raporlarının niteliğinin farklılaştığı, performansı yansıtan dokümanlar olması gereken bu raporların, çoğunlukla idarenin tanıtım kılavuzu görüntüsünü aşamadığı, performans programıyla doğrudan ilişkilendirilmediği ve böylece stratejik yönetim sürecinin amacına yeterince hizmet etmediği görülmektedir. Bu çerçevede, izleme ve değerlendirmenin sağlanabilmesi için faaliyet raporlarının niteliğinin yanında performans programları ile faaliyet raporları arasındaki ilişkinin de güçlendirilmesi gerekmektedir.

Stratejik yönetime ilişkin kılavuz ve rehberler arasındaki bütünlüğün sağlanması, farklı nitelikteki kamu idarelerine yönelik kılavuzlar hazırlanması, etkin bir katılımçılık anlayışının hayata geçirilmesi ve koordinasyondan sorumlu idarelerce söz konusu plan ve programlara ilişkin detaylı ve kapsayıcı değerlendirme raporları aracılığıyla idarelere geri bildirimde bulunulması dikkate alınması gereken diğer unsurlardır.

Hedef 3.1: Stratejik yönetim sisteminin daha etkili işlemesi için elde edilen deneyimler ışığında farklı nitelikteki idarelere yönelik özelleştirilmiş yaklaşımlar uygulamaya geçirilecektir.

Stratejik plan ve performans programına ilişkin kılavuz ve rehberler arasında dil birliği bulunmamakta olup söz konusu belgelerin birbirlerinden kopuk bir biçimde hazırlandığı görülmektedir. Söz konusu kılavuz ve rehberlerin birbirlerini tamamlar nitelikte, bütüncül bir anlayışla ve farklı idare gruplarına göre özelleşebilecek şekilde gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Eylemler – Stratejiler – Projeler

- Stratejik yönetime ilişkin kılavuz ve rehberler bütüncül bir anlayışla gözden geçirilecek ve bu belgeler arasındaki kavramsal tutarlılık sağlanacaktır.
- Kamu idarelerine yönelik özelleştirilmiş kılavuz ve rehberler hazırlanacaktır.

Mevzuat Düzenlemeleri

- Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik kamu idarelerinin görüş ve önerileri de dikkate alınarak yenilenecektir.
- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkındaki Yönetmelik stratejik yönetim sürecinin bütünselliğini dikkate alarak gözden geçirilecektir.
- Stratejik yönetime ilişkin mevzuat, kamu idarelerinin ihtiyaçları göz önünde bulundurularak gözden geçirilecektir.

Hedef 3.2: Stratejik plan ve performans programlarındaki amaç ve hedeflerin, belirlenen performans göstergeleri üzerinden ölçülebilirlik düzeyi ve kalitesi artırılarak faaliyet raporlarının niteliği güçlendirilecektir.

Faaliyet raporlarının etkinliğinin artırılması için faaliyet raporlamasının stratejik plan ve performans programını esas alarak yapılması gerekmektedir. Bu kapsamda söz konusu raporun isminin “Performans Raporu” olarak değiştirilmesi ve performans programında belirtilen amaç ve hedeflere ulaşma düzeyine odaklanması gerekmektedir. Ayrıca faaliyet raporlarının hazırlanmasına ilişkin kamu idarelerine yol gösterici bir rehber hazırlanması da önem arz etmektedir.

Eylemler – Stratejiler – Projeler

- Faaliyet raporlarının hazırlanmasına yönelik bir rehber hazırlanacaktır.

Mevzuat Düzenlemeleri

- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelikte gerekli düzenlemeler yapılarak faaliyet raporlarının niteliği “performans raporu” olarak değiştirilecektir.

Hedef 3.3: Koordinasyondan sorumlu idareler stratejik yönetim sürecinde kamu idarelerini daha etkili yönlendirecektir.

Kamu idarelerince hazırlanan taslak stratejik planlara yönelik Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan değerlendirme raporlarının kalitesinin iyileştirilmesinin yanında stratejik yönetim sürecinin tüm bileşenlerinin etkinliğini artırmaya yönelik farklı işbirliği mekanizmalarının uygulanmasına da ihtiyaç bulunmaktadır.

Eylemler – Stratejiler – Projeler

- Değerlendirme raporlarında stratejik planların üst politika belgeleriyle uyumu, hizmetlerden yararlananlar ile iç paydaşların katılımcı bir şekilde sürece dahil edilme durumu, hedeflerin ölçülebilirliği, performans göstergelerinin kalitesi ve hedefin başarısını yansıtırma düzeyi gibi hususlar göz önünde bulundurulacaktır.
- Performans programlarının stratejik plana uygunluğu ile bütçeye esas teşkil edebilme durumunu artırmaya yönelik işbirliği mekanizması kurulacaktır.
- Faaliyet raporlarının performansı gösterme durumuna yönelik idarelere geri bildirimde bulunularak bu raporların hesap verme düzeyleri güçlendirilecektir.

Mevzuat Düzenlemeleri

- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkındaki Yönetmelikte gerekli değişiklikler yapılacaktır.
- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelikte gerekli düzenlemeler yapılacaktır.

Amaç 4: Yönetim kalitesini artırmak ve hesap verebilirliğe katkı sağlamak üzere kamu idarelerinde iç kontrol ve iç denetim sistemi güçlendirilecektir.

Kamu idarelerinde tutarlı, standart ve kapsamlı bir iç kontrol sisteminin kurulması, işletilmesi ve gözetilmesi, yönetim sürecinin iyileştirilmesine ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesine yardımcı olacaktır. Ayrıca, idarelerde iç denetçi atamalarının tamamlanması stratejik planların uygulanmasını sağlayacak ve üst yönetimin karar verme sürecini kolaylaştıracaktır.

Hedef 4.1: İç kontrol sistemi yaygınlaştırılacak ve niteliği artırılacaktır.

İç kontrol sistemi, kamuda stratejik yönetimin etkili bir biçimde uygulanabilmesine destek oluşturan önemli bir araçtır. İç kontrol sisteminin etkinleştirilmesiyle kamu idarelerinin iş süreçleri iyileşecek, stratejik yönetim sistemi güçlenecektir.

Eylemler – Stratejiler – Projeler:

- Kamu idarelerinde ulusal ve uluslararası standartlar çerçevesinde, iç kontrol sistemine yönelik alan araştırmasına dayalı boşluk analizi yapılacaktır.
- Maliye Bakanlığı Mali Yönetim ve Kontrol ve Merkezi Uyumlaştırma Biriminin kamu yönetimi içindeki konumu yeniden yapılandırılarak kapasitesi sayı ve nitelik olarak güçlendirilecektir.
- Sayıştay tarafından yapılan denetimlerde idarelerdeki iç kontrol sisteminin varlığı ve niteliği sorgulanacaktır.
- Strateji geliştirme birimlerinde iç kontrol sistemini kuracak ve geliştirecek çalışan bulundurma konusunda üst yöneticiler bilgilendirilecektir.
- Hem strateji geliştirme birimleri hem de iç denetim birimi, çalışanlar nezdinde iç kontrol sisteminin tanıtımına yönelik eğitim ve bilinçlendirme çalışmalarında bulunacaktır.
- Kamuda iç kontrolün 18 standardı ve 79 genel şartı anlaşılabilirlik ve uygulanabilirlik kriterleri çerçevesinde yeniden ele alınacak, saha çalışması yapılarak Türk kamu yönetimine uyumlaştırma oranı artırılacaktır.
- Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarında kurumsal risk yönetimi unsurlarına yer verilerek bu unsurların karar mekanizmalarına yansıtılması sağlanacaktır.
- İç Kontrol Rehberi yayınlanacaktır.

Kurumsal Düzenlemeler:

- Maliye Bakanlığı Mali Yönetim ve Kontrol ve Merkezi Uyumlaştırma Biriminde kurumsal düzenleme yapılması.

Hedef 4.2: İç denetçi atamalarının tamamlanacaktır.

İç denetçiler kamu idarelerinin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının stratejik planlar ile performans programlarına uygunluğunun denetlenmesi ve değerlendirilmesi konularında önemli görevler ifa ettiğinden tüm kamu idarelerinde iç denetçi atamalarının tamamlanması gerekmektedir.

Eylemler – Stratejiler – Projeler:

- İç denetçi havuzu genişletilecektir.
- Kamu idarelerinin iç denetim birimleri, teftişten farklı bir anlayışı temsil eden iç denetim kültürünün yerleşmesine yönelik eğitim ve tanıtım çalışmalarında bulunacaktır.
- İç denetçi kadrosu olmayan idarelere iç denetçi kadrosu tahsis edilecektir.
- Stratejik plan hazırlamakla yükümlü bütün idarelerde iç denetçi çalıştırılmasının zorunlu hale getirilmesi sağlanacaktır.

Amaç 5: Kamuda hesap verebilirlik mekanizmaları daha etkin hale getirilecektir.

Hesap verebilirliğin TBMM'den kurumsal düzeye kadar her aşamada sağlıklı bir biçimde işleyebilmesi için Sayıştayın yapacağı performans denetimi ve hazırlayacağı raporların TBMM'ye sunulması önemlidir. Faaliyet raporlarının performans bilgisini içerecek şekilde hazırlanması, hesap verebilirlik mekanizmasının güçlenmesine yardımcı olacak ve stratejik planların izleme ve değerlendirme faaliyetlerini kolaylaştıracaktır. İzleme ve değerlendirme hem kurumsal düzeyde hem de merkezi düzeyde gerçekleştirilerek çalışanların yöneticilere, yöneticilerin siyasilere, siyasilere de kamuoyuna hesap vermesi sağlanacaktır. Stratejik planların izleme faaliyetleri performans göstergeleri üzerinden gerçekleştirileceğinden; bu göstergelerin hedefle uyumlu, ölçülebilir, ulaşılabilir ve az sayıda olması gerekmektedir.

Hedef 5.1: Sayıştay tarafından performansın ölçülmesine yönelik performans denetimi gerçekleştirilerek denetim raporları TBMM'ye ve kamuoyuna sunulacaktır.

Performans denetimi, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili faaliyet sonuçlarının ölçülmesidir. Performans denetiminin

gerçekleştirilmesi ve sonuçlarının TBMM'ye sunulması, stratejik yönetim sürecinin hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi ve sürecin daha etkin hale gelmesini sağlayacaktır.

Eylemler – Stratejiler – Projeler:

- Performans Denetim Rehberi yayımlanacaktır.
- Denetim raporlarının, Sayıştay ve ilgili idarenin internet sitesinde yayınlanması sağlanacaktır.
- TBMM'de kesin hesap sonuçlarını ve Sayıştay raporlarını inceleyen bir alt komisyon oluşturulacaktır.

Mevzuat Düzenlemeleri:

- 5018 sayılı KMYKK ve 6085 sayılı Sayıştay Kanununda gerekli değişiklikler yapılacaktır.
- TBMM iç tüzüğünde gerekli değişiklikler yapılacaktır.
- Sayıştay Denetim Yönetmeliğinde gerekli değişiklikler yapılacaktır.

Hedef 5.2: Faaliyet raporlarının performans bilgisine odaklanacak şekilde hesap verebilirliğe temel teşkil eden belgeler haline gelmesi sağlanacaktır.

Faaliyet raporlarının stratejik plan ve performans programıyla doğrudan ilişkilendirilerek performans bilgisine odaklanması, başta vatandaşlar olmak üzere ilgili tüm kesimlerin kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında yeterli bilgiye sahip olmasına ve hesap verebilirlik mekanizmalarının işlerlik kazanmasına katkı sağlayacaktır.

Eylemler – Stratejiler – Projeler:

- Faaliyet raporu isminin performans raporu olarak değiştirilmesi sağlanacaktır.
- Faaliyet raporlarıyla ilgili rehber hazırlanacaktır.

Mevzuat Düzenlemeleri:

- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelikte performans raporları hususunu kapsayacak değişikliğin yapılması

Hedef 5.3: Merkezi ve kurumsal düzeyde stratejik planların izleme ve değerlendirmesine yönelik etkin bir sistem kurulacaktır.

Kamu idarelerinin stratejik planları hazırlanırken sistematik olarak takibinin nasıl yapılacağı belirlenmesi ve bu sürecin üst yönetim tarafından sahiplenildiğinin kurum çalışanlarına hissettirilmesi önemlidir. Bununla birlikte stratejik planların merkezi düzeyde takibinin yapılması da son derece önemlidir. Sistem, mevcut sistemlerle entegre şekilde çalışabilecek, Kalkınma Bakanlığının stratejik planların izleme ve değerlendirmesine imkan verecek şekilde tasarlanmalıdır. İzleme ve değerlendirme sonuçlarının ilgili idarenin ve Kalkınma Bakanlığının stratejik yönetim web sitesinde yayınlanması şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının oluşmasına da yardımcı olacaktır.

Eylemler – Stratejiler – Projeler:

- Merkezi yönetim kapsamındaki idareler, üniversiteler, yerel yönetimler sürece dahil edilecek; merkezi sistemler (sgb.net, e-bütçe, yatırım programını izleme sistemi, vb.) dikkate alınacaktır.
- Sistemin basit, kullanıcı dostu, kapsayıcı ve mevcut stratejik yönetim sistemi ile uyumlu bir şekilde oluşturulması sağlanacaktır.
- İdarelerin izleme ve değerlendirme sistemlerine ilişkin bir kılavuz hazırlanacaktır.
- Kalkınma Bakanlığı, izleme ve değerlendirme raporlarını stratejik yönetime ilişkin internet sitesinde yayınlacaktır.

Mevzuat Düzenlemeleri:

- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar Hakkında Yönetmelik izleme ve değerlendirmeye ilişkin hususları içerecek şekilde güncellenecektir.
- Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunun izleme ve değerlendirme bölümünün zenginleştirilmesi sağlanacaktır.

Hedef 5.4: Performans göstergelerinin izlenebilir sayıda ve ölçülebilir nitelikte belirlenmesi sağlanacaktır.

Performans göstergelerinin doğru, ölçülebilir ve ulaşılabilir şekilde olması önemli olup başarının takip edilmesi açısından hedeflerle uyumlu ve izlenebilir sayıda olması gerekmektedir.

Eylemler – Stratejiler – Projeler:

- Performans göstergesi sayısının kurumsal nitelik ve büyüklüklere göre sınırlandırılması sağlanacaktır.
- Performans göstergelerinin bugünkü değerleriyle birlikte yıllar itibariyle hedeflenen değerleri de belirlenecektir.
- Performans göstergelerine ilişkin ölçüm yöntemleri açıklanacaktır.
- Performans göstergelerinin belirlenmesiyle ilgili yardımcı bir rehber hazırlanacaktır.

Mevzuat Düzenlemeleri:

- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar Hakkında Yönetmeliğe performans göstergelerinin belirlenmesiyle ilgili kriterler eklenecektir.
- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğe performans göstergelerinin belirlenmesiyle ilgili kriterler eklenecektir.

Amaç 6: Kamu idarelerinde stratejik yönetimin gerektirdiği kurumsal kapasite artırılabacaktır.

Stratejik yönetim anlayışı doğrultusunda kamu idarelerinin idari ve beşeri kapasitesinin geliştirilmesiyle yönetim kültüründe iyileşme sağlanacak; daha nitelikli stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları hazırlanacak; çalışanların stratejik yönetime ilişkin farkındalıkları ile bilgi düzeylerinde artış sağlanacaktır.

Hedef 6.1: Strateji geliştirme birimlerinin kapasiteleri artırılabacaktır.

Strateji geliştirme birimleri, stratejik yönetim sürecinde dönüşümü gerçekleştirecek ve değişimi yönetecek birimler olarak tasarlanmıştır. Bu birimlerin bahsi geçen tasarıma uygun bir biçimde niteliğinin artması, bu birimlerin stratejik yönetim sürecinin gerektirdiği değişimi yönetmelerini ve bu birimlere yönelik algının olumlu yönde değişmesini sağlayacaktır.

Eylemler – Stratejiler – Projeler:

- İdarelerde stratejik yönetim uzmanlığı kadrosu ihdas edilecektir.
- Stratejik yönetim sürecinin önemini ve gereğini farkında olmayan personelin bu birimlerde çalıştırılmaması sağlanacaktır.
- Kurumlar arasında bilgi ve tecrübe paylaşımını sağlayacak platformlar kurulacaktır.

- AB fonlarından faydalanarak eğitim programları düzenlenecektir.
- Yurt içi ve yurt dışı iyi uygulama örnekleri etkili bir şekilde analiz edilecektir.

Mevzuat Düzenlemeleri:

- Stratejik yönetim uzmanlığı kadrosu için mevzuatta değişiklik yapılması

Hedef 6.2: Kamuoyunda stratejik yönetim süreci ve bileşenlerine yönelik farkındalık artırılacaktır.

Stratejik yönetim sürecine yönelik farkındalık çeşitli kesimlerin stratejik yönetime ilgisini artıracaktır. Bu sayede stratejik yönetim süreci, karar vericiler tarafından hak ettiği ilgiyi göreceğinden ortaya çıkarılan işin kalitesi de bundan olumlu yönde etkilenecektir.

Eylemler – Stratejiler – Projeler:

- Merkezi uyumlaştırma birimleri tarafından üniversitelerle işbirliği halinde eğitim ve sempozyum düzenlenecektir.
- TBMM'deki ilgili komisyonlara ve yerel yönetimlerde seçimle işbaşına gelmiş kişilere yönelik bilgilendirme toplantıları düzenlenecektir.

Hedef 6.3: Kamu idarelerinin stratejik plan hazırlık sürecinde eğitim ve danışmanlık ihtiyacın daha iyi karşılanması için çalışmalar yürütülecektir.

Stratejik plan hazırlık sürecinde, daha nitelikli plan hazırlama ve katılımcı mekanizmaların etkin kullanılması konusunda yapılacak çalışmalar stratejik planların uygulanabilir hale gelmesine yardımcı olacaktır.

Eylemler – Stratejiler – Projeler:

- Kalkınma Bakanlığının etkin bir koordinasyon ile danışmanlık firmalarını yöntem ve süreç danışmanlığı konusunda yönlendirmesi sağlanacaktır.
- Kamu idareleri için etkili hazırlık sürecine yönelik tecrübe paylaşımını içeren genel veya grup bazlı eğitim ve atölye çalışmaları yapılacaktır.

Hedef 6.4: Kamuda daha etkili bir stratejik yönetim süreci için yönetim kültürü geliştirilecektir.

Stratejik yönetimin gerektirdiği yönetim kültürüyle birlikte daha dinamik, performans ve sonuç odaklı bir yönetim anlayışı hedeflenmektedir.

Eylemler – Stratejiler – Projeler:

- Yeni yönetim kültürü konusunda yönetici ve çalışanlarda farkındalık oluşturulacaktır.
- Performansı yüksek, etkin sonuçlar üreten çalışanların ödüllendirilmesi için mekanizmalar oluşturulacaktır.
- Kamu hizmetlerinden yararlananların, hizmetlere yönelik öneri ve talepleri için gerekli iletişim kanalları sağlanacaktır.

Mevzuat Düzenlemeleri:

- Başarılı, performansı yüksek çalışanların ödüllendirilmesi konusunda mevzuatta değişikliğe yönelik düzenleme yapılacaktır.
- İstisnalar hariç bütün kamu çalışanlarının performans bilgisini belirli oranlarda içeren yıllık sözleşme ile çalışmaları konusunda mevzuatta değişiklik yapılmasına yönelik düzenleme yapılacaktır.

9. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Stratejik yönetim Türk kamu yönetiminde dokuz yıldır uygulanmaya çalışılmaktadır. İlgili mevzuata göre stratejik yönetim modeli stratejik plan hazırlama, uygulama ile izleme ve değerlendirme süreçlerinden oluşmaktadır. Modelin bu süreçler kapsamında; stratejik plan, performans programı ve bütçe, faaliyet raporu, iç kontrol, iç denetim ve dış denetim olmak üzere altı bileşeni bulunmaktadır. Stratejik yönetim uygulamalarının tarihsel sürecine bakılacak olursa; ilk stratejik planlama kılavuzunun hazırlandığı, pilot uygulamaların yapıldığı, sürecin yasal bir çerçeveye oturtulduğu, stratejik planlama kılavuzunun güncellendiği, tüm kamu idarelerine aşamalı geçişle yaygınlaştırıldığı görülmektedir. Bu süreçte kamu yönetiminde öğrenme etkisi oluşmuş ve ortak kavramlar kullanılmaya başlanmıştır. Önümüzdeki plan döneminde; ABD örneğinde de görüldüğü üzere uygulamaların bütünselliğinin sağlanabilmesi için kurum planlarının birbirleriyle ve üst düzey planlarla ilişkilendirilmesi, izleme ve değerlendirme sistemlerinin hem idare düzeyinde hem de merkezi olarak kurulması ve stratejik yönetim modelinin önemli bileşenleri olan iç ve dış denetimin sürece dâhil edilmesi beklenmektedir.

Ülkemizdeki stratejik yönetim uygulamaları bir bütün olarak incelendiğinde süreçte hem makro hem de mikro boyutta çeşitli sorunlar yaşandığı görülmektedir. Buna karşın pek çok konuda deneyim kazanıldığı, önemli gelişmeler sağlandığı ve iyi uygulama örneklerinin bulunduğu herkes tarafından kabul edilen bir gerçektir. Bu saptamalar ışığında modelin daha sağlıklı işlemesi ve daha olumlu sonuçlar alınabilmesi için aşağıdaki değerlendirmelerin ve önerilerin önemli olduğu düşünülmektedir.

1. Türk kamu yönetiminin mevcut sorunları stratejik yönetim uygulamalarına da yansımaktadır. Bu nedenle stratejik yönetim süreci değerlendirilirken kamu yönetiminin sorunlarından ayrı düşünülmemesi gerekmektedir. Konu kamu yönetimi reformu bağlamında ele alınmalı ve mutlaka tamamlayıcı reformlarla desteklenmelidir. Bu noktada Türk kamu yönetiminde değişimi yönetecek ve reformu yürütmekten doğrudan sorumlu olacak bir birimin eksikliğinin hissedilmektedir. Başbakana doğrudan bağlı, bakanlıklar üstü bakış açısına sahip, reform uygulamalarına makro boyutta bütüncül olarak bakabilen, kurumlar arası koordinasyonu sağlayacak ve sorunları sistem yaklaşımı çerçevesinde ele alacak bir yapıya ihtiyaç bulunmaktadır. Stratejik yönetim sürecinin de reformun diğer

parçaları gibi reform sahibi olarak nitelenebilecek böyle bir yapı içinde yönlendirilmesi daha uygun olacaktır. Oluşturulacak bu yapı stratejik yönetim sürecini bir yönetim sistemi olarak kabul edip bütün bileşenleriyle ele almalı, bu bileşenlerin birbirleriyle koordineli biçimde uyumlaştırılmasından, uygulama stratejilerinin belirlenmesinden, sistemin kamu yönetiminde etkili biçimde işlemeden doğrudan sorumlu olmalıdır. Yapı öncelikle stratejik yönetim modelini bütüncül bir bakış açısıyla yeniden değerlendirmeli ve gerekli güncellemeleri yapmalıdır.

2. Stratejik yönetim kamu yönetimi reformunun önemli bir parçası olması gerekirken yasal boyutu 5018 sayılı Kanunla oluşturulduğu için mali yönetimin bir unsuru olarak görülmektedir. Uygulamada genellikle mali boyutu dikkate alınmakta ve bütçenin dayanması gereken bir belge olarak değerlendirilmekte; kısaca stratejik yönetim sürecinin kapsamı daraltılmakta ve kaynak dağılımı boyutuna indirgenmektedir. Stratejik yönetim modelinin kamu idarelerinin kültürü, yetenekleri, iş yapma biçimi, personeli, süreçleri, hizmet kalitesi üzerindeki geliştirici özelliği kısaca yönetsel boyutu ve bu bağlamda planların niteliği ve uygulanabilirliği mutlaka dikkate alınmalıdır. Stratejik yönetimin yönetsel boyutunun göz ardı edilmemesi için idarelerde genellikle mali yönetim uzmanları eliyle uygulanmaya çalışılan sürece stratejik yönetim uzmanlığı da dahil edilmelidir.
3. Stratejik yönetim modelinin istenen biçimde uygulanabilmesi için kurumsal yönetişim, kurumsal performans yönetimi, öğrenen örgüt, süreç yönetimi, kıyaslama, kurumsal risk yönetimi, kurumsal karne, sürekli iyileştirme, insan kaynakları yönetimi gibi süreci destekleyici nitelikte modern yönetim yaklaşımının diğer araç ve yöntemlerinin de uygulanması düşünülmelidir.
4. Kamu yönetiminde stratejik yönetim sürecine dahil idareler arasında rekabetçi bir yapı oluşturulmalıdır. Bunun için stratejik yönetim yaklaşımını uygulama başarısına göre idarelere kurumsal karne verilebilir. Bu bağlamda benzer misyona sahip idareler örneğin üniversiteler, belediyeler, il özel idareleri kendi aralarında karşılaştırılabilir. Rekabetçi yapının oluşturulabilmesi için ölçme ile izleme ve değerlendirme şarttır. Bu da stratejik yönetim modelinin en zayıf halkalarından biri olan izleme ve değerlendirme sisteminin önemini de bir kez daha ortaya çıkaracak ve kurulmalarını kolaylaştıracak bir etki yapacaktır.

5. Raporun yukarıdaki bölümlerinde detaylı olarak üzerinde durulduğu üzere stratejik plan-performans programı-bütçe-faaliyet raporu gibi süreçte üretilen dokümanlar birbirlerinden kopuk olarak hazırlanmaktadır. Bu dokümanlar arasındaki ilişki mutlaka kurulmalıdır.
6. Stratejik yönetim modelindeki süreçler yeniden gözden geçirilerek basitleştirilmeli, esnekleştirilmeli, bütünleştirilmeli ve idareler bazında farklılaştırılmalıdır. Daha sonra, hazırlanması gereken dokümanlar için yol gösterici özelliğe sahip kılavuzların güncellenmesi yapılmalıdır. Güncelleme sırasında kılavuza en uygun plan yapmanın idareler için mükemmellik ölçüsü haline gelmesi engellenmeli, amacın idareleri geliştirecek planlar yapmak ve uygulamak olduğu unutulmamalı, sistemin amacından saptırılmasına ve kırtasiyeciliğe dönüştürülmesine izin verilmemelidir.
7. Sayıştayın yapacağı performans denetiminin hukuki düzenlemeler nedeniyle hayata geçirilememiş olması stratejik yönetim sürecinin gelişimini olumsuz yönde etkilemektedir. Sorun, stratejik yönetim modelinde Sayıştayın rolü dikkate alınarak en kısa sürede çözüme kavuşturulmalı ve Sayıştay sürece mutlaka dahil edilmelidir. Burada unutulmaması gereken önemli bir nokta Sayıştay sürece dahil edilemezse TBMM'nin de denetim hakkını kullanamayacağı ve hesap verebilirlik sürecinin de işleyemeyeceğidir. Sayıştay sürece dahil edildikten sonra Mecliste Sayıştay tarafından hazırlanacak raporları ve kesin hesap sonuçlarını inceleyen bir alt komisyonun oluşturulması da sürecin sorunlu alanları olan sahiplenme ve hesap verebilirlik boyutlarının işleme üzerinde olumlu etki yapacaktır.
8. Türk kamu yönetiminde stratejik yönetim yaklaşımına ilişkin öğrenme sürecinin sonuna gelindiği söylenebilir. Bundan sonraki süreçte stratejik yönetimin içselleştirilmesi ve kültür değişiminin yaşanması öngörülmektedir. Bu aşamada stratejik bilince sahip liderlik ön plana çıkmaktadır. Kısaca kamuda stratejik liderlere ihtiyaç bulunmaktadır. Plan döneminde mutlaka kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik eğitim programları düzenlenmelidir.
9. Kamu idarelerinin stratejik planlarını kalkınma planı, hükümet programı, OVP, OVMP, yıllık program gibi üst politika belgeleri ile diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak hazırlamalarında sorunlar yaşanmaktadır. İdareler pek çok üst politika belgesiyle stratejik planları arasında ilişki kurmada

zorlanmaktadır. Bu sorunun, 2010 sonrası ABD ve Birleşik Krallıkta stratejik yönetim sisteminde yapılan değişikliklerde görüldüğü üzere hükümet düzeyinde stratejik plan hazırlanmasıyla çözüleceği düşünülmektedir. İdarelerin stratejik planlarını hükümetin stratejik planıyla ilişkilendirerek hükümetin öncelikli amaçlarına göre hazırlamaları ve diğer idarelerin stratejik planlarıyla kendi planları arasında ilişki kurmaları da daha kolay olacaktır. Ayrıca hükümetin Meclise bu plan üzerinden hesap vermesi de sistemdeki sahiplenme ve hesap verebilirlik zincirinin yukarıdan aşağıya doğru işlemlerini sağlayacaktır.

10. Onuncu Kalkınma Planı döneminde ABD örneğinde olduğu gibi kurumsal performansla bireysel performans arasında ilişki kuracak bir sistemin de üzerinde çalışılmalıdır. Bu dönemde üzerinde durulması gereken bir nokta da Birleşik Krallık uygulamasındaki gibi idarelerin amaçlarına ulaşılmasının vatandaşlara yansımalarının ne olduğunun belirlenebilmesidir.

KAYNAKÇA

Kitap, Makale ve Raporlar

- Başbakanlık (2003), "T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı", Ankara.
- BRASS, Clinton T. (2012), "Changes to the Government Performance and Results Act (GPRA): Overview of the New Framework of Products and Processes", Congressional Research Service, CRS Report for Congress. (çevirimiçi), <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42379.pdf>, (07.11.2012).
- DİNÇER, Ömer ve YILMAZ, Cevdet (2003), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T.C. Başbakanlık, Ankara.
- DREWRY, Gavin (2005), "The United Kingdom System", Krishna K. Tummala (Ed.), *Comparative Bureaucratic Systems*, Oxford: Lexington Books, s.55-80.
- GÖZEL, Kadir Akın (2003), "Yeni Kamu Yönetimi Nedir?", *Türk İdare Dergisi*, Cilt 75, Sayı 438, s.195-208.
- LICHT, Benjamin (2011), "The GPRA Modernization Act Public Law 111-352", SWIAF/SEIAF/MPIAF Joint Conference, <http://www.auditforum.org/speaker%20presentations/swiaf/swiaf%2002%202011/licht.pdf>, (çevirimiçi), 07.11.2012.
- Office of Management and Budget, Fiscal Year 2011, Budget of U. S. Government: Analytical Perspectives 2010*, s.73. <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2011/assets/management.pdf>, (çevirimiçi), 18.03.2011.
- ÖZER, Akif (2005), *Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya*, Ankara, Platin Yayınları.
- SONGÜR, Neşe (2007), "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim", Tayfun Çınar (Ed.), *Yerel Yönetimlerde Yatırım Planlaması ve Hizmet Sunumu*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- SONGÜR, Neşe (2011), "Kamu Yönetiminde Değişim ve Stratejik Planlama", Filiz Kartal (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, TODAİE Yayın No: 357, Ankara.
- Stratejik Planlama ve Politika Geliştirmede Katılım Projesi (2011), *Mevcut Durum Raporu*, Ankara.
- YILMAZ, Osman (2001), *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, Ankara: DPT.
- YILMAZ, Osman (2008), "Birleşik Krallık'ta Kamu Yönetimi Reformları", *Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Projesi Raporu*, Matus Basımevi, Ankara.

Mevzuat ve Diğer Kaynaklar

- Belediye Kanunu (5393 sayılı), RG: Tarih 13.07.2005, Sayı 25874.
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu (5216 sayılı), RG: Tarih 23.07.2004, Sayı 25531.

DPT (2006), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara.

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/plans-and-performance>.

<http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/faq.html>.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Yönetmeliği, RG: Tarih 31.12.2005, Sayı 26040.

İl Özel İdaresi Kanunu (5302 sayılı), RG: Tarih 04.03.2005, Sayı 25745.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, RG: Tarih 26.12.2007, Sayı 26738.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, RG: Tarih 17.03.2006, Sayı 26111.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik, RG: Tarih 05.07.2008, Sayı 26927.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, RG: Tarih 26.05.2006, Sayı: 26179.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 sayılı), RG: Tarih 24.12.2003, Sayı 25326.

Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (5436 sayılı), RG: Tarih 24.12.2005, Sayı 26033.

Maliye Bakanlığı BÜMKO (2004), *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*, Ankara.

Maliye Bakanlığı BÜMKO (2009), *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, Ankara.

Sayıştay Kanunu (6085 sayılı), RG: Tarih 03.12.2010, Sayı 27790.

Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, RG: Tarih 18.02.2006, Sayı 26084.