

Finans ve Ekonomi Politika ve Anlayışlarına Teorik Çıkarsamalar



Editor

Doç. Dr. Şahin KARABULUT



Finans ve Ekonomi Politika ve Anlayışlarına Teorik Çıkarsamalar

Editor

Doç. Dr. Şahin KARABULUT

 **E K İ N**
Basım Yayın Dağıtım

2022

© 2022 Ekin Yayınevi

Tüm hakları mahfuzdur. Bu kitabın tamamı ya da bir kısmı 5846 Sayılı Yasa'nın hükümlerine göre, kitabı yayınlayan yayınevinin izni olmaksızın elektronik, mekanik, fotokopi ya da herhangi bir kayıt sistemi ile çoğaltılamaz, özetlenemez, yayınlanamaz, depolanamaz.

Sertifika No: 48743

e_ISBN: 978-625-8235-88-3

Aralık 2022

Kapak Tasarımı: Aslı AYRANCI

EKİN Basım Yayın Dağıtım

Şehreküstü Mah. Cumhuriyet Cad.

Durak Sk. No: 2 Osmangazi / BURSA

Tel .: (0.224) 220 16 72 - 223 04 37

Fax.: (0.224) 223 41 12

e-mail: info@ekinyayinevi.com

www.ekinkitap.com

ÖNSÖZ

Finans ve ekonomi alanında yaşanan gelişmelerin teorik açıdan ele alındığı bu kitapta ÇAŞKURLU, küresel tarımsal gıda piyasalarında arz ve talep bakımından ağırlığı olan Çin ve Rusya'nın gıda güvenliği politikalarını incelemiştir. BİBER, son yıllarda hızla gelişen finansal teknolojilerin, neden olduğu ya da olması beklenen risk ve tehditlerin finansal piyasalara etkilerine ilişkin farklı bir bakış açısı sunmuştur. ÖRUÇ, milli gelir, gelir dağılımı ve çocuk yoksulluğu ilişkisini araştırmıştır. BÜYÜKKANTARCI TOLGAY, doğrudan yabancı yatırımların çevre politikalarına etkisini teorik olarak irdelemiştir. ERKÖK, uluslararası yatırım ya da ticaret yapan firmaların karşılaştıkları kur risklerini yönetmelerini teminen geliştirilmiş olan forward, future, opsiyon ve swap sözleşmelerinin tanıtılması hedeflemiştir. ÖZEN, OECD Ülkelerinde Covid-19 döneminde meydana gelen sağlık harcamalarını incelemiştir. KARACA, NAİMOĞLU ve SAHABİ, çevresel adaletsizliğin kapsamı ortaya koymuş, nedenlerini araştırmış ve ortadan kaldırılması için yenilenebilir enerjinin önemi vurgulayarak politika önerileri yapmıştır. COŞKUN, Adana-Mersin özelinde yatırım teşviklerinin etkinliğinin artırılması için gerek yatırım teşviklerinin geneline gerekse yeni yatırım teşvik sistemi özeline yönelik çeşitli öneriler sunmuştur.

TAŞDEMİR ve KARADAŞ, yoksulluk kavramı ve yoksulluğun ölçülmesinde kullanılan yöntemlerin neler olduğu hakkında bilgi vermiştir. ÖZTANIR, genel olarak menkul kıymet borsalarında yabancı yatırımcı varlığının değişiminin nedenlerini yapılan araştırmalardan örneklerle teorik çerçevede ayrıntılı olarak tartışmıştır. ÇAMURDAN, bir ulusal paranın olması gerekenden fazla değerlendirilmesinin ödemeler bilançosuna etkilerini tartışmıştır. AYVACIK, finans sektöründe yapay zekâ konusunu ele almıştır. GENİŞ, 2. Dünya savaşıdan sonraki pazarlama ve küresel pazarlama stratejilerine yönelik uluslararası ekonomi-politik görüş çerçevesinde kuramsal katkılar sunmuştur. KAYA, toplumsal cinsiyet kavramına arkeolojik bir bakış getirmiştir. YAVAN, Birleşik Krallık'taki sosyal konut anlayışını incelemiş ve geçmişten günümüze sosyal konut politikalarının değişimi üzerinde durmuştur. ERASA AKÇA, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin beraberinde getirdiği bütçe hakkının mevcut durumuna dair bilgiler vermiştir. SAMANCI, Türkiye'de çevre kirliliğini önleme konusunda yeşil vergi uygulamaların rolü ve bu konuda meydana gelen güncel gelişmeleri incelemiştir. YILMAZ, Avrupa Birliği'nde yüksek denetim kurumlarının gelişimi ve mali denetim konusunu irdelemiştir.

ESENER, yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arası ilişki özelinde ve mali paylaşım düzeyinde, yerel veya geliri yerele bırakılmış vergileri teoride ve uygulamada betimsel analiz yöntemleriyle incelemiştir. BAKICI, Türkiye'de yerel yönetimlerin çevre koruma harcamaları ile çevre kirliliğini önlemeye ve yasalardan kaynaklanan sorumlulukları yerine getirmeye ne denli önem verdikleri tespit edilmeye çalışmıştır. YILMAZ ve DİRİCAN, mali sürdürülebilirliği ekonomik göstergeler yöntemi çerçevesinde karşılaştırmalı olarak ortaya koymayı amaçlamışlardır. KÜÇÜKAYCAN, program bütçenin kamuda stratejik yönetim anlayışına etkilerini ortaya koymuştur. KAHRİMAN ve CURA, teşvik sistemi etkinliğinin nasıl olması gerektiğini tartışmıştır. FAKİRULLAHOĞLU, Transfer Fiyatlandırması yolu ile örtülü kazanç dağıtımını kanun maddeleri ile özetlemiştir. İNNECİ, Türkiye'nin gümrük birliği

sürecini ortaya koymuştur. ÇAKIR, küresel çevre sorunlarına çözüm arayışları bağlamında mali enstrümanların etkinliğine yönelik bir inceleme sunmuştur. KÜÇÜKAYCAN, Covid-19 ile mücadeledeki kamu kaynaklarının kullanımında hesap verebilirliği ele almıştır. YEGEN, “Fiil Ayrılığı” uygulamasını, ceza hukuku teorileri ve cezaların caydırıcılığı ilkesi çerçevesinde değerlendirmiş olup söz konusu uygulamanın genel usulsüzlük kabahatine kesilecek ceza miktarı üzerindeki etkisine vurgu yapmak suretiyle konu teorik açıdan ele almıştır. BAKICI, Türkiye’de taşınmaz kültür varlıklarının korunmasında yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının bütçe harcamalarının değerlendirmesini İzmir ili özelinde incelemiştir. Finans ve ekonomi alanındaki gelişmelerin teorik olarak incelendiği bu kitap, Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi, Aksaray Üniversitesi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, Bandırma Onyedli Eylül Üniversitesi, Başkent Üniversitesi, Bayburt Üniversitesi, Bingöl Üniversitesi, Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Giresun Üniversitesi, Hakkari Üniversitesi, Kayseri Üniversitesi, Kocaeli Üniversitesi, Manisa Celal Bayar Üniversitesi, Mersin Üniversitesi, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, Pamukkale Üniversitesi, Siirt Üniversitesi, Sivas Cumhuriyet Üniversitesi, Uşak Üniversitesi ve Yozgat Bozok Üniversitesi olmak üzere 24 farklı üniversiteden 32 farklı yazarın katkılarıyla hazırlanmıştır.

Doç.Dr. Şahin KARABULUT

Çalışmaya Yazar Olarak Katkı Sağlayan Bilim İnsanları

Prof.Dr.	Burak ÇAMURDAN	Siirt Üniversitesi
Doç.Dr.	Ahmet Emre BİBER	Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Doç.Dr.	Baki YEGEN	Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi
Doç.Dr.	Erhan ÖRUÇ	Kocaeli Üniversitesi
Doç.Dr.	Hamza KAHRİMAN	Aydın Adnan Menderes Üniversitesi
Doç.Dr.	Nuran COŞKUN	Mersin Üniversitesi
Doç.Dr.	Selçuk Çağrı ESENER	Bandırma Onyedil Eylül Üniversitesi
Doç.Dr.	Serkan CURA	Manisa Celal Bayar Üniversitesi
Doç.Dr.	Sibel ÇAŞKURLU	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Dr.Öğr.Üye.	Dahi Zeynel BAKICI	Dokuz Eylül Üniversitesi
Dr.Öğr.Üye.	Durdane KÜÇÜKAYCAN	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Dr.Öğr.Üye.	Hacı Ahmet KARADAŞ	Sivas Cumhuriyet Üniversitesi
Dr.Öğr.Üye.	İrem ERASA AKÇA	Hakkari Üniversitesi
Dr.Öğr.Üye.	Mehmet Ali GENİŞ	Giresun Üniversitesi
Dr.Öğr.Üye.	Muhammed SAMANCI	Yozgat Bozok Üniversitesi
Dr.Öğr.Üye.	Neslihan YILMAZ	Uşak Üniversitesi
Dr.Öğr.Üye.	Selma BÜYÜKKANTARCI TOLGAY	Kayseri Üniversitesi
Dr.Öğr.Üye.	Sercan YAVAN	Aydın Adnan Menderes Üniversitesi
Öğr.Gör.Dr.	Ahmet İNNECİ	Pamukkale Üniversitesi
Öğr.Gör.Dr.	Ferhan ÇAKIR	Pamukkale Üniversitesi
Öğr.Gör.Dr.	Zeynep FAKİRULLAHOĞLU	Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi
Arş.Gör.Dr.	Eda AYVACIK	Bayburt Üniversitesi
Dr.	Ahmet Melik SAHABİ	Bingöl Üniversitesi
Dr.	Banu ERKÖK	Başkent Üniversitesi
Dr.	Kerem ÖZEN	

Dr.	Mustafa NAİMOĞLU	Bingöl Üniversitesi
Dr.	Yunus Emre KARACA	Bingöl Üniversitesi
Arş.Gör.	Büşra YILMAZ	Aksaray Üniversitesi
Arş.Gör.	Harun KAYA	Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi
Arş.Gör.	Hüseyin DİRİCAN	Aksaray Üniversitesi
Arş.Gör.	İsmail ÖZTANIR	Aydın Adnan Menderes Üniversitesi
	Destegül TAŞDEMİR	Sivas Cumhuriyet Üniversitesi

Yazarlar unvanları dikkate alınarak isimlerine göre alfabetik olarak sıralanmıştır.

"Bu kitapta yer alan bölümlerde kullanılan kaynakların, görüşlerin, bulguların, sonuçların, tablo, şekil, resim ve her türlü içeriğin sorumluluğu yazar veya yazarlarına ait olup ulusal ve uluslararası telif haklarına konu olabilecek mali ve hukuki sorumluluk da yazarlara aittir."

İÇİNDEKİLER

2022 Küresel Gıda Krizi ve Gıda Güvenliği Meselesi: Çin, Rusya ve Türkiye Örneği	1
<i>Sibel ÇAŞKURLU</i>	
Finansal Teknolojilerin Finansal Güvenliğe Olası Etkileri: Çeşitli Riskler ve Tehditler	23
<i>Ahmet Emre BİBER</i>	
Milli Gelir, Gelir Dağılımı ve Çocuk Yoksulluğu: Türkiye Üzerine Değerlendirme	37
<i>Erhan ÖRUÇ</i>	
Doğrudan Yabancı Yatırımların Çevre Politikalarına Etkisi: Teorik bir Analiz.....	51
<i>Selma BÜYÜKKANTARCI TOLGAY</i>	
Uluslararası Ticaret ve Yatırımlarda Kur Riskinden Korunma Yöntemleri	63
<i>Banu ERKÖK</i>	
OECD Ülkelerinde Covid-19 Döneminde Meydana Gelen Sağlık Harcamalarına Genel Bir Bakış	75
<i>Kerem ÖZEN</i>	
Çevresel Adaletsizlik ve Yenilenebilir Enerji İlişkisi.....	83
<i>Yunus Emre KARACA, Mustafa NAİMOĞLU, Ahmet Melik SAHABİ</i>	
Yeni Yatırım Teşvik Sisteminin Ürün Uzayı Çerçevesinden Değerlendirilmesi ve Adana- Mersin Örneği Üzerinden Öneriler	103
<i>Nuran COŞKUN</i>	
Türkiye ve Dünyada Yoksulluğun Seyri ve Karşılaştırmalı Analizi	119
<i>Destegül TAŞDEMİR, Hacı Ahmet KARADAŞ</i>	
Menkul Kıymet Borsalarında Yabancı Yatırımcı Varlığının Değişimini Etkileyen Faktörlerin Ülkeler Arası Karşılaştırmalı Teorik Analizi	135
<i>İsmail ÖZTANIR</i>	
Bir Ulusal Paranın Olması Gerekenden Fazla Değerlenmesinin Ödemeler Bilançosuna Yansıması! Türkiye'deki Gerçekleşimi	145
<i>Burak ÇAMURDAN</i>	
Finans Sektöründe Yapay Zekâ.....	157
<i>Eda AYVACIK</i>	

Küresel Pazarlama Stratejilerinin Uluslararası Politik Ekonomisine Doğru	171
<i>Mehmet Ali GENİŞ</i>	
Toplumsal Cinsiyet Kavramına Arkeolojik Bir Bakış: Cinsiyet Farkının Ekonomi Politikası	187
<i>Harun KAYA</i>	
Birleşik Krallık'ta Sosyal Konut Anlayışının Gelişimi ve Sosyal Konutlara Uygulanan Yatak Odası Vergisi.....	195
<i>Sercan YAVAN</i>	
Geçmişten Günümüze Bütçe Hakkı Kapsam ve Algısı.....	215
<i>İrem ERASA AKÇA</i>	
Türkiye'de Yeşil Vergileme Çabalarının Değerlendirilmesi.....	227
<i>Muhammed SAMANCI</i>	
Avrupa Birliği'nde Yüksek Denetim Kurumlarının Gelişimi ve Mali Denetim	239
<i>Neslihan YILMAZ</i>	
Türkiye ve Seçilmiş OECD Üyesi Ülkelerde Yerel Yönetim Vergi Gelirlerinin Toplam Vergi Gelirleri ve Ekonomik Büyüme ile Etkileşimi: 1995-2020 Dönemi Üzerine Bir Değerlendirme.....	251
<i>Selçuk Çağrı ESENER</i>	
Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Çevre Koruma Harcamalarının Analizi	273
<i>Dahi Zeynel BAKICI</i>	
Mali Sürdürülebilirlik: Ekonomik Göstergeler Temelinde E7 Ülkeleri	285
<i>Büşra YILMAZ, Hüseyin DİRİCAN</i>	
Program Bütçenin Kamuda Stratejik Yönetim Anlayışına Etkileri	299
<i>Durdane KÜÇÜKAYCAN</i>	
Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Teşviklerinin Tasarlanmasında Dikkat Edilmesi Gereken Hususlara Dair Bir Değerlendirme	313
<i>Hamza KAHRİMAN, Serkan CURA</i>	
Transfer Fiyatlandırması Yolu ile Örtülü Kazanç Dağıtımı	323
<i>Zeynep FAKİRULLAHOĞLU</i>	
Türkiye'nin Gümrük Birliği Serüveni ve Gümrük Birliği'nin Geleceği Üzerine Düşünceler.....	331
<i>Ahmet İNNECİ</i>	
Çevre Politikasına Yönelik Mali Uygulamalar.....	339
<i>Ferhan ÇAKIR</i>	

**Covid-19 ile Mücadeledeki Kamu Kaynaklarının Kullanımında
Hesap Verebilirlik Düzeyi: Türkiye Açısından Değerlendirme.....351**
Durdane KÜÇÜKAYCAN

**Genel Usulsüzlük Kabahatinde Cezaların Caydırıcılığını
Azaltan Bir Uygulama Olarak Fiil Ayrılığı 367**
Baki YEGEN

**Türkiye’de Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasında Yatırım İzleme ve
Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) Bütçe Harcamalarının
Değerlendirilmesi: İzmir İl Örneği.....381**
Dahi Zeynel BAKICI

PROGRAM BÜTÇENİN KAMUDA STRATEJİK YÖNETİM ANLAYIŞINA ETKİLERİ¹

Durdane KÜÇÜKAYCAN²

1. GİRİŞ

Bütçelemeye örgütün yöneticilerin ve çalışanların çaba ve motivasyonun stratejik amaç ve hedeflere doğru bir şekilde yönlendirilmesini sağlamaktadır. Örgütün finansal kaynakları bütçe ile niteliksel misyon beyanı ve kurumsal stratejileri eylem planlarına çevrilmiştir. Kamu yönetiminde kurumların stratejik planlarında yer alan vizyon, misyon ve hedeflerini gerçekleştirmeleri için sınırlı miktarda mali kaynağı bulunmaktadır. Bütçenin amacı, plandaki amaç ve hedefleri ulaşabilmek için kamusal kaynakları yönlendirmektir. Stratejik yönetimin önemli bir parçası olan stratejik plan ve bütçe arasında güçlü bir bağ kurulmalıdır. Kamu mali yönetiminde kullanılan bütçe sistemleri, bu bağın kuvvetlenmesi açısından oldukça önemlidir. Ülkelerin kamu mali yönetim ve bütçe sistemlerinin ulusal ve uluslararası alanda yaşanan gelişmeler doğrultusunda şekillendirilmesi ihtiyacı geçmişten günümüze hep var olmuştur. Bu durum zaman zaman bütçe sistemi reformlarını gündeme getirmiştir.

Türk kamu mali yönetiminde 2008 yılından itibaren genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde performans esaslı bütçeleme sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Bu bütçeleme sistemiyle kamusal amaç ve hedeflerle kullanılan kaynaklar arasındaki ilişkiyi göstererek mali saydamlığa ve hesap verebilirliğe hizmet eden yönetsel sorumluluğa dayalı bir bütçeleme ve raporlama mekanizması oluşturulmaya çalışılmıştır. Türkiye’de 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Modeline geçilmesiyle hükümet sisteminde değişim yaşanmıştır. Türk kamu mali yönetim sisteminde köklü bir değişim süreci geçirmiştir. 2021 yılında merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde performans esaslı program bütçe sistemi kullanılmaya başlanmıştır.

Bu çalışmanın amacı performans esaslı program bütçe sisteminin kamu mali yönetiminde stratejik yönetim anlayışına etkilerini Türkiye açısından değerlendirmektir. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Öncelikle Türk kamu mali yönetiminde performans esaslı program bütçeleme sistemine geçiş çalışmaları anlatılmıştır. Devamında kamu mali yönetimindeki stratejik yönetim anlayışı üzerinde durulmuştur. Son olarak performans esaslı program bütçeleme sistemine geçişin Türk kamu mali yönetimindeki stratejik yönetim anlayışına katkısı değerlendirilmiştir.

¹ 27.02.2022 tarihinde gerçekleştirilen Uluslararası İktisat Kongresinde sunulan bildiri revize edilerek hazırlanmıştır.

² Dr, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, durdane@ogu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-5515-2616.

2. PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİNDEN PROGRAM BÜTÇELEME SİSTEMİNE GEÇİŞ

Geleneksel (klasik) bütçelemelerde kamusal kaynaklar ile ihtiyaçlar arasındaki mali, iktisadi ve siyasi dengeyi göstermesi açısından kamu bütçeleri kamunun harcama ve gelirlerinin ayrıntılı bir listesi olarak da kamu hizmetlerini gösteren bir sipariş listesi olarak kabul edilmektedir. Bütçesel kararlarda akılcı (rasyonel) davranmayı gerektirmesi dolayısıyla çağdaş (modern) bütçeleme sistemleri (performans bütçe, program bütçe, planlama ve programlama bütçeleme, sıfır esaslı bütçeleme ile performans esaslı bütçeleme sistemi) ortaya çıkmıştır (Demirbaş, 2022: 151-152). Günümüzde kamu bütçelerinden beklenen işlevleri yerine getirmeye çalışan en son bütçe sistemlerinden birisi performans esaslı bütçeleme sistemidir.

Performans esaslı bütçeleme öncülüğü, Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) federal hükümet düzeyinde 1940'ların sonlarında ve 1950'lerin başlarında başlatılan girdi odaklı bir hükümet yönetiminden “performans bütçeleme” olarak adlandırılan verimliliği ve etkinliği artırmayı amaçlayan reforma dayanmaktadır. Hoover Komisyonu'nu tarafından sunulan bu reform mali baskılardan kaynaklanmamıştır. Amaç ABD'de federal ve eyalet hükümetlerinin gelecekteki üretkenlik artışı için altyapıyı hazırlamak olmuştur. 2. Dünya savaşı sonrasında yürürlükte olan gelir vergisi ve yeni uygulanacak genel satış vergileriyle gelir bolluğu yaşayan ve büyük ölçekli inşaatlarla meşgul olan ABD'de, Hoover Komisyonu'nun reform tavsiyeleri beklemede kalmıştır. Bununla birlikte, performans bütçeleme filizleri atılmıştır. Çünkü bu tür reform girişimleri, halkın zihnine idari ve yönetsel hesap verebilirlik tohumlarını ekmıştır (Hou vd., 2011: 371).

1970'lerin sonlarında Refah devleti anlayışından, o günlerin moda sözcüğü stagflasyon ve üretime dayalı hizmet odaklı hale dönüşen bir ulusal ekonomi ile Amerikan halkı bu eski temayı daha fazla kabul etmeye başlamıştır. Ronald Reagan daha küçük hükümet, deregülasyon ve uzun süredir devam eden liberal maliye politikalarının tersine çevrilmesi için baskı yapmıştır. On yıl sonra, David Osborne ve Ted Gaebler (1992), kamu sektörünü dönüştürmek için girişimci bir ruh kullanarak hükümet faaliyetlerine doğrudan bir piyasa yaklaşımı uygulamıştır. Bill Clinton yönetimi, Ulusal Performans İncelemesi (1993) programını benimseyerek bu eğilimden yararlanmıştır. Clinton yönetiminin iki yılında, “performans” o günün koşullarında zamanın ruhu haline gelmiştir. Başkan Yardımcısı Al Gore'un liderliğinde, Ulusal Performans İncelemesi, düşük verimlilik, israf ve zayıf maliyete yanıt olarak yaygın bir şekilde lanse edilmiştir. Böylece 1950'lerde filizlenen performans bütçeleme, performans esaslı bütçeleme olarak yeniden canlandırılmıştır (Hou vd., 2011: 371).

Performansa esaslı bütçeleme, hükümetin kaynakları nasıl tahsis ettiği ile hizmet sağlayıcılar tarafından üretilen fiili çıktılar veya sonuçlar arasında daha güçlü bir bağlantı kurmak için bütçeleme ilgili aşamalarında finansal olmayan performans göstergelerinin geliştirilmesini ve entegrasyonunu içermektedir (Nielsen ve Baekgaard, 2013: 547). Performans bilgisinin bütçe kararlarıyla ilişkilendirilmesinin, karar vericilerin yüksek performanslıları ödüllendirdiği ve düşük performanslıları cezalandırdığı, sonuçta kaynakları farklı programlar ve kuruluşlar tarafından katma değere göre tahsis ettiği performansa dayalı bir bütçeleme sistemi oluşturduğu ileri sürülmektedir (Nielsen ve Baekgaard, 2013: 545).

Günümüzde kamu mali yönetiminde performans ölçüm uygulamaları dünyada yaygınlaşmıştır. Birçok ülkelerde farklı hükümet düzeylerinde kamu yönetimini hesap verebilir kılmak için artan sayıda girişim gerçekleştirilmiştir. Bu reformların arkasındaki mantık, hükümetlerin, toplanan vergilerin karşılığının verimli ve etkin bir şekilde harcanmasını sağlamak için, bunlarla elde edilenleri hesaba katarak harcamalarını gerekçelendirmesi gerektiğidir. Bunu yapmak için kamu idaresi, hizmetlerinin etkisi hakkında bilgi toplamalı ve rapor etmelidir. Ancak yalnızca veri toplamak otomatik olarak iyileştirmelere yol açmaz. Bu nedenle uygulayıcılar ve araştırmacılar, rapor edildikten ve değerlendirildikten sonra performans bilgilerine ne olduğunu anlamının gerekli olduğunu beyan etmişlerdir. Performans odaklı reformlar ancak günlük karar alma süreçlerinde performans bilgisi kullanılırsa başarılı olarak değerlendirilebilir. Kamu yöneticileri bu bilgiyi bilinçli olarak kullandıklarında, yalnızca veri üretiminin resmi rutinlerine uygunluk göstermekle kalmaz, aynı zamanda daha bilinçli kararlar alabilmek için kamu yönetiminin çalışmaları hakkında daha sistematik geri bildirim ihtiyacı duyulduğuna dair orijinal reform fikrini de benimsemeleri gerekmektedir (Kroll, 2015: 459-460).

Dünyada yeni kamu yönetimi anlayışıyla beraber performans esaslı bütçeleme sistemi, modern bütçeleme sistemleri arasında yer alarak kamu mali yönetiminde mali saydamlığı ve hesap verebilirliğini gösteren bir bütçeleme sistemi olarak kabul edilmiştir. Türk kamu mali yönetiminde 2003 yılında yasalaşan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda (KMYKK) ile performans esaslı bütçe sistemiyle geçilmiştir. Kamu mali yönetimini yeniden şekillendiren bu yeni bütçeleme sistemi; stratejik planlamayı temel alan performans esaslı bütçeleme sistemidir. Bu bütçeleme sistemin unsurlarını; stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu oluşturmaktadır. Ulusal düzeyde hazırlanan üst politika belgelerinde gösterilen hedef ve öncelikler ile uyumlu olarak kamu idareleri beş yıllık stratejik planlarını hazırlamaları gerekmektedir.

Stratejik planlar ve bütçeler arasındaki ilişkiyi kurmak için her bir kamu idaresi yıllık performans programları hazırlanarak stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerin yıllık maliyetlendirilmesini yapmaktadır. Performans programlarının uygulama sonuçlarını faaliyet raporları ile idareler tarafından açıklayarak kamuoyu ile paylaşmaktadır. Kamu mali yönetimi için performans esaslı bütçeleme sistemiyle kamu kaynaklarının daha etkili kullanımı ile saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerini esas alan, kamu idarelerinde performans dayalı bir bütçeleme ve raporlama mekanizması oluşturulmaya çalışılmıştır. Fakat ülkemizde kamu mali yönetiminde üst politika belgeleriyle (makro belgeler olarak bilinen kalkınma planı, orta vadeli program ve cumhurbaşkanı yıllık programı vb.) kamu idarelerinin stratejik planları ve performans programları (kamu kurumları düzeyinde hazırlanan mikro belgeler) arasındaki ilişkide istenilen başarı elde edilememiştir (Küçükaycan, 2020: 29-30). Çünkü performans bütçe sistemini yönetmek için karmaşık bir organizasyonel çalışma gerekmektedir. Hem ulusal düzeyde harcamaları kontrol etme ve önceliklendirme makro görevinin hem de bölüm ve program düzeylerinde “paranın karşılığını” iyileştirme mikro görevinin tam anlamıyla birleştirilmesiyle arzulanan başarı yakalanabilir (Ho, 2018: 755).

Türkiye’de kurum kültürünün daha çok üst yöneticilerin kararlarına göre oluşturulması ve kurumsal yönetim anlayışının süreklilik arz etmemesi nedenleriyle bütçe sisteminin geleneksel yapıdan uzaklaşmasını zorlaştırmaktadır. Ayrıca kurumlar tarafından hazırlanan

stratejik planların amaç ve hedeflerinin iyi oluşturulamaması, söz konusu planların teknik bilgi ve donanıma sahip olmayan kişi veya idari birimler tarafından hazırlanması, performans göstergelerinin ölçme ve değerlendirmeye uygun olarak belirlenmemesi performans esaslı bütçe sisteminin başarısının arzulanan derecede olmasına imkân vermemiştir. Diğer taraftan kamu kurum bütçe ödeneklerinin sınırlı olması sebebiyle harcamaların geleneksel yöntemlerle devam ettirilmesine neden olduğu için stratejik önceliklere göre harcama yapılmasını engellemektedir. Bu bağlamda 2006 yılından itibaren uygulamakta olan performans esaslı bütçe sistemi, bazı yapısal sorunlar ile kurumsal kültüre bağlı eksiklikler nedeniyle arzulanan başarıyı gösterememiştir. 2012 yılından itibaren kamuda bütçe sisteminin güçlendirilmesi için yeni çalışmalar başlatılmış ve program bütçe modelinin geliştirilmesi yönündeki görüşler neticesinde “Performans Esaslı Program Bütçe Sistemi” modelinin uygulamaya geçirilmesi için çalışmalar başlatılmıştır. 2021 yılında merkezi yönetim bütçesinde yer alan kamu idarelerinde uygulamaya koyulan bu yeni sistem ile programlar bazında hizmet ve harcamaların yapılması, sonuçların ise performans kriterlerine göre belirlenmesi amaçlanmıştır (Yavuz, Özgül ve Susam 2021:135).

2.1.Türk Kamu Yönetiminde Performans Esaslı Program Bütçeleme Sistemi

Performans bütçeleme, performansı iyileştirmek amacıyla finansmanı sonuçlara (çıktılara ve/veya sonuçlara) bağlamak için performans bilgilerini kullanan kamu sektörü finansman mekanizmalarını ifade etmektedir. Geleneksel olarak subjektif ve politik bir karar verme sürecine bir miktar rasyonalite kazandırmayı amaçlamaktadır. Üç ana argüman performans bütçelemenin tanıtılmasını desteklemektedir. İlk olarak, politika yapıcıların daha bilinçli seçimler yapmalarına ve kıt kaynakları en çok ihtiyaç duydukları yere yönlendirmelerine olanak tanıyan bilgi temeli sağlar. İkincisi, siyasi (yönetmel) hesap verebilirliği geliştirir. Üçüncüsü, kıt kamu fonları için birbirleriyle rekabet ettikleri için politika yapıcıların ajansların davranışlarında değişikliklere neden olabilecekleri bir araçtır (Marti, 2018, 313-314).

Performans bütçeleme yeni bir konu değildir, kamu mali yönetiminde 1950’ler öncesinde tartışılmıştır. 1960’ların ve 1970’lerin ‘Planlama-Programlama-Bütçeleme-Sistemi’ etiketi altında ve birkaç başkalaşım geçirmiştir. Performans bütçeleme ilk olarak 1950’lerin sonlarında önerilmiş olsa da, son yıllarda Yeni Kamu Yönetimi reformları kapsamında yeniden ilgi görmüştür. Kamu sektöründe performans ölçümü ve yönetimini güçlendirmeye yönelik yeni kamu yönetimi ile ilişkili çeşitli girişimler, performans bütçesiin tasarımı ve uygulanması için önemli bir itici güç olmuştur (Bleyen vd., 2017: 933). Bu bütçeleme sistemi, orta vadeli harcama planları ile birlikte modern kamu maliyesi yönetimi reformlarının temel setinin bir parçası olarak IMF ve OECD tarafından geniş çapta savunulmaktadır (Marti, 2018, 313-314).

OECD (2008) performans bütçelemeyi üç ana tipe ayırmaktadır: Sunumsal performans bütçeleme, Maliye Bakanlığı ile harcamacı birimler arasındaki müzakerelerde performans bilgilerinin geliştirilmesine ve kullanılmasına yönelik yaygın bir yaklaşımdır. Performans göstergeleri ile kaynak tahsisi arasında bir bağlantı beklentisi yoktur. Performans bilgileri, esas olarak hesap verebilirlik amaçları için ve bütçe müzakere sürecinin bir parçası olmanın dışında kullanılır. İkinci tür, performans (planlanan veya gerçekleşen) ile finansman arasında doğrudan veya mekanik bir bağlantının olmadığı performans dayalı bütçelemedir. Bu türde performans

bilgisi kullanıldığında planlama ve/veya hesap verme amaçlı olabilir. Üçüncü tip, elde edilen sonuçlara göre kaynakların tahsis edilmesini içeren doğrudan performans bütçelemedir.

Geleneksel olarak bütçeleme, hükümetlerin neye ne kadar harcayacağına karar verdiği, harcamaları mevcut gelirlerle sınırlayarak fazla harcamaların önüne geçilmesini sağlayan bir süreç olmuştur. Zamanla, kamu bütçeleri farklı roller üstlenmiştir: ekonomik ve sosyal çevredeki değişimler ve dönüşümlere göre hareket etmek, şeffaflık ve paydaşların katılımını sağlamak, kamu kaynaklarının kullanımının planlaması ile daha etkin kaynak tahsisini yapmak ve kontrol aracı olmak şeklinde sıralanabilir. Ayrıca bütçeler politik, ekonomik ve yönetsel hesap verebilirlik işlevleri yerine getirir. Politik işlevi; paydaşların tercihlerini ve güç konumlarını yansıttıkları için, hem geçmiş kararların ve pazarlıkların sonucunu hem de gelecekteki tartışmaların temelini temsil etmektedir. Ekonomik işlevi; ekonomiye kamu müdahalesinin sınırlarını ve ekonomik sistemdeki kaynakların yeniden dağıtılmasını sağlamaktadır. Sonuçların elde edilmesinden ve kamu kaynaklarının kullanımından yöneticileri sorumlu tutarak yönetim işlevini yerine getirmekle birlikte kamu kuruluşlarının dış hesap verebilirlik işlevini de yerine getirmektedir (Sicilia ve Steccolini, 2016: 908).

Bütçelemenin bu çok yönlü doğası, genel olarak siyaset bilimi, kamu yönetimi, muhasebe, psikoloji, yönetim ve organizasyon çalışmaları dâhil olmak üzere farklı disiplinler tarafından kalıcı bir ilgi konusu haline dönüşmüştür. Aynı zamanda bütçeleme, farklı rasyonelitenin, mantıkların, yetkinliklerin ve profesyonel kimliklerin etkileşim içinde olduğu bir arenadır. Bütçelemenin karmaşıklığı ve işlevlerinin çeşitliliği ve farklı aktörler, kültürler, profesyonel kimlikler ve disiplinlerin etkileşim alanı olması, muhtemelen bütçe belgeleri ve bütçeleme süreçleri tarafından benimsenen yaklaşım ve biçimlerin çeşitliliğini açıklamaktadır (Saliterer, Sicilia ve Steccolini, 2018: 141). Kamu bütçelemedeki yeni sistem arayışları her dönemin ihtiyaçları doğrultusunda şekillenmeye devam edeceği görülmektedir.

Bütçeleme sistemleri dönemsel ihtiyaçlara göre şekillenmekle beraber ülkelerin yönetim anlayışındaki farklılıklardan da etkilenmektedir. Bazı hükümetler performans bütçelemeyi bir karar verme aracı olarak kullanma becerisine sahipken, bazıları bunu yalnızca bir formalite olarak kullanmaktadır. Bu aracın bütçe sonuçları üzerinde herhangi bir önemli etkisini değerlendirmemenin nedenini değerlenmek gerekmektedir. Pek çok ülke kemer sıkma baskısıyla karşı karşıyaysa ve kurumlardan daha azıyla daha fazlasını yapmaları isteniyorsa, performans bütçelemesinin politika yapıcılar tarafından harcamaları rasyonelleştirmek için daha yaygın olarak kullanılmadığını tespit etmek şaşırtıcı görünmektedir. 1990'larda ve 2000'lerin başından bu yana performans bütçelemeye liderlerin yüksek ilgisinin birçok ülkede azaldığı da söylenebilir (Ho, 2018: 749).

Birkaç kurumsal ve örgütsel faktör ile bu durum açıklanabilir. İlk olarak, departman ve program seviyelerinde yapılan araştırmalar, performans bütçelemesinin uygulanmasının çok zor olduğunu ve kurumsal kapasite geliştirmek için önemli yatırımların yapılmasının gerekliliği tespit edilmiştir. Performansı ölçmek ve analiz etmek için personelin mevcudiyeti, personel yetkinliği ve ayrıca performans bilgilerini depolamak, analiz etmek ve yayınlamak için bilgi teknolojisi desteğinin yeterliliği, bütçe sürecinde performans bilgilerinin kullanımı üzerindeki temel kısıtlayıcılar olarak görülmüştür. Performans bilgilerinin doğru ve yeterli analizi

olmadan, politika yapımcıların ve yöneticilerin bu aracı uygun veya yararlı bulma olasılıkların da daha düşük olduğu tespit edilmiştir (Ho, 2018: 749).

1980’li yıllardan itibaren performans esaslı bütçe uygulamalarının ilk örneklerini ortaya koyan başta ABD olmak üzere Kanada, Avustralya, Fransa ve Hollanda gibi ülkeler de edindikleri tecrübeler ve uygulamalara ilişkin değerlendirmeler neticesinde bu bütçeleme sisteminde sorunlarını çözmeye yönelik yeni uygulamalar geliştirmiştir. Türk kamu mali yönetiminde mevcut sisteme entegre edilen performans esaslı program bütçe sistemi, performans esaslı bütçeye programların eklendiği bir yeni bir versiyon olarak görülebilir. Çünkü bu bütçeleme sisteminden beklenti; performans esaslı bütçeleme sisteminden edinilen deneyimler doğrultusunda sistem içerisinde tespit edilen sorunların çözülmesidir. Yeni sistemde performans bilgisi elde edilmekle birlikte üst politika belgeleri ve idareler tarafından hazırlanan stratejik planlar ve performans programları arasında ilişkinin bağının artırılması hedeflenmiştir (Küçükaycan, 2020: 27).

16 Ekim 2020 tarihinde çıkartılan 7254 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 5018 sayılı KMYKK’nun 9. Maddesinde değişiklik yapılmıştır. “*Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme*” başlığı; “*Stratejik planlama ve performans esaslı program bütçe*” olarak değiştirilmiştir. Ayrıca bu maddeye program bütçe ifadesi eklenmiştir. 9. Maddeye göre “*Kamu idareleri, program bütçeye uygun olarak yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, amaç, hedef ve performans göstergelerini içeren performans programı hazırlar.*” diye ifade edilmiştir. 9. maddenin devamında; “*Kamu idareleri bütçelerini, kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı programı, orta vadeli program, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı, stratejik planları ile program yapısına uyumlu şekilde ve performans esasına dayalı olarak hazırlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususlar Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir.*” ifadesiyle performans esaslı bütçeleme devam ettirildiği görülmektedir.

Türkiye’de 2018 yılında yeni hükümet sistemi olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Modeline geçilmesiyle kamu mali yönetim sisteminde değişimi gerektirmiştir. Bu yeni hükümet sisteminde yürütme organının başında Cumhurbaşkanının olmasıyla beraber Türkiye’de merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması görevi, 1982 Anayasası ve 5018 sayılı Kanun ile Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu bağlamda yeni sistemde bütçe sürecinin baş aktörü Cumhurbaşkanı olmuştur. Bütçe sürecinde Cumhurbaşkanı politika belirleme yetki ve görevi üstlenmiştir. Bakanlar da belirlenen politikaların uygulamaya geçirmesinden yönetsel açıdan Cumhurbaşkanına karşı sorumlu tutulmaktadır. Performans esaslı bütçe sistemine programların eklenmesiyle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini yönetsel olarak destekleyen bir bütçe sistemi oluşturulmuştur.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanan Program Bütçe Rehberinde (2019) program; “*Kamu idarelerinin temel görev ve sorumlulukları esas alınarak kaynak tahsis edilen, birbiriyle uyumlu ve anlamlı şekilde bir araya getirilmiş faaliyetler grubudur.*” olarak tanımlanmıştır. Aynı rehberde program amacı; “*Toplumsal beklenti ve ihtiyaçları karşılamak üzere üst politika belgelerinde belirlenen hedef ve öncelikler esas alınarak ulaşılmak istenen*

sonuçlardır.” olarak ifade edilmiştir. Bütçeleme sistemleri ülkelerin yönetim anlayışındaki farklılıklardan da etkilenmektedir. Performans esaslı program bütçe sistemi ile yeni yönetim sürecinde değişimi destekleyecek şekilde yönetsel bir bütünlük sağlanmaya çalışılmıştır. Üst politika belgeleri olan kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı programı, orta vadeli program, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ile kamu idarelerinin hazırladığı stratejik plan ve performans programı ile idarelerin bütçeleri arasında programlarla bağlantı kurulması hedeflenmiştir. Cumhurbaşkanlığı makamının 07/08/2019 tarihli ve 67 sayılı Olurları ekinde yer alan “Bütçe Hazırlık Sürecinde Kullanılacak Program ve Alt Programlar ile İlgili İdareler” ile “Koordinasyondan Sorumlu İdareler ile Programı Yürüten İdareler” listesine göre Program Sınıflandırması; Program, Alt Program ve Alt Programdan Sorumlu Kamu İdaresi şeklinde sınıflandırılmıştır. Performans esaslı bütçe sistemiyle beraber kamu idareleri stratejik planlarını, performans programlarını ve bütçelerini bu listede yer alan programlara göre yapmaları gerekmektedir.

3. KAMUDA STRATEJİK YÖNETİM SÜRECİ

Yönetim alanında 20. yüzyılın ikinci yarısında kullanılmaya başlanılan stratejik yönetim kavramı strateji ve yönetim sözcüklerinin biraya gelmesiyle oluşmuştur. Evrensel bir kavram olan yönetim örgütler için hayati bir öneme sahiptir. En küçüğünden (aile, işletme gibi), en büyüğüne (devlet, uluslararası örgütler gibi) kadar tüm örgütlerde geçerli ve gerekli bir işlev olan yönetim, örgütün sahip olduğu kaynakların örgütün amaçları başarması için kullanılmasıdır (Güçlü, 2003: 63-64). Askeri terminolojiden gelen strateji kavramı yönetim alanında da kullanılmaya başlanmıştır. Amaca ulaşmada izlenecek yol olarak ifade edilen strateji kavramı örgütlerin kapasitesini ve amaçlarını birbirine bağlamaktadır (Bryson ve George, 2020: 1). Bu bağlamda günümüzde strateji kavramı yönetim kavramının işlevliğini artırmaktadır. Stratejik yönetim günümüzde örgütlerin dış kaynaklı belirsiz, değişken ve oldukça riskli bir çevrede örgütlere belirli bir yön kazandıran bir süreçtir. Stratejilerin oluşturulmadığı örgütlerde kaynakların etkin ve verimli kullanılması beklenmemelidir.

Günümüzde kamu yönetiminde üretilen mal ve hizmetlerdeki ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik en öncelikli hedefler olarak görmektedirler. Bunu başarmak için de yeni anlayışlar geliştirilmeye çalışılmaktadır. Özel sektörde kullanılan ve başarılı olan yöntemler kamu kesimindeki örgütler tarafından örnek teşkil etmektedir. Bunların en başında stratejik yönetim anlayışı gelmektedir (Güçlü, 2003: 63-64). Kamudaki stratejik yönetim, özel sektördeki başarılı stratejik yönetim uygulamaların kamu sektörüne uyarlanmasıyla ortaya çıkan bir yönetim tarzıdır. Bu yönetim tarzında birbirinden bağımsız düşünölmeyecek aşağıdaki üç aşamalardan oluşmaktadır.

- Stratejik planlama
- Uygulama
- Değerlendirme/denetim

Stratejik planlamayla başlanılan sürece uygulamayla devam edilip sonuçların değerlendirildiği/denetlenmesiyle tamamlanmaktadır.

Günümüzde demokratikleşme eğilimi kamuda şeffaflık ve hesap verebilirlik zorunlu hale getirmiştir. Dolayısıyla kamuoyunun taleplerine karşılık olarak kamu kurum ve kuruluşları için şeffaflık ve hesap verebilirlik önem arz etmektedir. Stratejik yönetim yeni kamu yönetimi reformları kapsamında birçok kamu kuruluşunda gündeme gelmiştir. Fakat kamu yönetimine stratejik yönetimi dâhil etmek kolay değildir. Çünkü özel sektör teorilerinde yer alan büyüme, kâr ve rekabet avantajlarına dayanan stratejik yönetim anlayışı kamu sektörü için uygulama alanı her zaman mümkün olmamaktadır (Höglund vd., 2018: 823). Zaten Sobacı (2008: 118) stratejik yönetimin her derde deva, bütün sorunlara çözecek sihirli bir araç olarak görülmemesi gerekmesi birlikte kamu yönetimine fayda sağlayacağını da unutulmaması gerektiğini ifade etmiştir. Stratejik yönetim; kuruluşun yaşayabilirliğini, verimliliğini ve kamu değeri katma kabiliyetini sağlamak için gelecekteki bir yönü ve eylemleri planlamak için bir fırsatlar sunmaya yardımcı olmaktadır (Poister, 2010: 247).

3.1.Stratejik Yönetimin Bir Aşaması Olarak Stratejik Planlama

Kamu sektörü stratejik planlamasının tarihi kökleri çoğunlukla askeri alanda gerçekleşmiştir. Devlet işlerini yönetme sanatı anlamına gelen kamu stratejik planlaması, devlet gücünün kullanımını içermesi bakımından devlet yönetimini kapsamaktadır. 1960'lardan başlayarak, stratejik planlama kavramlarının, prosedürlerinin, araçlarının ve uygulamalarının gelişimi öncelikle kâr amaçlı sektörde meydana gelmiştir. Kamu sektörü stratejik planlaması, 1980'lerde ABD'nde ve daha sonra Birleşik Krallık, Yeni Zelanda, Avustralya ve Kanada gibi diğer ülkelerde ciddi bir başlangıç yapmıştır (Bryson, Edwards ve Van Slyke, 2018: 318).

Stratejik yönetim ve stratejik planlama terimleri genellikle karıştırılır ve birbirinin yerine kullanılır. Stratejik planlama “disiplinli bir girişim” olarak bir örgütün ne olduğunu ile ne yaptığını ve niçin yaptığını şekillendiren ve yönlendiren temel kararlar ve eylemler üretir (Bryson, 1988: 5). Stratejik planlama örgütün gelecek için elverişli bir konuma getirmek için kararları şimdiden uygulamaya odaklanır. Stratejik yönetim de stratejik planla aynı amaçları paylaşmaktadır. Fakat stratejik yönetim, genellikle stratejik planın bir uzantısı olarak tartışılmaktadır (Poister ve Streib, 1999: 309-310). Çünkü stratejik planlama; kaynak yönetimi, uygulama ve kontrol ile değerlendirmeyi kapsayan stratejik yönetimin temel bir unsurdur, ancak özü değildir.

Stratejik yönetim, "stratejik planlama sistemi" ile stratejik planlar ve bunların periyodik olarak güncellenmesi ve gelişmesi için bir süreç sağlamalıdır. Çevresel unsurlarını da kapsayan geniş bir kavram olarak stratejik yönetim örgütün uzun dönemli performansını belirleyen tüm yönetsel kararlar ve eylemler dizisidir. Kurumun stratejik vizyonu kurumsal olarak tüm organizasyon birimlerine yaymaya çalışan gelişmiş ve tutarlı bir stratejik düşünme biçimidir. Stratejik yönetim, stratejilerin uygulanması ve performansın ölçülmesinin yanı sıra sorunların tespit edilerek ortaya çıkarılması ve bu sorunlara stratejik uygulamalarla verilen cevapların izlenmesiyle ilgilidir (Poister ve Streib, 1999: 310).

Stratejik planlama, uzun vadeli düşünmeyi, hedef analizini ve değerlerin, hedeflerin ve önceliklerin öznel değerlendirmesini karıştırarak organizasyona bütünsel bir bakış açısı kazandıran stratejilerin formüle edilmesini içermektedir (Höglund vd., 2018: 824). Bozkurt (2018: 13) stratejik yönetim sürecinde iyi bir planlama olmadan başarılı bir uygulama olmayacağını, iyi bir değerlendirme/denetim sistemi olmadan da planlama ve uygulama

aşamalarındaki sorunlar tespit edilemeyerek geri besleme yoluyla hataların düzeltilmesi ve eksikliklerin giderilmesinin mümkün olmayacağını ifade etmiştir. Fakat 5018 sayılı KMYKK’nda Türk kamu mali yönetimi için “stratejik yönetim” olarak değil de “stratejik planlama” olarak düzenleme yapılmıştır. Bu durumu Bozkurt (2017: 129); bir bütün olarak stratejik yönetim anlayışının oluşmasında önemli bir engel olarak görmektedir. Çünkü stratejik planlama stratejik yönetimin hem önemli parçası hem de önemli bir aşamasıdır. Stratejik planların uygulanması ve uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi ve denetlenmesiyle süreç tamamlanmaktadır. Fakat kamu sektöründeki strateji çalışmaları, çoğunlukla stratejik planlama, formüle etme, uygulama, değerlendirme ve izleme süreçlerini ele alınarak yapılmaktadır (Höglund vd., 2018: 824).

Stratejik planlama, çağdaş organizasyonlarda yaygın olarak benimsenen bir yönetim yaklaşımıdır. Popülerliğinin altında yatan şey, kurumsal performans için olumlu sonuçları olan kamu ve özel kuruluşlarda başarılı bir uygulama olduğu varsayımıdır. Bununla birlikte, stratejik planlama, aşırı rasyonel olduğu ve stratejik düşünmeyi engellediği için eleştirilmiştir (George, Walker ve Monster, 2019: 810).

3.2.Kamu idarelerinde Stratejik Yönetim ve Bütçe İlişkisi

Kamu bütçeleme, modern bir yönetim aracıdır. Bütçeleme ile demokratik değerler arasındaki temel ilişki, vergi mükelleflerine ve seçmenlere karşı hesap verme sorumluluğu olan kamu görevlilerinin sorumlu tutmasına hizmet etmesiyle açıklanmaktadır. Bu durum seçmenlerin asil ve kamu görevlilerinin vekil olduğu siyasi hesap verebilirlik olarak bilinmektedir. Kamu bütçeleme, asil-vekil modeli altında bu siyasi hesap verebilirlik kavramı etrafında uygulandığı şeklinde anlaşılabilir. Bütçenin yürütme organınca hazırlanması vekilin maliyetler (girdiler) ve sonuçlar (çıktılar) ile ilgili ayrıntıları içeren bir görev listesi oluşturmasıdır.

Bütçenin yasama müzakeresi, onları temsilci olarak seçen seçmenler adına, görev listesinin incelenerek yasallığının ve uygulanabilirliğinin kontrol edilmesidir. Daha sonrasında gerçekleşen bütçenin yasal olarak onaylanması, temsilci ile bir sözleşmeye girmeyi temsil etmektedir. Onaylanmış bütçenin yürütmeyi çalıştırması, sözleşmeye bağlı hizmetleri sağlamak için sözleşmeden doğan yükümlülükleri uygulanmasıdır. Son olarak, mali yılın bitiminden sonra, yasama organı bütçeyi denetler ve yürütmenin performansını değerlendirmektedir. Vaat edilen hizmetlerin sözleşmede belirtilen zamanda, miktarda ve kalitede yerine getirilip/getirilmediği ve performans yöneltme hususunda temsilcinin verimli ve etkili bir şekilde çalışıp/çalışmadığına bakılmaktadır (Hou vd., 2011: 372). Stratejik yönetim, strateji oluşturma ve uygulamayı bütünleştiren ve tipik olarak stratejileri formüle etmek için stratejik planlamayı, stratejileri uygulama yollarını ve sürekli stratejik öğrenmeyi içeren kamu kuruluşları veya diğer kuruluşlar tarafından strateji oluşturmaya yönelik bir yaklaşımdır. Stratejik yönetim, kamu kuruluşlarının veya diğer kuruluşların önemli hedeflere ulaşmasına ve kamu değeri yaratmasına yardımcı olabilir (Bryson ve George, 2020: 1).

Stratejik yönetim de bütçenin, odak noktası olarak değil, sürecin bir unsuru olarak değerlendirilmesi gereken bir yönetim anlayışıdır. Bu yönetim anlayışında, bütçelerin geçmiş yılların rakamlarından hareketle hazırlanması yerine idarelerin vizyonu üzerine inşa edilmesini gerekmektedir. Kamu idareleri için stratejik planlama ile kurgulanmış gelecek, performans

esaslı bütçelemenin uygulanmasını sağlayarak girdi odaklı bütçeleden çıktı odaklı bütçelemeye geçiş imkânı verecektir. İdarelerden stratejik yönetim uygulamasında, kendi geleceklerini şekillendiren politikaları oluşturmaları ve bu politikaları kaynakları ile ilişkilendirerek bütçelerine yansıtabilmesi beklenmektedir. Bu bağlamda kamu kesimindeki kurumlar için stratejik planlama ve bütçeleme entegrasyonunun zorunlu kılınması, kamu hizmetlerinin daha verimli ve etkili bir şekilde sunulmasını amaçlamaktadır (Kenno vd., 2020: 1921). Fakat kamu kesimindeki kuruluşlarının yapısı ve paydaşların çokluğu nedeniyle stratejik yönetim süreci daha karmaşık hale gelmektedir. Bu durum kamuda taleplerin karmaşıklaşmasına ve veri toplamak ve raporlamak için aşırı bürokratik sistemlere ve süreçlere yol açabilmektedir (Williams ve Lewis, 2008: 655).

4. KAMUDA STRATEJİK YÖNETİM ARACI OLARAK PROGRAM BÜTÇE

Stratejik düşünmenin ve bu düşüncenin temelindeki felsefenin yaşama geçirildiği sistematik yaklaşım olarak stratejik yönetim, belli aşamaları içeren bir süreçtir.

Tablo 1. Stratejik Düşüncenin Geçirdiği Bilimsel Evreler

	Bilimsel Olmayan Yönetim Dönemi
1880	Bilimsel Yönetim Döneminin başlangıcı
1950	Planlama
1960	Uzun Vadeli Planlama
1965	Toplu Planlama
1970	Stratejik Planlama
1980	Stratejik Yönetim
1985	Stratejik Senaryolar
1990	Stratejik Görüş

Kaynak: (Güçlü, 2003: 72)

Kamudaki stratejik yönetim, özel sektördeki başarılı stratejik yönetim uygulamaların kamu sektörüne uyarlanmasıyla ortaya çıkan bir yönetim tarzıdır. Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere stratejik yönetim, stratejik planlamadan sonra gelişen bir aşama olmuştur. Kamuda stratejik yönetimin benimsenmesinde de kısmen geleneksel planlamanın bazılarını geçersiz kılan 1970'lerdeki çevresel türbülansa bir tepki ve kısmen de planlama, programlama ve bütçeleme sistemi (PPBS) gibi belirli yönetim modelleriyle ilgili hayal kırıklığına bir tepkinin ortaya çıkması neden olmuştur (Johnsen, 2015: 244).

Stratejik planlamanın kamu sektöründeki önemi 1980'lerden itibaren hızla artmıştır. Bu ivmenin yakalanmasında Yeni Kamu Yönetimi ve kamu kuruluşlarında özel sektör yönetim uygulamalarını teşvik eden yönetim reformları tarafından desteklenmesi bulunmaktadır. Stratejik planlamayı benimsemenin arkasındaki mantık, özel kuruluşların daha iyi performans göstermesine yardımcı olduysa, aynı şeyi kamu kuruluşları için de yapması gerektiği fikridir. Stratejik planlamanın kamu sektöründe yaygın bir şekilde yayıldığını görülmüştür. Ayrıca birçok kamu sektörü reform çabasının merkezinde stratejik planlamanın yer almıştır. Örnekler arasında Amerika Birleşik Devletleri'ndeki GPRA Modernizasyon Yasası, İngiltere ve Galler'deki En İyi Değer ve Flanders'daki Politika ve Yönetim Döngüsü sayılabilir. Bu reformlar ayrıca, stratejik planlamanın politika yapıcılar tarafından olumlu algılandığını ve kamu yönetiminin temel bir unsuru haline geldiğini göstermektedir (George, Walker ve Monster, 2019: 811).

Bütçeleme ve stratejik planlama, mali yönetimin temel yapı taşları olarak kabul edilmektedir (Kenno vd., 2020: 1919). Hükümetler için ana ekonomik politika belgesi olan bütçeler kamu yöneticileri için de önemli bir araçtır. Bütçeleme genellikle bir organizasyonun stratejik planlarının biçimsel ve sayısal (rakamsal) ifadesi olarak tanımlanır. Bütçeyle örgütün yöneticilerin ve çalışanların çaba ve motivasyonun stratejik amaç ve hedeflere doğru bir şekilde yönlendirilmesini sağlanmaktadır. Dolayısıyla bütçeyle niteliksel misyon beyanları ve kurumsal stratejileri eylem planlarına çevrilmiştir (Kenno vd., 2020: 1920). Stratejik plan ve bütçe, birçok kuruluşun etkin olması açısından temel faktörler arasında yer almaktadır. Kuruluşların, stratejik planlarında yer alan vizyon, misyon ve hedeflerini gerçekleştirmeleri için sınırlı miktarda finansal kaynağı bulunmaktadır. Bütçenin amacı, plandaki amaç ve hedefleri ulaşabilmek için kamusal kaynakları yönlendirmektir.

Bütçeleme ve stratejik planlama arasında önemli bir bağlantı bulunmaktadır. Stratejik hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını belirlemek ve değerlendirmek için bütçeleme kritik bir öneme sahiptir. Stratejik planlama sürecindeki başarısızlıklar, doğrudan bütçeleme sistemindeki zayıflıklara bağlanabilir. Ayrıca, strateji uygulaması, stratejik karar vermeyi desteklemek için etkili bütçelemeye bağlıdır (Kenno vd., 2020: 1921).

Kamudaki stratejik yönetim sürecinde iyi bir planlama olmadan başarılı bir uygulama olmayacağı öngörülerek stratejik planlama dayalı bir yönetim süreci bulunmaktadır. Fakat stratejik yönetimde iyi bir değerlendirme/denetim sistemi olmadan da planlama ve uygulama aşamalarındaki sorunlar tespit edilemeyerek geri bildirimler yoluyla hataların düzeltilmesi ve eksikliklerin giderilmesinin mümkün değildir. 2003’de yasalaşan 5018 sayılı KMYKK’nda Türk kamu mali yönetimi için “stratejik yönetim” olarak değil de “stratejik planlama” olarak düzenleme yapılmıştır. 2021 yılında merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde kullanılmaya başlanan performans esaslı program bütçe sistemi de stratejik planlamaya dayalı bir bütçe sistemidir. Bu durum bir bütün olarak stratejik yönetim anlayışının oluşmasında önemli bir engelin devam ettiğini göstermektedir. Stratejik planlama stratejik yönetimin önemli parçası ve aşamasıdır.

Stratejik yönetim süreci; birbirini destekleyen süreçleri (stratejik planların uygulanması ve uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi ve denetlenmesi) içerisinde barındırarak tamamlanması gereken bir yönetim sürecidir. Performans esaslı program bütçe sisteminde kamu idareleri cumhurbaşkanlığının hazırladığı programlara ve alt programlara bakarak stratejik planlama, uygulama, değerlendirme ve izleme süreçlerini gerçekleştirecekler. Eski bütçeleme sistemine göre performans esaslı program bütçe sistemiyle kamu idarelerinin stratejik planları, performans programları ve bütçeleri ile üst politika belgeleri arasında bağ kurulacaktır (Demirbaş, 2022: 164). Performans esaslı bütçe sistemine programların eklenmesiyle yönetsel olarak kamu idareleri arasında genel bir uyumun sağlanmasına katkı sağlamaktadır. Bu durum kamuda stratejik yönetim sürecini desteklemesi açısından son derece önem arz etmektedir.

Performans esaslı bütçe sistemiyle her bir kamu idaresinin yapacağı faaliyetleri belirleyecek şekilde program sınıflandırması (Program, Alt Program ve Alt Programdan Sorumlu Kamu İdaresi) yapıldığı için programlar bazında performans bilgisinin de oluşturulması imkânı bulunmaktadır. Eski bütçe sistemine göre kamuda performansın

değerlendirmesi için gerekli olan bu yeni yapı stratejik yönetim süreci için stratejik planlamanın uygulama, değerlendirme ve izleme süreçlerine destek sağlaması açısından önemlidir.

5. SONUÇ

Yeni kamu yönetimi dönemi ile birlikte kamu mali yönetiminde girdiye odaklanmadan sonuçlara odaklanmaya geçiş yaşanarak 'bilgi miktarında artışa ve bütçeleme ve yönetim amaçları için üretilen ve kullanılan bilgi türünde bir değişikliğe' yol açmıştır. Performans esaslı bütçeleme sistemi sonuçlar hakkında bilgi geliştirmek ve bu bilginin hem bütçeleme sürecinde hem de kaynak tahsisinde kullanılması üzerine tasarlanmıştır (Mauro, Cinquini ve Grossi, 2017: 911). Fakat performans bilgisi bütçe müzakerelerinde gündeme getirilmezse veya tahsis kararlarında bir girdi olarak kullanılmıyorsa, performans bilgisi üretmenin maliyetlerinin gerçekten faydalarından daha fazla olup olmadığı sorgulanmaya başlayabilir (Raudla, 2012: 1000).

Türk kamu mali yönetiminin Mali Anayasası olan 5018 sayılı KMYKK ile performans esaslı bütçeleme sistemine yönelik reform süreci 2003 yılında başlamıştır. 2018 yılında geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Modeline göre bütçe hazırlık ve uygulamasına ilişkin ve program bütçe sistemine yönelik değişiklikler yapılmıştır. 16 Ekim 2020 tarihinde çıkartılan 7254 sayılı Kanun ile birlikte 5018 sayılı Kanunda değişiklikler yapılarak performans esaslı program bütçeye geçilmiştir. Bütçeleme sürecine eklenen programlar kamuda yönetsel bir bütünlük sağlamakla beraber performans bilgisinin oluşması, değerlendirilmesi ve denetlenmesine de katkı sağlaması beklenmektedir. Çünkü kamuda stratejik yönetim süreci; stratejik planlama, uygulama ve değerlendirme/denetim olmak üzere birbirini izleyen ve tamamlayan üç önemli aşamadan oluşmaktadır. İlk olarak stratejik planlamayla başlanılan sürece uygulamayla devam edilip uygulama sonuçların değerlendirildiği/denetlenmesiyle tamamlanmaktadır. Fakat 5018 sayılı Kanun eskisi gibi halen stratejik yönetime dayalı değil stratejik planlamaya dayalıdır. Üretilen performans bilgisinin kamu idarelerinin bütçeleme sürecine ne kadar dâhil edileceği bilinmemektedir. Elde edilen deneyimlerle birlikte performans esaslı program bütçenin kamuda stratejik yönetim anlayışına etkileri zamanla daha iyi görülecektir.

KAYNAKÇA

- Bleyen, P., Klimovský, D., Bouckaert, G., & Reichard, C. (2017). Linking budgeting to results? Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model. *Public Management Review*, 19(7), 932-953.
- Bozkurt, P. (2018). Türk Kamu Yönetiminde İç Denetim Sistemi: Stratejik Yönetim Perspektifinden Bir Değerlendirme, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 109.
- Bozkurt, P. (2019). Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim ve Politığı: Bir Kamu Kurumu Örneğinde, *Gazi Kitabevi*, 2. Baskı, Ankara.
- Bryson, J.M. & Bert, G. (2020). Strategic Management in Public Administration. In *Oxford Encyclopedia of Public Administration*.

- Bryson, J.M., Edwards, L.H., & Van Slyke, D.M. (2018). Getting strategic about strategic planning research, *Public Management Review*, 20(3), 317-339.
- Demirbaş, T. (2022). “Kamu Mali Yönetiminde Bütçe Sistemindeki Değişim: Dün, Bugün, Yarın”, *Kamu Mali Yönetiminin Paradigması ve Gelişim Süreci: Türkiye Örneği*, Yayın Evi: Nobel Yayıncılık, Editör: Sakal, M., Akdemir, T., Şahin İpek, E.A., & Demirhan, H., Ankara.
- Ergen, Z. (2021). Performans esaslı bütçe sisteminden program bazlı performans bütçe sistemine geçiş: yeni bütçe sistemi ile hedeflenenler. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(1), 280-302.
- George, B.R., Walker, M., & Monster, J. 2019. Does Strategic Planning Improve Organizational Performance? A Meta-Analysis. *Public Administration Review* 79(6): 810-819.
- Güçlü, N. (2003). Stratejik Yönetim, *Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 23 (2).
- Ho, A. T. (2018). From performance budgeting to performance budget management: Theory and practice. *Public Administration Review*, 78, 748–758.
- Hou, Y., Lunsford, R. S., Sides, K. C., & Jones, K. A. (2011). State performance-based budgeting in boom and bust years: An analytical framework and survey of the states. *Public Administration Review*, 71(3), 370-388.
- Höglund, L., Holmgren Caicedo, M., Mårtensson, M. & Svärdesten, F. (2018). Strategic Management in the Public Sector: How Tools Enable and Constrain Strategy Making, *International Public Management Journal*, 21:5, 822-849.
- Johnsen, Å. (2015). Strategic management thinking and practice in the public sector: A strategic planning for all seasons?. *Financial Accountability & Management*, 31(3), 243-268.
- Kenno, S., Lau, M., Sainty, B. & Bryan, B. (2020). Budgeting, strategic planning and institutional diversity in higher education, *Studies in Higher Education*, 46:9, 1919-1933.
- Kroll, A. (2015). Drivers of Performance Information Use: Systematic Literature Review and Directions for Future Research, *Public Performance & Management Review*, 38:3, 459-486.
- Küçükaycan, D. (2020). Yönetimsel Hesap Verebilirlik Perspektifinden Kamuda Yönetim Aracı Olarak Türkiye’de Program Bütçe Sisteminin Değerlendirilmesi, *ETÜ Sentez İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Sayı: 2, ss. 21-36.
- Martí, C. (2018). Performance Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks: A Comparison in OECD Central Governments, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21:4, 313-331.
- Mauro, S.G., Cinquini, L. & Grossi, G. (2017). Insights into performance-based budgeting in the public sector: a literature review and a research agenda, *Public Management Review*, 19:7, 911-931.

- Nielsen, P. & Baekgaard, M. (2013). Performance information, blame avoidance, and politicians' attitudes to spending and reform: Evidence from an experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- OECD, (2008), *Performance Budgeting: A User's Guide* (Paris: OECD).
- Poister, T. H. (2010). "The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance." *Public Administration Review* 70(1):246–254.
- Poister, T. H., & Streib, G. D. (1999). Strategic management in the public sector: Concepts, models, and processes. *Public Productivity & Management Review*, 308-325.
- Raudla, R. (2012). The use of performance information in budgetary decision-making by legislators: Is Estonia any different?, *Public Administration*, 90(4), 1000-1015.
- Saliterer, I., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2018) *Public Budgets and Budgeting in Europe: State of the Art and Future Challenges*. In: Ongaro E., Van Thiel S. (eds) *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Palgrave Macmillan, London.
- Sicilia, M. & Steccolini, I. (2017). Public budgeting in search for an identity: state of the art and future challenges, *Public Management Review*, 19:7, 905-910.
- Sobacı, M. Z. (2008). Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 6 (1), 103- 119.
- TC. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019). Program Bütçe Rehberi (Program Sınıflandırması ve Performans Bilgisi). [file:///C:/Users/iibf/Downloads/programrehber%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/iibf/Downloads/programrehber%20(2).pdf). (Erişim: 01.10.2022).
- Williams, W., & Lewis, D. (2008) Strategic management tools and public sector management, *Public Management Review*, 10:5, 653-671.
- Yavuz, E., Özgül, H.B. & Susam, N. (2021). Türk Bütçe Sistemindeki Değişimler ve Performans Esaslı Program Bütçe Sistemine Geçiş. *Maliye Çalışmaları Dergisi*, (65) , 115-137.