

*Research article***Türk Kamu Yönetiminde planlama ve plan-bütçe ilişkisi**

Mahmut GÜLER

Trakya Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü  
mahmutguler@trakya.edu.tr, ORCID 0000-0002-7624-1746

Bilge Hakan AGUN

Trakya Üniversitesi, Maliye Bölümü  
bhakanagun@trakya.edu.tr, ORCID 0000-0003-1270-7698**Received date:** 19.12.2020 **Accepted date:** 26.12.2020**Suggested citation:** Güler, M., & Agun, B.H. (2020). Türk kamu yönetiminde planlama ve plan-bütçe ilişkisi [Planning and plan-budget relationship in Turkish Public Administration]. *Journal of Politics, Economy and Management* 3(2), 53-69.

**Öz:** Modern anlamda planlama 1917 Sovyetler Birliği deneyiminden sonra 1945’li yıllardan sonra Batılı ülkelerde de uygulanan yönetsel bir araç olmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren Türkiye’de de planlama çalışmaları başlamış ve Batı’dan farklı olarak Türkiye’de planlama sadece ekonomik faktörlerle değil sosyal yönleriyle ele alınmıştır. 1960 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı ile planlama kurumsal planlı kalkınma bu bağlamda yapılan beş yıllık kalkınma planları merkezi düzeyde hazırlanarak kamu kurumları için bağlayıcı özel sektör için yol gösterici olmuştur. 1980’den sonra devletin değişen yapısı planlama anlayışını da değiştirmiş ve planlar kurumsal düzeyde ele alınmıştır. Bununla birlikte beş yıllık planlar yapılmaya devam edilirken buna koşut olarak alt ölçekli planlar da oluşturulmuştur. Planlama hiyerarşisi içinde kurumsal düzeye kadar inen planların en önemli özelliği bütçe ile olan ilişkileri olmuştur. Yeni liberal devletin gereği olarak kamu kurumlarının planlarını bütçe ile birlikte ele alıp ona göre harcamalar oluşturulmasını öngörmüştür. Nitekim kurumsal düzeyde hazırlanan stratejik plan, kurumsal performansla birlikte ele alınmış bu bakımdan stratejik plan, performans programı ve faaliyetlerin tamamının bütçe ile ilişkilendirilmiş olması gerekmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Bütçe, performans, planlama, kamu yönetimi, stratejik plan**JEL Kodu:** R10, E12**Planning and plan-budget relationship in Turkish Public Administration**

**Abstract:** In the modern sense of the term, planning started with the experience of the Soviet Union in 1917 and became an administrative tool applied in Western countries after 1945. As for Turkey, planning activities have existed since the early years of the Republic and unlike the practice in the West, have been approached not only from an economic perspective but also from a social perspective. With the State Planning Organization established in 1960, planning, institutional planned development, and five-year development plans made in this context were prepared at the central level and became binding for public institutions and a guideline for the private sector. The changing structure of the state after 1980 caused also a change in the way planning was approached and plans were started to be handled at an institutional level. Moreover, while the five-year plans were continued, sub-scale plans were also prepared in parallel with this. The most important feature of the plans that descended to the institutional level within the planning hierarchy has been their relationship with the budget. As a requirement of the new liberal state, it was envisaged that public institutions should consider their plans together with the budget and create expenditures accordingly. The strategic plan prepared at the institutional level has been handled together with the institutional performance, and in this respect, it has become necessary that both the strategic plan, performance program, and all the related activities should be associated with the budget.

**Keywords:** Budget, performance, planning, public administration, strategic plan**JEL Code:** R10, E12

## 1. Giriş

Planlama kavramı, farklı disiplinlerin inceleme alanında yer bulan oldukça geniş bir kavramdır. Kentsel planlama, iktisadi planlama, yönetsel planlama gibi planlama çeşitleri, birçok disiplin arasında farklı süreçleri ifade eden anlamlara bürünmektedir. Bu kapsamda kamu yönetimi disiplini alanında planlamanın yönetsel boyutu ele alınmaktadır.

İlk devlet örgütlenmesinden itibaren planlama toplumsal yaşamın vazgeçilmez unsuru olmuştur. Küçük çaplı bir örgütten başlayarak devlet örgütlü yapısına kadar uzanan farklı tür ve farklı amaçlar için kullanılan planlama, aynı zamanda örgütün devamı ve hitap ettiği toplumsal kesime mal veya hizmet üretmek için gerekli bir yönetsel araçtır. 20. yüzyıldan itibaren devletlerin planlama çalışmaları daha bilimsel temelli ve teknik uzmanlık gerektiren bir çabaya dönüşmüş ve devletler bu doğrultuda planlama anlayışını hayata geçirmek için planlama örgütleri kurmaya başlamıştır.

Planlama, devletin yönetsel ve siyasal rejimine göre farklı türde yapılmaktadır. II. Dünya Savaşı'ndan sonra sosyalist devletlerde merkeziyetçi anlayışa göre planlar yapılırken, 1945 sonrası kapitalist devlette piyasa temelli ve esnek planlar yapılmıştır. Yine 1945 yılından itibaren az gelişmiş ülkelerin bu iki sistemin karması niteliğinde olan kalkınma planlılığı anlayışı çerçevesinde kalkınma anlayışlarını, plan temelli bir yapıda hazırladıkları görülmektedir.

Türkiye'de Cumhuriyet'in ilanından sonra öncelikle iki sanayi planı ve arkasından uzun vadeli çeşitli plan çalışmaları yapılmış olmakla birlikte planlama konusunda kapsamlı çalışmalar yapmak üzere Batılı ülkelerin uygulamalarına benzer şekilde bir planlama örgütü (Devlet Planlama Teşkilatı) kurulmuş ve ülke kalkınması plana bağlı kalınarak, orta ve uzun vadeli planlar hazırlanması suretiyle sağlanmaya çalışılmıştır.

1980'li yıllardan sonra refah devletinden yeni liberal devlete geçişle birlikte planlama anlayışı da değişime uğramıştır. Yeni liberal devlet modeli tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de işletme temelli, ürettiği mal ve hizmetlerde zarar etmeyen yeni kamu yönetimi anlayışını hayata geçirmiştir. Bu bağlamda yeni planlama anlayışı çerçevesinde ulusal planlardan başlayarak şirket ölçeğine kadar inen farklı plan türleri yapılmaya başlanmıştır. Artık kurumların stratejik planlama ile kuruluş amaçlarına göre belirleyecekleri amaç ve hedeflere yönelik faaliyetlerini orta veya uzun vadeli ve yine bu plan üzerinde gösterecekleri bütçelerle ortaya koymaları beklenmektedir. Stratejik plan kapsamında belirlenen amaç ve hedeflerin gerçekleşme düzeyleri ve bütçe ilişkileri, performans programları ve yine aynı kurumun faaliyet raporlarınınca denetleneceği bir yapıda olması beklenmektedir. Tüm kamu kurumları için bütçe plan ilişkisinin merkezi iktidar tarafından açıklanan orta vadeli mali planlar çerçevesinde sağlanacağı belirtilmiş ve bu yönde planlar yapılmaya başlanmıştır.

Bu çalışma kapsamında ilk olarak planlamanın kavramsal ve kuramsal boyutuna değinilmiş olup tarihsel süreç içerisinde Türkiye'nin planlama geçmişi incelenmiştir. Zaman içerisinde değişen devlet anlayışı, planlamanın yönünü de değiştirmiştir. Bu doğrultuda çalışmanın amacı, yeni liberal devlet ilkeleri çerçevesinde değişim sürecinde plan-bütçe ilişkisinin bir analizini yapmak olacaktır.

## 2. Kavramsal düzeyde planlama

Literatürde planlama kavramı için yapılan oldukça fazla sayıda tanım bulunmaktadır. Genel bir yaklaşımla planlama; *“üzerinde anlaşmaya varılmış bir veya birden çok amacı gerçekleştirmek için tasarlanmış önlemler bütünü”*dür (Mihçı, 2002, s. 151). Yılmaz (1999, s. 85) planlamayı *“önceden belirlenmiş hedeflerin gerçekleştirilmesine dönük olarak kaynakların harekete geçirilmesi ve etkin kullanılması suretiyle sonuç almaya yönelik, bilgi temeline sahip bir çaba”* olarak tanımlamaktadır. Sezen (1999, s. 10) ise planlamanın iki zaman (geçmiş ve bugün) boyutundaki bilgiler ile üçüncü bir zaman (gelecek) boyutuna müdahalede bulunma, bugünden yarına bir yön verme çabası olduğuna vurgu yapmaktadır. Görüldüğü üzere planlama, planı ortaya çıkarmak için girişilen tüm çaba ve süreci ifade etmektedir (Koçel, 2020, s. 176).

Planlama küçük bir örgütten başlayarak devletin örgütlenmesine kadar uzanan farklı ölçeklerde yapılabilmektedir. Fakat örgütün ölçeğine göre değişiklik gösterse de planlar kısa vadeli (bir yıla kadar) ve uzun vadeli (bir yıldan uzun) olarak hazırlanmaktadır. Tek kullanımlık planlar (program, bütçe, proje

vb.) olabileceği gibi sürekli olan (amaç, politika, stratejik plan gibi) planlar da mevcuttur (Mucuk, 2013, s. 137).

Planlama, uzun vadede ülke ekonomisinin önemli bir bölümünü etkileyecek kararlar alınacağı zaman başvurulması zorunlu olan bir yönetim aracıdır. Bu anlamda devlet müdahalesinin niteliği de planlama tanımı açısından önem kazanmaktadır (Çelebican, 1974, s. 587). Devlet amaçlarını gerçekleştirmek için iktisadi ilişkiler kurmakta ve bu iktisadi ilişkilere gerekirse doğrudan müdahale etmektedir. İktisadi ilişkiler kaçınılmaz olarak bütçe ile ilişkilidir. Dolayısıyla planlama, iktisadi hayatın işleyişine hâkim olan bir araçtır. Bu araç, toplumun hizmet beklentilerini ve ülkenin kalkınmasını bir düzen içinde çizilen yolda gerçekleştirecek niteliklere sahip olmalıdır (Hamitoğulları, 1966, s. 92). Bu bağlamda devletin planlama yapmasının birtakım faydaları vardır. Bunlar (Mucuk, 2013, s. 139);

- Yöneticilere uzun dönemli düşünme alışkanlıkları kazandırır.
- Sermaye ve kaynakların daha rasyonel kullanımına olanak sağlar.
- Emegün örgütlenmesi ve etkili kullanılmasına olanak sağlar.
- Denetim ve standartlar oluşturulmasına katkı sağlar.
- Yetki devrini kolaylaştırır.
- Ani değişimlere hazırlıklı olma imkânı verir.

### 3. Planlamaya kuramsal yaklaşım

Devletin plan yapma zorunluluğu yeni bir olgu değildir. Bu, devletin ilk ortaya çıkışından itibaren vardır ve devlet ilk olarak kendi kurumsal yapısını oluşturmak ve ikinci olarak kendisi ile birlikte toplumsal yaşamın devamlılığını sağlamak için planlar yapmıştır. Fakat gerçek anlamda bilimsel temellere dayanarak plan yapma süreci, 20. yüzyılda başlamıştır. 20. yüzyıldan itibaren planlama anlayışı, iktisadi kaynakları savurganlığa yol açmadan en rasyonel bir biçimde ekonomik, sosyal ve siyasal istikrarı sağlama, bunalımları besleyecek çelişkileri engelleme, ekonomik gelişmeyi en yüksek oranlarda devamlı olarak gerçekleştirebilme isteğinin bir aracı olmuştur (Hamitoğulları, 1979, s. 175). Planlamanın 20. yüzyıldan sonra kalkınma anlayışıyla birlikte ele alınması İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra başlamıştır. Bu tarihten sonra gelişmiş ülkeler ile gelişmemiş ülkeler arasındaki fark açılmaya başlamış, nüfus artmış ve geri kalmış ülkeler nüfus artışına paralel olarak kalkınmayı sağlayamamıştır. Bu açıdan planlama, ülkelerin ekonomik kalkınmasına yanıt verecek nitelikte bir uygulama aracı olarak uygulanmaya başlamış ve devletin ekonomik ve sosyal politika açısından ulaşılması istenilen amaçların gerçekleştirilmesi için kaynakların, belirlenen bu amaçlar çerçevesinde tahsisinin sağlanması süreci olarak varlığını sürdürmüştür (Kaya, 1961, s. 36-41). Bununla birlikte devletin planlama anlayışı, başlangıçta ekonominin niceliksel büyümesi konusu üzerine odaklanırken, sonraları toplumsal ve iktisadi yapıda meydana gelen niceliksel ve niceliksel değişim süreci olarak tanımlanır hale gelmiştir (Leblebici ve Erkul, 2008, s. 273).

Planlama kavramı zaman içerisinde değişime uğramış ve süreç içerisinde yeni boyutlar kazanmıştır. 20. yüzyılda üç tür planlama yaklaşımı öne çıkmaktadır. Bunlardan birincisi 1917 Ekim Devrimi'nden sonra Sovyetler Birliğinde başlayan ve tüm sosyalist Doğu Bloku ülkelerinin uyguladığı *merkezi planlama* anlayışıdır. Sosyalist ülkelerde planlama, üretim, tüketim, dolaşım, bölüşüm ve birikim süreçleri doğrudan merkezi planlama örgütü vasıtasıyla yapılmıştır. Bu açıdan üretim ve dolaşım araçlarında kolektif mülkiyet devlet mülkiyetindedir. Sosyalist yeniden üretimin temelini, planlanmış üretim, dolaşım, bölüşüm ve birikim oluşturur. “*Sosyalist birikim tarzının temelinde toplumsal üretimin ne kadarının tüketime ne kadarının birikime ayrılacağına, bugünkü tüketimle gelecekteki tüketim arasındaki ilişkinin nasıl kurulacağına, tüketime gitmeyen ekonomik artığın genişletilebilmesi için gerekli olan üretim sürecinin ne olacağına merkezi planlama tarafından karar verilir*” (Özügürlü, 2002, s. 4). Bu kapsamda SSCB'nin sosyalist bir idare kurarak merkezi planlar ile ekonomisini ileri bir seviyeye taşıdığı belirten Kaya (1961: 42-55) özgürlüklerini kaybetmek istemeyen geri kalmış ülkelerin de merkezi planlar yaparak sanayileşme sürecine girmek zorunda olduklarını, planların hazırlanması ve uygulaması aşamasında ulusal çıkarların ön planda tutularak engellerin ortadan

kaldırılacağını ve aksi halde elde bulunan kaynakların siyasi mücadeleler<sup>1</sup> içerisinde israf edileceğini vurgulamaktadır.

Planlama yalnızca sosyalist sistemin bir uzantısı değil, aynı zamanda kapitalist sistem içerisinde de var olan bir araçtır. Dolayısıyla bu kapsamda ikinci planlama yaklaşımı, *kapitalist yaklaşım* olmuştur. Özellikle Sovyet deneyiminin başarısı ve Keynesyen refah devleti politikaları ile kamunun ağırlığının artması Batılı kapitalist ülkelerde planlama önemini arttırmıştır. Liberal ekonomi modeli devletin piyasaya müdahalesini olumsuzlaştırır, aksine piyasa mekanizmasına olumsuz sonuçlar doğuracağını ileri sürer. Fakat piyasanın olmadığı ya da yeterince işlemediği durumlarda devletin ekonomiye müdahalesini zorunlu görmektedir. Nitekim liberal planlama yaklaşımı, piyasa ve fiyat mekanizmasının yetersiz kaldığı durumlarda devletin müdahalesini gerekli görür (Yılmaz, 1999, s. 85-90). Planlama konusunda kapitalist devletin rolü, piyasa ekonomisini korumak ve buna uygun kurum, kural ve davranış kalıpları geliştirmektir. Bu yaklaşımda planlama, piyasa mekanizmasına göre düzenlenmiş ekonomik faaliyetlerin yetersizliğini ortadan kaldıran bir işleve sahip olmuştur (Hamitoğulları, 1979, s. 175). Gelişmiş kapitalist ülkelerde planlamadan beklenen bir diğer husus, piyasa mekanizmasının daha iyi çalışabilmesini sağlamaktır (Övgün, 2010, s. 124).

Planlama sürecinde üçüncü yaklaşım ise, kapitalist planlama anlayışının az gelişmiş ülkelere yönelik uygulaması olarak tanımlanabilecek *kalkınma planlamasıdır*. 20. yüzyılın başında bağımsızlığını yeni kazanmış az gelişmiş ülkelerin, ekonomik bağımsızlık, uluslaşma veya ulus devlet oluşturma süreçleri temel amaçları olmuştur. Genel olarak 1940'lı yıllardan başlayarak 1970'lere kadar kalkınma kavramı iktisadi büyüme ile birlikte anılır. Kalkınma kavramı ile iktisadi büyüme arasında özdeşlik kurulduğunda az gelişmiş ülkelerin iktisadi büyümeyi nasıl gerçekleştireceği tartışma konusu olmuştur. Konu üzerine varılan ortak yaklaşım, iktisadi büyümeye serbest piyasa koşulları yerine "*yol gösterici planlama*" vasıtasıyla ulaşacağı üzerine olmuştur (Günsoy, 1977, s. 85). Kalkınma, Sanayi Devrimi'nden<sup>2</sup> beri kapitalist gelişme ile birlikte kullanılan bir kavram olmakla birlikte az gelişmiş ülkelerde batılılaşma, sanayileşme ve modernleşme ile birlikte anılmaya başlaması da İkinci Dünya Savaşı sonrasında rastlanmaktadır. Batı Avrupa'nın kapitalist ülkelerinde hız kazanan yapısal değişimler, devletin iktisadi hayata gittikçe artan oranda müdahalesi ve iktisadi faaliyetlere yön verme zorunluluğunu yaratmıştır. Bir yandan ortaya çıkan yeni sorunların ancak uzun vadede çözülebilecek bir nitelik göstermesi, diğer yandan çeşitli nedenlerle genişleyen kamusal kesimin de etkisiyle devlet müdahalesinin yaygınlaşması, farklı bir iktisat siyasetinin izlenmesini gerekli kılmıştır (Çelebican, 1974, s. 590). Az gelişmiş ülkelere yönelik bu planlama yaklaşımında hem sosyalist planlamanın hem de kapitalist planlama yaklaşımının izlerini görmek mümkündür. Aslında bu açıdan *karma yaklaşım* da denilebilecek "*bu planlama anlayışında ne fiyat sistemi tam olarak ortadan kalkmakta ne de bu sistem ekonominin temel aktörü olarak belirlenmektedir. Bu bakımdan karma model, karar ve tercih serbestliğinin tam olduğu piyasa mekanizması ile karar ve tercih hakkının merkezi düzeyde belirlendiği*" ekonomik modelin özelliklerine sahiptir (Övgün, 2010, s. 131).

Görüldüğü üzere ekonomisi tarıma dayalı olan geri kalmış ülkelerde merkezi idare tarafından hazırlanan ve yine merkez tarafından uygulanması teşvik edilen planlamanın amacı, ülkenin hızla sanayileşmesine katkı sağlamak iken, merkezi/sosyalist planlama dışında kalan kapitalist planlamanın amacı ise, gelişmiş demokratik ülkelerde iktisadi faaliyetler arasında koordinasyonu ve devletin müdahale ettiği alanlarda ahengi sağlamaktır (Kaya, 1961, s. 39). Her ülke kendi iktisadi ve toplumsal gelişmişlik modeline göre plan yapma durumunda kalmış olmakla birlikte kapitalist ülkelerin kendileri için hazırlamış oldukları planlar, *yol gösterici planlar* ve tarıma dayalı gelişmemiş veya az gelişmiş ülkeler için önerilen planlar, *emredici planlar* olarak adlandırılmaktadır. Emredici plan, merkez tarafından hazırlanır. Merkez bir taraftan kamunun plan ilkelerine uymasını zorunlu kılar, diğer taraftan özel sektörün plan ilkelerine uymasını teşvik eder. Emredici plan, ülkenin sanayileşmesi ve toplumsal kalkınmasını düzenleyen merkezi bir plandır (Hamitoğulları, 1966, s. 92). Böylece az gelişmiş ülkelerde devlet, amacına göre ekonomik faaliyetlere plan aracılığı ile müdahale ederken, bu müdahalenin amacı piyasaya müdahale etmek değil, piyasa mekanizmasının daha iyi işlemlerini sağlamaktır (Günsoy, 1977,

<sup>1</sup> Kaya'ya (1961, 61) göre siyasi etkenler, özellikle demokratik rejimlerde idarenin zayıf olması halinde planlamanın başarısızlığında önemli bir tehdittir.

<sup>2</sup> Günümüzde 1. Sanayi Devrimi olarak adlandırılmaktadır.

s. 174). Bu bağlamda kalkınma plancılığı ve iktisadi programlama (Çelebican, 1974, s. 590); (i) Ulusal ekonominin belirli alanlarını değil, üretimin tüm yönlerini kapsamaktadır. (ii) Kısa vadeli değil, uzun vadeli hedefler belirler ve (iii) Tekelci oluşumları desteklemekten ziyade, kapitalist iktisadi düzenin genel sorunlarına çözüm bulmaya yöneliktir.

#### 4. Türkiye’de planlamanın evrimi

1923 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin olmazsa olmaz diyebileceğimiz temel hedefi, her alanda tam bağımsız bir devlet olmaktır. Buna rağmen devletin en çok önem verdiği husus, ekonomik bağımsızlığı gerçekleştirmek olmuştur. Cumhuriyetin erken dönemine iktisadi açıdan bakıldığında hava ve iklim şartlarının iyi gitmesi, tarım ürünlerine dayalı dış satım gerçekleştirme imkânı sağlamıştır. Fakat 1929 yılında başlayan büyük kriz Türkiye ekonomisinin dış ticaret dengesini bozmuş, ithalat hacmini daraltmış ve bütçe gelirlerinin cari değerinde ciddi miktarda azalmalar olmuştur. Bu bakımdan iktisadi gelişmeyi devam ettirmek için 1934-1939 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı ve arkasından 1938-1942 yıllarını kapsayan İkinci Beş Yıllık Sanayi Planları ile planlı kalkınmanın temelleri atılmıştır. Özellikle İkinci Plan ile devlet destekli yerli sermayenin geliştirilmesi ve bu sermayenin önünün açılması hedeflenmiştir (Somel ve Ekiz, 2010, s. 43). İkinci Dünya Savaşı sebebiyle ara verilen planlama çalışmalarına 1946 yılında tekrar başlanmış, Birinci ve İkinci Sanayi Planlarının devamı niteliğinde olan İvedi Sanayi Planı yürürlüğe girmiştir. Plan, sanayinin enerji kaynaklarına yakın yerlerde olmasını ve bölgesel uzmanlaşmaya dayanmasını öngörmüştür. İkinci Dünya Savaşı’nın ardından Avrupa’nın yapılanma süreci kapsamında ABD tarafından verilecek olan Marshall yardımlarından Türkiye’nin de yararlanması amacıyla 1946 İvedi Sanayi Planı kapsamında yapılan plan ve projelere devlet destekli sosyalizm çağrışımında bulunması sebebiyle kuşkulu yaklaşmıştır. Bu nedenle 1946 İvedi Sanayi Planından vazgeçilip acelece hazırlanan 1947 Vaner Planı’na diğer bir deyişle Türkiye İktisadi Kalkınma Planı’na geçiş yapılmıştır (Uzunkaya, 2020, s. 15-18). Bununla birlikte bu planın proje düzeyinde sunulan önerilerinin pek çoğu uygulama alanı bulmamasına rağmen 1950-1960’lı yıllarda çeşitli politikalara yön verdiği söylenebilmektedir (Günsoy, 1977, s. 191).

Tam bağımsız ekonomiyi inşa etmeye yönelik 1930’ların sanayi planları ile işe başlayan Türkiye, 1960’lara kadar kurumsal bir yapılanmaya gitmemiştir. 1930-1960 arası dönemde planlar, farklı kurumlar tarafından farklı amaçlara yönelik olarak hazırlanmıştır. Planlama için özgül bir örgütlenmeye ilişkin ilk çalışmalar 1950’li yılların sonunda başlamıştır. Bu kapsamda ilk çalışmalar, Türkiye’nin kendi isteğinden çok, yardımların ön koşulu olarak uluslararası kuruluşların zorlamasıyla olmuştur. 27 Mayıs askeri darbesi ile kısa bir duraklama dönemi yaşayan çalışmalar, planlamayı kalkınmanın önemli bir aracı olarak gören bir yaklaşımla tekrar ele alınmıştır. 1950’lerde başlayan planlamanın örgütsel yapısını oluşturmaya yönelik faaliyetler 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) kurulması ile yeni bir aşamaya girmiştir (Sezen, 1999, s. 71).

Askeri darbenin arkasından kabul edilen 1961 Anayasası’nın planlamaya ilişkin ilgili maddesi “*İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır. Kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir. Devlet Plânlama Teşkilâtı’nın kuruluş ve görevleri, plânın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve plânın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler, özel kanunla düzenlenir*” hükmüne yer vererek, kalkınmayı bir plana bağlamış ve daha önce 91 sayılı kanunla<sup>3</sup> kurulan DPT anayasal bir kurum haline getirilmiştir. Böylece Anayasa, planlı kalkınma ilke ve koşullarının oluşturulması ve takip edilmesi görevini DPT’ye vermiştir. 1963 yılından başlayarak dokuz Beş Yıllık Kalkınma Planının hazırlığını DPT tarafından yerine getirilmiştir.

#### 4.1. Planlamada değişim ve değişimin Türk planlama sistemine etkisi

1945’li yıllardan sonra sosyal refah devleti olgusu -özellikle Batılı ülkelerde- emek ve sermaye arasında toplumsal uzlaşa sağlamıştır. Fakat 1970’li yıllarda sermayenin içine girdiği kriz sonucu bu uzlaşa uzun

<sup>3</sup> DPT, 1961 Anayasası yürürlüğe girmeden önce 5.10.1960 tarih 91 sayılı DPT’nin Kurulması Hakkında Kanun ile Başbakan’a bağlı bir kurum olarak kurulmuştur.

sürmemiş ve 1980’li yıllardan sonra dünya ekonomik, sosyal ve siyasal alanda yeni değişimlerin yaşandığı bir alan olmaya başlamıştır. Bu yeni dönem, teknolojik gelişmelerin -özellikle iletişim, ulaşım ve bilgi teknolojilerindeki değişmelerin- hız kazanması, buna bağlı olarak sermaye hareketliliğinin artışı ile küreselleşme dönemi olarak adlandırılmıştır.

Küreselleşme sürecinin devlete yönelik yaratmış olduğu değişim, refah devleti anlayışından yeni liberal devlet anlayışına geçilmesi şeklinde olmuştur. Yeni liberal devlet ile devlete yüklenen toplumsal mal ve hizmetlerin karşılanması görevi, ekonomiyi pazar güçleri olan özel sermayeye bırakma ve serbest piyasa ekonomisinin tüm kurum ve kurallarını güvence altına alma olarak belirtilmiştir. Diğer bir deyişle kamunun mal ve hizmet üretimini, işletmeci bir anlayışla yürütmesi gerektiği ortaya konmuş, bu anlayış ile kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecine girilmiş ve kamuya yeni bir adlandırma ile **yeni kamu yönetimi** yaklaşımı adı verilmiştir. Bu kapsamda yeni kamu yönetimi anlayışı; (a) Simon’un 1940’larda geliştirilen rasyonel karar verme yöntemleri ile yakından ilgili olan *kamu tercihi teorisi*, (b) Taylor tarafından geliştirilen “Bilimsel Yönetimin İlkeleri” ile gündeme gelen *yönetim ideolojisi teorisi* gibi iki eski teoriden beslenmiştir (Bayraktar, 2003, s. 56). Yeni liberal devlet modelinin kamu örgütlenmesine ve işleyişine yönelik yansımaları ise, a) kamu yönetimi özellikle ekonomik nitelikli kuruluşlardan başlayarak küçültülmesi b) küçültülen bu alanda kamu örgütlerinin kamu işletmeciliği anlayışı etrafında yapılandırılması ve işletilmesi üzerine kurgulanmıştır (Aksoy, 2003, s. 529).

1990’lardan sonra planlamanın kurumsal düzeyde hazırlanan bütçeler ile ilişkisini kurmaya yönelik liberal devletin ilkelerine uyum sağlayacak bütçe sistemi öne çıkmış ve kamu mali sisteminin kontrol edilmesine yönelik uygulamalar tartışılır olmuştur. Kamu mali yönetiminin uzantısı olarak kalkınma politikalarının rafa kaldırılması yerine, kısa dönemli istikrar programları önem kazanmıştır. Planlamada görülen bu değişim, planlamanın yöntem ve tekniklerinde görülen değişimden çok daha ötedir (Övgün, 2010, s. 138). Zira refah devleti döneminde uygulanan kalkınmayı plana bağlayan Beş Yıllık Kalkınma Planlarının önemi azalmış ve piyasa ekonomisine dayalı yeni bir planlama yaklaşımı öne çıkmıştır. Yeni dönem planlama salt iktisadi teknikler açısından değerlendirilirken, işin hukuki boyutu yani plan-hukuk ilişkisi ihmal edilmeye başlanmıştır (Günsoy, 1977, s. 228).

2011 yılında çıkartılan *641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)* ile Kalkınma Bakanlığı’na verilmiştir. 9. Beş Yıllık Kalkınma Planından sonra 10. ve son olarak da 11. Kalkınma Planı yürürlüğe girmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile 2018 yılında Kalkınma Bakanlığı kaldırılmış ve plan yapma görevi, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’na verilmiştir. Başkanlık içinde bu görev “Plan ve Programlar Genel Müdürlüğü” tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Bu kapsamda kalkınma ajansları ise, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’na bağlanmıştır.

Yeni liberal dönemin planlama anlayışı çerçevesinde yeni planlar ortaya koyulmuş, bu bağlamda; a) çevrelediği alana göre 1/100.000’lik ve 1/50.000’lik bölgesel planlar, b) işlevlerine göre ise, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Stratejik Plan, Performans Programı gibi iktisadi ve mali ilişkileri düzenleyen planlar yapılmaya başlanmıştır.

#### 4.2. Plan-bütçe ilişkisi

Devletler bütçe hazırlarken geçmişten günümüze farklı yöntem ve teknikler kullanmıştır. 12. yüzyıldan başlayarak bütçeleme süreci ilk olarak İngiltere’de uygulanmaya başlanan Geleneksel Bütçe Sistemi ile başlamıştır. Geleneksel Bütçe Sistemi, bütçenin denkliği ilkesine bağlı olan bir sistemdir. Bu bağlılığın temelinde, benimsenen liberal düşünce anlayışının devletin faaliyet alanını genişletme eğiliminde olduğu her davranış ve yöntemin reddi yatmaktadır (Neumark, 1947, s. 16-17). Bu sistemin bütçede denklik ilkesini benimsemesi sonucunda üretim faktörleri önemli olmakla birlikte bütçenin gelirler ve harcamalar yönü ile kamusal hizmetlerin kapsamına, sınırlı düzeyde yer verilmiştir. Buna rağmen faaliyetler sonucu elde edilen çıktılar değerlendirilmesi göz ardı edilmiştir (Tüleykan, 2009, s. 3-4). Bir hizmetin üretiminde kullanılan girdilere, diğer bir deyişle harcama kalemlerine göre yapılan sınıflandırmada her birim (bakanlık/daire) için önerilen harcamalar madde madde sıralanmaktadır. Harcamalar yapılan işe göre değil, alınan girdilere göre ayrılmaktadır. Burada önemli olan, harcanan paranın miktarı ve bu harcamaların sıkı bir denetim ile kayıt altına alınması hususudur (Edizdoğan, 1991, s. 135). Bu sebeple Geleneksel Bütçe Sistemi harcama kalemleri sistemi olarak da adlandırılmaktadır. Çünkü bu sistemde amaç, kamu harcamalarının yasama organının onayladığı şekilde

kullanılıp kullanılmadığının denetimini sağlamaktır. Bu amaçla önemli olan kaynaklardır. Harcanan kaynakların neden kullanıldığı ve sağlayacağı fayda sorgulanmamaktadır (Tüğen, 2007, s. 107).

Devlet anlayışında ortaya çıkan değişimler ile birlikte devlet bütçeleri de değişime uğramıştır. Bütçeler artık sosyal amaçları da içine alan çeşitli faaliyetlerin gerçekleşmesinde, ekonomik hayata müdahale etmek amacıyla hazırlanmaktadır. Süreç içerisinde geleneksel Bütçe Sisteminden farklı olarak devletin müdahalesini benimseyen modern (çağdaş) bütçe teknikleri ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda bütçelerden beklenen, yalnızca harcama kaleminin düzenlenmesi yönünde sınıflandırma işlevi değil, ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma işlevini benimseyerek performansın belirlenmesi, ölçülmesi ve değerlendirilmesi olmuştur (Moğol, 2002, s. 127).

Devletin işlevlerinin genişlemesi ve karmaşık bir hal alması, ülkelerin sağlıktan eğitime, konuttan ulaşım, teknolojiye güvenliğe birçok kamusal hizmetin yükümlülüğü altına girmelerinin temel nedeni olmuştur. Daha önemlisi devlet, bu işlevlerin eşgüdümlü bir şekilde bir yönetici çatısı altında toplanması rolünü üstlenmiştir (Karasu, 2001, s. 278). Nitekim ekonomik krizler sonucu devlet müdahalesi kaçınılmaz bir hal almış ve tüm dünyada Refah Devleti uygulamaları hâkim olmuştur (Fedai, 2018, s. 120).

Bu süreçte ilk olarak **Performans Bütçe Sistemi** ortaya çıkmış ve Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) uygulanmaya başlamıştır. Sisteme ilişkin çalışmalar, Başkan William Howard Taft tarafından kamu harcamalarında etkinlik sağlanması amacıyla önerilmiştir. 1912 yılında Ekonomi ve Etkinlik Komisyonu'nun (Commission on Economy and Efficiency) kurulması ile kamu harcamalarının programlara göre sınıflandırılması yönünde çalışmalar yapılmaya başlamıştır. Yeni sistem, 1910-1913 yılları arasında başta New York ve Chicago kentleri olmak üzere çeşitli yerel yönetimler tarafından benimsenmiştir (Hagen, 1968, s. 2-3). Bu kapsamda yolların ve kanalizasyon sistemlerinin bakım ve onarımı gibi kamu faaliyetlerinin fonksiyonel sınıflandırılması yapılmıştır. Bu sınıflandırma, faaliyetlerin hizmet türlerine göre gruplandırılmasını ifade etmektedir (Özen, 2008, s. 10-11). Aynı zamanda "iş bütçesi" ve "icraat bütçesi" olarak da nitelendirilen performans bütçe sisteminde amaç, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği arttırmaktır. Böylece faaliyetler belirli programlar şeklinde tasarlanmakta ve gelecek dönem maliyet tahminlerini içermekte her faaliyetin birim maliyet fiyatları üzerinden söz konusu gerçekleşme derecesi ölçülmektedir. Burada performans ölçümü ile faaliyetler için yapılan harcamalar sonucunda istenen hedefe diğer bir deyişle çıktılara ulaşıp ulaşılmadığının tespiti önem taşımaktadır (Edizdoğan, 1991, s. 143-144).

Modern sistem içerisinde yer alan bir diğer sistem ise, **Program Bütçe Sistemidir**. Performans bütçe sisteminin gelişmiş bir şekli olarak oluşturulan bu sistem, ilk olarak ABD'de uygulamaya konulmuştur (Egeli ve Karakoyun, 2019, s. 142). Program bütçe sistemi, öncelikler sırası oluşturarak programlanmış faaliyetlere ödenek tahsis etmektedir. Söz konusu kamusal hizmetlerin hedeflerine ulaşabilmesi için amaçlar belirlenmekte, amaca ulaşmak için gerçekleştirilen faaliyetler programlara, programlara yönelik temel hizmetler alt programlara ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde yapılan iş ve eylemler faaliyet/projelere ayrılmaktadır (Işık, 2014, s. 252). Bu kapsamda Program Bütçe Sistemi fayda-maliyet analizlerine önem vermekte ve bütçenin etkin düzeyde kullanımı için alternatifler arasından en uygun seçimin yapılmasını zorunlu kılmakta ve *hangi hizmet toplumun refahı için en yüksek faydayı sağlar?* sorusuna yanıt aramaktadır (Öztürk, 2018, s. 112).

Performans Bütçe Sistemi bir hizmetin nasıl yapılacağı üzerinde dururken, Program Bütçe Sistemi hem hizmetin nasıl yapılacağı hem de hizmetin toplum refahı açısından en uygun düzeyde belirlenmesini amaçlamaktadır. Performans Bütçe temelde geçmiş yıllara ilişkin işlemleri dikkate alırken, Program Bütçe Sistemi programların gelecek yıllara ait işlemlerini dikkate alarak hazırlanmaktadır. Bununla birlikte Performansa Dayalı Bütçe sistemi, alt düzey kademeler için bağlayıcı iken, Program Bütçe sisteminde program, ilgili alanda üst kademede yöneticinin yetki ve sorumluluğuna verilmektedir (Özen, 2008, s. 12-13).

Temelleri program Bütçe Sistemine dayanan ve Program Bütçenin daha kapsamlı ifadesi olan **Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)** ise, 1961 yılında ilk olarak ABD Savunma Bakanlığında uygulamaya konulmuştur. Sistemin ABD yönetiminin tüm kamu idareleri için zorunlu olarak uygulanması, 1965 yılında Başkan Johnson tarafından yayımlanan bir genelge ile geçerlilik kazanmıştır (Edizdoğan, 1991, s. 150-151). Sistem, hem uzun dönemli bir bakış açısı ile fayda maliyet analizine ağırlık vererek Performans Bütçenin hem de alternatif programların seçimi ve program

analizine ağırlık vererek Program Bütçenin özelliklerini taşımaktadır<sup>4</sup> (Öztürk, 2018, s. 113). Nitekim yeni kamu yönetimi anlayışının temellerini Planlama-Programlama-Bütçeleme sisteminin ortaya çıkmasına bağlayan Frederickson (2016, 455), yönetimde planlamanın gerekliliğine dikkat çekmektedir. Çünkü PPBS, örgütlerin ihtiyaçları çerçevesinde yeniden yapılanma sürecinin doğal bir sonucu olarak doğmuş ve planlar da bu reform süreci doğrultusunda hazırlanmaya başlamıştır.

1960'lardan sonra başta İngiltere olmak üzere pek çok ülke Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemine geçiş yapmıştır. 1970'lerde Amerika Birleşik Devletleri'nde "Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemine" geçiş için pilot uygulama yapılmış, ancak tüm kurumlarda uygulama alanı bulmadan kaldırılmıştır. 1990'ların başında ise, "Performans Esaslı Bütçeleme" sistemi kamuda yeni liberal ekonomi modelinin uygulamasını kolaylaştırmak amacıyla kamu yönetimlerinin ulusal düzeyde hazırlanan planlarının çıktısı-sonuç odaklı ve buradan elde edilecek verilerle kurumların performanslarının tespitine kolaylık sağlayan bir bütçe sistemi olması sebebiyle tercih edilmeye başlamıştır.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı (2017, s. 10-11), Program Bütçe Sisteminin faydalarını şu şekilde belirtmiştir:

- *Kamu kaynaklarını hükümet öncelikleri ile uyumlu olarak tahsis etmek,*
- *Uzun dönemli bir harcama planlamasına imkân vermek,*
- *Hükümet politikalarının etkinliğini sağlamak üzere kamu idarelerinin faaliyetlerine yön vermek,*
- *Mali disiplini sağlamak için girdiler üzerinde mali kontrol uygulamak,*
- *Vatandaşlara ve diğer paydaşlara hesap verebilirlik için bilgi, yöntem ve araçlar sağlamak.*

Hazine ve Maliye Bakanlığı Program Bütçeleme Sisteminin uluslararası kuruluşların bu yaklaşımına önem vermiş ve OECD, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların bu sisteme olan bakış açıları doğrultusunda yapılmış bir sistem olduğunu belirtmiştir. Örneğin OECD'nin hükümet politikalarının ve hedeflerinin bu bütçe sistemi ile bir araya getirilen faaliyetler seti olduğunu yansıtan görüşü aktarılmıştır. Dünya Bankası Program Bütçe Sistemi'nin kaynak tahsis kararlarının ve kamu idarelerinin ihtiyaçlarının maliyetlendirilmesi, "yönelimsel performans, hesap verebilirlik ve periyodik değerlendirmeler için çerçeve sağladığı belirtilmiştir. IMF ise programların hedef odaklı harcama kategorileri olduğunu, harcamaların program sınıflandırmasına dayandırılması, alternatifler arasında karar alıcıların bilgilendirilmesi ve performans bilgisinin sistematik kullanılmasına imkân" sağladığına yönelik ileri sürdüğü savlarla, ülkelere Program Bütçeleme Sistemine geçişi salık vermiştir.

Türkiye'de Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi ise, 1973 yılında başlamıştır. Ardından 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Türkiye, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemini 01.01.2006 tarihinden itibaren uygulamaya başlamıştır. Fakat PEBS, kurum odaklı olması, hizmetlerin yeterince açık olmaması, performansın sonuç odaklı olması, bu bağlamda kamusal hizmetleri çıktılar ve sonuçlar üzerinden değerlendirmenin rasyonel olmaması, kamu kurumlarının sorumlu tutuldukları ölçülere etkilerinin her zaman yeterli olmaması gibi nedenlerle eleştirilmiştir. Ortaya çıkan sorunlara çözüm amacıyla bütçe sisteminde bir kez daha değişikliğe gidilmiş ve performans sisteminin aksaklıklarının iyileştirilmesi amacıyla **2020 yılında Program Tabanlı Performans Bütçe Sistemine** geçilmiştir. Bu yaklaşım, kurumsal düzeyde hazırlanan stratejik planların ve performans programlarının bütçe ile bağ kurularak, programların maliyetlendirilmesi ve bunun için kaynak ihtiyacının tespit edilmesi, programları izleme ve değerlendirme imkânı sunması açısından avantajlar getirmiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 1991, ss. 162-164).

### 4.3. Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan

Yeni liberal devlet modelinin iktisadi kaynaklar ve bütçe üzerinde kontrolünü sağlayacak kısa vadeli bir planlama olan **Orta Vadeli Program (OVP)**, "stratejik amaçlar temelinde kamu politikalarını şekillendirmek ve kaynak tahsisini bu çerçevede yönlendirmek için 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu doğrultusunda yapılan bir plandır". Bu bağlamda ilk OVP, 2006-2008 dönemini kapsayacak şekilde hazırlanmıştır. Program kamu ve özel kesim için yol haritası

<sup>4</sup> Sistemler, dar kapsamdan daha geniş kapsama doğru birbirlerinin devamı olarak gelişmektedir. Bu sebeple kavramlar arasında sınırları çizilmiş bir ayırım vermek mümkün değildir.



niteliğinde olacağı belirtilen programın uzun vadeli amaçlara da katkıda bulunacağı belirtilerek üç yıllık dönem için öncelikli alanların tespit edilmesi ve uygulanması üzerine yoğunlaşmıştır. Plana göre, *“bakanlık ve kurum bütçelerinin hazırlanmasında, idari ve yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde, kurumların karar alma ve uygulama süreçlerinde programın amaç ve öncelikleri esas alınacaktır. Bu önceliklerin hayata geçirilmesine dönük somut tedbirler, proje ve faaliyetler kamu kurum ve kuruluşlarının katkılarıyla oluşturulacaktır”*. Hazırlanan son iki OVP (2019-2021 ve 2020-2022), Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından *Yeni Ekonomi Programı (YEP)* olarak kamuoyuna sunulmaktadır. OVP, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 16’ncı maddesine göre lağvedilmeden önce Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanırken, DPT’nin lağvedilmesinden sonra Kalkınma Bakanlığınca hazırlanmaya başlamıştır.

OVMP ise kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir-gider tahminleri ve kamunun borçlanma durumu ile belgedir. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanır ve Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanarak Resmi Gazetede yayınlanmasının ardından yürürlüğe girer. OVMP hazırlanırken OVP ile uyumlu olmak üzere hazırlanmak durumundadır. Hazine ve Maliye Bakanlığı (2020), OVMP’de yer alacak en önemli unsurun, OVP’de yer alan politika öncelikleri ve makroekonomik göstergelere dayanarak ekonomik sınıflandırma bazında yapılan merkezi yönetim bütçe ödenek teklif tavanları olduğunu belirtmiştir. Belirlenmiş olan bu tavanın, söz konusu kurumun verebileceği hizmetler için ayrılmış olan maksimum kaynağı ifade etmekte olduğu, kurumun bütçe teklifinde belirteceği hizmetlere ihtiyaç duyulup duyulmamasına göre ve bu kaynağın tamamı tahsis edilebilir veya edilmeyebilir olacağını ortaya koymuştur. Bu planlar için uygulanan politikaların başarıya ulaşması, katılımcılığın artırılarak toplumda geniş bir destek görmesine ve bu politikaların tasarlanmasında ve uygulanmasında kamu idareleri arasında yeterli düzeyde işbirliği ve eşgüdümün sağlanmasına bağlı olduğu ileri sürülerek destek ve işbirliği ile bütçe yönetiminde saydamlık ve hesap verilebilirliğin artırılmasına da yardımcı olacağı ileri sürülmüştür.

Planlama ve plan bütçe ilişkisi bağlamında yukarıda Cumhurbaşkanlığı Strateji Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın görevlerine ilişkin açıklamalara yer verilmiştir. Bu doğrultuda kurumların da 5018 sayılı Kanun’da planlama ve plan bütçe ilişkisini yerine getirmelerine yönelik olarak belirtilen bir takım çalışmaları yapmaları gerekmektedir. İdarelerin bu konuda hazırlayacağı çalışmalar ise stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu olup bu çalışmalara yönelik açıklamalara aşağıda yer verilmiştir.

## 5. Stratejik plan

Strateji kelimesinin kökeni Eski Yunan’da askeri organizasyonlara dayanmaktadır. “Stratos” (ordu) ve “ago” (yönetmek) kelimelerinin birleşmesiyle ortaya çıkan strateji kavramı, zamanla savunma anlamından çok yönetim anlamında kullanılır hale gelmiştir. Kavram etimolojik anlamda askeri kurumlarda harekâtların tasarlanmasından yola çıkarak örgütün yönetimi, kapasitesi ve dış çevre ile ilgili analizler yapması, hedef ve önceliklerin belirlenmesi, tüm bunların başarılması için planların tasarlanması ve uygulanmasını anlatan süreç olarak kullanılmaya başlanmıştır (Nohutçu, 2007, s. 106). *“Planlama geniş anlamda örgütü ve çevresini değerlendirmek yoluyla geleceği etkileme girişimi, örgüt için amaçlar geliştirme ve bu amaçlara ulaşmak için stratejiler oluşturma olarak tanımlanırken, stratejik planlama kesin, ayrıntılı, sistematik olmayı amaçlar ve kuralların uygulanmasında karşılaşılan sorunların çözümünde analitik yöntemleri içermektedir”* (Boyne ve Williams, 2003, a. 119). Stratejik planlama, bir kuruluşun ana hedefini, politikalarını ve eylemlerini uyumlu bir bütün halinde bütünleştiren bir planlama sürecidir. İyi formüle edilmiş bir strateji ile kuruluş kaynaklarının, örgütsel eksikliklerinin ve kabiliyetinin olası değişikliklere karşı hazır durumunda olmasına yardımcı olan örgütsel bir araç olduğu ileri sürülmektedir (Barclay vd., 2011, s. 45).

Genel bir yaklaşımla stratejik plan, kurum ve kurumun çevresi arasındaki ilişkilerin analiz edilerek kurumun amaçları ve bunlara ulaşmanın yollarını ve hangi alanda faaliyette bulunacağı, hangi kaynaklarla amaçlara ulaşacağı, kaynakların nasıl tahsis edileceğini belirleyen araçtır (Mucuk, 2013, s. 139). Bu noktada stratejik yönetim ile stratejik planın farklı yönetsel araç olduğunu belirtmek gerekir. Bu tanıma göre, stratejik yönetim, örgütün koyduğu hedeflere ulaşmayı sağlayacak kararların açık

olarak anlatılması, bütünlüğün tamamlanması ve değerlendirilmesidir (Yüzbaşıoğlu, 2004: 389). Barclay vd. (2011, s. 45) ise stratejik yönetimi, organizasyonel hedeflere ulaşmak için tasarlanmış planların oluşturulması ve uygulanmasıyla sonuçlanan bir dizi karar ve eylem olarak tanımlamıştır. Bununla birlikte paydaşlarla birlikte kuruluşun uzun vadeli hedeflerine ulaşmak için çevre ile uyumlu stratejiler geliştirilerek tüm örgütsel işlevlerin ve kaynakların bütünleştirildiği ve koordine edildiği bir süreç olarak da belirtilmektedir. Dinçer'in (2004, s. 35) stratejik plan kavramını tanımlamak üzere "kurum için etkili stratejiler geliştirmeye, uygulamaya ve sonuçları kontrol etmeye yönelik faaliyetler bütünü" şeklinde yaptığı tanım stratejik planların örgütün stratejik yönetim sürecinin genel çerçevesini çizdiğini göstermektedir.

Stratejik planlama 1950-60'lı yıllardan sonra özel sektör tarafından II. Dünya Savaşı sonrasında firmaların planlı çalışma ve gelecek öngörülerinde bulunma isteği nedeniyle, özel sektör tarafından da kullanılmaya başlanmıştır. "1960 ve 1970'li yıllarda stratejik planlama firmalar tarafından daha yaygın bir şekilde uygulanmış ve bu planlar örgüt yönetiminin neredeyse vazgeçilmez bir unsuru haline gelmiştir. 1980'li yıllara gelindiğinde ise, özel sektörde biçimsel stratejik planlama sistemlerinin yararlılığı tartışılmaya başlanmış ve buna yönelik eleştiriler sonucunda toplam kalite yönetimi gibi yeni planlama modelleri, stratejik planlama modelinin alternatifi olarak ortaya çıkmıştır" (Volkan, 2008, s. 7).

### Şekil 1. Stratejik planlama süreci

Plan ve Programlar Paydaş Analizi GZFT Analizi	DURUM ANALİZİ	Neredeyiz?
Kuruluşun var oluş gerekçesi Temel ilkeler	MİSYON VE İLKELER	
Arzu edilen gelecek Orta vadede ulaşılabilecek amaçlar Özel, somut ve ölçülebilir hedefler	VİZYON AMAÇLAR VE HEDEFLER	Nereye ulaşmak istiyoruz?
Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri Detaylı iş planları Maliyetlendirme Performans programı Bütçeleme	STRATEJİLER  FAALİYET VE PROJELER	Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşırız?
Raporlama Karşılaştırma Geri bildirim Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi Performans göstergeleri Uygulamaya yönelik ilerleme ve sonuçların değerlendirilmesi	İZLEME  PERFORMANS ÖLÇME VE DEĞERLENDİRME	Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?

**Kaynak:** DPT (2006, s. 5).

Devlet örgütünde stratejik planlama yapmaya yönelik istek yeni liberal devletin ilkelerinin uygulamaya konmasından sonra 2000'li yılların başından itibaren uygulamaya konmuş ve devletin değişen rolüne koşut olarak Türkiye'nin de planlama anlayışında değişimler olmuştur. Bu dönemden sonra "yapısal uyarılma" politikaları ile birlikte siyasi karar organlarının ağırlıkta olduğu sektörel planlama anlayışına dayalı kalkınma planlılığından, şirketlerin uzun dönemli rekabet koşullarına uyarlamaya kılavuzluk eden stratejik plan anlayışına geçiş yaşanmıştır (Ekiz ve Somel, 2007, s. 30). Stratejik plan kurumların yaratıcı, yenilikçi, çevresi ile uyum içinde çalışan, değişen şartlara kolaylıkla uyum sağlayan, sorun çözme odaklı yani kısacası dinamik bir yapıya sahip olmasını sağlayacak yönetsel bir enstrüman olarak belirtilmiştir. Kurumların bu yapıya uyum sağlama zorunluluğunun olmasının

nedeni ise, liberal devletin temel ilkeleri olan; artan rekabet ortamı<sup>5</sup>, piyasa odaklı devlet, sonuç odaklı hizmet ve tüm bunların kontrol edilebilir bir bütçe sistemi ile gerçekleştirilmesi anlayışına göre yapılmasına dayanmaktadır. Bu süreçlerin yapılış gerekçesi, devlette hesap verebilirlik, açıklık ve şeffaflığın sağlanması olarak gösterilmektedir.

Stratejik planlamanın Türkiye’de ilk uygulaması, uluslararası örgütlerin tavsiyeleri doğrultusunda gerçekleşmiş ve ilk adım Dünya Bankası ile başlamış bu doğrultuda Banka ile yapılmış olan Beşinci Yapısal Uyum Kredisi imzalanmıştır. 12 Temmuz 2001 tarihinde yapılan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi Anlaşması (PEPSAL-1) ile devam eden süreçte (Övgün, 2009, s. 150-151) stratejik planlamanın yasal bir temele kavuşması, 24.12.2003 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile olmuştur. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 9. maddesinde “*kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak; stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlanır*” hükmüne yer vermiştir.

Şekil 1’de stratejik yönetim ve bu yönetim sürecinde stratejik planlama, aşamalı olarak belirtilmiştir. Bu bağlamda şekil tanımda olduğu gibi, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif etmektedir. Stratejik plan, kuruluşun misyon ve vizyonunun oluşturulması sürecinden sonra amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemlerin belirlenmesini ortaya koyan bir belgedir. Stratejik plan uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı ile hazırlanmaktadır. Kuruluş bütçesinin “*stratejik planda ortaya konan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanması, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılması ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik etmesi*” planın en önemli unsurudur (DPT, 2006, s. 7).

## 6. Performans programı

1980’lerden itibaren kamu yönetiminde yeni liberal devlet ve ‘kamu işletmeciliği’ anlayışının yerleşmesiyle özel sektör yönetim teknikleri, kamu yönetiminde de uygulama alanı bulmaya başlamıştır. Hizmette etkinlik ve verimlilik arttırmanın yolu olarak performans, kamu kurumlarında önem kazanmış, “*özel sektörde uygulanan bireysel ve kurumsal performans ölçümleri, performans dayalı ücretlendirme ve performans esaslı bütçeleme gibi uygulamaların kamu sektöründe uygulanabilirliği*” gündeme gelmiştir (Övgün vd., 2018, s. 21). Bir kurumda başarıya giden yolun, planlama ile performans arasındaki ilişkinin iyi kurulmuş olmasına bağlı olduğu belirtilmekte ve bu bağlamda planlama ile performans arasındaki ilişkinin temel boyutları aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır (Boyne, 2001, s. 75):

- *Resmîyet*: Amaçların açıkça belirtildiği ve yazılı belge haline dönüşmüş stratejileri ifade etmektedir.
- *Bütünlük*: Planlama döngüsünün bütün aşamalarının gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği ile ilgilidir. İstenilen çıktılarının tanımlanması, örgüt içi ve dışı durumların tahmin edilmesi, alternatif stratejilerin oluşturulması, değerlendirilmesi ve sonuçların kontrol edilmesidir.
- *Bütçe*: Planlamanın her bir aşaması için tespit edilen kaynaklarla ilgilidir.
- *Kalite*: Döngünün her bir aşamasının yeterli standartta yapılıp yapılmadığıdır.
- *Sorumluluk*: Plan örgütten bağımsız, yalnızca plan yapımcıların işi olarak uzaktan idare edilen bir süreç değil, kurumda çalışanlar tarafından bizzat yönetilmesi gereken bir süreçtir.
- *Uygulama*: Planın hangi kapsamda uygulamaya konulacağı ile ilgili süreçlerdir.
- *Esneklik*: Planların kapsamının yeni durumları yansıtacak şekilde düzenli olarak gözden geçirilerek, bu durumlara uyumlaştırılmasını ifade eder.

Stratejik planlama süreçlerinin tamamlanması ve stratejik planların gerçekleştirme düzeyinin yüksek çıkması, ancak başarılı performans programlarının hazırlanması ve bunların bütçe ile uyum içinde olmasına bağlıdır. Performans programları kurumun hedefleri, politikaları, yöntemlerin ve

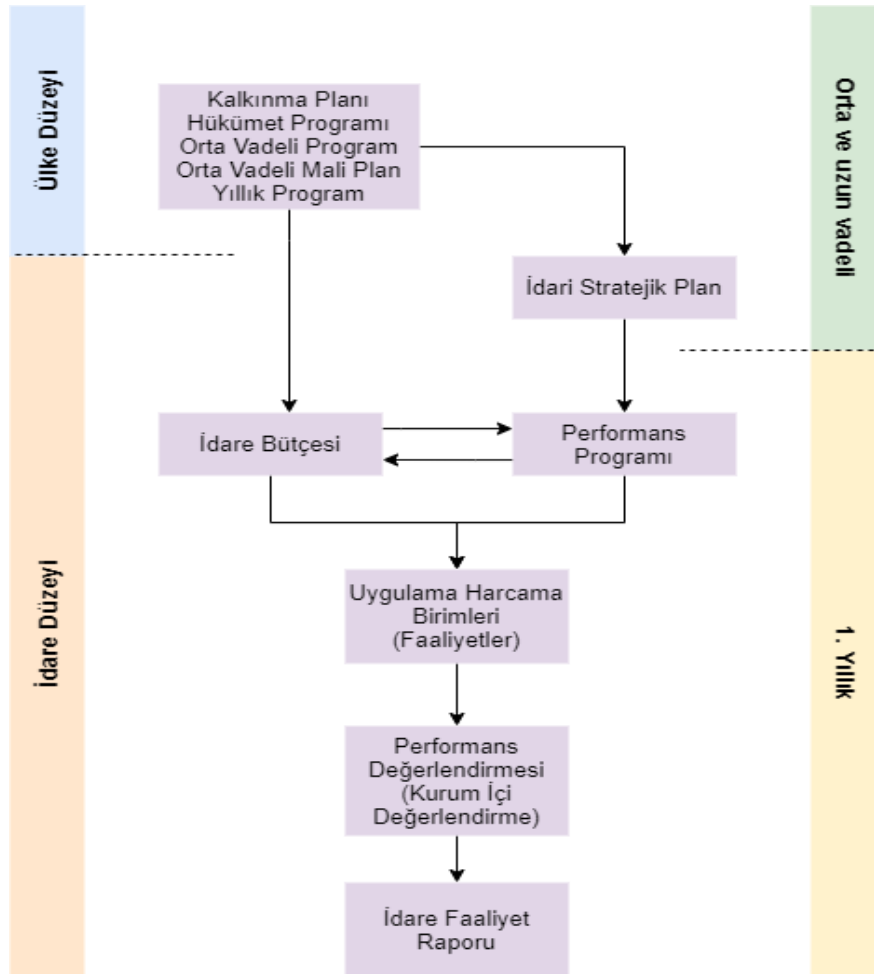
<sup>5</sup> Yeni liberal devletin varlığı rekabetin sadece özel sektör kuruluşları arasında değil, kamu-özel ve hatta kamunun kendi kuruluşları arasında da olacağını talep etmektedir.

görevleri için bağ niteliğinde olup, yapılacak faaliyetlerin ve tahsis edilecek kaynakların ayrıntılı dökümünün hazırlanması, yer ve zamanlarının belirlenmesi, kim tarafından ve ne zaman yapılacağına tespiti sürecinin belirlenmesi aracıdır. Bütçe ise, yapılan planların ve beklenen sonuçların rakamlarla ifade edilmesidir. Bu bakımdan rakamlandırılmış plan veya programa, bütçe adı verilmektedir (Dinçer, 2004, s. 45).

Performans esaslı bütçe sistemi stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları üzerinden gerçekleşmektedir. Stratejik plan ve performans programları vasıtasıyla kamu kurumlarının politika hedefleri ile bunların kaynak ihtiyaçları arasında bağlantı kurulmaktadır. Bu belgelerde bahsedilen hedeflerin gerçekleşme düzeyleri faaliyet raporları aracılığıyla açıklanmaktadır.

Performans programı, bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programdır. *“Stratejik plan ve bütçe ilişkisi, performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bütçe hazırlık sürecine entegre edilen performans programları, idare bütçelerinin stratejik planlarda belirlenmiş amaç ve hedefleri doğrultusunda hazırlanmasına yardımcı olmaktadır. Orta ve uzun vadeli bir stratejik planlama süreci bütçe ile başlamakta, stratejik plana uygun olarak yıllık performans planlarının hazırlanması ve bu planların bütçenin dayanağını olurken aynı zamanda sistemin temelini oluşturmaktadır. Bu modelde stratejik planın yıllık uygulamasını göstermek üzere performans planı hazırlanmaktadır. Genellikle bütçe ödenekleri program bütçe sınıflandırmasına uygun şekilde ve bütçe belgesi niteliğinde performans planı ile birlikte bütçe sürecinde yer almaktadır. Bu şekilde performans planı bütçeye performans bilgisini eklemektedir. Bütçe uygulaması sonucunda yıllık performans raporu hazırlanarak, performansa dayalı bir hesap verme mekanizması oluşturulmaktadır”* (Badem vd., 2013, s. 79).

**Şekil 2:** Stratejik plan, performans programı ve bütçe ilişkisi



OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerce desteklenen performans yönetimi, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de kamu kurumlarında uygulanması arzu edilen bir süreç olarak tanımlanmıştır (Övgün vd., 2018, s. 21). Türkiye’de de kamu kurumlarında uygulanmaya başlanan performans uygulamaları dünyadaki uygulamalarla eş zamanlı bir gelişim süreci izlemiştir. Kamu kurumlarının verimliliklerinin ölçülmesi, performans yönetimi, performans değerlendirme ve performansa göre ücret konuları kalkınma planları, orta vadeli programlar ve yıllık programlarda da yerini almıştır (Köseoğlu ve Şen, 2014, s. 128).

Stratejik plan, performans programı ve bütçe ilişkisi Şekil-2’de gösterilmektedir. Performans programlarının, mali bilgilerin yanında performans bilgilerinin de yer almasını sağlayarak, çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme sistemi ön plana çıkmış, böylece yeni kamu mali yönetim sisteminin dayandığı mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine işlerlik kazandıracakları ileri sürülmektedir.

## 7. Faaliyet raporu

Gerek kamu kurumlarında gerekse özel sektörde hazırlanan operasyonel planlar (performans programı gibi) bir yıllık süreyi kapsamaktadır. Bu süreç aslında bütçe hazırlama sürecinin de altyapısını oluşturmaktadır ve harcamaların gerçekleştirilmesi ve kurumun kaynaklarının tahsisi için en önemli araçtır (Eadie, 1983, s. 448). Faaliyet raporu, kamu kurumlarının stratejik plan ve performans programlarınınca yürütülen faaliyetlerini, performans hedeflerine ulaşma düzeyini, performans göstergelerinin seviye ve gerçekleşme durumunu, hedeflere ulaşma düzeyinde ve göstergelerin sağlanamaması hallerinde oluşan sapmaların nedenlerini açıklayan, idare hakkındaki genel ve mali bilgileri içeren yıllık rapordur.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun uygulanmaya başlanmasıyla birlikte, mali yönetim ve iç kontrol ile iç denetim uygulamaları kamu işletmeciliği ilkeleri çerçevesinde düzenlenmiş ve bu çerçevede kamuda bütçe sınıflandırması ve muhasebe sisteminde birlik sağlanmıştır. Bu bağlamda kamu kurumlarında faaliyet raporunun hazırlanmasına yönelik belgede; kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol fonksiyonlarını etkili bir şekilde yürütebilmeleri için gerekli idari yapılar oluşturulduğu, bütçe hazırlık sürecinin güçlendirildiği, orta vadeli harcama yaklaşımına uygun olarak çok yıllık bütçelemeye geçildiği belirtilmiştir. Bu düzenlemelerin, mali saydamlık ve hesap verebilirliği artırmak üzere yapıldığı ve bu gerekçelerle kamu idarelerince faaliyet raporu hazırlanması uygulamasına geçildiği belirtilmiştir (Maliye Bakanlığı, 2018, s. 3).

## 8. Sonuç

Her devlet, toplumsal yaşamın ve gündelik hayatın devamı için çeşitli düzenlemeler yapmaktadır. Ülke bütünlüğünün ve kamu düzeninin korunması, iç ve dış güvenliğin tesisi ve adaletin sağlanması gibi genel nitelikli görevlerinin yanı sıra yerel nitelikli yükümlülükleri de gerçekleştirmek zorundadır. Devletin söz konusu genel ve yerel nitelikli görevlerini yerine getirebilmesi onu, plan adı verilen önemli bir yönetsel araca bağlı kılmaktadır. Çünkü devletin zaman içerisinde büyümesi, işlevlerinin genişlemesi, çok sayıda ve çeşitli kamusal hizmetin yükümlülüğü altına girmesi, ancak bir plan dâhilinde sistematik bir şekilde sürdürülebilmektedir. Dolayısıyla her devletin asgari ölçüde temel kamusal hizmetleri gerçekleştirme ve bu hizmetler için plan yapma yükümlülüğü bulunmaktadır.

II. Dünya Savaşı sonrası dönemde devletlerin ekonomide belli faaliyetleri üstlenmesi ve gerçekleştirdikleri hizmetlerin artması, sonuçta kamusal faydanın sağlanması için kamu yönetiminin işlevi ve yapısında önemli değişiklikler yaratmıştır. Büyüyen kamu yönetimi ekonomileri, Keynesyen politikardan doğrudan etkilenmiştir. Küreselleşmenin etkisi ile ticaret ve sermaye hareketlerinde serbestleşmenin yanı sıra, devletin ekonomide etkisinin azaltılması öngörülmüştür. Buradaki amaç, hantal devlet yapısının yükünü hafifletmek ve gereksiz bürokrasiden kurtulmak olmuştur. Devletin sağlık ve eğitimdeki rolünün azalması, vergilerin ve kamu harcamalarının azaltılması ve özelleştirme uygulamaları ile devletin öncü rolü, serbest piyasaya devredilmiştir. Temel hedef, mali disiplin sağlamak, kamu borcunu azaltmak ve ekonomik faaliyetleri arttırmak düşüncesi çerçevesinde şekillenmiştir.

Sosyalist, bir başka deyişle merkezi planlamanın ilk örneğini veren SSCB'nin kuruluşundan itibaren temel hedefi, topyekûn olarak sanayileşmenin hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesi olmuştur. Bu kapsamda planlamanın tüm süreçleri merkezi bir birim tarafından yerine getirilmektedir. Diğer taraftan kapitalist planlama anlayışının temel özelliği, serbest piyasa sisteminin kusursuz işleyebilmesini sağlamak ve ancak bu sistemin yetersiz kaldığı durumlarda devletin müdahalesini olumlu karşılamaktır. Bir karma model olarak kalkınma planlamasının temel amacı ise, az gelişmiş ülkelerin ekonomik ve toplumsal kalkınmasını sağlamaktır. Bu doğrultuda kalkınma planlaması sadece ekonomik kalkınmayı değil, sosyal ve kültürel alanları da kapsayacak bir şekilde bütünsel bir kalkınma anlayışını savunmaktadır.

Türkiye'de de ilk olarak sanayi planları ve kalkınma planları ile başlayan planlama anlayış, günümüz stratejik planlama anlayışına dönüşmüştür. Boyne ve Gould-Williams (2003, s. 118), stratejik planlama konusunda en önemli eleştiri/eksikliğin, planlamacıların belirlemiş olduğu plan ilkelerinin uygulamasının imkânsızlığı ve planlamadaki bu girişimlerin performans üzerindeki negatif etkileri olduğu yönündedir. Stratejik plan hazırlama sürecinde kamu kurumlarının kurumsal yapısının zayıf oluşu, pek çok kurumda kurum kültürünün oluşmamış olması, planların başarılı bir şekilde yapılmasına veya yapılsa bile uygulanmasında sorunlar ortaya çıkarmasına neden olmaktadır. Bunun yanı sıra kamu kurumları ilk stratejik planlar hazırlanırken kurum çalışanları planlama yapma konusunda deneyim eksikliği yaşamış, buna bir de çalışanların asli görevlerinin yanında plan yapma görevi eklendiğinde planı yapmakla görevli personelde işin savsaklanmasına kadar uzanan sonuçlar yaratmıştır. Dolayısıyla kamu kurumları planlarını kurumu tanımayan, kurumun amaç ve hedeflerini bilmeyen bu işle uğraşan özel şirketlere havale etmişlerdir. Bu durum, kurumu tanımayan kişilerce tamamıyla teknokrat bakış açısıyla hizmet-maliyet ilişkisi kurulmadan yapılmış planlar ortaya koymaktadır. Son yıllarda ise bu sorunun ortadan kaldırılmasına yönelik kamu kurumları için Stratejik Plan Hazırlama Rehberlerinde kurumların planlarını, kendi insan kaynakları ile kendilerinin yapması konusunda düzenlemeler yapılmıştır. Ne yazık ki kamu kurumlarının plan yapma konusunda uzman kadrosunun olmaması, hazırlanan stratejik planlarda kurumun rasyonel amaç ve hedefler koymasında sıkıntılar yaşanmasına neden olmaktadır. Bunun yanı sıra kamu kurumlarında kurum yöneticilerinin planı yeterince sahiplenmemesi, alt kadroların plana karşı ilgisizliğine neden olmaktadır. Üstelik alt kadrolarda yeni olana veya değişime karşı direnç söz konusu olduğu takdirde, stratejik planların sonuca ulaşması mümkün olmayacaktır.

Stratejik planın uygulanmasının önünde önemli engellerden birisi de, planların kurumun hedef ve stratejilerinin gerçekleşmesini sağlayacak kurum çalışanlarının planı yeterince anlamamış veya içselleştirmemiş olmasıdır. Planı gerçekleştirecek olan çalışanların planlama boyunca yapacağı katkılarının ödül veya teşvik adı altında planı sahiplenme ile teşvik, motivasyon arasındaki ilişki kurulmamıştır. Planı başarıya götürecekt en önemli faktör olan kurum üst yöneticilerinin plan konusunda yeterli bilgiye sahip olmamaları, günlük rutin işlerden planlama ilkelerine yeterince sahip çıkmamaları planların başarıya ulaşmasındaki bir diğer faktör olarak öne çıkmaktadır. Bu konuda son ama en önemli sorun uzun vadeli yatırımlar gibi akçal ilişkilerin bütçelenmesinde öngörü eksikliği, belirsizlik veya bütçenin kurum stratejileri ile çelişkili ilişkisinin plan bütçe konusunda yarattığı uyumsuzluklardır. Bu kapsamda ilk olarak yönetimde denk bütçe ilkesinin işlerliği ve planlama işlevinin uygulamaya geçirilmesi ve zaman içerisinde daha verimli koşulların yaratılması amacıyla çeşitli bütçe sistemleri geliştirilmeye başlanmıştır. Gerek geleneksel bütçe sistemleri gerekse modern bütçe sistemleri günün koşullarına yönelik olarak çeşitli uygulamalar geliştirmiştir. Her devlet çok sayıda faaliyetini yerine getirebilmek için bu faaliyetleri, faaliyetlerden elde edeceği geliri, elde ettiği gelirleri sınıflandırmayı ve bu gelirlerin nasıl kullanılacağını belirlemek zorundadır.

## Kaynakça

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003). Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 24/12/2003 Sayı: 25326. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf> (Erişim Tarihi: 01.11.2020)

- Aksoy, Ş. (2003). Yeni sağ ve devletin değişimi. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman (Eds.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (ss. 595-606) içinde, Ankara: Nobel Yayınevi.
- Badem, A. C., Kılınç, Y., & Kavas, T. (2013). Türkiye’de uygulanan performans esaslı bütçeleme süreci: Kocaeli Üniversitesi örneği. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* (26), 77-104.
- Barclay, D.J., van Schalkwyk, A., & Pauw, J.C. (2011). The relationship between strategic planning and budgeting within the mining qualifications authority in South Africa. *Administratio Publica* 19(4), 43-62.
- Bayraktar, G. (2003). Yeni sağ düşüncesinin kamu yönetimindeki yansıması olarak ‘yeni kamu yönetimi’ anlayışı. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman (Eds.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (ss. 595-606) içinde, Ankara: Nobel Yayınevi.
- Boyne, G. (2001). Planing, performance and public services. *Public Administration* 79(1), 73-88.
- Boyne, G., & Gould-Williams, J. (2003). Planning and Performance in Public Organizations an empirical analysis. *Public Management Review* 5(1), 115-132.
- Çelebican, G. (1974). Sosyalist planlama kavramı. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 31(1), 587-601.
- Dinçer, Ömer (2004), *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, 7. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- DPT (2006), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 2. Sürüm.
- Eadie, D. C. (1983). Putting a powerful tool to practical use: the application of strategic planning in the public sector. *Public administration review*, 43(5), 447-452. Edizdoğan, N. (1991). *Kamu bütçesi*(2. Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi.
- Edizdoğan, N., & Çetinkaya, Ç. (2019). *Kamu bütçesi* (9. Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Egeli, H. & Karakoyun, F. (2019). *Kamu maliyesi* (1. Baskı). Ankara: Nobel Yayınevi.
- Ekiz, C. & Somel, A. (2007). Türkiye’de planlama ve planlama anlayışının değişimi. *Mülkiye Dergisi* 31(256), 97-136.
- Fedai, R. (2018). Tarihsel süreç içinde kamu yönetimi disiplininin gelişimi. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi* 3(5), 119-133.
- Frederickson, H.G. (2016). Yeni bir kamu yönetimine doğru. J.M. Shafritz, & A.C. Hyde, *Kamu yönetimi klasikleri* (Çev. M. Kara) içinde, Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları.
- Günsoy, B. (1977). Değişen dünya koşullarında kalkınma planlaması ve türkiye’de planlama uygulaması. *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- Hagen, J. (1968). *Program budgeting*, Center For The Study Of Evaluation Report No. 7, UCLA Graduate School of Education Los Angeles, California.
- Hamitoğulları, B. (1966). İktisaden az gelişmiş ülkeler için nasıl bir plan gereklidir?. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* 21(3), 91-124.
- Hamitoğulları, B. (1979). “Karma ekonomi, planlama ve büyümeye ilişkin bazı yanlışlar üzerine. *Türkiye Ekonomisi Sempozyumu*, Türkiye Ekonomi Kurumu, İstanbul.
- Işık, A. (2014). *Kamu maliyesi*(3. Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Karasu, K. (2001). *Profesyonelleşme olgusu ve kamu yönetimi*. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları.
- Kaya, A.Ö. (1961). İktisaden geri kalmış memleketlerde planlama. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 16(1), 36-61.

- Koçel, T. (2020). *İşletme yöneticiliği* (18. Baskı). İstanbul: Beta Yayınları.
- Köseoğlu, Ö., & Mustafa, Şen (2014). Kamu sektöründe performans yönetimi: Politikalar, uygulamalar ve sorunlar. *Akademik İncelemeler Dergisi* 9(2), 113-135.
- Leblebici, D.N., & Erkul, E (2008). Planlı kalkınma deneyiminden stratejik planlamaya geçiş: Türkiye örneği. *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 26(1), 269-285.
- Maliye Bakanlığı (2017). *Program yapısı ve program gerekçesi rehberi*, Taslak II. Sürüm, Ankara.
- Maliye Bakanlığı (2018). *2017 yılı genel faaliyet raporu*, Ankara, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/04/111922017-genel-faaliyet-raporupdf.pdf>, (Erişim Tarihi: 01.11.2020)
- Mıhçı, H. (2002). Görelî geri kalmışlıktan kurtulma “hamlesi” ve Türkiye’de planlı kalkınma deneyimi (1963-1983). *Mülkiye Dergisi*, 25(231), 149-156.
- Moğol, T. (2002). “Analitik bütçe sınıflaması içerisinde kamu harcamalarının ekonomik sınıflaması. *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), 125-137.
- Mucuk, İ. (2013). *Modern işletmecilik*(18. Baskı). İstanbul: Türkmen Kitabevi.
- Neumark, F. (1947). Devr-i bütçe (Çev. O.F. Okyar). *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 9(1-2), 16-29.
- Nohutçu, A. (2008). “Yerel Yönetimlerde Stratejik Plan Uygulama Girişimleri. *1.Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu*, Sakarya.
- Övgün, B. (2009). “Kalkınma Planlamasından Stratejik Planlamaya. *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 598, 145-163.
- Övgün, B. (2010). *Devlet ve Planlama*, Siyasal Kitabevi, 1. Baskı, Ankara.
- Övgün, B., Özkal Sayın İ., & Zengin, O. (2018). Türk kamu yönetiminde performans değerlendirmesi ve denetimi mümkün mü?. *Sosyal Bilimler Metinleri* 2018(2), 74-92.
- Özen, A. (2008). *Performans esaslı bütçeleme sistemi ve Türkiye’de uygulanabilirliği*, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları.
- Öztürk, N. (2018). *Kamu maliyesi* (4. Baskı), Bursa: Ekin Yayınevi.
- Özügürlü, Y. (2002). Rusya’da kapitalist dönüşüm ve istikrar sorunu. *VI. ERC/ODTÜ Uluslararası Ekonomi Kongresi* (11-14 Eylül), Ankara.
- Sezen, S. (1999). *Devletçilikten özelleştirmeye Türkiye’de planlama*. Ankara: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını.
- Somel, A., & Ekiz, C. (2010). Bir Planlama Bibliyografyası. E. Türkcan (Der.), *Atilla Sönmez’e Armağan Türkiye’de planlamanın yükselişi ve çöküşü 1960-80* (ss. 545-567), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını.
- Tüğen, K (2007). *Devlet Bütçesi* (6. Baskı). İzmir: Bassaray Matbaası.
- Tüleykan, H. (2009). Kamu bütçeleme sistemleri ve çok yıllık bütçeleme. *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 4(2), 1-23.
- Uzunkayai Ş. S. (2020). Türkiye ekonomisi’nde 1923-1977 yılları arasındaki sanayi ve kalkınma planlarının değerlendirilmesi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 19(Temmuz, Özel Ek), 14-30.
- Volkan, E. (2008). *Kamu kuruluşlarında stratejik planlama*. Yayın No: 2759, Ankara, DPT Yayınları.
- Yılmaz, C. (1999). Piyasa ekonomilerinde ulusal planlama ve çeşitli planlama yaklaşımları. *Amme İdaresi Dergisi* 32(1), 85-101.



Yüzbaşıoğlu, N. (2004). İşletmelerde stratejik yönetim ve planlama açısından stratejik maliyet yönetimi ve enstrümanları. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (12), 387-410.

### Extended abstract

Planning is an important tool used for the institutional development of both the public sector and the private sector. Regardless of their political or administrative systems, all states since the 20th century, have set up their economic and social development according to a plan. Planning, in the general sense of the term, includes setting a predetermined goal, providing resources for this goal, and an action directed towards getting results from this predetermined goal. In the context of these purposes, the socialist conception of planning is not different from the capitalist one, but there are political and methodological differences in the implementation of both planning approaches. However, the ultimate goal of both plans and that of the underdeveloped countries, which is called the mixed model, is to regulate the economic functioning on the one hand, while taking into account the dynamics of social development of the economic functions on the other hand.

Turkey's approach to planning in the early years of the Republic was one that considered economic and social development together. The five-year development plans prepared with the establishment of the State Planning Organization after the 1960s were made with an understanding that was binding for public institutions and guiding for the private sector. The plans for this period, which were prepared as an outcome of the social state approach, started to change after the 1980s with the transition to the new liberal state model. Besides the Five-Year Development Plans, regional plans, medium-term plans, and institution-level strategic plans were examples of how planning was conceived in that new period. It is expected that the strategic plans prepared at the institutional level will be in line with the budget of the institution. With the transition of the state budget to the Program-Based Performance Budget System, it was expected that the state would be able to monitor and evaluate the programmes by way of requiring the institutions to cost the performance programmes and activities of their institutional strategic plans and to determine the want of resources. Strategic plans which are expected to respond to the questions such as what activities the institution will carry out, the resources to be used and the ways it will achieve its predetermined goals by analyzing both the public institution itself and its relations with its environment, are defined as a set of activities aiming at controlling the results, which makes the strategy development of the institution. In this context, the success of the strategic plans is assessed in terms of whether the performance programs are prepared according to the framework of the strategic plan and whether both are compatible with the budget. Therefore, strategic plans, performance programs, and activity reports are indispensable implementation tools of the Performance-based Budget System. Performance-based budgeting which replaced the budget approach applied during the period of the social welfare state is prepared with an understanding based on the decentralization of resources instead of a management approach that distributes resources from the center. Therefore, performance-based budgeting using strategic plans as the baseline aims to affect the relationship between the strategic plan and the budget through performance programs.

Performance management and strategic planning recommended to underdeveloped countries by international organizations have been put into practice in Turkey as well after the 2000s, and in parallel with the changes in the model of the state, the approach to planning also radically changed. The basis of the implementation of this planning approach in the public sector, which is normally prepared according to the logic of the private sector, is arranged in compliance with the Public Finance Management and Control Law No. 5018, which entered into force in 2003. Therefore, the techniques of managing the state according to the management approach were carried out in the context of planning through strategic plans and performance programs. It was stated that efficiency, productivity, accountability, and transparency in public services will be achieved with these methods. It has also been suggested that all these processes will be carried out in harmony with the Medium Term Programs and development plans. In this direction, the Public Finance Management and Control Law No. 5018 entered into force intending to realize the budget process in line with the performance program and the medium-term fiscal plan objectives of activity reports, all based, in turn, on the strategic plan.