

## Türkiye’de Stratejik Planlama ve Bütçe İlişkisinin Güçlendirilmesi

Kuddusi YAZICI<sup>1</sup>

Geliş Tarihi	27.02.2016	Kabul Tarihi	13.04.2016
--------------	------------	--------------	------------

### Öz

Türkiye’de bütçenin hazırlanması, uygulanması ve sonuçlarının değerlendirilmesi aşamasında birden fazla bakanlık/kurum ayrı ayrı sorumlu olmakta, bazı durumlarda da aynı konuda birden fazla bakanlık/kurum birlikte sorumlu olabilmektedir. Ancak, kamuda yaşanan koordinasyon sorunları stratejik planlama sürecinin bütçelemeden kopmasına neden olabilmektedir. Uygulamada da stratejik planlama ile performans esaslı bütçeleme sistemi arasında koordinasyonun tam sağlanamaması nedeniyle sorunlar yaşanabilmektedir. Performansı güçlendirmek açısından yapısal hususların daha önemli olduğu unutulmamalı ve bu kapsamda, stratejik planlama ve bütçe ilişkisinin daha etkin bir şekilde işleminin nasıl olabileceğinin analiz edilmesi ve öneriler sunulması gerektiği düşünülmektedir. Bu çalışmada da bu yapısal hususların nasıl olması gerektiği yönünde öneriler sunulmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Türkiye’de Bütçe Sistemi, Performans Esaslı Bütçeleme, Stratejik Planlama, Planlama, Bütçeleme

<sup>1</sup>Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Başkanlık Müşaviri, Ankara-TÜRKİYE  
E-posta: kuddusi.yazici@btk.gov.tr

---

---

## Strengthening the Strategic Planning and Budget Relations in Turkey

Kuddusi YAZICI

---

---

Received	27.02.2016	Accepted	13.04.2016
----------	------------	----------	------------

---

---

### Abstract

In preparation of the public budget, more than one ministry/authority is responsible for the implementation and evaluation of results stage separately, in some cases, for more than one ministry/authority may be responsible with the same subject in Turkey. However, serious coordination problems experienced between public authorities can separate the budgeting process from strategic planning. In practice, some problems can arise due to lack of coordination between strategic planning and performance based budgeting system. In terms of strengthening the performance it should be kept in mind that structural issues are more important than other issues. And in this context, it should be analysed how to make the relationship between strategic planning and budget work more efficient. Therefore, in this study, recommendations are presented to revise these structural issues.

**Keywords:** Budgeting Sysyem in Turkey, Performance Based Budgeting, Strategic Planning, Planning, Budgeting.

## Giriş

Dünyada yaşanmakta olan teknolojik gelişmeler ve küreselleşme sürekli değişimi gündeme getirmektedir. Bu nedenle kamu kurum ve kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinin dağılımında, yapılarında ve personel sisteminde düzenlemeler bütün dünyada kamu yönetiminin öncelikli konuları arasındadır.

Son yıllarda dünyada yaşanmakta olan ekonomik krizler, kamu sektörü harcamalarının ve dolayısıyla vergilerin artması, birçok ülkede kamu mali yönetim anlayışının sorgulanmasına neden olmuştur. Bu problemlerin çözümüne yönelik olarak, kamu yönetiminde performans yönetimi ve stratejik yönetim gibi reformlar gündeme girmiştir. Kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi, kaynak kullanım kapasitesinin artırılması, kaynak kullanımında etkinlik ve tutumluluğun sağlanması, siyasi ve yönetsel hesap verme mekanizmaları ile mali saydamlığın geliştirilmesine yönelik uygulamalar hız kazanmıştır. Kamu mali yönetiminde yaşanmakta olan en önemli değişikliklerden birisi de, merkezden yönetimi esas alan kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışından, yetki ve sorumluluk dağıtımı ile kaynakların yerinden yönetimini esas alan ve çıktı-sonuç odaklı performans esaslı bütçeleme (PEB) anlayışına geçilmesidir (Karacan and Yazıcı, 2015: 2).

Ayrıca, son yıllarda pek çok ülkede çeşitli nedenlerden dolayı kamu sektörü reformları gündemin üst sıralarındaki yerini korumakta ve kamu açıkları ile kamu borçları da bu reformların en önemli sebeplerinden birisini teşkil etmektedir (Yazıcı, 2014: 135). Bu kapsamda da, dünyada genel olarak düzenlemeler yapılmakta ancak, yapısal sorunlardan dolayı iyi sonuçlar elde edilememektedir.

Nitekim, yapılan düzenlemelerin yapısal nitelikli düzenlemelerle desteklenmesi çok önemlidir (Demircan, 2008: 12). Yapılacak reform çalışmalarının da ABD ve İngiltere’de olduğu gibi devletin ve hükümetin en üst yetkili organlarınca sahiplenilmesinin reformun başarısı için çok büyük önem arzettiği unutulmamalıdır. Bu nedenle, Türkiye’de mevzuat hazırlanması bir adım iken yaşanan sorunların giderilmesi için revizeler yapılarak yapısal çözüm önerileri geliştirilmesi ikinci adım olacaktır.

Performans bütçeleme sisteminin uygulanmasındaki sorunlardan birisi yönetimde reform yaptırmayı gerektirmekte olması ve diğer reformlarla ayrımının ve ilişkisinin iyi yapılamamasıdır. Performans bütçeleme politik sistem ve politik kültür ile de ilişkilidir (Robinson ve Brumby, 2005: 4).Politika oluşturma kapasitesinin artırılarak plan ve bütçe bağlantısının güçlendirilmeye çalışılması ise bütçe sürecinin etkinleştirilmesinin başka bir boyutudur.

Bütçeleme öncesi hazırlanan stratejik plan ile performans programları ve faaliyet raporları birlikte çalışmakta ve birbirine bağımlıdır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 209). Bütçelemenin de uzun dönemli etkin bir planlama süreci ile düşünülmesi makro-ekonomik dengenin oluşturulması için önemli bir husustur (Çetinkaya vd., 2011: 123). Çok yıllık bütçeleme yalnızca bütçelerin bir yıldan fazla süreyi kapsamaması değil, aynı zamanda plan-bütçe ve politika ilişkisinin de ortaya konulmasını kapsamaktadır (Bülbül, 2014: 88). Nitekim, planlanan politikalar bütçe ile pratiğe geçmekte olup, bütçe de hedeflere ulaşmakta ana araç olmaktadır. Stratejik planların temel amacı da program ve bütçe arasındaki ilişkiyi güçlendirmektir. Bütçenin planlama süreci ile birlikte düşünülmesi ve planlama bütçeleme ilişkisinin oluşturulması, etkin, verimli ve stratejik kararları alan bir bütçe süreci için çok önemlidir (Arslan, 2006b). Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları ise üçgenin üç ayağı gibidir. Bunların birbiriyle iyi bir ilişki içinde olması gerekmektedir. Ancak, Maliye Bakanlığı ve DPT<sup>2</sup> arasındaki kopukluğu giderecek ve bu iki kurumun işbirliği ve koordinasyon içinde çalışmasını sağlayabilecek yeterli düzenlemelerin Kanunda yapılmadığı görülmektedir (Arslan, 2006a: 61).

Kamu kurumları arasında yetki bölüşümü türü ilişkiler ise ciddi kanuni değişiklikler yapılmadığı takdirde büyük engeller çıkarabilecektir. Bu engeller kaldırılmadan mali reformların uygulanması çok zor bir husustur. Gerçekten kamu sektörünü disiplin altına alacak maliye politikalarını tasarlamak, yasalaştırmak ve uygulamak zor olup, daha kalıcı ve etkin adımlar atmak yerine kısa sürede sonuç alınacak programlar uygulanabilmekte ve başarısızlıkla sonuçlanabilmektedir. Bu politikalar da sorunlara kalıcı çözümler üretmek yerine ağıri kesici niteliğinde (Pınar, 2014: 259-260) şekilsel çözümlerdir.

Kalıcı ve etkin çözümler üretilmesi için ise, kuruluşların yapısının performans yönetimi anlayışına göre yeniden yapılandırılması gerekmekte olduğu (Bilgin, 2007: 56) ve kalıcı çözümler üretmek için kamu kurumlarında stratejik planlama ve bütçe sisteminin nasıl bir yapıda olması gerektiği düşünülmelidir. Nitekim, performansı güçlendirmek açısından yapısal hususların daha önemli olduğu unutulmamalı (Yazıcı: 2015a: 267) ve bu kapsamda, stratejik planlama ve bütçe ilişkisinin daha etkin bir şekilde işleminin nasıl olabileceğinin analiz edilmesi ve öneriler sunulması gerektiği düşünülmektedir.

Bu kapsamda, birinci bölümde genel olarak PEB'e geçiş süreci anlatıldıktan sonra ikinci bölümde Türkiye'de PEB sistemine geçiş süreci ve ilgili

---

<sup>2</sup>2011 yılı Haziran ayında 641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kalkınma Bakanlığı kurulmuş ve DPT yeni kurulan bu bakanlığa devredilmiştir.

düzenlemeler sunulmaktadır. Üçüncü bölümde de stratejik planlama ve bütçe ilişkisi değerlendirilmekte ve Türkiye’de bu ilişkinin güçlendirilmesi için nasıl bir yapının olması gerektiği konusunda öneriler sunulmaktadır.

### **Genel Olarak Performans Esaslı Bütçelemeye Geçiş Süreci**

Performansa dayalı yönetim anlayışı 1980’lerden itibaren gelişmeye başlayan Yeni Kamu Yönetimi anlayışına bağlı olarak gelişme göstermiştir. Kamu yönetiminin özel sektör gibi çalışmasını öngören bu yaklaşım ile kamu yönetimi köklü değişime uğramıştır. Bu yönetim anlayışına göre kamu yönetimi özel sektör gibi değerlendirilmekte ve işletilmektedir. PEB sisteminin temel amacı da kamusal kaynaklarla daha fazla çıktı alınması ve bu çıktılarla da sosyal hedeflere ulaşılmasıdır. Performansa dayalı yönetimin uygulama aracı da PEB’dir (Altay ve Kaplan, 2006: 3-6).

Performansa dayalı yönetim yaklaşımın özü, “yöneticilerin yönetmesine müsaade edelim” anlayışıdır. Bunun altında ise yöneticilerin gerçek anlamda yönetebilmeleri için dıştan gelen, önceden belirlenmiş kural, baskı ve sınırlardan mümkün olduğunca arındırılması ve kurumun mali kaynakları ve insan kaynakları başta olmak üzere kaynakların kullanılış ve işleyişi üzerinde karar alma ve uygulama yetkisine sahip olması gerektiği düşüncesi yatmaktadır (Yılmaz, 2001: 29). Bu şekilde rekabet kavramından tümüyle uzak duran kamu kesiminin en azından özel kesim düzeyinde performans göstermesinin sağlanması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda da, kamu kesimini rekabete zorlamak için piyasa koşullarına benzer koşullarda faaliyet göstermesine yönelik düzenlemeler yapılmaktadır. Çağdaş yönetim anlayışı da, katılımcı, paylaşımcı, şeffaf, hesap verebilir, stratejik planlama ve performans yönetimine dayalı, sonuç ve hedef odaklı bir yönetim anlayışını sergilemektedir. Kaynakların daha verimli ve etkin kullanımını sağlamak için PEB ön plana çıkmış bir bütçeleme anlayışıdır (Bülbül, 2014: 73).

Performans esaslı bütçe uygulamaları 1970’lerde gündeme gelmiştir. Dünya ekonomisinde özellikle 1970’lerde yaşanan kriz, gelişmiş ülkelerde dahi kamu yönetimi anlayışının sorgulanmasına yol açmış ve bütçe anlayışı da değişerek merkezden yönetimi esas alan kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışından, yetki ve sorumluluk dağıtım ile kaynakların yerinden yönetimini esas alan mali yönetim ve çıktı/sonuç odaklı PEB anlayışına geçilmeye başlanmıştır (Aydın ve Aksoy, 2007: 295). OECD ülkelerinin büyük çoğunluğunda PEB sistemi uygulanmakta, OECD üyesi olmayan pek çok ülkede de PEB’in uygulandığı veya uygulanması yönünde adımlar atıldığı görülmektedir (OECD, 2007). Bu kapsamda sonuç odaklı yönetim çeşitli biçimlerde birçok gelişmiş ülkede uygulama alanı bulmuştur. 1980’li yılların sonunda Yeni Zelanda ve Avustralya, 1990’lı yıllarda Kanada, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İsveç, İngiltere,

ABD ve 2000’li yılların başlarında ise Avusturya, Almanya ve İsviçre performans esaslı yönetim ve bütçelemeye yönelik çeşitli uygulamalara başlamışlardır (OECD, 2004a: 4). Türkiye’de de bu sistem 2000’lerden sonra fiili olarak uygulamaya girmiştir.

Sonuç olarak, başta OECD olmak üzere Dünya Bankası ve IMF tarafından da desteklenen “Performansa dayalı yönetim” anlayışının başlıca uygulama aracı olan PEB 1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren yaygınlık kazanmış ve birçok ülkenin bütçeleme sürecinde uygulanmaya çalışılmaktadır (Altay ve Kaplan, 2006: 2).

Performansa dayalı yönetimin önemli unsurlarından olan stratejik planlama da 1980’lerden önce askeri organizasyonlarda kullanılırken, günümüzde kamu ve kar amacı gütmeyen organizasyonlarda da uygulanmaktadır (Cohen, 2006: 27). Stratejik planlama özel sektör tarafından ise ilk kez 1960’larda gündeme getirilmiştir. 1980’lere kadar kamu kesiminin gündeminde olmayan stratejik planlama ise 1980’lerden sonra kamu yönetiminin gündemine gelmiş ve devletin de işletmeciler gibi hareket etmesi gerektiği belirtilmiştir (Berry ve Wechsler, 1995: 159, 161; Bryson, 2004: 8, 258). Özellikle 1990’lardan sonra kamu yönetiminde stratejik planlama daha fazla önem kazanmış, ilk kez ABD’de ve İngiltere’de uygulanmıştır. Geçen 20 yılda da AB’de, yapısal fon yönetiminde önemli konulardan birisi stratejik planlama olmuştur (SumporandDokic, 2012: 1028).

Stratejik planlama klavuz niteliği gösterdiği için kurum faaliyetlerinin şekillenmesinde önemli olup, iç denetim faaliyetleri sayesinde çalışanlarca kurum faaliyetlerinin ve planlarda belirlenen amaç ve hedeflerin doğru anlaşılmasını sağlayabilecektir (Acar, 2011: 96). Stratejik plan, yeni bütçeleme sisteminde kamu kurumu için politika belirleme yönünden rehber niteliği taşımakta olup, yeni bütçeleme sisteminin de temelini oluşturmaktadır (Egeli vd., 2007: 30).

Stratejik planlama uzun dönemli düşünerek büyük pencereden bilgileri toplayıp, uzun dönemli uygulanması; hedefler ve amaçlar yönünde ilerlemeye yönelik ne olunması gerektiği ve oraya nasıl gidileceğiyle ilgilenmektedir (Bryson ve Alston, 2005: 5; Coffey, 2013: 64; Poister ve Streib, 2005: 46). Stratejiler, hedef ve amaçları yakalamaya çalışmakta ve stratejik planlama uzun dönem, geleceğe yönelik bir süreçtir (Monahan, 2001: 55-56). Stratejik planlama makro ve mikro düzeyde özellikler sergilemekte olup, makro aşamada her bir alanın ayrıntılı bir şekilde düzenlenmemesi ve yalnızca genel hedeflerin belirlenmesi yapılarak makro strateji ortaya konulmaktadır. Mikro boyutta planlamalar yapılırken ise merkezden değil, her birimin tek tek planlama yapması söz konusudur.

Stratejik planlama da temel olarak PEB'e dayanan bir planlama anlayışı olup (Övgün, 2010: 142, 259), stratejik plan ile bütçe arasındaki ilişki de performans programı ile oluşturulmaktadır (Bağdigen ve Avcı, 2013: 55). Performans programı da stratejik planın yıllık uygulama dilimi olarak kabul edilmektedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 107).

Diğer taraftan, stratejik yönetim döngüsü, PEB sistemi ve bileşenleri düşünüldüğünde PEB'in diğer önemli aşaması olan faaliyet raporu, sistemin son halkası olup hesap verebilirliğin gerçekleşme aşamasıdır. Faaliyet raporunun, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, stratejik plan ve performans programı çerçevesinde yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini de kapsamı gerekmektedir (Taner, 2011: 14). Faaliyet raporları, başarısız hedeflere ne zaman ulaşılacağı hususunda topluma hesap vermektedir. Aynı zamanda, hazırlanan her faaliyet raporu kurumun mevcut stratejik planına yönelik geribildirim sağlayarak bu planların doğru şekilde revize edilmesini sağlamaktadır (Yavuz, 2011: 80).

Sonuç olarak, bütçelemenin planlama ile birlikte düşünülmesi ve plan-bütçe ilişkisinin oluşturulması, etkin bir bütçe için gerekli olup (Mutluer, vd., 2011: 145), PEB sistemi de, idari ve mali yapıda gerekli değişiklikler yapılması durumunda başarılı sonuçlar verebilecek bir sistemdir (Özen, 2008: 38). Bu kapsamda, Türkiye'de de PEB süreci ve plan-bütçe ilişkisi analiz edilip, mali yapıda gerekli değişikliklerin yapılmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

### **Türkiye'de Performans Esaslı Bütçelemeye Geçiş Süreci ve İlgili Düzenlemeler**

Türkiye'de her dönemde idari reform çalışmaları gündemde olmuş ve Osmanlı Döneminden bu yana çeşitli zamanlarda reform çalışmaları yapılmış ve gündemdeki yerini hep korumuştur (DPT, 2000b:6). Nitekim plan-bütçe ilişkisinin kurulmasına ve geliştirilmesine yönelik sistematik çabalar özellikle II. Dünya Savaşından sonra başlamıştır (Acar ve Şahin, 2009: 86).

Türkiye'de ilk kez Tanzimat devrinde gündeme giren bütçe kelimesi daha önce "Muvazene-i Umumiye Lahiyası" veya " Muvazene Defteri" adıyla kullanılmış ve Cumhuriyet döneminde ilk defa Teşkilatı Esasiye Kanununda bütçe terimine yer verilmiştir (Hastürk, 2015: 2). Bütçe hakkı ilk defa 1876 Anayasası ile kabul edilmiş olup, bu anayasayla klasik bütçe anlayışı benimsenerek bütçeler idari sınıflandırma esasına göre yapılmış ve bütçenin yıllık olması ilkesi ile Sayıştay denetimi ve Kesin Hesap Kanunu esasları kabul edilmiştir (Performans Esaslı Bütçeleme, 2015).

Türkiye Cumhuriyetinin ilk bütçesi ise 1924 yılı bütçesidir. Türkiye’de çağdaş bütçe hakkı, mali sistemin yakın zamana kadar temelini teşkil eden 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun (1050 sayılı Kanun) 1927 yılında kabul edilmesiyle başlamıştır. Klasik bütçeleme sisteminin uygulanmasına bu dönemde devam edilmiş, harcamaların sınıflandırılmasında ise bir yenilik yapılmıştır. 1961 Anayasası ile bütçelemeye ilişkin yeni düzenlemeler getirilmiş ve 1964 yılından itibaren de bütçe harcamalarının tasnifinde benimsenen ikili sınıflandırma, cari-yatırım ve transfer harcamaları olarak üçlü bir sınıflandırmaya geçilmiştir (Performans Esaslı Bütçeleme, 2015).

1050 sayılı Kanunun yürürlükte kaldığı süre içerisinde Türkiye’de klasik bütçe ve program bütçe olmak üzere iki bütçe sistemi uygulanmaya çalışılmıştır. 1050 sayılı Kanunu, klasik bütçe sistemine uygun bir biçimde tasarlanmasına rağmen amaçların belirsizliği, bütçe tekniklerinin zayıflığı, analiz ve karşılaştırmaların yeterince yapılamaması ve plan-bütçe ilişkisinin kurulamaması gibi temel eksiklikler nedeniyle kamu yönetimi sisteminin temel ihtiyaçlarını karşılayamamıştır. Nitekim, 1050 sayılı Kanuna göre şekillenen kamu mali yönetimi ise birçok eleştiriye maruz kalmış olup, bunlar (Yılmaz, 2007: 10):

- 1050 sayılı Kanununa dayanan kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin, dünyada benimsenen stratejik planlama, çok yıllık bütçeleme, PEB, mali saydamlık, hesap verebilirlik, etkin iç mali kontrol ilkelerini kapsamaması,
- Plan-Program-Bütçe arasındaki ilişkinin tam olarak kurulamaması,
- Bütüncül bir mali yapının olmaması nedeniyle mali disiplinin bozulmasıdır.

Bu nedenlerden dolayı yeni arayışlar söz konusu olmuş ve Türkiye’de bütçeleme sisteminin yenileştirilmesi ve iyileştirilmesi ile ilgili yoğun çalışmalar esas itibarıyla 1968 yılında Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü bünyesinde özel bir “Bütçe Reform Ünitesi”nin kurulmasıyla başlamıştır. 1968 yılında çalışmaları başlayan program bütçe sisteminin ilk uygulamasına da 1973 yılında geçilmiş ve Planlama, Programlama ve Bütçeleme Sistemi uygulanmaya başlanmıştır. 1973 mali yılı bütçe gerekçesinde, klasik bütçe sisteminin terk edilerek program bütçe sistemine kademeli olarak geçişin başlatıldığı belirtilmiş ve sistemin altyapılarını oluşturacak mekanizmaların kısa bir zaman içinde uygulamaya geçirilmesi gereği özellikle belirtilmiştir (DPT, 2000a: 48).

Ancak, program bütçe uygulamasıyla beklenen sonuçlara ulaşılamamıştır. Sürekli yenilenmeyi gerekli kılan bu bütçeleme sistemi



çeşitli sebeplerle uygulanmamıştır. Programlar değerlendirilmeksizin otomatik olarak bütçede yerlerini almış; programların gerekli olup olmadığı veya etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilip getirilmediği analiz edilmeden sürekli aynı programlara kaynak ayrılmıştır. 1970'lerde yaşanan bu deneyimler de, performans değerlendirmesinin performans yönetiminde çok önemli bir unsur olduğunu göstermiştir (Yenice, 2006: 126). Ancak, kamu mali yönetiminde yaşanan aksaklıklar ve yetersizlikler, sistemin iyi oturmamış olması, sınıflandırma problemleri, uygulama problemleri (Demircan, 2005: 68), yeterli altyapının olmaması ve düzenli olarak gözden geçirilip geliştirilememesi nedenleriyle tam olarak uygulanamamış, geleneksel bütçe sisteminden öteye geçilememiş ve birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de program bütçeden beklenen sonuçlar tam olarak elde edilememiştir. Bu sistemde program plan ilişkisinin oluşturulamaması, uygulama zorluğu yaratmış ve tekrar klasik bütçe sistemine dönmüştür (Bülbül, 2014: 80).

Diğer taraftan, Türkiye'de 1990'lı yıllarda IMF'ye verilen niyet mektuplarında ve AB müktesebatının üstlenilmesine ilişkin olarak hazırlanan Ulusal Programda, kamu mali yönetimine ilişkin verilen taahhütler nedeniyle, kamu mali yönetiminde reform yapılması gerekmiştir (Akdeniz, 2010: 464). Türkiye'de PEB'e geçiş ise 1995 yılında Dünya Bankası ile yapılmış olan kamu mali yönetim projesine kadar uzanmaktadır. IMF ile de 1999 yılında Stand-By anlaşması yapılmış ve bu anlaşmaya göre bütçe işlemlerinin şeffaflığını ve güvenilirliğini artırmanın gerekeceği belirtilmiştir. 2001 yılında da Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı uygulanmaya başlanmıştır. Bu program ile yapısal reformlar ele alınmış olup, bunlardan birisi de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması olmuştur. Bu kapsamda mali disiplinin sağlanması için maliye ve para politikaları uygulanmaya başlanmıştır (Altay ve Kaplan, 2006: 12-13). IMF ile yapılan Stand-By anlaşmalarında ve niyet mektuplarında da 2003 yılında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun çıkarılacağı taahhüt edilmiştir (Söyler, 2006: 285). Diğer taraftan, IMF uzmanlarının da yardımlarıyla GFS (Devlet Mali İstatistikleri) ve AB'de uygulanan ESA'95 (Avrupa Muhasebe Sistemi) kod yapısına uyumlu bir bütçe kod yapısı olan analitik bütçe sınıflandırması ilk defa 2004 yılında konsolide bütçe kapsamındaki idarelerin bütçelerinde uygulamaya konulmuştur (Performans Esaslı Bütçeleme, 2015).

Türkiye ve Dünya Bankası işbirliğiyle 2001 yılında hazırlanan "Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme" raporunda temel olarak mali yönetimin, stratejik karar oluşturmanın zayıflığı, politika ve planların bütçe ile bağlantısızlığı ve bütçe uygulaması üzerindeki aşırı kontrolün yol açtığı etkisizlik ortaya konulmuştur. Bu sorunların ayrıntılı bir biçimde tartışıldığı

raporda mali yönetimin güçlendirilmesi, politika kararları için kapasite oluşturulması ve operasyonel performansın iyileştirilmesine yönelik reform stratejisi oluşturulmuştur. Bu reform stratejisinde 2001, 2002 ve 2003 yıllarında gerçekleştirileceği belirtilen mali sektör ve kamu sektörüne yönelik orta vadeli reformlara mali destek sağlanması amacıyla I. ve II. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi Anlaşması (PFPSAL I- II) Temmuz 2001 ve Ağustos 2002 tarihinde imzalanmıştır. PFPSAL taahhütleri üç başlık altında toplanmaktadır; makro ekonomik çerçeve, bankacılık reformu ve kamu sektörü reformudur (Karacan, 2010: 120, 178).

Bütçe ile kalkınma planları arasında bağ kurulamaması, bütçe uygulamalarının tek mali yılla sınırlı olması ve AB'ye uyum süreci de, mevcut mali yönetim anlayışında değişiklik yapılmasını gerektirmiştir. Dünyada yaşanan gelişmeler karşısında da Türkiye kayıtsız kalmamış ve 10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda (5018 sayılı Kanun) küresel ölçekte yaşanan bu yönetsel gelişmeler etkili olmuş ve iki yıl sonra 2006 yılında fiili olarak da PEB süreci hayata geçirilmiştir. 1050 sayılı Kanun da, 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile uygulamadan kaldırılmıştır. 5018 sayılı Kanun ve daha sonra gerçekleşen ikincil düzenlemelerle de PEB'e ilişkin detaylar oluşturulmuştur (Karacan, 2010: 117).

Plan-bütçe ilişkisinin kurulması bütçe uygulama sonuçlarının başarısı açısından önemli olup, 5018 sayılı Kanun ile bütçenin her bir harcama birim tarafından kalkınma planları esas alınarak hazırlanacak olan stratejik plandaki amaçlara dayandırılması plan-bütçe ilişkisinin kurulmasında atılmış olan önemli bir adımdır. Ayrıca, orta vadeli harcama sistemi de plan-bütçe ilişkisinin kurulması yönünde atılmış önemli adımlardan başka birisi olup, stratejik plan ve performans göstergelerine dayalı PEB sistemine geçiş ile bütçe, mali plan olma niteliğinin yanı sıra, önemli bir ekonomik araç olma işlevini de kazanmıştır (Demircan, 2006: 56-59).

5018 sayılı Kanun ile kamu mali yönetiminde mali disiplin, hesap verebilirlik ve mali saydamlık hedeflenerek kamu kaynaklarının etkin, verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamak üzere PEB'e geçiş öngörülmüştür. 5018 sayılı Kanunun amacı da "kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir."

5018 sayılı Kanunun 9'uncu maddesine göre de; kamu idarelerinin;

kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamaları gerekmektedir. Kamu idareleri de, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Ayrıca, stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Kalkınma Bakanlığı yetkilidir.

5018 sayılı Kanununun 10'uncu maddesine göre; Bakanlar; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her malî yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirmektedirler. Söz konusu Kanununun 11'inci maddesine göre de; üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumludurlar.

5018 sayılı Kanununun 13'üncü maddesine göre; bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanmakta, uygulanmakta ve kontrol edilmektedir. Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülmekte ve değerlendirilmektedir. Kanununun 16'ncı maddesine göre de; Maliye Bakanlığı, merkezî yönetim bütçe kanunu tasarısının hazırlanmasından ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonun sağlanmasından sorumludur.

Diğer taraftan, 5018 sayılı Kanun ile küreselleşmenin etkisiyle ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi ilkelerini görmek mümkündür. Kanunla hesap verilebilirlik, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması ve mali saydamlık net bir şekilde Kanunda yer almıştır. Politika oluşturma kapasitesinin artırılarak plan ve bütçe bağlantısının güçlendirilmeye çalışılması ise bütçe sürecinin etkinleştirilmesinin bir başka boyutudur. 5018 sayılı Kanun ile PEB'in unsurlarından olan stratejik

planlama ile ilgili usul ve esasları belirleme yetkisi DPT'ye, diğer unsurlar ile ilgili usul ve esasları belirleme yetkisi Maliye Bakanlığı'na verilmiştir. Diğer bir ifade ile 5018 sayılı Kanun stratejik planlama takvimi ve planların kalkınma planları ve yıllık programlarla uyumlu olması konusunda DPT'yi yükümlü kılmış, Maliye Bakanlığını da bütçelerin stratejik planlara uygun olarak hazırlanması ile PEB konusunda görevlendirmiştir. DPT planlama konusundaki görevlerini Maliye Bakanlığı ile paylaşmaya başlamış olup, stratejik planlama ile ilgili usul ve esaslar DPT tarafından, PEB ile ilgili usul ve esaslar da Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmektedir (Övgün, 2010: 259; Oral, 2005: 148).

5018 sayılı Kanuna göre bütçe sürecinde de, temel olarak stratejik planlama, performans programı, orta vadeli program (OVP), orta vadeli mali plan (OVMP), yatırım programları, bütçenin onaylanması ve uygulaması ile faaliyet raporları süreci yaşanmaktadır. Merkezi bütçe sisteminin 5018 sayılı Kanun kapsamında bütçeleştirme süreci ise aşağıdaki Tabloda özetlenmiş olup, bu süreçler de birden fazla çeşitli kamu birimleri tarafından takip edilmektedir.

Geleneksel bütçe detay içinde boğulduğundan, bütçe ve programlara gereken önem verilemediğinden plan-bütçe ilişkisi kurulamamaktadır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 156). Plan-bütçe ilişkisinin kurulmasında ise genellikle kabul gören yaklaşım bütçenin çok yıllık hazırlanmasıdır. Stratejik planların hazırlanmasında plan amaç ve politikalarının farklı kurumlar arasında olması gereken uyumun ve genel düzeyde hazırlanan stratejik planlarla alt düzeyde hazırlanan stratejik planlar arasındaki uyumun nasıl sağlanacağı ve stratejik plan-bütçe ilişkisinin nasıl kurulacağı net bir şekilde düzenlenmemiştir. Ayrıca, üst politika belgelerinin sayıca fazla olması ve bunların bütçe hazırlık sürecine yansıtılmasında problemler yaşanmaktadır (İpek Şahin, 2013: 311-316).

Yapılan düzenlemelerin uygulaması incelendiğinde, performans programlarının stratejik planlardan yeterince yararlanılmadan, plandaki amaç ve hedeflerle ilişki kurulmadan hazırlandığı gözlenmektedir. Aynı sorun performans programı ile bütçe ilişkisinin kurulmasında da yaşanmaktadır. Uygulamada kurumsal bütçeler, performans programına dayanmadan hazırlanabilmektedir. Plan-bütçe ilişkisinin kurulması noktasında bir tartışma alanı da "program bütçe" sisteminin eksikliği nedeniyle plan-bütçe ilişkisinin kurulamamasıdır. Bu noktada kamu hizmetlerini program yaklaşımıyla ele alan bütçe yapısına kademeli olarak geçişin sağlanması PEB'in başarısı açısından önemlidir.

**Tablo: Stratejik Yönetim ve Bütçe Süreci**

Yetkili Mercii ve Süreç	Süresi veya tarihi
5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri, nüfusu 50000 ve üstü belediyeler, il özel idareleri ve kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından “Stratejik Plan” hazırlanmaktadır. Kalkınma Bakanlığı; stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin saptanması ile stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesinde yetkili kılınmıştır. Stratejik planlar Maliye Bakanlığı, TBMM ve Sayıştay’a da gönderilmektedir	5 yılda bir
Maliye Bakanlığı “Performans Programı” sürecinin yönetilmesinden sorumludur. Performans Programları, Kalkınma Bakanlığı’na da gönderilmektedir	Her yıl
“Orta Vadeli Program”, Kalkınma Bakanlığınca hazırlanmakta ve Bakanlar Kurulunda kabul edilip Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır	En geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar
“Orta Vadeli Mali Plan”, Maliye Bakanlığınca hazırlanmakta ve Yüksek Planlama Kurulu tarafından kabul edilip Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır	En geç Eylül ayının on beşine kadar
“Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi” Maliye Bakanlığınca hazırlanmakta ve Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır	En geç Eylül ayının on beşine kadar
“Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi” Kalkınma Bakanlığınca hazırlanmakta ve Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır	En geç Eylül ayının sonuna kadar
Harcamacı kuruluşlar “Bütçe Tekliflerini” (bütçe gelir ve gider önerilerini) Maliye Bakanlığına göndermekte ve görüşülmektedir	Eylül ayının sonuna kadar
“Yatırım Teklifleri” Kalkınma Bakanlığına gönderilmekte ve görüşülmektedir	
“Bütçe Teklifleri” Maliye Bakanlığına verildikten sonra, kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılmaktadır	En geç Eylül ayının sonuna kadar
TBMM, Sayıştay ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlarının bütçeleri doğrudan TBMM’ye ve Maliye Bakanlığına gönderilmektedir	En geç Eylül ayının sonuna kadar
Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan “Makroekonomik Göstergeler ve Bütçe Büyüklükleri” Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmektedir	En geç Ekim ayının ilk haftası sonuna kadar
Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan “Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı” Bakanlar Kurulu tarafından TBMM’ye sunulmaktadır	17 Ekim (mali yılbaşından 75 gün önce)
Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan “Milli Bütçe Tahmin Raporu” Bakanlar Kurulu tarafından TBMM’ye sunulmaktadır	
Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan “Bütçe Kanun Tasarısı” TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmektedir	17 Ekim-11 Aralık (55 gün içinde)
“Bütçe Kanun Tasarısı” TBMM Genel Kurulunda görüşülmektedir	11-31 Aralık (20 gün)
“Bütçe Kanun Tasarısı” Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmakta ve Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır	En geç 31 Aralık
Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan “Kamu Yatırım Programı”, Bakanlar Kurulu Kararıyla Resmî Gazete’de yayımlanmaktadır	Bütçe Kanunu yürürlüğe girdikten itibaren 15 gün içinde
Kamu idareleri tarafından “İdare Faaliyet Raporları” hazırlanmakta ve Maliye Bakanlığına, Sayıştay’a ve TBMM’ye gönderilmektedir. Maliye Bakanlığınca hazırlanan da “Genel Faaliyet Raporu” hazırlanmaktadır	İdare faaliyet raporları Şubat ayının sonuna kadar, Genel Faaliyet Raporu da Haziran ayının sonuna kadar

Bununla birlikte kamuda oluşan reform yorgunluğu, ilave prosedürler getirilerek mevcut kazanımların kaybedilmesi, planlama süreçlerinin gerektirdiği analiz çalışmalarının yapılmaması riski gibi nedenlerden dolayı bu sistemin altyapısının çok sağlam kurgulanması gerekmekte olduğu için mevcut sistemin revize edilmesi gerekmektedir (Karaca and Yazıcı, 2015: 31). Nitekim, Kesik'in değerlendirmesinde de "Performans esaslı bütçeleme, idari ve mali yapıda gerekli düzenlemeler yapılması halinde başarılı sonuçlar verebilir. Aksi halde gerekli altyapıyı sağlamadan ve düzenlemeleri yapmadan başlanılan bir performans esaslı bütçeleme uygulaması, istenilen sonuçları vermeyebilecektir" (Kesik, 2010: 31).

Sonuç olarak, yukardaki Tablo'da görüldüğü üzere bütçenin hazırlanması, uygulanması ve sonuçlarının değerlendirilmesi aşamasında birden fazla bakanlık/kurum ayrı ayrı sorumlu olmakta, bazı durumlarda da aynı konuda birden fazla bakanlık/kurumbirlikte sorumlu olabilmektedir. Kamuda da stratejik planlama sürecinin bütçe hazırlanmasında tam dikkate alınmadığı, planlama-bütçe ilişkisinde eksikliklerin olduğu ve ciddi koordinasyon problemlerinin yaşandığı görülmektedir. Bu nedenle, plan-bütçe ilişkisinin güçlendirilmesi için bazı revizelerin yapılmasının gerektiği düşünülmektedir.

### **Stratejik Planlama ve Bütçe İlişkisinin Güçlendirilmesi İçin Yapılması Gerekenler**

Stratejik planlama ve bütçe ilişkisinin güçlendirilmesi için mevcut durumun ortaya konulup, bunlar arasındaki yetki dağılımıyla ilgili görüşler sunulduktan sonra değerlendirmeler yapılarak öneriler geliştirilmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir.

### **Stratejik Planlama ve Bütçe İlişkisinde Mevcut Durumun Değerlendirilmesi**

Bütçe ve plan, gelecek bir döneme ilişkin tahminleri düzenlemeye yarayan araçlar olması nedeniyle politika oluşturulması bakımından kuruluş düzeyinde ve/veya makro düzeyde birbirleri ile ilişkilendirilmesi gereken kavramlardır. Plan, kaynakların en uygun şekilde kullanılması hususunda referans bir belge olup, bütçenin en önemli referansları arasında görülen planların da, hayata geçirilmesi için mali imkanlarla desteklenmesi gerekmektedir. Verilen harcama kalemlerinin etkisinin ölçülmesi ve bunların da plandaki yerinin sorgulanarak amaçlarla ne ölçüde örtüştüğünün tartışılması doğru olan hususlardan birisidir (Acar ve Şahin, 2009: 85-86). Performans programı ile bütçe ilişkisinin yeterince güçlü olmadığı durumlarda da, bütçeleme sisteminin başarı şansı düşük olacaktır (Kurnaz, 2010: 115). "Politika-plan-bütçe bağlantısının gerçekleştirilmemesi ve orta vadeli hedeflerle ilişki kurulamaması, karar verme sürecinin etkinliğini

azaltılabilecektir. Yıllık bütçeler, geleceği öngörememekte ve yaşanan değişimlere ayak uyduramamaktadır” (Kesik, 2010: 30). Bu nedenle de, uzun vadeli planlamayı esas alan bir bütçe sistemi, hem plan-bütçe ilişkisinin kurulmasına imkân sağlamakta hem de bütçe politikalarıyla makro hedefler doğrultusunda sonuç alınabilmesini mümkün kılabilir (Egeli vd., 2007: 34).

Bütçenin, planlama süreci ile birlikte düşünülmesi ve planlama ile bütçenin ilişkisinin oluşturulması etkin, verimli ve stratejik kararlar alan bütçe süreci için kaçınılmazdır. Politika oluşturma, planlama ve bütçe arasındaki ilişki de iyi hazırlanmış orta vadeli harcama sistemi ile oluşturulabilecektir. Ancak, geçmişte uygulamada bütçenin hazırlanması ile plan ve program arasında ilişkiyi sağlayacak ilişki oluşturulamamıştır. Özellikle de strateji belirlemede bu kopukluk daha belirgin hale gelmektedir (Arslan,2006b: 78-83). Stratejik planlama ise planlamaya dayalı PEB için olmazsa olmaz koşul olarak görülebilmektedir (Özen, 2008: 54).

Orta ve uzun vadeli planları içeren stratejik plan, planların yıllık uygulamalarını göstermek için düzenlenen performans programı ve performans programı doğrultusunda yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını değerlendiren faaliyet raporu PEB’in unsurlarını oluşturan belgelerdir (Badem vd., 2013: 82). Performans ölçüleri de planlama amacıyla kullanılmakta olup (Gajda-Lupke, 2009: 77), PEB sistemi planlama ve performansın bütçeleme ile entegrasyonunu amaçlamaktadır (Özen, 2008: 31). Bütçeleme süreci öncesinde hazırlanan stratejik planlar ile süreçte hazırlanan performans programı ve faaliyet raporları birlikte çalışmakta ve birbirine bağımlı olmaktadır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 209). Performans bütçeleme için planlama, bütçeleme, muhasebe ve raporlama işlemlerinin entegre edilmesinin faydalı olabileceği çeşitli çalışmalar sonucunda görülmüştür (McGill, 2001: 384). Ayrıca, stratejik plan ile PEB de bir bütünün iki yarısını oluşturduğu, stratejik plan ve PEB birbirinden ayrı metodlar olmayıp, bilakis birbirini tamamlar nitelikte olduğu, PEB’in stratejik planda belirlenen öncelikleri esas aldığı, kaynakların verimli olarak kullanılıp kullanılmadığına baktığı değerlendirmeleri yapılmaktadır (Karasu ve Demir, 2012: 339-340).

Nitekim, bir kurumda iyi bir planlama yapmadan performans hedeflerini ortaya koymak ve değerlendirmek mümkün değildir (Çevik, 2012: 164). Ancak, planlama ile programlar arasında uyumun sağlanamaması uygulamada görülen önemli hususlardan birisidir. PEB, stratejik plan, çok yıllık bütçe ve performans yönetimine ihtiyaç duymaktadır (Cura, 2006: 258-264). PEB’in en önemli özelliğinin de, plan ile bütçe ilişkisini değiştirmesi ve planın bütçeye bağımlı olduğu yönünde değerlendirmeler de söz konusudur (Övgün, 2010: 295).

Stratejik planların hazırlanmasından sonra, stratejik planların ayaklarının yere basmasını sağlamak anlamına gelen hususlardan birisi; çok yıllık stratejik planların uygulama adımları olan yıllık programların bütçeyle ilişkilendirilmesidir (Çakır, 2008: 46). Stratejik planlar beş yıllık olduğundan da yıllık hazırlanan bütçeye klavuzluk etmekte; bütçe ise kısa süreli ve ayrıntılı bir plan olarak tanımlanmaktadır. Plan amaçları belirlerken, bütçe bu amaçlara ulaşmak için programlar arasında kaynakların tahsisini sağlamaktadır. Bir yoruma göre de bütçe salt bir plan değilse bile kamu kesiminin iktisadi planı niteliğinde olup, bütçe plan özelliklerine sahiptir. Bütçe kamu kuruluşlarının gelecek dönemdeki amaçlarına ulaşmayı, politikalarını ve programlarını gerçekleştirmeyi sağladığından siyasal bir plan olduğu da değerlendirilmektedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014). Stratejik plan yapma yükümlülüğü de, kuruluşların bütçelerini daha etkin kullanmaları yönünde teşvikler sağlayabildiği için (Demirbaş, 2010: 19) bu ikisinin daha yakın temas içinde çalıştırılması faydalı olabilecektir. Yani, stratejik planlama ile bütçe iç içe geçmiş bir işleyişe sahiptir.

Walker'e göre de iyi hazırlanmış bir plan, bütçe hazırlama sürecine önemli bir destek sağlamakta ve plan-bütçe ilişkisinin diğer bir önemli boyutunu bütçenin kendi başına bir planlama faaliyeti olmasına dayandırmaktadır. Ayrıca, pek çok açıdan bütçe hazırlama faaliyeti planlama süreciyle benzerlik göstermektedir. Bütçeleme, harcama programlarına ayrılacak kaynaklar hakkında bilgi sağlayarak planlamaya önemli bir bilgi kaynağı oluşturmaktadır (Walker, 1944: 98-99, akt: Acar ve Şahin, 2009: 87).

Türkiye'de ise 5018 sayılı Kanun ile plan-bütçe ilişkisi güçlendirilerek kamu idarelerinin stratejik plan hazırlamaları ve bütçelerini bu plana dayandırmaları öngörülmektedir (Saraç, 2005: 125). Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında olan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hesaplamaları gerekmektedir. Ancak, Türkiye'de bütçe hazırlanırken ve uygulanırken Maliye Bakanlığı ve DPT'nin koordineli bir şekilde çalışmasını sağlayacak yeterli düzenlemeler Kanunda yer almamaktadır (Polat, 2006: 59-61). Türkiye'de kamu mali yönetiminde çoklu bir yapı bulunmakta olup, bu durum beraberinde PEB sisteminin usul ve esaslarının ve geçiş dönemi planlamasının farklı merkezi idarelerce belirlenmesini gerektirmektedir. Nitekim, Türkiye'deki PEB ile ilgili yapılan bir çalışmaya göre de yönetimin %93,3'ü Maliye Bakanlığı ile DPT arasında zayıf bir ilişkinin olduğunu düşünmektedir. İki idarenin performans bütçeleme ile zayıf ilişkisinin olması ve stratejik planlama ile performans program süreci arasında yetersiz ilişkinin olduğu değerlendirilmiştir (Çatak ve Çilingir, 2010: 12-28, 37). Bu işlerin de tek çatı altında birleştirilip birleştirilmemesi tartışılmaktadır.



Nitekim, OECD ülkelerinin çoğunluğunda da böyle bir ikili yapı bulunmamaktadır. Pek çok ülkede stratejik planlama ve bütçe işlemleri aynı bakanlık/kurum tarafından yapılmaktadır (EDIRC, 2015). Gerçekten bazı ülkelerde planlama kurumu Maliye veya Ekonomi Bakanlığı gibi bir bakanlığa bağlanmış olup, planlama kurumunun Maliye Bakanlığına bağlanmasının mantığı da, kamu yatırımlarının finansmanı için gerekli mali kaynakların harekete getirilmesinin genel olarak Maliye Bakanlığına yüklenmiş olmasındandır (Yılmaz, 2012: 197). Pek çok ülkede orta vadeli mali stratejilerin meclis tarafından onaylanması konusunda hukuki bir düzenleme olmamasına rağmen, yaklaşık %75 OECD ülkesinin yöneticileri orta vadeli bütçe çerçevesi oluşturmaktadır. Bazı ülkelerde örneğin Fransa, Almanya, Japonya, Kore ve İngiltere’de bütçe harcamalarında uzun vadeli planlama söz konusu olmaktadır. Genel olarak da süreler üç ile beş yıl; Yeni Zelanda ve İngiltere’de ise on yıl olmaktadır. Kanada’da da iş planları Maliye Bakanlığına gönderilmekte ve bu planlar üç yıllık stratejileri, amaçları, hedefleri, programları kapsamakta, 1999’dan itibaren de ekonomik ve mali projeler beş yıllık periyodla yapılmaktadır. Güney Kore’de planlar ile bütçeler aynı bakanlıkta takip edilmektedir. Kore’de Strateji ve Maliye Bakanlığı (daha önceleri Planlama ve Bütçe Bakanlığı) (Park ve Jang, 2015: 54) orta vadeli planlama yapmaktadır. Mali stratejiler de bağlayıcı olmayıp, yön gösterici olup, beş yıllık olarak hazırlanmaktadır. Almanya’da ise Finansal Planlama Kurulu olup, bu Kurul bütçenin geliştirilmesi için bütün bilgileri izlemekte, bütçe planlamasını koordine etmekte ve 5 yıllık planlar yapmaktadır. Bu Kurul’un kararları hukuki olarak değil, ancak politik olarak bağlayıcı olmaktadır. Maliye Bakanlığı da bütçe sürecinde ilgili birimlere beş yıllık finansal planlama göndermektedir (OECD, 2004b). Avustralya’da da performans yönetimi, stratejik planlama ve iş planları arasında doğrudan ilişki kurulmaya çalışılmaktadır (Yenice, 2006: 129).

Sonuç olarak, Türkiye’de performans programları stratejik plandan bağımsız hazırlanmakta, bütçe görüşmelerinde de düşük düzeyde dikkate alınmakta ve performans programı hazırlanıp hazırlanmadığının bütçe görüşmelerinde bir etkisi olmamaktadır. Bunun nedeni de gerekli takiplerin yapılmayarak yaptırım gücünün işletilmemesinden kaynaklandığı düşünülmektedir (Saygılı, 2014. 120). Nitekim, “bazı büyükşehir belediyeleri tarafından hazırlanan stratejik planlarda stratejik planın mali boyutunun ihmal edildiği görülmektedir. Bu da teoride var olan stratejik plan-performans esaslı bütçe arasındaki bağın uygulamada olmadığını göstermektedir” (Karasu ve Demir, 2012: 348). 5108 sayılı Kanunun hazırlık çalışmaları sırasında da kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulamamıştır (Arslan, 2006b: 90). Aynı zamanda, devletin fonksiyonel analizi yapılmadan PEB’e geçilmiştir (Mutluer vd., 2011: 141). Aynı konunun ayrı merkezi kurumlarca düzenlenmesi ve geçiş dönemi planlaması ve yönetiminin ayrı merkezi

kurumlarca yapılmasının sürece olumsuz etkilerinin olması söz konusudur. Mevcut oluşturulan sistemde stratejik planlar bir kurum tarafından, performans programları ise başka bir kurum rehberliğinde yürütülmektedir. PEB sisteminin uygulanmasında başarı sağlanması ve geçiş döneminin başarılı bir şekilde yönetilmesi için mevcut yetki bölünmüşlüğü gözden geçirilmesinin (Oral, 2005: 148) ve çözüm önerileri oluşturulmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

### **Stratejik Planlama ve Bütçe Sisteminde Yetki Dağılımı İle İlgili Görüşler**

Plan-bütçe konusuyla ilgili çeşitli çalışmalar yapılmış olup, sistemin iyi işlemesi için planlama, programlama ve bütçeleme arasında koordinasyonun sürekli şekilde ve sağlıklı bir biçimde sağlanması gerekmekte olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Ancak, stratejik planlar ve performans programları birbirine bağlı iki doküman olmasına rağmen Türkiye’de stratejik planlar bir bakanlıkta, performans programları ise başka bir bakanlıkta yürütülmektedir. Stratejik planlama kılavuzunun DPT, PEB rehberinin ise Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanması; bu işlerin de böyle ikili bir yapıda yürütülmesi ve bu iki kurum arasında bilgi alışverişinin yetersizliği uygulamada ciddi bir sorunlara neden olabilmektedir. Bu görevlerin iyi bir şekilde koordinasyon içinde gerçekleştirilememesi, hem stratejik plan çalışmalarının hem de PEB çalışmalarının olumsuz etkilenmesine neden olmakta ve Kanunun bütünselliği kaybolmaktadır. Diğer taraftan, hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar, orta vadeli planlar, orta vadeli mali planlar, performans programları ve sektörel ya da bölgesel kalkınma planları ve kamu idarelerinin stratejik planları arasında uyumun sağlanmasının kolay olmayacağı ve bu ikili yapının PEB uygulanabilirliğini olumsuz etkileyebileceği değerlendirilmektedir. Nitekim, DPT, kurumların stratejik planlarını kurum bazında hazırlamasını isterken, Maliye Bakanlığı performans programı ve faaliyet raporunun birim bazında düzenlenmesini istemektedir. Bunun sonucu olarak da kurumsal bazda düzenlenen stratejik plan ve bu plana uygun olması gereken performans programı ile faaliyet raporu arasında tutarsızlıklar söz konusu olabilmektedir (Dedeoğlu, 2015: 3; Hastürk, 2015: 26-28; Özen, 2008; Uludüz, 2008: 121-124).

Bu kapsamda, yaşanmakta olan sorunların çözümü için Türkiye’de yapılan çeşitli çalışmalarda stratejik plan ve bütçe görev dağılımı ile ilgili temel olarak iki görüş söz konusudur; (i) Tüm işlerin tek bir çatı altında (özellikle Maliye Bakanlığı’nda) toplanması, (ii) İşlerin mevcut durumunun devam ettirilerek bakanlıklar/kurumlar arasında koordinenin daha iyi sağlanmasıdır.

***Tüm işlerin tek çatı altında (özellikle Maliye Bakanlığında) toplanması***

- Birbirine bağlı birer doküman niteliğindeki stratejik planların ve performans programlarını yürütecek olan kurumların ayrı kurumlar olması uygulanabilirlik konusunda ciddi sorunlara neden olabilecektir. Bunun giderilmesi için stratejik planların ve performans programlarını yürütecek olan kurumun tek bir kurum olmasının sağlanması ya da iki kurum arasında iyi bir koordinasyonun sağlanması önemli bir husustur. Ancak, uygulamada da görüldüğü üzere kamu kurumları arasındaki koordinasyonun sağlanması kolay olmadığı ve yaşanan problemler dolayısıyla stratejik planın hazırlanmasından itibaren tüm süreci tek bir kurumun yönetmesinin daha faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Diğer taraftan, yatırım ödenekleri ile personel ve diğer cari ödeneklerinin farklı kurumlar tarafından tespit edilmesi de tartışılabilir bir konudur. PEB'nin başarısı için idari teşkilatın sisteminin revize edilmesi gerekmektedir. Eski uygulamalarda olduğu gibi “sistemin idari teşkilata uydurulması uğraşı”sından vazgeçilmelidir (Yardımcıoğlu, 2006: 225).
- “Aynı nitelikte, orta vadeli planlamanın ve bütçe çağrılarının DPT ve Maliye Bakanlığına paylaştırılmış olması ilginçtir... büyük bölümü istisari görevlerle donatılmış DPT'ye ciddi yürütme görevleri yüklenmiş, bu amaçla bütçe hazırlık süreci Maliye Bakanlığı ile paylaştırılmıştır. İstisari görevlerle donatılmış, yürütme ehliyeti ve kadrolarına sahip bulunmayan bir kurumun, hangi kaygılarla bütçe sürecine bu etkinlikte katılımının sağlandığını anlayabilmek zordur. Bundan daha önemlisi, Avrupa Birliği ve ciddi uluslar arası ülke örnekleri cari-yatırım bütçesi gibi bir bütçeleme ayırımı getirmemiştir. Bir bütçe vardır ve onun da sahibi belli olmalıdır, aksi durum, Kanunun tasarımı ve yapımında şikayet konusu edilen mali disiplinsizliği vahim noktalara taşıyabilecek önemli bir risktir. Bu riskin, ülke içinde kurumsal prestij kaygılarıyla alınabilmesi şaşırtıcıdır. Son olarak, yatırım bütçesini hazırlama ile görevlendirilen DPT'nin kuruluş kararnamesinin buna göre dizaynı ya da yanlıştan dönülerek yatırım bütçesi hazırlama sürecinin DPT'den alınması gerekmektedir” (Saraç, 2005: 131).
- 5018 sayılı kanun ile iki farklı unsurun ayrı merkezi kurumlarca düzenlenmesinin, yani stratejik planlama ile ilgili usul ve esasları belirleme yetkisinin DPT'ye, diğer unsurlar ile ilgili usul ve esasları belirleme yetkisinin ise Maliye Bakanlığı'na verilmiş olmasının, yani birbirine bağlı birer doküman niteliğindeki stratejik planların ve

performans programlarını yürütecek olan kurumların ayrı kurumlar olması ciddi sorunlara neden olabilecektir. Bunun giderilmesi için stratejik planların ve performans programlarını yürütecek olan kurumun tek bir kurum olmasının sağlanması ya da iki kurum arasında iyi bir koordinasyon ağının oluşturulması önemlidir. Ancak, kamu kurumları arasındaki koordinasyonun sağlanmasındaki problemler dolayısıyla tüm süreci tek bir kurumun yönetmesi daha sağlıklı olabilecektir (Apan, 2005: 14-15).

- Kanun Maliye Bakanlığını bütçe kanun tasarısının hazırlanmasında ve kamu idareleri arasında koordinasyonun sağlanması için sorumlu tutsa da bütçenin hazırlanmasından DPT ve Hazine Müsteşarlığı da görevli ve sorumludur. Önceki durumdaki parçalanmış yapının hukuki altyapısı oluşturulmuştur. DPT yatırım bütçelerinin hazırlanmasından sorumlu tutulmuştur. Hernekadar DPT'nin Maliye Bakanlığı ile yatırım programında yer alan proje ödeneklerinin belirlenmesi sürecinde işbirliği yapacağı Kanununda belirtilse de bu durum kamu mali yapısında parçalı yapının devamına engel teşkil etmemektedir. Çünkü bunun pratikte uygulanabilirliği yoktur. Uluslararası kuruluşlar Kanunun hazırlık aşamasında DPT'nin sadece yatırım projelerinin etki analizini yapması, fakat hangi yatırım projesine ne kadar ödenek tahsis edileceğine Maliye Bakanlığının karar vermesi gerektiğini belirtmiştir. Bunun arkasındaki neden ise bütçenin tek bir kurum yani Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanması, uygulanması ve kamudaki parçalanmış yapıya son verilmesidir (Mutluer vd., 2011: 178-179).
- Bütçeleme sürecinde çok başlılık olup, stratejik planlama DPT, PEB Maliye Bakanlığı ve kurumsal ödenek akışının sağlanması görevi de Hazine Müsteşarlığının görevidir. Bu ise sistemin sahiplenilmesi ve uygulanması açısından sıkıntılar oluşturmaktadır. Bu nedenle Maliye Bakanlığı ve DPT birleştirilerek ABD'de olduğu gibi Yönetim ve Bütçe Ofisi şeklinde yapılmalı veya iki kurumun birlikte oluşturacakları ve bütçe sisteminin etkin şekilde işlemlerini sağlayacak bir birim kurulmalıdır (Özen 2008: 167, 185; Tüğen ve Özen, 2011: 116-117).
- Stratejik plan ve performans programı süreçlerine ilişkin iki başlı yapıya son verilmesi, söz konusu plan ve programlar arasındaki uyumun sağlanması açısından gerekli görülmektedir. Nitekim, bazı ülke uygulamalarında, aralarındaki doğrudan bağlantı nedeniyle söz konusu planlama, bütçeleme ve raporlama süreçlerinin koordinasyonunun tek bir elden yürütüldüğü görülmektedir. Stratejik

plan ve performans programlarının hazırlık süreçlerinin, performans programlarının stratejik planlara uygun olarak üretilmesi gerektiği ilkesi de göz önünde bulundurularak tek elden yürütülmesi gerektiği düşünülmektedir (Polat, 2010: 126-127).

- Bir değerlendirmeye göre de bütçe konusunda sorumluluklarda dağınıklık olduğu, bu dağınıklığın ve disiplinsizliğin giderilmesi amacıyla cari-yatırım ve transfer bütçesinin yönetiminin tek bir bakanlık altında birleştirilmesinin gerektiği belirtilmektedir (Saraç, 2005: 161).

### ***İşlerin mevcut durumunun devam ettirilerek bakanlıklar/kurumlar arasında koordinenin daha iyi sağlanması***

- İki kurumun yapacakları düzenlemelerin uyumlu olması da PEB'in başarısında doğrudan etkili olacak olup, bu nedenle de ya bu yetkilerin tek kurumda toplanması ya da bu iki kurum arasında daha iyi bir koordinasyonun sağlanması gerekmektedir. Aksi takdirde PEB'in uygulanmasında zaman kaybedilebilecek ve sağlıklı bir yapı kurulamayabilecektir. Nitekim, kanun ile yetki verilen bu iki bakanlığın yapacağı düzenlemelerin uyumlu olması PEB yapısının doğru oluşturulması ve başarılı olabilmesi için gereklidir. Aksi durumda stratejik planlar ile performans programları ve dolayısıyla bütçeler arasındaki ilişki kopabilecektir (Uludüz, 2008: 124, 134). Nitekim, kurumlar arasında koordinasyonun çok önemli bir husus olduğu (OECD, 2007: 78) genel kabul görmektedir.
- Bütçe hazırlık sürecinde, uygulamada Maliye Bakanlığı ile DPT arasında kopukluğu giderecek ve bu iki kurumun işbirliği ve koordinasyon içinde çalışmasını sağlayacak şekilde yeterli düzenlemeler Kanunda yapılmamış olup, kamu yatırım bütçesi ödeneklerinin hazırlanmasında DPT'ye daha fazla yetki verilmiş olmasının ödenek tekliflerinin hazırlanma sürecini uzatacak ve zorlaştıracak nitelikte olduğu görülmektedir. DPT'nin icracı bir kuruluş olmadığı, merkezi yönetime planlama ve danışma konusunda yardımcı olan bir kuruluş niteliğinde olduğu, bu nedenle bütçe hazırlama sürecinde koordinasyon konusunda asıl sorumlu kuruluşun Maliye Bakanlığı olması gerekmektedir. Örneğin yatırım projeleri konusunda Maliye Bakanlığının DPT'den gerekli bilgi ve belgeleri aldıktan sonra harcamacı kuruluşlarca hazırlanan yatırım ödenek tekliflerini, bu bilgi ve belgeleri (gerekirse DPT'den uzman personelin

katılımıyla) inceleyerek konsolide edebilecektir. Böylelikle yatırım bütçelerinin daha çabuk hazırlanması sağlanacak ve yatırım bütçesi ödeneklerinin hazırlanmasında Maliye ile DPT arasında işbirliği ve koordinasyon problemi de giderilmiş olacaktır (Arslan, 2004: 10).

- Yapılan bir çalışmada da katılımcıların verdikleri cevaplara göre stratejik plan ve bütçe ilişkisinin kurulamadığı sonucuna varılmıştır. Bunun nedenleri olarak da stratejik plan ve bütçeye ilişkin kurumların farklı bakanlıklar altında olması ve bütçe ödeneklerinin tahsisi ile Maliye Bakanlığı, stratejik planlama ile de Kalkınma Bakanlığının ilgilenmekte olduğu görülmektedir. Bu kapsamda Maliye Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığı arasındaki koordinasyonun daha da geliştirilmesinin gerektiği yorumu yapılmaktadır (Bağdigen ve Avcı, 2013: 49).
- Diğer taraftan, planlamanın bütçeleme sisteminin ayrılmaz bir parçası olduğu, bütçenin planlama kurumuna bırakılması gerektiği gibi (Yılmaz, 2012: 198) görüşler de söz konusudur. Benzer şekilde bir değerlendirmeye göre de; 5018 sayılı Kanun Maliye Bakanlığına, Kalkınma Bakanlığına, Sayıştaya ve TBMM'ye bazı sorumluluklar yüklemiştir. Ancak, koordinasyonun tam sağlanamaması reformun yönetimi bakımından stratejik planlama sisteminin sahipsiz kalmasına ve uygulamada da bazı aksaklıkların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Maliye Bakanlığı tarafından performans programları için tam bir takibin yapılmaması, Sayıştayın performans denetimi gerçekleştirmemesi ve denetim raporlarının Mecliste görüşülmemesi sistemdeki aksaklıklardandır. Aynı zamanda kurumlar arasında koordinasyonun tam olarak sağlanmaması hazırlanan klavuz ve rehberler arasında bütünlüğün ve ortak bir dilin oluşmamasına neden olmaktadır. Bu sorunların aşılması için de bakanlıklar arasında koordinasyonun sağlanması veya sorumluluğun tek bir kurumda toplanması gerekmektedir. Koordinasyon yapılması durumunda ise bu koordinasyonun Kalkınma Bakanlığında olmasının gerektiği değerlendirilmektedir. PEB sisteminde tek bir kurum tarafından koordinenin sağlanması sahiplik sorununu çözerek stratejik planlama konusunda daha hızlı ilerlenmesi sağlanabilecektir (Saygılı, 2014: 119).

### **Genel Değerlendirme ve Öneriler**

Bütçe ve plan gelecek döneme ilişkin düzenlemelere yönelik araçlar olması nedeniyle politika oluşturulması bakımından kuruluş düzeyinde ve makro

düzeyde birbiriyle ilişkilendirilmesi gereken hususlardır (Acar, 2011: 85-86). Hükümet işlemlerinde de stratejik planlamanın olması politika, planlama ve bütçe ilişkisini güçlendirmekte olup (Diamond, 2003: 14), PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanmasında planlar çok büyük bir öneme sahiptir (Bilge ve Demirtaş, 2012: 66). PEB, idari ve mali yapıda gerekli düzenlemeler yapılması halinde başarılı sonuçlar verebileceği, gerekli altyapıyı sağlamadan ve düzenlemeleri yapmadan başlanılan bir PEB uygulamasının, istenilen sonuçları vermeyebileceği unutulmamalıdır (Kesik, 2010: 31). Bu nedenle devlet bütçesinin planlarla uyumunu sağlamak için optimum çözüm bulunmaya çalışılmalıdır. Malezya ve Güney Kore’de olduğu gibi (Özen, 2008) yeni sisteme göre ulusal planlama ile stratejik planlama ve bütçenin nasıl ve hangi bakanlıklar tarafından düzenlenmesi/takip edilmesi gerektiği netleştirilmelidir. Bu kapsamda, tartışılması ve çözüm önerisi getirilmesi gereken önemli konulardan birisi plan ve bütçeleme sürecinin nasıl işlemesi gerektiği ve farklı bakanlıklarda olmasının gerekip gerekmediğidir. Bu kapsamda;

### ***Sorumluluğun tek bakanlığa, Maliye Bakanlığına verilmesi;***

Öncelikle, herhangi bir sistemin yürütülmesinden birden fazla kişi görevliyse hiç kimse sorumlu olmayabilmektedir (Kerimoğlu, 2006: 105). Bunun gibi kamu kurum ve kuruluşlarında da benzeri durum söz konusudur. Bu nedenle, bütçe ve stratejik planlama konusunda birden fazla bakanlığın/kurumun sorumluluğu kaldırılmalı ve tek bir yerde toplanmalıdır. Diğer bir ifade ile bütçe konusunda iki başlılık söz konusu olduğu için stratejik planlama ve bütçe konusunun tek bir bakanlıkta birleştirilmesi gerekmektedir. Bunun için bazı ülkelerde, örneğin Brezilya ve Güney Kore’de Planlama ve Bütçe Bakanlığı olduğu gibi (OECD, 2004b) Türkiye’de de Maliye ve Kalkınma Bakanlığının bu konuda birleşip, tek bakanlık olması faydalı olacaktır. Çünkü, çok ilişkili doküman niteliğindeki stratejik planların ve performans programlarının farklı bakanlıklarda değil tek bakanlık altında toplanması işlerin daha hızlı ve etkin bir şekilde takip edilmesini sağlayacaktır. Nitekim, bazı ülkelerde olduğu gibi planlama ve bütçeleme faaliyetlerinin uyum içerisinde olması çok önemli bir başarı faktörüdür. Bu kapsamda köklü bir değişikliğe gidilip PEB sisteminin iyi bir şekilde işletilebilmesi için stratejik planlama ile bütçeleme faaliyetleri aynı çatı altında birleştirilmelidir. Bu kapsamda, idari yapıda bir düzenleme yapılarak stratejik planlama işleri Kalkınma Bakanlığından alınıp, Maliye Bakanlığına devredilmeli ve stratejik planlama, performans programı ve bütçe konuları tek çatı altında, Maliye Bakanlığında toplanmalıdır.

Aynı zamanda, kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programı ilişkisini kurmaları da zorunlu hale getirilip, bunlar da yatırım

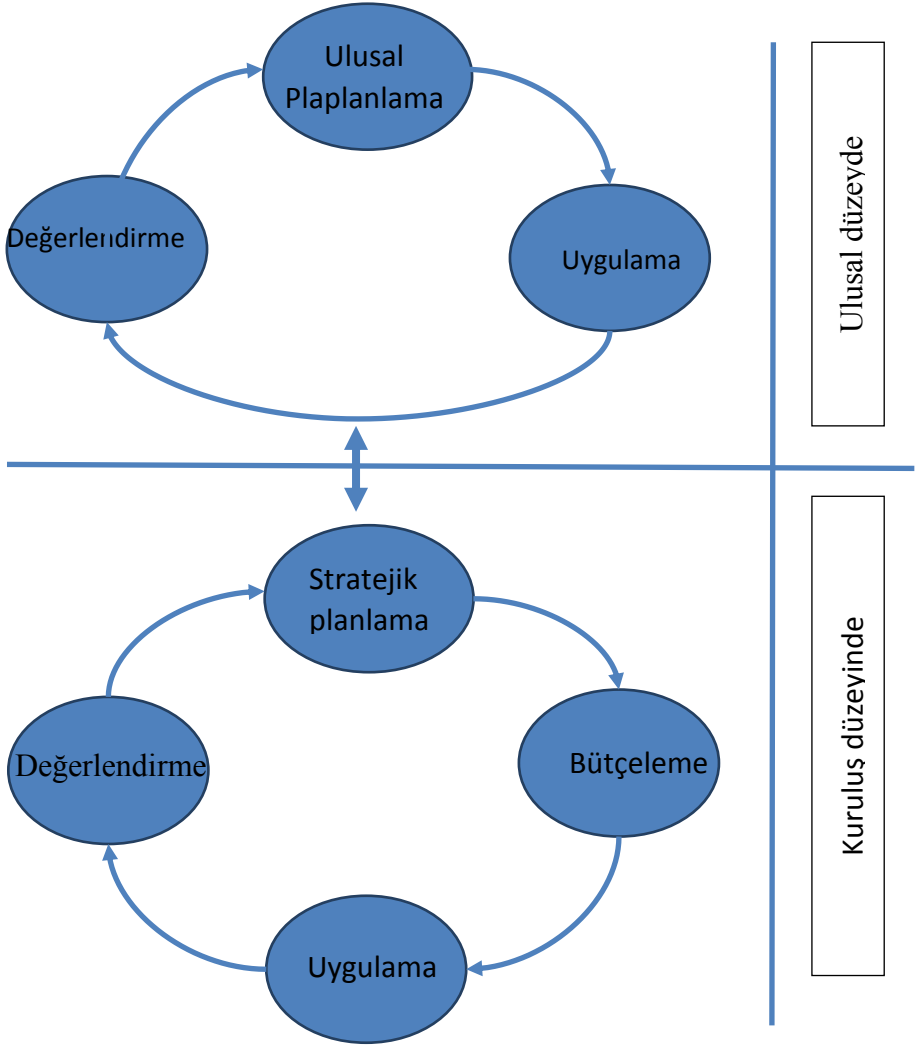
görüşmelerinde dikkate alınmalıdır. Kamu yatırım programlarının da Kalkınma Bakanlığında alınıp, Maliye Bakanlığı tarafından düzenlenmesinin ve takibinin yapılması faydalı olacaktır. Böylelikle kamu idareleri yatırımlarını stratejik plandaki amaç ve hedeflerindeki gerçekleşmeye göre belirlemesini sağlayabilecek ve stratejik planların uygulanmasını yönlendirecektir (Saygılı, 2014: 126).

***Stratejik planlama ve muhasebe işleri farklı birimlerde takip edip edilmelidir;***

Diğer taraftan, kamu kurumlarının ve bakanlıkların teşkilat yapılarında da revizeler yapıp, strateji birimleri ile muhasebe birimleri ayrı daireler olarak çalışmalı ve bunların koordinesini bir üst yönetim sağlamalıdır. Çünkü, muhasebe işleri günlük rutin ve yoğun işler olduğu için bu işlerle uğraşanların strateji geliştirebilmeleri ve bunu koordine edebilmeleri zordur.

Bu nedenle, mevcut durumda olduğu gibi stratejik işlerle günlük muhasebe işleri aynı birimde olmamalıdır. Aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi bakanlıklarda/kurumlarda yeni bir yapılanmaya gidilerek stratejik planlama ile ilgili işler “Stratejik Planlama ve Araştırma” biriminde; performans ve faaliyetlerle ilgili işler “Performans Değerlendirme ve Kalite Geliştirme” biriminde; muhasebe, bütçe ve mali konularla ilgili işler de “Muhasebe ve Mali Hizmetler” biriminde olmalıdır (Yazıcı, 2015c: 200). Bu kapsamda, mikro düzeydeki planlamalar ve bütçe işlerinin tamamı tek bir çatı altında, yani Maliye Bakanlığı tarafından takip edilmelidir.





**Şekil: Ulusal Planlama ve Stratejik Planlama**

Diğer taraftan, strateji geliştirme birimlerinin, yenilikçi ve katma değer yaratıcı işlemlerden olan stratejik planlama, performans ve yönetim bilgi sistemlerinden ziyade, ön mali kontrol/mali hizmetler ve diğer geleneksel ve rutin işlere daha fazla zaman harcadıkları görülmektedir. Bundan dolayı bu birimlerde çalışan personelin, gerekli değişim ve dönüşümü sağlayacak nitelik ve nicelikte olmasına yönelik önlemler alınmalı ve yenilikçi ve katma değer yaratan işlemlere daha fazla yönelmesi sağlanmalıdır (Akdeniz, 2010:

472-473). Ayrıntılardan ziyade kurum bazında vestrategjik olarak önemli konularda performans programı ve faaliyet raporu hazırlanması, özellikle kamuda daha iyi olabilecektir. Bu nedenle, performans programı ve faaliyet raporunun, stratejik planlarda olduğu gibi, birim bazında değil kurum bazında düzenlenmesinin daha iyi olabileceği düşünülmektedir.

***Ulusal planlama yeni ihdas edilecek Kurum tarafından yerine getirilmelidir;***

Bu şekilde bir yapılanmaya gidilince ulusal planlamalar da başka bir makalede (Yazıcı, 2015b) anlatıldığı üzere temel olarak ulusal planlama yapacak şekilde yeni kurulması gereken “Ulusal Planlama, Araştırma ve Danışma Kurumu” (Kurumu) tarafından takip edilmesi gerekecektir. Ulusal planlama bakanlıklar üstü karar vermeyi ve yürütmeyi gerektirdiği için Kurumun kesinlikle bakanlıklar üstünde bir konuma sahip olması ve Başbakanlığa veya Meclise bağlı çalışması gerekmektedir. Ayrıca, ulusal ve stratejik planlama, bilinmeyenleri ortaya çıkarmaya ve ileriye yönelik olmalıdır. Kurum planları Anayasa gibi, diğer bakanlıkların ve kurumlarındaki ise kanunlar gibi olmalı ve her bakanlığın ve kurumların stratejik planları kendi “Stratejik Planlama ve Araştırma” birimleri tarafından iyi bir şekilde takip edilmeli, Kurum da bunları aktif bir şekilde izlemelidir. Kurum ile “Stratejik Planlama ve Araştırma” birimleri stratejik düşünmeyi, değişimi ve yeniliği teşvik etmeli, fırsatlardan faydalanmalı ve geleceği tahmin etmekten ziyade geleceği yönlendirmeli ve geleceğin tehditlerini hafifletmelidir. Diğer taraftan, ulusal planlama yapacak Kurum çok fazla konuyla değil, en fazla 5 tane ulusal stratejik konu belirleyip bunlarla ilgilenmeli ve bütçe görüşmelerinde sadece belirlenen bu konularla ilgili olarak Maliye Bakanlığı toplantılarına katılmalıdır. Bu Kurumunda sadece yatırım projelerinin etki analizini yapması, bütçe ile ilgili sürecin ise Maliye Bakanlığı tarafından takip edilerek hangi yatırım projesine ne kadar ödenek tahsis edileceğine Maliye Bakanlığının karar vermesinin faydalı olacağı düşünülmektedir.

***Bütçe ile ilgili tüm işlerde birlik sağlanarak aynı mercide görüşülmeli ve karara bağlanmalıdır;***

Öte taraftan, bütçe ile ilgili bazı konularda farklı bakanlıklarda ve mercilerde görüşülmekte ve karara bağlanmaktadır. Örneğin, Orta Vadeli Mali Plan YPK’da; Orta Vadeli Program ise Bakanlar Kurulunda görüşülmekte ve karara bağlanmaktadır. Bu konuda da birlik sağlanıp, her konunun fiili olarak veya en azından koordinesi aynı idareler tarafından yapılmalı, her şey Bakanlar Kuruluna yansmalı ve son karar mercii Bakanlar Kurulu olmalıdır. Diğer taraftan, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan ve Milli Tahmin Raporu birleştirilmeli, tek isim (“Orta Vadeli Mali Plan ve

Program”) altında toplanmalı ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmalıdır. Yatırım konuları da Maliye Bakanlığına aktarılacağı için, “Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi” yatırımları da kapsayacak şekilde revize edilmeli ve tek çatı altında toplanmalıdır. Yani yatırım konuları da aynı Rehber içinde Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmalı ve takip edilmelidir. Aynı zamanda, stratejik planlar ve “Orta Vadeli Mali Plan ve Program” aynı süre bazlı olarak hazırlanmalı ancak, beş yıllık olarak değil daha kısa süreli örneğin üç yıllık olarak hazırlanmalı, aktif bir şekilde bütçe görüşmelerinde kullanılmalı ve uygulanması takip edilmelidir.

***Kararlı olunması ve iyi bir takibin yapılması sağlanmalıdır;***

Ekonomik olarak ilerleme sağlanabilmesi için kararlı olunması, amaçların ve hedeflerin iyi belirlenmesi önemli hususlardandır. Öncelikle kurumsal “Stratejik Planlama ve Araştırma” birimi ile ulusal Kurumun vizyon ve misyonunu iyi belirleyip, çalışanlarına ve halka benimsetilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan, stratejik konular ve kalkınma planları belirlendiğinde “ne, ne zaman, kim tarafından, nasıl yapılacak” konularının net bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Planlar uygulanmadığında da “kim uygula(ya)madı, niye uygula(ya)madı, bundan sonra ne yapılabilir ve nasıl uygulanabilir” hususları tam olarak analiz edilmelidir (Yazıcı, 2015a: 277).

***Bütçe işlerinde özel sektör, üniversiteler ve kamunun koordineli bir şekilde çalışması sağlanmalıdır;***

Öte taraftan, geçmişte planlamanın ekonomik boyutu ön planda olmuş ve genel olarak ekonomik boyutuyla değerlendirmeler yapılmışken sosyal-kültürel boyut ihmal edilmiştir. Bu nedenle, stratejik planlama birimlerinde ve ulusal planlama kurumunda da her alandan uzmanların yani psikolojik, sosyal, tarihi, coğrafî, iktisadi, askeri ve idari geçmişe sahip olması önemli bir konudur. Bu kapsamda, ulusal Kurumda olduğu gibi (Yazıcı, 2015b) bakanlıklarda/kurumlarda da “Stratejik Planlama ve Araştırma” birimleri oluşturulurken kamu yararı odaklı ve etkin işleyen bir yapının oluşturulması hedeflenmeli; özel sektör, üniversiteler ve kamu kurum ve kuruluşları da buralarda aktif bir şekilde çalışabilmelidir. Diğer bir ifade ile, oluşturulacak olan Kurum ile bakanlıklarda/kurumlarda da “Stratejik Planlama ve Araştırma” biriminin yapısı diğer kamu kurumlarından biraz farklı olmalı ve üniversitelerin, sivil toplum kuruluşlarının ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının tam katılımı sağlanmalıdır. Böylelikle, bu idarelerdeki çalışanlar teorik yönü güçlü olan üniversiteler ile uygulama yönü güçlü olan kamu kurum/kuruluşları, özel sektör çalışanları ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden oluşacaktır. Sonuç olarak da özel sektör, üniversiteler ve kamu koordineli bir şekilde çalışarak daha iyi sonuçlar elde edilebilecektir.

***Planlı bir yönetimin yerleşmesi için aylık olarak toplantılar yapılmalıdır;***

Ayrıca, tüm kamu kurumlarında planlı yönetimin önünü açacak ve gerçek manada da planlı bir yönetimin yerleşmesi için üst düzeyde bu konunun öneminin kabul edilip, takibinin yapılması faydalı olacaktır. Bu nedenle, en azından aylık olarak fikir cımnastiği yapacak şekilde her türlü görüşe ve tartışmalara açık toplantılar Kurumda ve bakanlıklarda/kurumlarda da “Stratejik Planlama ve Araştırma” birimlerinde etkin bir şekilde yapılmalıdır.

Sonuç olarak, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu bağlantısının güçlendirilmesi; ilgili kurumlar arasında etkin bir işbirliği mekanizmasının kurulması önemli hususlardandır. Planlama, politika ve bütçeleme arasında ciddi bir koordinasyon sağlanması önemli bir husus olduğundan, bunlar aynı çatı altında olursa aynı çatı altında gerçek manada koordinasyon sağlanabilecek ve daha kolay ve etkin bir şekilde işler yapılabilecektir. Bu nedenle birbiriyle çok ilişkili konuların ülke genelinde aynı çatı altında birleştirilmesi ve aynı bakanlık/kurum içinde de stratejik planlama yapan, performans değerlemesi ve bütçe hazırlayan bölümler olarak yapılanmanın faydalı olacağı düşünülmektedir.

**Sonuç**

Genel olarak tüm dünyada kamudaki işleyişlerde çeşitli sorunlar yaşanmakta ve sürekli revizeler yapılarak yeni sistemler gündeme gelmektedir. Bütçe konusunda da yeniden yapılanma kapsamında PEB sistemine geçilmiş olup, bu sistemin uygulanmasında ise dünyada ve Türkiye’de çeşitli sorunlar yaşanmaktadır. Bu sorunlardan birisinin de yapısal bir sorun olduğu düşünülmektedir. Türkiye’de stratejik planlama bir bakanlık tarafından, bütçe konusu ise başka bir bakanlık tarafından düzenlenmekte ve uygulaması takip edilmektedir. Ancak, birbiriyle çok ilişkili olan stratejik planlama ve PEB sisteminin farklı bakanlıklarda olmasının doğru olup olmadığının değerlendirilmesi gerekmektedir.

Nitekim, bazı gelişmiş ülkeler dışında stratejik planlama reformları taklit düzeyinde kalmakta, bu da uygulanabilir olmayan modellere neden olabilmektedir. Ayrıca, ülke örnekleri göstermektedir ki, kamu yönetimi reformu zaman alıcı bir iş olup, sürekli de yeni sorunlar ve yeni çözüm arayışları ortaya çıkacaktır ve çıkmaktadır. Bu nedenle reformun kurumsallaştırılması çok büyük önem taşımakta, aynı zamanda kamu kurumlarının bünyesine geliştirici esnekliklerin yerleştirilmesi ve değişmecilik yeteneklerinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, tartışılması ve çözüm önerisi getirilmesi gereken önemli konulardan birisi de stratejik planlama ve bütçeleme sürecinde yaşanan sorunların giderilmesi

için sistemdeki mevcut durumun biraz daha geliştirilmesi mi yoksa yapısal bir dönüşüme gidilerek sistemde köklü değişiklik yapıp, farklı bakanlıklarda/kurumlarda olan konuların tek bir bakanlıkta/kurumda toplanması mı olduğudur. Yani, uygulamada bu sorunların nasıl giderilmesi gerektiği konusunda düşünülmesi ve köklü çözümler geliştirilmesi gerekmektedir. Bu yapılırken de Türkiye'nin ekonomik ve özellikle de sosyo-kültürel yapısının dikkate alınmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

Genel olarak bakıldığında ise sistemin makro olarak tam analiz edilmediği ve değerlendirilmediği görülmekte olup, aynı zamanda kamu kurumları arasındaki koordinasyonun sağlanmasında problemlerin olduğu ve/veya bu koordinasyonun sağlanmasının kolay olmayacağı kabul edilmesi gerekmektedir. Gerekli altyapı çalışmaları oluşturulmadan yapılmaya çalışılan yenilikler de sadece kağıt üzerinde bir reform olarak kalmaktadır. Nitekim, geçmişte de program bütçeye geçişte klasik bütçeden uzaklaşamamıştır (Arslan 2006b: 93-94). Bu nedenle, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de uygulamada daha etkin bir şekilde işlerin nasıl yapılabileceği değerlendirilmeli ve gerekmesi durumunda sürekli revizeler yapılmalıdır.

Türkiye'de özellikle 1050 sayılı Kanunun yürürlükte olduğu dönemde kamu bütçe sistemine yöneltilen temel eleştiri, kalkınma planları gibi temel stratejik belgelerle kamu bütçeleri arasındaki bağın kurulamaması nedeniyle, kamu idarelerinin, yürütmeye ve meclise karşı hesap verme sorumluluklarını yeterince yerine getirmedikleri yönündedir. Bütçe sistemindeki bu aksaklık, 5018 sayılı Kanunla giderilerek, kamu bütçelerinin ortak makro hedeflere uygun şekilde hazırlanması ve uygulanması güvence altına alınmaya çalışılmıştır (Taner, 2011: 17). Nitekim, Türkiye, kamu mali yönetim sistemi reformlarında önemli ilerleme kaydetmiş, ancak sistemin devamlı olarak gözden geçirilmesi, olumlu veya olumsuz yanların tespit edilerek gerekli iyileştirmelerin yapılması önem arz etmektedir (Yılmaz, 2009: 223).

Kamu kesiminde yaşanan sorunların çözümüne yönelik olarak geliştirilen PEB sisteminin uygulanmasında ise diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de tam olarak sorunsuz bir durum söz konusu olmamaktadır. Türkiye'de karşılaşılan sorunlardan birisi birbiriyle çok ilişkili olan stratejik planlama ve bütçe uygulamalarının farklı bakanlıklarda olmasıdır. Yani, 5018 sayılı Kanun ile bir adım atılarak plan-bütçe ilişkisi kısmen kurulmuş olup, kamu idarelerinin stratejik planlama süreci Kalkınma Bakanlığı koordinesinde, performans programı ve faaliyet raporuna ilişkin süreç ise Maliye Bakanlığı koordinesinde yürütülmektedir. Bundan sonra atılacak ikinci önemli adım ise yapısal bir revizyona gidilerek stratejik planlama ile bütçenin aynı çatı

altında birleştirilmesidir. Diğer bir ifade ile, orta vadeli harcama sisteminin oluşturulması ve stratejik planlama ile bütçeleme arasında ilişkinin kurulması bir adım olmasına rağmen bu daha da geliştirilerek Kalkınma Bakanlığının ve Maliye Bakanlığının benzer/aynı işlerinin, yani bütçe ve stratejik planlama ile ilgili işlerinin, aynı çatı altına alınarak daha aktif, hızlı ve etkili çalışması sağlanmalıdır. Ayrıca, bütçe ile ilgili işler tek çatı altında takip edilerek, tüm konular da Bakanlar Kurulunda karara bağlanmalıdır.

Sonuç olarak bütçe sisteminin daha iyi işleyebilmesi için;

- Bakanlıklar ve kamu kurumları arasında ve kendi içerisinde aynı konuda birden fazla muhatap olması yerine tek bir muhatabın olması,
- Bütçe ile ilgili tüm işlerin aynı çatı altında birleştirilmesi,
- Bütçe ile ilgili hazırlıklarda tüm işlerin Maliye Bakanlığı tarafından yapılması ve koordine edilmesi,
- Tüm bakanlıklardaki/kurumlardaki özellikle de Kalkınma Bakanlığındaki bütçe ile ilgili, stratejik planlama da dahil, tüm düzenlemelerin/işlerin Maliye Bakanlığına devredilmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir.

Bu yapı sağlanıp fiili olarak da uygulandığında, kamu kurumları arasındaki aynı iş konusunda koordinesizlikler kökten giderilmiş olacak ve sistemin idari teşkilata uydurulması değil, idari teşkilatın sisteme uydurulması sağlanabilecektir. Böylelikle de kamuda yapısal sorunlar çözülerek kamu kurumlarının daha iyi çalışması sağlanabilecek, kaynaklar daha etkin kullanılacak, gereksiz harcamaların önüne geçilerek bütçe açığı ve borçlanma daha da azaltılabilecektir.

Diğer taraftan, bu çalışmada öneriler yapılırken mevcut bakanlıkların/kurumların iyi çalışıp çalışmadığı, verilecek işi mevcut haliyle yapıp yapamayacağı tartışılmamakta, olması gereken çerçeve çizilmektedir. Bu çerçeve oluşturulduktan sonra bakanlıkların/kurumların daha iyi çalışıp mevzuatı ve düzenlemeleri daha iyi nasıl hazırlayabileceği ve uygulayabileceği ise başka bir çalışmanın konusudur.

## KAYNAKÇA

Acar İ. A. (2011). *Plan-Bütçe İlişkisi ve Üniversitelerde Stratejik Planlama*, Kamu Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı, Ege Üniversitesi.

Acar İ. A., Şahin E. A. (2009). "Plan-Bütçe İlişkisi Açısından İç Denetim", *Maliye Dergisi*, Sayı 156, Ocak-Haziran.

- Akdeniz, İ. (2010). “Kamu Mali Yönetimi Reformunda Strateji Geliştirme Birimleri”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 159, Temmuz-Aralık.
- Altay, A., Kaplan E. (2006). “Türkiye’de Performansa Dayalı Yönetim Uygulamasına Geçiş ve IMF’nin Rolü”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 151, Temmuz-Aralık.
- Apan, A. (2005). “Stratejik Plan(lama) Ve Performans Bütçeleme (Fransa İçişleri Bakanlığı Örneği)”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 448, Eylül.
- Arslan, A. (2004). “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 145, Ocak-Nisan.
- Arslan, A. (2006a). Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Yapısı ve İşleyişi, Coşkun Can Aktan (ed), *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Ankara.
- Arslan, M. (2006b). Orta Vadeli Harcama Sistemi (çok yıllık Bütçeleme) ve Türkiye’de uygulanabilirliği, Coşkun Can Aktan (ed), *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Ankara.
- Aydın, M. D., Aksoy S. (2007). “Kamu Kesiminde Stratejik Planlama Ve Çalışanlara Yansıması: Hacettepe Üniversitesi Örneği”, *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 25, Sayı: 1.
- Badem, A. C., Kılınç Y., Kavas T. (2013). Türkiye’de Uygulanan Performans Esaslı Bütçeleme Süreci: Kocaeli Üniversitesi Örneği, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 26.
- Bağdigen, M., Avcı M. (2013). “Kamu İdarelerinde Stratejik Plan Uygulamasına Yönelik Ampirik Bir Analiz”, *AİBD - İİBF Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 9, Yıl: 9, Sayı: 2.
- Berry, F. S., Wechsler B. (1995). “State Agencies’ Experience with Stratejik Planning: Findings from a National Survey”, *Public Administration Review*, Vol: 55, No: 2.
- Bilge, S., Demirtaş S. (2012). “Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Türk Kamu Kurumlarında Algılanması ve Sorun Alanlarının Tespiti: Eskişehir İli Örneği”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 162, Ocak-Haziran.
- Bilgin, K. U. (2007). “Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık “Performans Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Nisan-Haziran.

- Bryson, J. M. (2004). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Third Edition.
- Bryson, J. M., Alston F. K. (2005). *Creating and Implementing Your Strategic Plan, a Workbook for Public and Nonprofit Organizations*, Second Edition.
- Bülbül, D. (2014). *Bütçe*, Gazi kitapevi, Ankara.
- Coffey, B. (2013). “Strategic policy, planning and assessment for sustainability: insights from Victoria, Australia”, *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, Vol: 4, No: 1.
- Cohen, M. P. (2006). *Public Sector Strategic Planning: Is it Really Planning or is it Really Strategy or is it Neither or Both?*
- Cura, S. (2006). Türkiye’de Saydamlığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırılması, Coşkun Can Aktan (ed), *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Ankara.
- Çakır, A. (2008). *Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama Ve Plan-Bütçe İlişkisi*, Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi
- Çatak, S., Çilingir C. (2010). “Performance Budgeting in Turkey”, *OECD*, Volume 2010/3.
- Çetinkaya, Ö., Eroğlu E., Taş K. (2011). “Türkiyede’ki Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Stratejik Planlar ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi”, *Akdeniz İ.İ.B.F Dergisi*, 22.
- Çevik, H. H. (2012). *Kamu Yönetimi, Kavramlar-Sorunlar-Tartışmalar*, 2. Baskı.
- Dedeoğlu, E. (2015). “Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminin Kısa Hikayesi”, *tepav*, www.tepav.org.tr, (25.12.2015).
- Demircan, E. S. (2005). “Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Kamu Mali Yönetiminde Türk Bütçe Sistemi ve Analitik Bütçe Sistemine Geçiş”, *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, Sayı: 25, Ocak.
- Demircan, E. S. (2006). “Yeni Ekonomik Düzende Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumunu”, *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi*, Cilt: 13, Sayı: 2.



- Demircan, E. S. (2008). “2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi”, *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, Sayı: 38.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (2000a), “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (2000b), “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Ankara.
- Diamond, J. (2003). “Performance Budgeting: Managing the Reform Process”, *IMF Working Paper*, WP/03/33, February.
- EDIRC (2015). Economics Departments, Institutes and Research Centers in the World, Ministries of Planning, <https://edirc.repec.org/minplan.html>, (24.12.2015).
- Edizdoğan, N. ve Çetinkaya Ö. (2014). Kamu Bütçesi, Yenilenmiş 5. Baskı.
- Egeli, H., Akdeniz H. A., Aksaraylı M., Tügen K., Özen A. (2007). “Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Kritik Kontrol Noktaları Analizi: Türkiye’deki Kamu Kurumları Uygulaması”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 22, Sayı: 1.
- Gajda-Lüpke, O. (2009). “Performance measurement methods in the public sector”, *Poznan University of Economics Review*, Vol: 9, Number: 1.
- Hastürk, M. (2015). “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme”, <http://www.erkankaraarslan.org/wp-content/uploads/2012/10/4.1-Stratejik-Planlama-ve-Performans-Esasli%C4%B1-B%C3%BCt%C3%A7eleme.pdf>, (17.02.2015).
- İpek Şahin, E. A. (2013). *Kamu Kesiminde Performans Yönetim Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi: Büyükşehir Belediyeleri Örneği*, Türkiye Belediyeler Birliği, Ocak, Ankara.
- Karacan, E. (2010). *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması*, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Karacan, E., Yazıcı K. (2015). “Performance-Based Budget Arrangements, the Implementation Process and Advancements in Turkey”, *International Journal of Business and Social Science*, Vol: 6, No: 4(1), April.

- Karasu, M. A., Demir M.(2012).“Stratejik Planlama, Performans Esaslı Bütçeleme Ve Büyükşehir Belediyelerindeki Uygulamalar”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 17, Sayı: 3.
- Kerimoğlu, B. (2006). Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sisteminin Mali Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğuna Katkıları, Coşkun Can Aktan (ed), *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Ankara.
- Kesik, A. (2010). “Türkiye’de Yeni Bütçeleme Süreci”, *Dış Denetim*, Temmuz-Ağustos-Eylül.
- Kurnaz, A. C. (2010). *Kamuda Performans Esaslı Bütçe Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi Ve Bu Çerçeve de Part (Program Assessment Rating Tools) Sisteminin İncelenmesi*, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara.
- Mcgill, R. (2001).“Performance budgeting”, *The International Journal of Public Sector Management*.
- Monahan, K. E. (2001). *Balanced Measure for Strategic Planning A Public Sector Handbook*.
- Mutluer, M. K., Öner E., Kesik A. (2011).*Bütçe Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Güncelleştirilmiş 3. Baskı, İstanbul.
- OECD (2004a). “Public Sector Modernisation: Governing for Performance”, OECD Policy Brief, OECD Observer, October.
- OECD (2004b). “The Legal Framework for Budget System an International Comparision”, OECD Journal on Budgeting, Vol: 4, No: 3.
- OECD (2007).Performance Budgeting in OECD Countries.
- Oral, E. (2005). *Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi Ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme*, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Nisan, Ankara.
- Övgün, B. (2010).*Devlet ve Planlama*, Aralık, Ankara.
- Özen, A. (2008).*Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Park, N., JangJ. (20015).“Performance budgeting in Kores: Over view and assessment”, *OECD Journal on Budgeting*, Volume: 2014/3

- Performans Esaslı Bütçeleme, <http://peb.bumko.gov.tr/>, (12.12.2015).
- Pınar, A. (2014). Maliye Politikası Teori ve Uygulaması, 7. Baskı, turhankitapevi.
- Poister, T. H., StreibG. (2005). “Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Statusafter Two Decades”, *Public Administration Review*, Jan/Feb, Vol: 65, No: 1.
- Polat, M. (2010). *Hesap Verilebilirlik Aracı Olarak İdare Faaliyet Raporlarının Değerlendirilmesi*, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.
- Polat, N. (2006). “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim”, Coşkun Can Aktan (ed), *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Ankara.
- Robinson, M., BrumbyJ. (2005).“Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Emprical Literature”, *IMF Working Paper*, WP/05/210.
- Saraç, O. (2005). “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 148, Ocak-Nisan.
- Saygılı, D. D. (2014). *Stratejik Planlama: Merkezi Kamu İdarelerinde Stratejik Planların Uygulama Etkinliğimin Artırılması*, Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi.
- Söyler, İ. (2006).“Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 16, Aralık.
- Sumpor, M., DokicI. (2012). “Strategic Planning as a Tool For Better Public Policy Governance – The Case of Croatia, Long Range Planning, 6th International Conference “An Enterprise Odyssey: Corporate governance and public policy – path to sustainable future”, *Faculty of Economicsand Business, University of Zagreb*, Croatia, June 13-16, <http://bib.irb.hr/datoteka/586312.75SumporDokic.pdf>, (25.03.2014).
- Taner, A. (2011). “Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 83.
- Tüğen, K., Özen A. (2011). *Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Uygulamasının Değerlendirilmesi*, Kamu Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı, Ege Üniversitesi.

- Uludüz, B. (2008). *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Ve Türkiye Uygulaması*, T.C. Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uygulamalı İktisat Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Yardımcıoğlu, F. (2006). *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Yüksek Lisans Tezi, SAÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yavuz, E. (2011). *Yeni Kamu Mali Yönetimi Anlayışına Göre Stratejik Plan-Bütçe İlişkisi*, Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu, T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Yazıcı, K. (2014). “Kamuda Stratejik Planlamanın Başarısız Olma Nedenleri ve Çözüm Önerileri”, *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Yıl: 14, Sayı: 28, Ekim.
- Yazıcı, K. (2015a). “Dünyadaki Kamusal Planlama Uygulamalarının Değerlendirilmesi Ve Öneriler, Balıkesir Üniversitesi Bandırma İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 1, Ocak.
- Yazıcı, K. (2015b). “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Planlama Uygulamalarının Değerlendirilmesi Ve Ulusal Planlama İle İlgili Öneriler”, *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 2, Ocak-Haziran.
- Yazıcı, K. (2015c). “Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Sisteminde Yaşanan veya Yaşanabilecek Sorunlara Çözüm Önerileri”, *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Yıl: 15, Sayı: 30, Ekim.
- Yenice, E. (2006). “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 150, Ocak-Haziran.
- Yılmaz, A. (2012). “Türkiye’de Planlama Politikası ve Yönetimi, Planlamanın Siyasal İktisadi ve Yönetimsel Kuruluşu”, *AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Doktora Tezi, Ankara.
- Yılmaz, O. (2001). *Kamu Yönetim Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, DPT Yayını.
- Yılmaz, S. (2007). *Performans Esaslı Bütçeleme ve Türkiye’deki Pilot Uygulamalar*, T.C. Maliye Bakanlığı, Nisan.
- Yılmaz, S. (2009). *Uluslararası Uygulamalar Kapsamında Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmeleri Ve Harcama Gözden Geçirmeleri*, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Şubat.