

## **Türkiye’de Stratejik Planlama: Son Dönem Gelişmelerin İncelenmesi<sup>1</sup>**

Strategic Planning In Turkey: Investigation of Recent Period Developments

**Bayram COŞKUN<sup>2</sup>**

**Çiğdem PANK YILDIRIM<sup>3</sup>**

Strategic Public Management Journal  
Volume 4, Issue 8, pp.1-16  
December 2018  
DOI: 10.25069/spmj.492784  
Received: 05.12.2018  
Accepted: 26.12.2018  
© The Author(s) 2018  
For reprints and permissions:  
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

### **Öz**

2000’li yılların ilk yarısında Türkiye’de önemli kamu yönetimi reformları yapılmıştır. Bu kapsamda kamu mali yönetimi de 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yeniden düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun, kamu mali yönetim altına ilişkin düzenlemeler yanında idarenin yapı ve işleyişini de etkileyen bazı hükümler içermektedir. Bu kapsamda idare açısından eksikliği hissedilen kurumsal düzeyde planlamayı geçerli hale getirmek ve sürekliliğini sağlamak amacıyla Kanununun 9. maddesi ile kamu idareleri için stratejik plan yapma yükümlülüğü getirilmiştir. Geçmişte 2006 yılında ifade edilen usul ve esasları belirlemek için bir yönetmelik çıkarılmıştır. 2018 yılında ise Kalkınma Bakanlığınca “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” adında yeni bir yönetmelik çıkarılmış ve ilk yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır. 24 Temmuz 2018 tarihinde 30488 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 13 numaralı “Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile stratejik planlamaya dair hususlar Strateji ve Bütçe Başkanlığın görev alanına dâhil edilmiştir.

Bu çalışmada Türkiye’deki stratejik planlama olgusunun genel tanıtımı yapıldıktan sonra, konu ile ilgili olarak yayımlanan iki yönetmelik düzenlemeleri arasındaki farklar ortaya konulmakta ve değerlendirilmektedir. Bunun yanında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte alanda yaşanan değişimler üzerinde durulmaktadır. Çalışmada literatür tarama yöntemi kullanılmıştır. Bu çalışmanın amacı, stratejik planlamaya ilişkin meydana gelen değişikliklerin ortaya çıkaracağı yeni durumu açıklamak ve bu konuda literatüre katkı sağlamaktır. Bu doğrultuda, stratejik planlamaya ilişkin faaliyetlerin artırıldığı ve kamu yöneticilerine daha fazla sorumluluk yüklendiği sonucuna ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** : Stratejik Planlama, Türkiye’de Stratejik Planlama, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.

### **Abstract**

In the first half of the 2000s, Turkey has made important reforms in public administration. In this context, public financial management has been rearranged with the Law No. 5018 on Public Financial Management

<sup>1</sup> Bu çalışma 18-19 Ekim 2018 tarihlerinde Marmara Üniversitesi ev sahipliğinde düzenlenmiş olan IV. Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu’nda sunulmuş bildirinin genişletilmiş halidir.

<sup>2</sup> Prof. Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü [bcoskun@gmail.com](mailto:bcoskun@gmail.com)

<sup>3</sup> Arş. Gör. Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, [cigdem-zeynep@hotmail.com](mailto:cigdem-zeynep@hotmail.com)

and Control. Law No. 5018 includes some provisions that affect the structure and operation of the administration as well as the regulations on public financial management. In this context, in order to ensure the continuity of institutional planning and to ensure the continuity of the institutional level, which is felt as a lack of administration, the 9th article of the Law is obliged to make a strategic plan for public administrations. In the past, a regulation was issued to determine the procedures and principles expressed in 2006. In 2018, a new regulation called “Plan Regulation on Procedures and Principles Regarding Strategic Planning in Public Administrations” was issued by the Ministry of Development and the first regulation was repealed. No. 13 on July 24, 2018, published in the Official Gazette No. 30488 Presidency Decree on the Organization of the Strategy and Budget Presidency plan and strategic planning issues are included in the task of the Strategy and Budget Presidency.

In this study, after made public the introduction of strategic planning cases in Turkey, the differences between the two regulations will be set forth in regulations issued on the subject and will be evaluated. In addition, with the Presidency Government System will have been focus on the changes experienced in the field. Literature screening method was used in the study. The aim of this study is to explain the new situation which will be caused by the changes in strategic planning and to contribute to the literature. In this respect, it has been concluded that the activities related to strategic planning are increased and more responsibilities are imposed on public managers.

**Key Words:** Strategic Planning, Strategic Planning in Turkey, Presidential Government System.

---

## GİRİŞ

Günümüzde organizasyonlar bir taraftan iyi yönetimi gerçekleştirmek, diğer taraftan kendilerini tanımak ve gelecekte olmak istedikleri noktayı önceden belirlemek için “stratejik planlama” ve “stratejik yönetim” kavramlarına önem vermeye ve bunları yaklaşım ve uygulamalarının bir parçası haline getirmeye başlamışlardır. Bunun yanında planlama yönetim faaliyetlerinin doğal bir parçası olup, kaynakların verimli kullanılması ve yönetim faaliyetlerinin etkinliği açısından kaçınılmaz bir olgu niteliğindedir. Bu durum özel sektör kuruluşları için geçerli olduğu gibi, kamu teşkilatları açısından da geçerlidir.

Ancak geçmişte Türkiye’de kamu yönetimi alanında kurumsal düzeyde planlama faaliyetleri için işleyen standart bir yöntem oluşturulamamıştır. Planlı döneme geçildikten sonra bakanlık yapıları ve diğer kamu teşkilatları içinde Araştırma, Planlama ve Koordinasyon (APK) birimlerinin kurulması da istenen neticeyi temin edememiştir. Türkiye’de kamu yönetimi reformlarının yapıldığı 2000’li yılların ortalarında kurumsal düzeyde planlamayı geçerli hale getirmek ve sürekliliğini sağlamak amacıyla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile düzenleme yapılmış, Kanunun 9. maddesi ile kamu idareleri için stratejik plan yapma yükümlülüğü getirilmiştir. 5018 sayılı Kanunun tanımları içeren 3. maddesinde stratejik plan: “Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmıştır. Yerel yönetimler için ise bu genel hüküm yanında, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 41. maddesinde nüfusu 50.000’nin üzerinde olan belediyeler için ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 31. maddesi ile de İl Özel İdareleri için stratejik plan yapma yükümlülüğü getirilmiştir.

Bu yasal düzenlemeleri takiben, 5018 sayılı Kanunun verdiği yetki ve görev doğrultusunda 2006 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” hazırlanmış ve yayımlanmıştır. Bu yönetmeliğin yayımlanması ile birlikte, kamu idarelerinde

stratejik plan yapma süreci DPT'nin yönlendirmesi ve gözetiminde işlemeye başlamıştır. 2011 yılında “Kalkınma Bakanlığı”nın kurulması ve DPT'nin kapatılıp yetkilerinin bu bakanlığa devredilmesiyle birlikte stratejik planlamayla ilgili görev ve yetkiler de Kalkınma Bakanlığına geçmiştir.

Stratejik planlama alanında yaşanan 12 yılı aşkın tecrübe ışığında kamu idarelerinin stratejik planlama uygulamalarını iyileştirmek ve yaşanan bazı sorunları ortadan kaldırmak için 2018 yılında Kalkınma Bakanlığınca “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” adında yeni bir yönetmelik çıkarılmış ve 2006 yılındaki ilk yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra, bakanlık yapıları yeniden düzenlenmiş ve Kalkınma Bakanlığı kaldırılmıştır.

Daha sonra Kalkınma Bakanlığının görevli ve yetkili olduğu birçok konuda görev ve yetki sahibi olan “Strateji ve Bütçe Başkanlığı” 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuş ve stratejik planlamaya dair hususlar Strateji ve Bütçe Başkanlığının görev alanına dâhil edilmiştir. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, “Bakanlıklar, Kurullar ve Ofisler” adlı 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 37. maddesinde Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar arasında sayılmıştır.

Yukarıda belirtilen hususlar doğrultusunda bu çalışmada öncelikli olarak, “stratejik planlama” ve “stratejik yönetim” kavramları üzerinde durulmakta bu kavramlarla ilgili değerlendirmelere yer verilmektedir. İkinci olarak, Türkiye’de stratejik planlamanın gelişim süreci, bu konudaki mevzuat düzenlemeleri üzerinde durulmaktadır. Bunu takiben, 2018 yılında yürürlüğe giren “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ile 2006 tarihli yürürlükten kaldırılan yönetmelik arasındaki önemli farklar ele alınmakta ve değerlendirilmektedir. Son olarak da, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte stratejik planlamaya ilişkin oluşan değişikliklere değinilmektedir.

## 1. STRATEJİK YÖNETİM VE STRATEJİK PLANLAMA KAVRAMLARI

Stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramlarından önce strateji kavramının açıklanmasında yarar vardır. “Önceden belirlenen amaçlara ulaşmak için izlenen yol” olarak ifade edilen “strateji” ilk başlarda askeri bir kavram olarak ortaya çıkmış, daha sonra ise iş dünyasında kullanılmaya başlanmıştır (Ereş, 2004: 21). Organizasyonlar açısından strateji, amaçlara ulaşmak için alınan önlemleri ve düzenlemeleri kapsamaktadır (Güçlü, 2003: 68). Günümüzde belirlenen stratejiler, kaynak ve yeteneklerinin elverdiği ölçüde organizasyonların çevreye uyumunu da içerir (Budak, 2000: 4).

Ancak bilgi çağında organizasyonlar stratejilerini uygulamada başarısızlık yaşayabilmekte ve geleneksel performans değerlendirme yöntemlerinin yetersizliği gibi sorunlarla karşılaşabilmektedir. Başarılı organizasyonların arkasındaki gücün, stratejileri belirlemekten daha çok stratejileri uygulamaya yansıtılabilmek olduğu söylenebilir. Organizasyonların stratejileri hayata geçirmekte karşılaştıkları en önemli engel olarak stratejinin örgütün çalışanları tarafından anlaşılması, hedef, ödüllendirme, kaynak kullanımı gibi teşvik edici faktörlerin stratejilerle ilişkilendirilememesi gibi faktörlerden bahsedilebilir (Güner, 2008: 249). Stratejilerin organizasyonların başarısı açısından oldukça önemli hale geldiği günümüzde, yönetim alanında “stratejik yönetim” ve “stratejik planlama” kavramları geliştirilmiş ve bu kapsamdaki uygulamalar teori ve uygulamada ön plana çıkmıştır. Bunun yanında küreselleşme sürecinde artan rekabet ortamı, bilgi ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler, bireylerin ihtiyaç ve beklentilerinin sürekli değişim içinde olması gibi nedenler de kurumları stratejik düşünmeye sevk etmektedir (Bayraktar ve Yıldız, 2007: 281).

Stratejik planlama, mevcut durumdan veya yakın gelecekte daha çok, örgütün daha uzun bir gelecekteki gelişim yönünü etkileyecek olan temel sorunlarla ilgilidir. Stratejik planlamanın başarılı sonuç vermesi için,

örgütün üst yönetimince benimsenmesi, örgüt kültürü ile uyumlu olması ve uygulanabilir bir içerikte olması ifade edilmektedir (Tortop vd. 2010: 223).

Stratejik yönetim, “özel sektör, kamu sektörü ve üçüncü sektörde (kar amacı gütmeyen gönüllü sektörde) faaliyet gösteren tüm organizasyonlarda geleceğe yönelik amaç ve hedeflerin belirlenmesine ve bu hedeflere ulaşılabilmesi için yapılması gerekli işlemlerin tespit edilmesine imkân sağlayan bir yönetim tekniğidir” (Aktan, 2008: 5). Stratejik yönetim; stratejilerin belirlenmesi ve uygulanabilmesi için örgüt içi her türlü tedbirin alınmasını kapsayan ve örgütün üst düzey yöneticilerinin faaliyetlerini ilgilendiren süreçler toplamı niteliğindedir (Ereş, 2004: 21). Stratejik yönetim, zamanı ve fırsatları iyi kullanma, gelecek yönelimi olma, olumsuz çevre şartlarına karşı doğru mücadele etme ve değişime ayak uydurmanın adıdır (Eryılmaz, 2015: 8).

Stratejik yönetim sürecinin üç ana aşamasından söz edilebilir. Bunlar; hedeflere ulaşılabilmesi için stratejik planlama yapılması, planla saptanan stratejilerin uygulanması ve yürütülen faaliyetlerin yönetim amaçlarıyla uygunluğunun stratejik denetimidir (Söyler, 2007: 105). Stratejik yönetimde, sürekli değişim içinde olan çevreyi dikkate alarak ve çevreyle uyumlu yönetim politikaları oluşturmak yaklaşımı vardır. Stratejik yönetimin en önemli aşamasının stratejik planlama olduğu söylenebilir (Ereş, 2004: 21).

Stratejik planlama her örgütte tepe yönetimi tarafından belirlenen, ileriye yönelik ulaşılması hedeflenen genel amaçları içerir (Ereş, 2004: 21). Stratejik planlama, örgütün bulunduğu nokta ile ulaşmak istediği nokta arasındaki yolu tarif etmektedir. Buna göre stratejik planlama, örgütün kaynakları ve hedefleri ile çevresel şartlar arasındaki uyumu sağlar, güçlü bir vizyon oluşturur. Stratejik planlama yapan örgütler, yapamayanlara göre geleceğe daha hazır olurlar ve çevrede meydana gelen gelişmelere karşı daha hazırlıklı olurlar. Stratejik planlamada SWOT analizi yöntemiyle organizasyonun güçlü ve zayıf yönleri saptanır ve organizasyonun çevresindeki fırsat ve tehditler belirlenir (Demir ve Yılmaz, 2010: 85).

Yukarıdaki genel saptama yanında stratejik planlamanın başarılı olabilmesi için stratejik planlarda bulunması gereken bilgi ve gelecek yönelimi şunları kapsamalıdır (Küçükşüleymanoğlu, 2008: 403-404): Örgütsel değerler ve ilkeler, vizyon, misyon, iç çevre analizi, dış çevre analizi, SWOT, kritik başarı etmenleri, amaçlar, hedefler, stratejiler ve politikalar, eylem planları, kaynak dağılımı, performans ölçümü.

1980’li yıllarda yeni kamu yönetimi anlayışının güçlenmesiyle birlikte stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramı kamu yönetimi alanı için de tartışılmaya başlanmış ve bununla ilgili yaklaşımlar geliştirilmiştir (Eryiğit, 2013: 152). Bir yönetim tekniği olarak stratejik yönetimin kökenleri özel sektör örgütlerinde 1950’lere kadar uzansa da, bu yönetim tekniğinin kamu yönetiminde uygulanmaya başlanması 1990’lı yıllarda söz konusu olmuştur (Barca ve Nohutçu, 2013: 341). Bu kapsamda stratejik yönetim, geleneksel kamu yönetimine alternatif arayışları arasında yer almıştır (Özgür, 2004: 1). Bu süreçle birlikte stratejik yönetim yaklaşımının uluslararası ilişkilerde, kamu yönetiminde, siyasette giderek daha fazla yönlendirici konuma gelen bir anlayışa dönüştüğü ifade edilmektedir (Barca, 2005: 8). Stratejik planlama ve stratejik yönetim hakkında yeni fikirlerin, yaklaşımların ortaya çıkması bu kavramların sürekli yenilenmesi ihtiyacını doğurmuştur. Bunlar zamanla kamu sektörü alanında da uygulanmaya başlanmıştır (Eryiğit, 2013: 170).

## **2. TÜRKİYE’DE ANA HATLARIYLA PLANLAMA VE STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİNİN GELİŞİMİ**

Türkiye’de kamu kesimi açısından iktisadi amaçlı plan yapma uygulaması 1930’lu yıllara kadar gitmektedir. 1930’ların Sanayi Planları kıt kaynaklarla öncelikli, fakat entegre projelere ağırlık verme iradesinin

örnekleridir. Birinci Beş Yıllık Sanayileşme Planı, bir kısmi plan, yatırım planı niteliğindedir, temel amacı tüketim malları üretiminde belli artışlar sağlamaktır. 1936 yılında hazırlıkları başlayan ve 1938 yılında yürürlüğe konulması öngörülen İkinci Beş Yıllık Sanayi Planının amaçları, Birinci Plana göre daha geniş tutulmuştur. Analizleri daha kapsamlı ve öncelikleri, yatırım malları ve ara malları yönünde yoğunlaştırılmış olan bu Plan, II. Dünya Savaşının iç ve dış etkileri nedeniyle değişen koşullar yüzünden uygulamaya konulamamıştır. Birinci ve İkinci Sanayi Planları birer "Proje demeti" niteliğindedir ve her iki Plan da sanayileşme için olanakları zorlamak ve bir uygulama disiplini getirmek istemişlerdir. Her iki Plan da, fiziksel planlama ve "mekâna yerleşen" bir yapı getirmeye çalışmıştır (<http://www3.kalkinma.gov.tr>, e. t. 10.11.2018). Ancak bu planların kapsam ve içerik itibarıyla program niteliğinde olduğu yönünde görüşler de vardır (Sezen, 1999: 143).

Daha sonraları da ekonomik ve sosyal kalkınmanın hızlandırılması ve bu amaçla ülke kaynaklarının verimli kullanılması için makro ölçekte plan yapma ihtiyacı devam etmiştir. Bu ihtiyacı karşılamak amacıyla 1960 öncesinde bir planlama teşkilatı kurma çalışmaları başlatılmış ancak bu çalışmalar sonlanmadan 27 Mayıs 1960 Askeri Darbesi olmuştur (Merkezi bir planlama teşkilatı kurma çalışmaları 1960 öncesinde Demokrat Parti döneminde başlamıştır. Bu konuda geniş bilgi için bkz. Mıhçıoğlu, 1985).

Darbe sonrasında 30 Eylül 1960 tarihinde kabul edilen 91 sayılı Kanun(05.10.1960 tarihli ve 10621 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanmıştır.) ile Başbakanlığa bağlı olarak Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı kurulmuştur.

DPT'nin görevleri Kanununun 2. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir:

1. Memleketin tabii, beşerî ve iktisadi her türlü kaynak ve imkânlarını tam bir şekilde tespit ederek takip edilecek iktisadi ve sosyal politikayı ve hedefleri tâyinde Hükümete yardımcı olmak;
2. Muhtelif bakanlıkların iktisadi politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu temin etmek için tavsiyelerde bulunmak ve bu hususlarda müşavirlik yapmak;
3. Hükümetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun ve kısa vadeli plânları hazırlamak;
4. Plânların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili daire ve müesseselerle mahallî idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin ıslahı hususunda tavsiyelerde bulunmak;
5. Plânın uygulanmasını takip etmek, değerlendirmek ve gerekli hallerde plânda değişiklikler yapmak;
6. Özel sektörün faaliyetlerini plânın hedef ve gayelerine uygun bir şekilde teşvik ve tanzim edecek tedbirleri tavsiye etmek.

DPT'ye verilen görevlerin genelde iktisadi nitelikli olduğu görülmekle beraber, "Plânların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili daire ve müesseselerle mahallî idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin ıslahı hususunda tavsiyelerde bulunmak" biçimindeki görevinin idari nitelikte olduğu söylenebilir. Nitekim bu görevin bir gereği olarak DPT idari reform amaçlı birçok çalışma yürütmüştür.

Daha sonra kabul edilen 1961 Anayasası ile DPT anayasal kuruluş haline getirilmiş (1961 Anayasası'nın "Kalkınma Planı ve Devlet Planlama Teşkilatı" kenar başlıklı 129. maddesi şu şekildedir: "İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plâna bağlanır. Kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir. Devlet Planlama Teşkilâtının kuruluş ve görevleri, plânın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve planın bütünlüğünü bozacak değişiklikler önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir." ), ancak 1982 Anayasası ile bu yaklaşımdan vaz geçilmiştir (1982 Anayasası'nın "Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey" kenar başlığını taşıyan 166. maddesi şu şekildedir: "Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı,



özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir. Planda milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir. Kalkınma planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir. (Ek fıkra: 7/5/2010-5982/23 md.) Ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında Cumhurbaşkanına istişarî nitelikte görüş bildirmek amacıyla Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulur. Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluş ve işleyişi kanunla düzenlenir.). 1982 Anayasası ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınma amacıyla planlama yapmak ve bu planlama faaliyetlerini yürütmek üzere teşkilat kurmayı devlete görev olarak vermekle birlikte, DPT’den ismen bahsetmemektedir.

Bu nedenle 2011 yılında 641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kalkınma Bakanlığı kurularak DPT kapatılmış ve DPT’ye ait olan görevler bu Bakanlığa verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde ise Kalkınma Bakanlığına yer verilmemiştir. Ancak daha sonra 24.07.2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile “Strateji ve Bütçe Başkanlığı” kurulmuş ve kalkınma planları ile bunların izlenmesi konusunda bu başkanlığa görev verilmiştir (Ancak kalkınma planlarının Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müştereken hazırlanması gerekmektedir.).

Ulusal düzeyde/makro ölçekte ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı hızlandırmak ve ülke kaynaklarını verimli kullanmak amacıyla DPT’nin kurulmasından sonra 1963 yılından itibaren planlı kalkınma dönemi başlamıştır. Planlı dönemin başlaması ile birlikte; kamu idareleri açısından bir taraftan DPT ile kendi görev alanları itibarıyla planların hazırlanması ve uygulanmasında iş birliği yapacak, diğer taraftan yönetim faaliyetleri içinde doğal olarak var olan/olması gereken planlama faaliyetlerini yürütecek birimlere ihtiyaç duyulmuştur.

Bu kapsamda İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde 1968 yılında idari nitelikli planlamaya katkı sağlayacak bir adım atılmıştır. “1968 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar”ın 48. maddesi ile “yürütme organlarının (Bilindiği gibi yürütme organı tektir. Ancak burada herhalde kastedilen idari kuruluşlardır.) kendi içinde plan çalışmalarını ahenkleştirmek, uygulamanın plan ve programlardaki esaslara uygun olarak gelişmesini sağlamak ve kuruluşlarla Planlama Teşkilatı arasındaki ilişkilerde aracı görevinde bulunmak amacı ile bütün kamu kuruluşlarında Araştırma Planlama ve Koordinasyon (APK) birimleri kurulmuştur.” (Özşen, 1987: 118). Böylece bakanlık ve diğer kamu teşkilatlarında APK birimlerinin kurulması süreci başlamıştır. 1969 yılı Program Kararnamesinde aynı ifadeler yenilenmiş ve “Planlama ve Koordinasyon Birimleri, ilgili teşekküllerle DPT tarafından ortaklaşa tespit ve tayin edilen esaslara göre çalışacaklardır” hükmü getirilmiştir (Özşen, 1987: 119). 1970 yılı Program Kararnamesinde DPT tarafından AKP birimleri hakkında “Tip Yönetmelik” hazırlanması hüküm altına alınmış, bunu takiben bahsedilen Tip Yönetmelik hazırlanmış, böylece APK birimleri açısından yeni bir aşamaya varılmıştır (Özşen, 1987: 120). APK birimlerine ilişkin düzenlemeler 3. ve 4. Kalkınma Planları döneminde 2. Kalkınma Planı benzeri bir seyir izlemiştir. Ancak bu dönemlerde APK birimlerini yayınlama ve daha etkin hale getirme yönünde çalışmalar yürütülmüştür.

1968 yılından itibaren kurulma süreci başlayan APK birimleri açısından 1982 yılı önemli bir değişim sürecinin başladığı yıldır. Bu birimler önce bazı Kanun Hükmünde Kararnamelere konu olmuş, daha sonra 1984 yılında kabul edilen ve bakanlıkların teşkilat yapısını düzenleyen 3046 sayılı Kanun ile yasal bir zemin kazanmıştır. Her ne kadar başlangıçtaki kuruluş amaçları ağırlıklı olarak kalkınma planları ve yıllık programlara ilişkin

çalışmalara ilişkin ise de, APK birimleri 3046 sayılı Kanun (Tam adı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” olan bu Kanun, 09.10.1984 tarih ve 18540 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.) ile görev açısından kamu kuruluşlarında çağdaş yönetimin kurumsal aracı olma konumuna ulaşmışlardır (Özşen, 1987: 245). Ancak yasal düzenleme sonrasında da farklı sebeplerden dolayı APK birimleri bakanlık ve diğer kamu teşkilatlarında istenen ölçüde etkin olamamışlardır.

Merkezi yönetimin başkent birimleri için APK birimlerinin oluşturulması sürecinin tamamlanmasından sonra taşra teşkilatı düzeyinde de planlama birimleri oluşturma çalışmaları bir sonuca ulaşmış ve İçişleri Bakanlığınca “İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş Görev ve Çalışma Yönetmeliği” 1988 yılında çıkarılmıştır (13.07.1988 tarih ve 19871 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. İl düzeyinde bir planlama birimi kurulması düşüncesi Yönetmeliğin çıkış tarihinden oldukça eskilere gitmektedir. İl düzeyinde üstlenilen görevlerin gereken biçimde yürütümünü sağlayacak teknik bir birimin oluşturulması önerisi “İÇ-DÜZEN” çalışmaları sonucunda ifade edilmiş ve “İl Planlama Müdürlüğü” kurulması önerilmiştir. Özşen, 1988: 223. ). Böylece il düzeyinde planlama ile ilgili işleri yürütmek ve ihtiyaç olduğunda yerel yönetimlere de bu konularda yardımcı olmak üzere, Valilik bünyesinde bir birim oluşturulmuştur. Anılan Yönetmelik halen yürürlükte.

2000’li yılların başında Türkiye’de 57. Hükümet ile başlayan Kamu Yönetimi reformu süreci 58. Hükümet ve bunu takip eden hükümetler tarafından da kararlı bir şekilde sürdürülmüştür. Bu reform çalışmalarının bir parçası olarak kamu mali yönetimi alanı da yeniden düzenlenmiş bu kapsamda 2003 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir (24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.).

Günümüzün ihtiyaçlarını karşılayamaz hale gelen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununu yürürlükten kaldırılarak, kamu mali yönetimi reformunun temel çerçevesini oluşturan 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kabul edildiği 2003 yılında kısmen yürürlüğe girmiştir. 5018 sayılı Kanunun 01/01/2006 tarihinde tamamen yürürlüğe girmesi ile kamu mali yönetiminde köklü değişiklikler gerçekleştirilmiş ve uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği uygulamalarıyla uyumlu bir kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi kurulması yönünde mevzuat alt yapısı oluşturulmuştur (Akdeniz, 2010: 466-467).

2015 yılında çıkarılan 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (24.12.2005 tarih ve 26033 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. ) ile Bakanlıklar ve diğer kamu teşkilatlarındaki APK birimleri kapatılmış, bu birimlerin yerine Strateji Geliştirme birimleri kurulmuştur.

5436 sayılı Kanunun 15. maddesine göre; Bakanlıklarda (Millî Savunma Bakanlığı hariç) Strateji Geliştirme Başkanlığı, ekli (1) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin merkez teşkilâtlarında Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Ekli (2) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin merkez teşkilâtlarında ise Müdürlük kurulmuştur. Üniversiteler ile yüksek teknoloji enstitülerinde de Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı kurulmuştur.

5436 sayılı Kanunun 15. maddesinde, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 60 ıncı maddesinin birinci fıkrasında belirtilen görevler yanında bu birimlerin görevlerini şu şekilde belirlemiştir:

1. Ulusal kalkınma strateji ve politikaları, yıllık program ve Cumhurbaşkanınca belirlenen program ve politikalar çerçevesinde idarenin orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarını belirlemek, amaçlarını oluşturmak üzere gerekli çalışmaları yapmak (02.07.2018 tarihli ve 700 sayılı KHK’nin 171 inci maddesiyle, 15 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan “Başbakanlık ve bakanlıklarda” ibaresi “Bakanlıklarda”

şeklinde ve ikinci fıkrasının (a) bendinde yer alan “hükümet programı” ibaresi “Cumhurbaşkanınca belirlenen program ve politikalar” şeklinde değiştirilmiştir.) :

2. İdarenin görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek ve bu kapsamda verilecek diğer görevleri yerine getirmek;
3. İdarenin yönetimi ile hizmetlerin geliştirilmesi ve performansla ilgili bilgi ve verileri toplamak, analiz etmek, yorumlamak;
4. İdarenin görev alanına giren konularda, hizmetleri etkileyecek dış faktörleri incelemek, kurum içi kapasite araştırması yapmak, hizmetlerin etkililiğini ve tatmin düzeyini analiz etmek ve genel araştırmalar yapmak;
5. Yönetim bilgi sistemlerine ilişkin hizmetleri yerine getirmek;
6. İdarede kurulmuşsa Strateji Geliştirme Kurulunun sekretarya hizmetlerini yürütmek;
7. Bakan ve/veya üst yönetici tarafından verilecek diğer görevleri yapmak.

Böylece strateji birimlerinin kurulması ile Türkiye’de 2000’li yılların başında gündeme gelen (Barca ve Nohutçu, 2013: 345) stratejik planlama yaklaşımı için çok önemli bir adım atılmıştır. Bunun yanında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yeni bir yaklaşım ve yapının oluşturulmasının önü açılmıştır. Bu olgunun bir parçası olarak 5018 sayılı Kanunun 9. Maddesi ile kamu idareleri için stratejik plan yapma yükümlülüğü getirilmiştir. Yerel yönetimler için ise, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 41. maddesinde nüfusu 50.000’nin üzerinde olan belediyeler için, benzer bir biçimde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 31. maddesi ile de İl Özel İdareleri için stratejik plan yapma yükümlülüğü düzenlenmiştir.

Bu yasal düzenlemelerden sonra stratejik planlamada deneyim elde etmek amacıyla 16 Şubat 2004’te DPT tarafından gönüllülük esasına göre sekiz kamu kurum ve kuruluşu belirlenmiş ve bu kurum ve kuruluşlarda stratejik planlama çalışması başlatılmıştır (Barca ve Nohutçu, 2013: 347) (Bu kamu kurumları şunlardır: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi.).

O günün şartlarında 5018 sayılı Kanunun 9. maddesinin 3. fıkrasına göre stratejik planlama ile ilgili usul ve esasların belirlenmesi hususunda Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığına görev ve yetki verilmiştir. 2011 yılında DPT’nin kapatılması ile bu yetki yeni kurulan Kalkınma Bakanlığına aktarılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte 5018 sayılı Kanunun 9. maddesinde gerçekleştirilen değişiklik ile bu usul ve esasları belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir (5018 sayılı Kanunun 9. maddesinin 3. Fıkrasının ilk hali şu şekildedir: “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 Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.” ). Geçmişte 2006 yılında ifade edilen usul ve esasları belirlemek için bir yönetmelik çıkarılmıştır. 2018 yılında ise Kalkınma Bakanlığınca “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” adında yeni bir yönetmelik çıkarılmış ve ilk yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır. 24 Temmuz 2018 tarihinde 30488 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 13 numaralı “Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile stratejik planlamaya dair hususlar Strateji ve Bütçe Başkanlığın görev alanına dâhil edilmiştir.



### 3. STRATEJİK PLANLAMAYLA İLGİLİ KANUNİ DÜZENLEMELER

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu her ne kadar kamu teşkilatları için mali yönetim alanını düzenlese de, aynı zamanda bu Kanun idarenin yapı ve işleyişini etkileyen/düzenleyen birçok hüküm de içermektedir. Bu kapsamda Kanun, Türkiye’de kurumsal düzeyde planlamayı geçerli hale getirmek ve sürekliliğini sağlamak için düzenleme yapma yoluna gitmiştir. 5018 sayılı Kanunun “Tanımlar” başlığını taşıyan 3. maddesinin (n) bendinde stratejik plan: “Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” şeklinde tanımlanmıştır.

Yasadaki stratejik plan tanımının iyi bir biçimde yapıldığı, bu tanım ile bir stratejik planın içermesi gereken temel unsurların açıkça ifade edildiği görülmektedir. 5018 sayılı Kanun 9. maddesinde de, kamu idareleri için stratejik plan yapma zorunluluğu ifade edilmiş ve stratejik planların nasıl bir yaklaşımla ve hangi yöntemle hazırlanacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda 9. maddenin 1. fıkrasında “*Kamu idareleri; kalkınma planları, Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen politikalar, 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 hazırlarlar*” denilmektedir (Buradaki metin 9. maddenin 1. fıkrasının 703 sayılı KHK ile değiştirilen halidir. Bu fıkranın ilk hali şu şekildedir: 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 hazırlarlar. ). Bu fıkrada hem kamu idarelerinin kendi stratejik planlarını hazırlarken dikkat etmeleri gereken üst metinler ve politikalar ifade edilmiş hem de stratejik planın ne içermesi ve nasıl bir yaklaşımla hazırlanması gerektiği tanımlanmıştır.

9. maddenin 3. fıkrasında stratejik plan hazırlayacak kamu idarelerinin belirlenmesi, kamu idareleri açısından stratejik planlama sürecinin yönetilmesi ve yönlendirilmesi yetki ve görevi Cumhurbaşkanlığı’na verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önce bu görev ve yetki DPT’ye verilmiş, bu teşkilatın kapatılması ile Kalkınma Bakanlığı bu konuda görevli ve yetkili olmuştur.

5018 sayılı Kanun’un stratejik planlamaya ilişkin genel hükümleri yanında yerel yönetimlere ilişkin mevzuatta da stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme konuları düzenlenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 41. maddesinde nüfusu 50.000’in üzerinde olan belediyeler için stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Anılan maddeye göre; Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plânı hazırlamak ve belediye meclisine sunmak zorundadır. Belediyelerin stratejik planı belediye meclisinin kabulüyle resmileşir ve kesinleşir. Belediyelerin stratejik planlarını katılımcı bir süreç ve yaklaşımla hazırlaması meslek odalarını, ilgili sivil toplum örgütlerini ve üniversiteleri sürece dâhil etmesi gerekmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 41. maddesindeki “*stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir*” denilmek suretiyle aynı zamanda belediyelerin stratejik planları ile bütçeleri arasında bir ilişki kurmuştur.

Benzer bir biçimde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 31. maddesi ile İl Özel İdareleri için stratejik plan yapma yükümlülüğü getirilmiş ve stratejik planlama sürecinin nasıl yürütülmesi gerektiği tanımlanmıştır. Anılan maddeye göre; Vali, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plânı hazırlayıp il genel meclisine sunar. Stratejik

plan il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Yine belediyelerde olduğu gibi il özel idarelerinde de stratejik planın hazırlanmasında katılımcı bir yöntemin takip edilmesi gerektiği Kanun’da ifade edilmiştir.

Hem 5393 sayılı Belediye Kanunu hem de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5 yıllık stratejik planlar yanında stratejik planların bir çeşit yıllık dilimi olan yıllık programların da hazırlanmasını öngörmüş ve bu yıllık programlar ile bütçe arasında da ilişki kurmuştur. Ancak 5393 sayılı Kanun’da yıllık program için “yıllık performans programı”, denmesine karşın, 5302 sayılı Kanun’da aynı işlem için “performans plânı” denilmiştir. Genel olarak bakıldığında, stratejik planların uygulanmasının, 5 yıllık kalkınma planlarına benzetildiği söylenebilir. Kalkınma planları doğrultusundan hazırlanan yıllık programlara karşılık, stratejik planların yıllık uygulanmasını gerçekleştirmek üzere de “performans programı” hazırlanmaktadır. Dolayısıyla 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’ndaki “performans planı” isimlendirmesinin yerinde olmadığı görülmektedir.

#### **4. 2006 TARİHLİ KAMU İDARELERİNDE STRATEJİK PLANLAMAYA İLİŞKİN USUL VE ESASLAR HAKKINDA YÖNETMELİK**

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu 9. maddesinin ilk haliyle stratejik planlamaya ilişkin usul ve esasları belirleme yetki ve görevini DPT’ye vermektedir. DPT de bu doğrultuda “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”i hazırlamış ve Yönetmelik 26.05.2006 tarihinde 26179 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelikte stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idareleri; stratejik planların süresi, güncelleştirilmesi ve yenilenmesi; stratejik planların hazırlık süreci, programı, planın değerlendirilmesi ve sunulması, performans programı gibi hususlar düzenleme konusu yapılmıştır.

2011 yılında Kalkınma Bakanlığı’nın kurulmasıyla birlikte Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nın yetki ve görevleri bu Bakanlığa geçmiştir. Kalkınma Bakanlığının kurulması sonrasında da DPT tarafından çıkarılan Yönetmelik yürürlükte kalmış ve kamu idarelerinin stratejik planlama çalışmaları bu Yönetmelik hükümleri doğrultusunda yürütülmüştür. Ancak 2018 yılında Kalkınma Bakanlığı tarafından 2006 tarihli “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” yürürlükten kaldırılmış, bunun yerine aynı adla yeni bir yönetmelik çıkarılmıştır. Yeni yönetmelik 26.02.2018 tarih 30344 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 2018 tarihli yeni yönetmelik ile 2006 yılında yayımlanmış olan yönetmelikteki bazı hususlar yeniden düzenlenmiş, bazı maddeler kaldırılmış ve yönetmeliğe yeni maddeler eklenmiştir. Dikkati çeken hususlardan birisi, yönetmeliğin “Tanımlar” başlığını içeren 4. maddesinin oldukça genişletilmiş olmasıdır. Ayrıca eylem planları ile stratejik planlamanın, izlenmesi ve değerlendirilmesi, gizlilik gerektiren bilgiler gibi hususlar yönetmeliğin kapsamına dâhil edilmiştir. Yeni yönetmeliğin daha detaylı incelemesi devam eden başlıkta yapılacaktır.

#### **5. 2018 TARİHLİ KAMU İDARELERİNDE STRATEJİK PLANLAMAYA İLİŞKİN USUL VE ESASLAR HAKKINDA YÖNETMELİK**

Kalkınma Bakanlığı tarafından çıkarılan bu Yönetmelik, eski yönetmeliğin uygulandığı 12 yıllı aşkın bir sürede yaşanan tecrübeyi içermekte ve bu tecrübe doğrultusunda stratejik planlama uygulamasını daha etkin hale getirme amaçlı yeni düzenlemeler içermektedir. Yeni Yönetmeliğin getirmiş olduğu önemli değişiklikler şu şekilde belirtilebilir:

**Yönetmeliğin Kapsamına İlişkin Değişiklik:** Eski yönetmeliğin 2. maddesinde “*Yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetlerin hassasiyeti nedeniyle Millî Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil*

*Güvenlik Komutanlığının stratejik plan hazırlaması zorunlu değildir”* denilmekteydi. Yeni Yönetmelikte ise 2. madde de *“yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetlerin niteliği nedeniyle Cumhurbaşkanlığı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği ve Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığının stratejik plan hazırlaması zorunlu değildir”* denilmektedir. Yeni duruma göre; Milli Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı stratejik plan hazırlama yükümlülüğü olan kamu teşkilatları arasına dâhil edilmiştir. Stratejik plan hazırlama konusunda muafiyet Cumhurbaşkanlığı ve sadece iki idari teşkilat için tanınmıştır.

**Yeni Tanımların Yönetmeliğe İlave Edilmesi:** Eski Yönetmelikte, sadece kılavuz, mahalli idare, müsteşarlık, strateji geliştirme birimleri, stratejik plan ve üst yöneticinin tanımı yapılmışken, yeni Yönetmelikte yönetmeliğin içeriği ile ilgili toplamda 19 tanım yer almaktadır. Yönetmelikte tanımlanan bazı kavramlar şunlardır: Strateji geliştirme kurulu, stratejik plan değerlendirme raporu, stratejik plan genelgesi, stratejik plan gerçekleştirme raporu, stratejik plan izleme raporu, stratejik planlama ekibi, yenileme. Yeni tanımlar ile ihtiyaç doğrultusunda yönetmeliğe konulan yeni düzenlemelerin daha iyi anlaşılması temin edilmiştir.

**Genel İlkelerin Sayısının Çoğaltılması:** Eski Yönetmelikte 5. maddede kamu idareleri açısından stratejik planlama sürecine ilişkin 4 genel ilkeden söz edilmiş iken, yeni Yönetmelikte yine 5. maddede belirtilen genel ilkelerin sayısı 11’e çıkarılmıştır. Böylece stratejik planlama çalışmalarının genel çerçevesi kamu idareleri açısından daha iyi belirlenmiştir. Ancak eski yönetmeliğin (c) bendinde “yöntem, süreç ve eğitim hizmetleri konularında ihtiyaç duyulması halinde” danışmanlık hizmeti alınabileceği belirtiliyordu. Danışmanlık hizmeti alma yeni Yönetmelikten çıkarılmıştır. Bu düzenlemede kamu idarelerinin stratejik planlama konusunda artık yeterli deneyimi elde ettiği yaklaşımı olduğu tahmin edilmektedir. Ancak uygulamaya bakıldığında kamu idarelerinin etkin ve ihtiyaca uygun bir stratejik plan yapabilmeleri için hala danışmanlık hizmetine ihtiyaç duydukları söylenebilir. Bu nedenle ihtiyaç duyulduğunda danışmanlık hizmetinin alınabilmesine ilişkin hükmün Yönetmelikten çıkarılmasının yerinde olmadığı değerlendirilmektedir.

**Stratejik Planların Güncellenmesi ve Yenilenmesi:** Eski yönetmelikte, tek maddede (md. 7) stratejik planların güncellenmesi ve yenilenmesini düzenlemişken, yeni Yönetmelikte güncelleme ve yenilemeye bir bölüm ayrılmış ve (Dördüncü Bölüm) ve hem güncelleme hem de yenileme konusu daha detaylı düzenlenmiştir. Eski Yönetmelikte güncelleme, 2 yıllık bir sürenin geçmesi halinde mümkünken, yeni Yönetmelik böyle zorunlu bir süre öngörmemiş, ancak bir stratejik planın 5 yıllık sürede en fazla iki defa güncellenebileceğini belirtmiştir. Bunun yanında eski Yönetmelik güncellemede “stratejik planın misyon, vizyon ve amaçlarının” değiştirilmemesini öngörmüşken, yeni Yönetmelik böyle bir sınırlama içermektedir. Yeni Yönetmelik ayrıca güncellemede yerel yönetimler hariç kamu idarelerinin Strateji ve Bütçe Başkanlığından (Yönetmelik metninde “Kalkınma Bakanlığı” denilmektedir. Ancak Kalkınma Bakanlığı ilga edildiğinden Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 26/A maddesine göre; Başkanlığın görev alanına giren konulara ilişkin olmak kaydıyla mevzuatta mülga Kalkınma Bakanlığına yapılan atıflar Strateji ve Bütçe Başkanlığına yapılmış sayılır. ) “uygun görüşü” alınmasını öngörmektedir. Bunun yanında yeni Yönetmeliğe göre güncellenen hususlar ikinci güncellenmenin konusu olamaz.

Yeni Yönetmelikte yenileme; “stratejik planın, dönemi tamamlanmadan yeni bir plan dönemi için tüm unsurlarıyla yeniden hazırlanması” olarak tanımlanmış ve stratejik planların yenileme şartları ve usulü 18. madde de düzenlenmiştir. Yeni Yönetmelik, stratejik planların yenilenme şartları arasından “doğal afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalımların vuku bulmasını çıkarmıştır. Buna karşılık, Rektörün değişmesini, üniversitelerde yenilenme sebebi olarak belirtmiştir. Yenilenme kararının yönetmelikte

belirlenen sebeplerle ilgili idare tarafından alınması halinde, yerel yönetimler hariç kamu idarelerince Strateji ve Bütçe Başkanlığından “uygun görüşü ”nün alınması gerekir.

Genel olarak bakıldığında yeni Yönetmelik ile stratejik planların hem güncellenmesi hem de yenilenmesi için daha iyi bir sistemin oluşturulduğu söylenebilir. Ancak güncelleme ve yenilemede Strateji ve Bütçe Başkanlığının “uygun görüşünün” alınması -her ne kadar cevaplama konusunda zorunlu süre öngörülmüşse de- sürecin uzamasına neden olabilir.

**Stratejik Planların Hazırlık Süreci:** Genel olarak bakıldığında yeni Yönetmeliğin stratejik planların hazırlanma sürecini daha iyi tanımladığı söylenebilir. Eski Yönetmelikte öngörülen süre içinde stratejik planlarını hazırlamayan kamu idareleri için herhangi bir yaptırım öngörülmemişken, yeni Yönetmelik, bu konuda “Stratejik planlarını bu Yönetmelikte belirlenen takvime uygun olarak süresinde hazırlamayan kamu idareleri, Sayıştaya ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonuna bildirilir” biçiminde bir düzenleme içermektedir.

**Stratejik Planların İzlenmesi ve Değerlendirilmesi:** Eski yönetmelik stratejik planların izlenmesi ve değerlendirilmesi konusunda sistemli bir yaklaşıma sahip değildi. Yeni Yönetmelik 16. madde ile bu açığı kapatmıştır. Yeni Yönetmelik izleme ve değerlendirmede temel sorumluluğu “üst yönetici ”ye (Yeni Yönetmeliğin 4. maddesinde üst yönetici: “Bakanlıklarda müsteşarı, diğer kamu idarelerinde en üst yöneticiyi, il özel idarelerinde valiyi ve belediyelerde belediye başkanını” ifade eder biçiminde tanımlanmıştır. ) vermiştir. Ancak her harcama yetkilisini, kendi uhdesinde olan hedefler ve ilgili performans göstergeleri ile risklerin takibinden sorumlu tutmuştur. Böylece her bir harcama yetkilisine kendi birimi ile ilişkili izleme sorumluluğu verildiği görülmektedir. Harcama birimlerinden hedeflere ilişkin alınan gerçekleşme değerlerinin toplulaştırılması ve üst yöneticiye sunulması ise strateji geliştirme biriminin sorumluluğundadır.

Bunların yanında izleme ve değerlendirme konusunda organizasyon dışı bir mekanizmanın da tanımlandığı görülmektedir. Bu kapsamda ilgili kamu idaresine “stratejik plan izleme raporu”, “stratejik plan değerlendirme raporu” ve “stratejik plan gerçekleşme raporu ”nu hazırlama yükümlülüğü verilmiştir.

*Stratejik plan izleme raporu:* stratejik plan döneminin her bir uygulama yılının Ocak-Haziran dönemi gerçekleşmelerinin izlenmesini sağlayan rapordur. Bu raporlar altı aylık dönem için hazırlanır ve hazırlanma süresi Temmuz ayının sonuna kadardır.

*Stratejik plan değerlendirme raporu:* Stratejik Planlama Kılavuzunda yer alan izleme ve değerlendirme tabloları ile değerlendirme sorularının cevaplarını içerecek şekilde yıllık olarak hazırlanır. Bu raporların takip eden yılın Şubat ayının sonuna kadar hazırlanması ve Mart ayı sonuna kadar Strateji ve Bütçe Başkanlığına gönderilmesi gerekmektedir.

*Stratejik plan gerçekleşme raporu:* Stratejik plan dönemi sonunda hazırlanan ve Strateji ve Bütçe Başkanlığına gönderilen değerlendirme raporudur.

Genel olarak değerlendirildiğinde, yeni Yönetmeliğin izleme ve değerlendirme konusunda iyi bir sistem oluşturduğu görülmektedir. Eski Yönetmelik döneminde izleme ve değerlendirme süreçleri sistematik olarak tanımlanmadığından, birçok kamu idaresinin, kendi stratejik planını yasak savma kabilinden hazırlayıp, bir kenara koyma yaklaşımında olduğu gözlemlenmiştir. Yeni durumda altışar aylık, yıllık ve 5 yılın sonunda hazırlanması gereken değerlendirme raporları ister istemez stratejik planları sürekli olarak ilgili kamu idaresinin gündeminde tutacaktır.

## 6. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ İLE BİRLİKTE MEYDANA GELEN DEĞİŞİM

5018 sayılı Kanununun 9. maddesinin 3. fıkrasına göre stratejik planlama ile ilgili usul ve esasların belirlenmesi hususunda Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı yetkilendirilmiş iken, 2011 yılında DPT kapatılmış ve bu yetki yeni kurulan Kalkınma Bakanlığına geçmiştir. 2018 yılında Kalkınma Bakanlığı kapatıldığı için Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte 5018 sayılı Kanununun 9. maddesinde gerçekleştirilen değişiklik ile bu usul ve esasları belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. 24 Temmuz 2018 tarihinde 30488 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 13 numaralı “Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile stratejik planlamaya dair hususlar Strateji ve Bütçe Başkanlığın görev alanına dâhil edilmiştir.

13 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatının görev ve yetkileri oldukça geniş tutulmuş ve stratejik planlamaya ilişkin hususlar bu başkanlığın görev alanına dâhil edilmiştir. Kararname'nin 2. maddesinin 3. fıkrasına göre Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde;

- Stratejik planların hazırlanması, uygulanması ve izlenmesine ilişkin genel ilke, esas ve usulleri tespit etmek;
- Kamu idarelerinin stratejik planlarının kalkınma planı, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar ve orta vadeli programda belirlenen hedef ve amaçlara uygun olarak hazırlanmasını sağlamak, uygulamasını izlemek ve sonuçlarını değerlendirmek, hususları Strateji ve Bütçe Başkanlığının görev alanı içindedir.

Böylece DPT ve ardından Kalkınma Bakanlığının stratejik planlama konusundaki görev ve yetkilerinin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Strateji ve Bütçe Başkanlığınca kullanılacağı görülmektedir.

02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 213 üncü maddesiyle 5018 Sayılı kanununun 9. Maddesinde bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklere göre;

- Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar da stratejik planlamada uyulması gereken üst norm haline getirilmiştir,
- Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların politikalar, kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasları belirleme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Ancak yukarıda belirtildiği gibi, Cumhurbaşkanı adına bu çalışmalar Strateji ve Bütçe Başkanlığınca yürütülecektir.

## SONUÇ

Türkiye’de kamu idareleri açısından kurumsal düzeyde planlama yapma ve idari faaliyetleri bu plana göre yürütme ihtiyacı 5018 sayılı Kanun ve buna dayalı olarak 2006 yılında çıkarılan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ile en azından yasal düzeyde giderilmiştir. Ancak uygulamada planlı faaliyet yürütme tutum ve yaklaşımının yerleşmesi ve kamu yöneticilerinin bu konuda bilinçli bir tutuma sahip olması zaman gerektiren bir süreçtir. Bunun yanında siyasetin de idarenin günlük işleyişine müdahale etmemesi gerekir.

Kamu idareleri açısından 2006 yılında yaygın olarak başlayan stratejik planlama faaliyeti bazı aksaklıklar ve sorunlara rağmen sürdürülmektedir. Bu alanda 12 yılı aşkın bir tecrübenin ortaya çıkmasından sonra, stratejik planlama çalışmalarının iyileştirilmesi amacıyla 2018 yılında Kalkınma Bakanlığı tarafından “Kamu



İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” yenilenmiş, bu yenileme ile birlikte, uygulamada yaşanan sorunları çözme amacına yönelik olduğu tahmin edilen birçok yeni düzenleme getirilmiştir. Bu kapsamda Yönetmeliğin içerdiği tanımların sayısı çoğaltılmış, böylece metinlerin ve faaliyetlerin her kamu idaresi tarafından doğru ve benzer bir biçimde anlaşılması kolaylaştırılmıştır. Stratejik plan yapma süreci yeniden tanımlanmış bu yolla Yönetmeliğin yönlendiriciliğinin etkisi arttırılmıştır. Ancak stratejik plan hazırlama sürecinde eski Yönetmelikte yer alan danışmanlık hizmeti alma imkânının yeni Yönetmelikte yar almaması önemli bir eksiklik olarak nitelendirilebilir. Bunların yanında stratejik planların “güncellenmesi” ve “yenilenmesi” hakkında daha sistematik bir yapı oluşturulmuştur.

Kanaatimizce Stratejik planlama için yeni Yönetmelikle getirilen en önemli düzenleme 16. madde ile getirilen “stratejik planların izlenmesi ve değerlendirilmesi ”ne ilişkin hükümlerdir. Çünkü birçok kamu teşkilatında yasal yükümlülüğü yerine getirmek amacıyla stratejik plan yapılmakta, ancak bu planlar 5 yıl boyunca bir kenara atılmaktaydı. Kamu yöneticilerinin yönetim faaliyetleri açısından planlamanın önemini farkında olmamaları, kendilerini sınırlayıcı kurallara tabi olmak istememeleri, stratejik planların gerçekçi hazırlanmaması gibi faktörlerin etkisiyle bu durum ortaya çıkabilmektedir.

Yeni Yönetmelik ile genel olarak stratejik planların izleme ve değerlendirilmesinden üst yönetici sorumlu tutulmuştur. Ancak Yönetmelik, uygulamayı izleme görevini kendi birimleri itibariyle harcama yetkililerine, gerçekleşme sonuçlarını konsolide ederek üst yöneticiye raporlama görev ve sorumluluğunu da strateji birimine vermiştir.

Bunların yanında ilgili kamu idaresine “stratejik plan izleme raporu”, “stratejik plan değerlendirme raporu” ve “stratejik plan gerçekleşme raporu”nu hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Stratejik plan değerlendirme raporu yıllık olarak hazırlanacak olup, bu raporun Mart ayında Strateji ve Bütçe Başkanlığına gönderilmesi gerekmektedir. Stratejik plan gerçekleşme raporu, stratejik plan dönemi sonunda (5 yılsonunda) hazırlanması gereken bir rapordur. Bu raporun da Strateji ve Bütçe Başkanlığına gönderilmesi gerekir. Eğer Strateji ve Bütçe Başkanlığı bu raporların incelenmesi ve değerlendirilmesine ilişkin etkin işleyen bir sistem oluşturabilirse, bu vasıtayla kurumlara ileteceği geri bildirim oldukça etkili olacaktır. Dolayısıyla yeni dönemde kamu idareleri açısından stratejik planların etkinliğini; bir taraftan kamu yöneticilerinin konuya yönelik yaklaşımı ve Yönetmelik hükümlerini uygulamadaki hassasiyetleri diğer taraftan Strateji ve Bütçe Başkanlığının izleme ve yönlendirmedeki etkici (proaktif) tutumu belirleyecektir.

Stratejik planlamaya ilişkin yeni gelişmeler bağlamında sağlanan faydaları ve artırılan faaliyetleri kısaca şu şekilde özetleyebiliriz: Stratejik planlama hakkındaki metinlerin uygulamada daha iyi anlaşılmasını sağlamak amacıyla yeni yönetmelikte “tanımlar” kısmı genişletilmiştir. Buna ilişkin çok sayıda yeni kavramın açıklaması yapılmıştır. Stratejik plan yapma sürecinin yeniden tanımlanması, planların yenilenmesi ve güncellenmesi hakkında daha ayrıntılı bir düzenleme yapılması da kamu yöneticilerinin işini kolaylaştıran ve faydasını arttıran bir diğer unsur olmuştur. Stratejik planlama sürecinin faydasını ve etkinliğini arttıran en önemli düzenleme ise planların “izleme ve değerlendirme” sürecine tabi tutulması olmuştur. Bu yeni düzenleme ile stratejik planlar 5 yılın sonunda unutulmuş, işlevsizleşen planlar olmaktan çıkacaktır ve kamu yöneticilerinin işlerini daha sistemli bir hale getirmesine, planlamanın önemini farkında olmalarına neden olacaktır.

## KAYNAKÇA

- Akdeniz, İbrahim (2010). "Kamu Mali Yönetimi Reformunda Strateji Geliştirme Birimleri", *Maliye Dergisi*, Sayı 159, Temmuz-Aralık, ss. 463-475.
- Aktan, Coşkun Can (2008). "Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama" *Çimento İşveren*, Temmuz - Ağustos 2008, ss. 4-21.
- Barca, Mehmet- Nohutçu, Ahmet (2013). Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamasına Eleştirel Bir Bakış", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (Edit. A. Balcı-A. Nohutçu-N. K. Öztürk-B. Coşkun), 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Bayraktar, Berat Bir ve Yıldız, Asiye Kakırman (2007). "Kurumsal Bilginin Stratejik Planlama Sürecinde Kullanılması: Bir İlçe Belediyesi Örneği", *Bilgi Dünyası*, Cilt: 8, Sayı: 2, ss. 280-296.
- Budak, Gülay (2000). "Öğrenen Örgütlerde Stratejik Planlama ve Stratejik Öğrenme", *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 1, ss. 1-11.
- Demir, Cengiz ve Yılmaz, Mustafa Kemal (2010). "Stratejik Planlama Süreci ve Örgütler Açısından Önemi", *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:25, Sayı:1, ss.69-88.
- Ereş, Figen (2004). "Eğitim Yönetiminde Stratejik Planlama", *Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi*, Sayı:15, s.21-29.
- Eryılmaz, Bilâl (2015). *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, 8. Baskı, Kocaeli.
- Eryiğit, Burak Hamza (2013). "Stratejik Planlama, Stratejik Planlamaya İlişkin Alternatif Yaklaşımlar Ve Stratejik Yönetim Okulları", *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 9, ss.152-172
- Güçlü, Nezahat (2003). "Stratejik Yönetim", *G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, Cilt 23, Sayı 2, 61-85.
- Güner, Fatih (2008). "Bir Stratejik Yönetim Modeli Olarak Balanced Scorecard", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 1, ss. 247-265.
- Küçüksüleymanoğlu, Rüyam (2008). "Stratejik Planlama Süreci", *Kastamonu Eğitim Dergisi*, Cilt: 16, No: 2, ss. 403-412.
- Mıhçıoğlu, Cemal (1988). "Yine Devlet Planlama Örgütünün Kuruluşu Üzerine", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* Cilt: 43 Sayı: 1, ss. 113-146.
- Özgür, Hüseyin (2004). "Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim", *Çağdaş Kamu Yönetimi –II*, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Editörler), Nobel Yayın Dağıtım.
- Özşen, Tayfun (1987). *Planlama Yönetimi: Türkiye’de APK Birimleri Uygulaması*, İçişleri Bakanlığı APK Başkanlığı Yayın No. Genel: 426, APK: 22, Ankara.
- Özşen, Tayfun (1988). "İl ve İlçe Düzeyinde Planlama, Koordinasyon ve İzleme", *Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama*, İçişleri Bakanlığı APK Başkanlığı Yayın No. Genel: 431, APK: 25, Ankara, ss. 145-258.
- Sezen, Seriyeye (1999). *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*, TODAİE Yayın No: 293, Ankara.
- Söyler, İlhami (2007). "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler)", *Maliye Dergisi*, sayı: 152, Ocak-Haziran, ss. 103-115.

Tortop- Nuri- İsbir, Eyüp G.-Aykaç, Burhan- Yayman, Hüseyin-Özer, M. Akif (2010). *Yönetim Bilimi*, Nobel Dağıtım, 8. Baskı, Ankara

[www3.kalkinma.gov.tr](http://www3.kalkinma.gov.tr),

[www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)

[www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr)

[www.sp.gov.tr](http://www.sp.gov.tr)