

# TÜRKİYE'DE STRATEJİK PLANLAMA; POLİTİKA TRANSFERİ VEYA YAYILMA ANALİZİ

## Strategic Planning in Türkiye; Policy Transfer or Diffusion Analysis

Basri YALIN\*

### Öz

Türkiye'de kuruluş yıllarından beri kamu yönetimi ve ekonomi politikalarının belirlenmesinde merkezi planlamacı geleneğin payı önemlidir. Ancak bu akım halen varlığını sürdürüyor olsa da terk edilmekte ve etkisi giderek azalmaktadır. Bunun yerine yeni kamu işletmeciliği uyumlu Anglo-Sakson gelenekte yerleşmeye başlamış olan stratejik planlama modeli 2000'li yılların ortalarından itibaren kullanılmaya başlanmıştır. Stratejik plan esasen işletme alanında geliştirilmiş olan iş planlama aracıdır. Bu makalede öncelikle politika yayılması ve politika transferi analiz modellerinin karşılaştırmalı açıklaması yapılmıştır. Sonraki bölümlerde ABD ve İngiltere'de bir kamu politikası aracı olarak kullanılmaya başlayıp zamanla Anglo-sakson gelenek içindeki ülkelerde yayılan planlamanın seyri takip edilmiştir. Ardından Türkiye'ye yayılma sürecinde etkili olan faktör ve koşullar politika transferi analizi perspektifinden incelenmiştir. Çalışmada temel olarak, bahsedilen süreçler özellikle politika yayılması ve politika transferi yaklaşımları bakış açısıyla ele alınmış, bunlardan hangisi ile açıklanmasının daha uygun olduğu tartışılmıştır. Türkiye'de kamu yönetiminde yaygınlaşan stratejik planlama uygun olduğu sonucuna varılan yöntem ile analiz edilmiştir. Çalışmada, planın Türkiye'de kurumlarda hangi amaçlarla ve politika bağlamında kullanılmaya başladığı, amaçlananlar ile elde edilenler arasındaki uyum ve

### ABSTRACT

The contribution of the central planning tradition has been important in the determination of public administration and economic policies in Turkey since the founding year. However, although still exists, this approach has been abandoned and its influence has been gradually decreasing. Instead, the strategic planning model, which started to be pervasive in the Anglo-Saxon tradition compatible with the new public management, has been used since the mid-2000s. In this article, firstly, a comparative explanation of policy diffusion and policy transfer analysis models is made. In the next chapters, the course of planning, which started to be used as a public policy tool in the USA and England and spread over time in countries within the Anglo-Saxon tradition, was followed. And then, the factors and conditions effective in the spread to Turkey were examined from the perspective of policy transfer analysis. Basically in the study, mentioned processes were discussed especially from the perspective of policy diffusion and policy transfer approaches, and it was discussed which of these was more appropriate to explain. Strategic planning, which has become widespread in public administration in Turkey, was analyzed with the method that was concluded to be appropriate. In the study, it is intended to clarify for what purposes and policy context the plan has been used in institutions in Turkey, a consistency between

\* Doktora Öğrencisi, Bandırma Onyedü Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, basriyalin@ogr.bandirma.edu.tr, ORCID: 0000-0002-4255-1674.

varsa uygulamanın başarısı, yoksa başarısızlığın nedenlerine açıklık getirilmek istenmektedir.

the purposes and the outcomes, and its success, if any, and the reasons for its failure.

**Anahtar kelime:** Stratejik Plan, Politika Transferi, Yayılma, Eşbiçimcilik, Politika Analizi

**Keyword:** Strategic Planning, Policy Transfer, Diffusion, Isomorphism, Policy Analysis

## 1. GİRİŞ

Günümüzde Türkiye’de hemen her kurumda duvara asılı duran resmi yazılar gibi pek kimsenin dikkatini çekmeyen bir plan hazırlanmaktadır. İsmi stratejik plan olan bu belge ile, o kurumun faaliyet alanı ve yapısına göre değişkenlik gösteren, uzun dönemli takvime bağlanmış faaliyet ve projelerini gösterir programlar hazırlanmaktadır. Bu metinler basit bürokratik kırtasiyecilik olmanın ötesinde bir paradigma değişimini sağlama potansiyeline sahiptir. Çünkü kurumlar değiş demekle değil, edim biçimleri ve organizasyon yapıları değiştikçe değişirler. Çalışma yöntemleri arkasında saklı olan daha kapsamlı bir tasavvur bulunur. Stratejik planlamanın çıktısı olan stratejik plan, bir tasavvurun vücut bulmuş hali olması sebebiyle, tasavvur edilenle tezahür edenin karşılaştırılması bu çalışmanın başlangıç noktasıdır.

Bir işletmenin yönetim sürecini dizayn eden bir model olarak tasarlanan stratejik plan, stratejik planlama yaklaşımının zaman içinde kamu yönetimine nüfuz etmesiyle kullanılmaya başlanmıştır. Türkiye’de de stratejik planın 2000’lerin başından itibaren kamu kurumlarında yer aldığı görülmektedir. Bu çalışmada, ilk olarak politika yakınsamasıyla birlikte ele alınan politika aktarım modelleri olarak yayılma (difüzyon) ve politika transferinin özellikleri karşılaştırmalı olarak açıklanmıştır. Ardından, stratejik planın ne olduğu işletme yönetimi üzerinden açıklanmakta, kamu yönetimi alanına nasıl aktarılacak kullanımının yaygınlaştığı ele alınmaktadır. Özellikle Anglo-Sakson geleneği içinde baskın olan bu modelin Türkiye’ye aktarılması süreci değerlendirilmektedir Türkiye’den daha önce uluslararası alanda ve başka ülkelerde kullanılan stratejik planlamanın, Türkiye’de de bir politika aracı olarak kullanılmasına sebep olan faktörler, içinde bulunulan koşullar, karar alma süreçlerinde etkili olan aktörler ele alınmıştır. Tarihsel bir süreçten ziyade politika analizinde politika yakınsaması bağlamında, stratejik planın Türkiye’ye aktarılması, politika aktarım modelleri üzerinden incelenmektedir. Türkiye’ye aktarım sürecinin bu modellerden hangisi üzerinden ele alınmasının uygun düşeceği teorik olarak tartışılmıştır.

Stratejik planın Türkiye’de merkezi idareler, devlet üniversiteleri, belediyeler, il özel idareleri ve kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından hazırlanması ve kurumsal politikaların bu plan çerçevesinde yürütülmesi beklenmiştir. Bunun yanı sıra politikaların değerlendirilmesi süreci de bu planda belirlenen hedefler ve kriterlere göre yapılmaktadır. Daha önce Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından ulusal çapta hazırlanan merkezi planlar hazırlanmaya devam etse de kurumlar ayrıca bütçe ile ilişkili olarak stratejik planlar hazırlamaya başlamıştır. Böylelikle daha desantralize ve bütçe odaklı bir yaklaşımla, parçaları oluşturan kurumların başarısının bütüne yönelik katkı sağlayacağı öngörülmüştür. Stratejik plan yoluyla kamuda planlama politikasının Türkiye’den önce tarihsel bir arka planının olup olmadığı, benzer uygulamalar varsa neler olduğu ve ülkemizdeki sürece nasıl etki ettiği incelenmiştir. Bunun ardından Türkiye’de politika uygulama sürecinin nasıl işlediği ve sürecin sonuçları değerlendirilmiştir. Yine bu süreç içinde yer alan aktörler, aktörlerin konumları, politika yapımının idari mi toplumsal beklentilerden mi motivasyonunu sağladığı gibi noktalara da değinilmiştir. Sonuç olarak bu sürecin politika yapımıyla ilgili hangi teori(ler)e uygun geliştiğinin tartışması ve genel hatlarıyla analizi yapılmaya çalışılmıştır.

## 2. POLİTİKA TRANSFERİ, YAYILMA (DİFÜZYON) VE EŞBİÇİMCİLİK (İZOMORFOZ)

Ülkeler arasında politikalar yönünden iraksama ve benzeşme kavramları, karşılaştırmalı araştırma yöntemleri açısından temel araştırma konuları içinde yer almaktadır. Iraksama gibi benzeşmenin de hangi koşullarda, hangi saiklerle gerçekleştiği göz önüne alınmaktadır. Bunun yanı sıra süreç içinde rol alan aktörlerin, kişi veya kurum, kimler olduğu gibi ne türden bir pozisyon aldıkları da belirleyici olmaktadır. Dolayısıyla bu etkenlerin incelenmesi de bizlerin süreci daha sağlıklı bir şekilde analiz etmesini sağlamaktadır.

Bir politika benzeşmesinin sağlanması için öncelikle karar alma sürecinin gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu süreç de politika değişikliği ile mümkün olabilmektedir. Knill (2012, s. 252) politika değişimine yönelik yaklaşımları iki genel çerçevede sınıflandırmaktadır; “çizgisel-katkı” olarak tanımlananlar bir değişimin gerçekleşip gerçekleşmediğine ve bunun nedenlerine bakar. “Gündelik kombinasyon mantığı” içinde değerlendirilebilecek grupta ise farklı aktörlerin, farklı yöntem ve farklı sonuçların yarattığı çeşitli kombinasyonlara odaklanılmaktadır. Bu yazıda bazı açılardan bir yakınsamaya yol açması muhtemel görülen stratejik planlamanın gündeme alınması nasıl bir yol izlemektedir sorusuna yanıt aranmaktadır. Politik

yakınsama ise büyük ölçüde yayılma, politika transferi ve kurumsal eşbiçimcilik modelleriyle analiz edilmektedir. Yayılma ve transfer analizi birbirine oldukça yakınken eşbiçimcilik daha net bir şekilde diğer ikisinden ayrılmaktadır.

## 2.1. Eşbiçimcilik

Eşbiçimcilik yakınsama sürecinin benzer çevresel şartlarda nasıl benzer yapılar/kurumlar ortaya çıkardığını analiz etmektedir. Diğer bir odak noktası ise benzer yapılar içinde de hangi kurumların ön plana çıktığıdır. Özellikle 20. yy'ın ortalarından itibaren dünyada kamu kurumlarında homojenleşmenin herhangi bir etkinlik gözetmeksizin gerçekleşmeye başladığını savunur. Bu bakış açısına göre bir kere iyi tahsis edilmiş bir yapı ortaya çıktığında, o yapı baskın biçimde diğerleri üzerinde homojenize edici bir itki yaratmaktadır (DiMaggio ve Powell, 1983). Bunun yanı sıra uluslararası örgütler nezdinde bir meşruiyet kaynağı olarak da kurumsal eşbiçimcilik bir politika aktarımı da olabilmektedir (Radaelli, 2000). Kurumların yapısal benzeşmesi yerine politikaların nüfuz etmesi ise yayılma literatürü ile açıklanmaktadır.

## 2.2. Politika Yayılması

Yayılma literatürü, özünde yeni uygulamaları benimseyenlerin niteliklerine ve yayılma modeline odaklanmaktadır. Çoğunlukla, partizan değerler veya siyasi kültürlerden bağımsız olarak yalnızca ortak sorunların değil, aynı zamanda ortak bir yanıtın da olduğunu varsaymaktadır. Aktarılandan ziyade yayılmanın sırası üzerine odaklanmaktadır (Rose, 1991, s. 10). Programların benimsenmesinde öncülük eden ve geride kalan ülkeleri belirlemeyi, aradaki farkı açıklamayı amaçlamaktadır (Bennett, 1997). Yayılma çalışmaları belirli bir politikayı merkeze alarak onun yayılmasını, başka mekân ve organizasyonlarda benimsenme sürecini ele almaktadır (Swank, 2008). Buna karşın politika transferinde politikanın aktarımı tekil bir örnek üzerinden açıklama getirilmektedir. Stratejik planlama örneği üzerinden bakacak olursak; stratejik planlamanın hangi ülke veya kurumlarda, hangi mekanizmalar yoluyla benimsendiği gibi sorulara yönelmiş bir çalışmada difüzyon modeli daha açıklayıcı olabilir.

Politika yayılması kuramcılarına göre günümüzdeki bağımlılık ilişkisinin yoğunlaşmasından dolayı, hükümetler birbirlerinden bağımsız aktörler gibi kararlar alamazlar (Simmons, Dobbin ve Garrett, 2008). İletişimin hızlanarak arttığı bir dönemde toplumlar arası etkileşim de artış göstermektedir. Uluslararası örgütlerin de ürettiği politikaların etkisi hem bu sayede hem de ortak platformlar sayesinde

yayılmaktadır (Rogers, Arvind ve Quinlan, 2009). Böylece ülkelerde konjonktüre gönüllü bir uyum sağlama eğilimi ortaya çıkabilir. Ülkeler bu uyumu içeride yasal ve teknik örgütsel düzenlemeler vesilesiyle sağlayabilirler. Nihayetinde uluslararası anlaşmalara dahil olma, örgütlere katılma süreçleri işlemeye başlar (Knill, 2007). Uyum sağlanması için politikaların aktarılma mekanizmaları içinde ön plana çıkanlar genellikle öğrenme, rekabet, kopyalama, öykünme ve zorlamadır (Shipan ve Volden, 2008; Simmons, Dobbin ve Garrett, 2006). Benzer mekanizmalar politika transferi literatüründe de yer almaktadır.

## 2.3. Politika Transferi

Dolowitz ve Marsh'ın (1996, s. 344) tanımlamasına göre politika transferi bir politika, kurum veya idari düzenleme yoluyla elde edilen bilginin, başka bir politika, idari düzenleme ya da kurumda faydalanmak üzere kullanılmasını ifade etmektedir. Politika transferi süreci, bilginin farklı bir zaman ve/veya mekâna aktarılması şeklinde gerçekleşebilir. Farklı ampirik çalışmaları bir çerçeve içerisinde tutarak oturtmak istedikleri standart modelde bazı soruların cevaplarına bakılmaktadır; "Politika transferinin motivasyonu nedir? Sürece kimler dahil olmuştur? Bunlar içinde kritik oyuncular kimdir? Transfer edilen nedir? Neyden ders çıkarılmıştır? Ne derece bir transfer söz konusudur? Transfer sürecindeki engeller nedir?" (Dolowitz ve Marsh, 2000, s. 8). Cevaplar ise bazı ana başlıklar altında toplanmaktadır. *Motivasyonu (amacı)* başka kurum veya ülkelerin deneyimlerinden ders çıkarmak, zorlama yoluyla veya ikisinin arasında daha kompleks bir şekilde gerçekleşebilir. Baskı grupları ve siyasi aktörler içeriden zorlayıcılar dayatmacı dış zorlayıcılar da olabilir. Koşullu krediler, uluslararası ortamın yarattığı baskı gibi birkaç unsurun bir araya geldiği durumlar da oluşabilmektedir. *Kimlerin* sürece dahil olduğuna bürokrasi, sivil toplum örgütleri, kurumlar gibi örnekler üzerinden bakılmaktadır. *Transfer edilen* ise bir politika olduğu gibi daha dar uygulama alanı olan bir program da olabilir. Geçmişte uygulama alanı bulmuş bir politika yeniden gündeme alınabileceği gibi ülke içindeki kurumlar arasında veya uluslar arasında da (*nere-den*) transfer gerçekleşebilir. *Transferin derecesi* yönünden çalışmalarda esinlenme veya tamamen kopyalama şeklinde bir ayrıma gidilir. *Transferi sınırlayan* ve transferin varlığını ortaya koyan *göstergeler* de transferin karakterini oluşturan faktörlerdir. Son olarak da eğer ortada bir *başarısızlık* varsa *gerekçelendirilmesi* yoluyla bir sonuca ulaşılır.

Uluslararası politika transferi çalışmalarında üzerinde durulan noktalar, politikayı alan yönetimlerin neden bu sürece dahil olduğu, politika transferi kararının nasıl alındığı, buna bağlı olarak da sürecin sonunda elde edilen başarı ya da başa-

rısızlıktır (Mossberger ve Wolman, 2003). Carroll’un (2012) çalışmasında Avustalya’nın politika transferi geleneğinin Birleşik Krallık’tan uyarılma biçiminde gerçekleşirken karakteristik özelliklerinin nasıl değişim gösterdiğini ortaya çıkarılmaktadır. Yerelde üretilen politika ile uluslararası kurumlardan beslenen politika transferinin, uluslararası çaptaki hibrid bir yayılmanın parçasını oluşturduğunu vurgulamaktadır. Ayrıca zaman içinde transfer yönteminin kurumlar arasındaki ilişkiler üzerinden yürütülme noktasına evrildiğini göstermesi açısından da ilginçtir. Evans’ın (2017) derlemesi ise sırasıyla, gelişmiş ülkeler arasındaki politika transferi ve gelişmiş ülkelere gelişmekte olan ülkelere politika transferinin dinamiklerini, farklı yazarların çalışmalarında birçok örnekle ele alması bakımından oldukça aydınlatıcıdır. Carroll’un çalışmasında transferin aynı ülkede, farklı zamanlarda farklı aktörler ve yöntemler ile birlikte gerçekleşebildiğini görürken Evans’ın kitabındaki yazarların çalışmaları her ülkenin kendi karakterine göre politika transferi sürecini farklı yürüttüğünü ortaya koymaktadır. Buna karşın ülkelerin ortak bazı özelliklerinin politika transferinde benzeşmelerini sağladığını göstermektedir. Her ne kadar politika transferi ile politika yayılma analizleri çokça benzerlikler taşısa da birbirinden ayrıldığı belirleyici bazı noktalar bulunmaktadır. Bunun için her iki literatürdeki çalışmalarda yer alan temel bazı benzerlik ve farklılıklarına değinmek yerinde olacaktır.

## 2.4. Benzerlikler- Farklılıklar

Hem politika transferi hem yayılma literatürü politikanın aktarılması süreçlerini inceler. İki analiz metodunun merkezinde de birbiriyle ilintili eylemler ve politik kararlar silsilesinin ortaya serdiği bir örüntü ortaya çıkarılmaya çalışılır.

Odak noktası: Yayılmada politikanın kendisine ve yayılma dinamiklerine odaklanılırken, politika transferinde daha çok kurumlar veya ülkeler ön plana çıkmaktadır. Transfer analizinde ayrıca aktarımın arkasındaki nedenler araştırılır (Knill ve Tosun, 2012, s. 267).

Kapsamı: Mekân yönünden bakıldığında, transferde bir ülke veya kurumun yaptığı transfer incelenir. Yayılmada ise küresel bir alan veya ABD gibi federal yapıdaki bir ülkede birbirinden bağımsız karar verme yetkisine sahip eyaletler incelenir (Ravensay ve Hamlin, 2015; Jauch, C. E., Profiruo, M. C. ve Ticlau, 2019). Zaman yönünden kapsamı ikisinde de çalışmanın anlamlı bir çıkarım yapmaya yeterli olacak bir süre aralığı tercih edilse de genellikle yayılma analizinde bu süre daha uzundur (Knill, 2007).

Yöntem: Benimseyen ülkeler üzerinden karşılaştırma yapmak amacıyla kategoriler oluşturulur, ölçülebilir farklar ve benzerlikler ortaya konur. Bu sebeple nicel yöntem daha fazla tercih edilmektedir. Transfer çalışmalarında ise nitel bir yöntem daha yaygındır.

Sınıflandırma: Politikanın hangi motivasyonla edinildiği üzerine yayılma literatürü öykünme, rekabet ve zorlama gibi etkenleri göz önüne alırken transfer literatürü de benzer şekilde ders çıkarma, zorlama ve ikisinin bir arada yer aldığı etkenler üzerinden çalışır. Transferde süreci etkileyen aktörler incelenir, yayılmada da ülkeler arasında fark yaratan unsurlardan birisi ise aktörler arasındaki benzerlik ve farklar ortaya çıkarılır.

Değerlendirme: Politika yayılma sürecindeki sonuçlara ölçülebilir etkenler üzerinden varılmak istendiğinden, sonuçlar da determinist bir yaklaşım içinde değerlendirilir. Genellikle bir politikanın hangi ülke(ler)de benimsenip hangilerinde benimsenmediği nedenleriyle birlikte değerlendirmelerde yer alır. Politika transferinde de belirli bir çerçeve içinde nedensellik kurulmaya gayret edilir. Çünkü bir şekilde delillendirme ve rasyonellik bir yere kadar aranmaktadır. Yine de her örnek çalışmada, çoğunlukla kendine has koşulları içinde transferin hikayesi anlaşılmaya çalışılır, transferin sonuçları üzerinden değerlendirilir.

Bu çalışmada da görüldüğü gibi politika transferi ve yayılma literatürünün ortak yönlerine dikkat çeken çalışmalar yanında (Marsh ve Sharman, 2008) ikisinin bir araya getirildiği bir analiz metodu önerileri yapılan çalışmalar bulunmaktadır (Newmark, 2002). Bunun sebebi modellerin giderek kompleks hale gelen süreçlerin açıklanmasında yetersiz kaldıkları eleştirileridir. Örnek vermek gerekirse, transfer literatüründeki ampirik çalışmalarla genelleyici teorik bir şablon oluşturmanın çok isabetli olmayabileceği eleştirisidir (Evans, 2017, s. 224). Çünkü bu şablonlar nihayetinde seçilmiş örnekler üzerinden yapılmaktadır (James ve Lodge, 2003, s.183). Yine de verileri daha anlaşılır kılmak için bazı yerlerde ayırt edici çizgileri çekmek zorunludur.

Geniş anlamda devletin “derolling” - deregülasyon sürecine tabi tutularak rasyonel karar alma – rasyonel yarışma mantığı ile yeniden yapılandırılması çalışmalarının ülkeler arasında yaygın hale gelmesi politika yayılması kuramı üzerinden değerlendirilebilir. Ancak bunun araçlarından biri olarak stratejik planın kamu kurumlarının yol haritası olarak çalışma prensiplerini değiştirmesini tek bir ülke ölçeğinde değerlendirdiğimizde, politika transferi analizi daha uygun gözükmektedir. Yayılma konusu politikaların merkezleri (merkez ülkeler, uluslararası kurumlar vb.) üzerinden bir bakış açısıyla çalışırken diğer ülkelerle kurulan ilişki biçimi

yayılanın konusu olabilir. Ancak Türkiye özelinde ve ülke içindeki süreci incelemek gerektiğinde ise daha çok politika transferi yaklaşımına uygun olabilir. Keza Türkiye bir merkezi devlet olması hasebiyle planlama modelinin bütün kurumlarca uygulamaya alınması, hükümetin iradesiyle mecliste çıkarılan yasalar yoluyla yukarıdan aşağıya bir aktarım yolu izlenmektedir. Dolayısıyla varılmaya çalışılan husus şudur ki; birçok farklı düzlem ve farklı aktörlerin arasında farklı ilişki modelleri araştırma konusunu da hangi yaklaşımla ele alınacağını etkilemektedir. Yani stratejik plan üzerinden bakarsak, bu kavramın ABD’de uygulanmaya başladığı sırada eyaletler arasında yaygınlaşması yayılma kuramı üzerinden çalışılması ile Türkiye’de çalışılması farklıdır. Tabidir ki ABD’nin federal yapısı, bu eyaletlerin politika benimseme ve uygulama dinamiklerini Türkiye gibi ülkeler içindeki süreçlerden farklı analiz etmeyi gerektirir. Böylece lider iradesi, kurumsal ve piyasa aktörleri gibi etkenlerle yayılma sürecinden geçen stratejik planlama, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kurumların yönetim gibi kavramlarıyla aynı ilkeleri paylaşması sebebiyle benimsenmiş ve Anglo-Sakson gelenek içinde yayılma sürecini ilerletmiştir. Merkezde genel kabul görmesini takiben zaman içinde Türkiye gibi ülkelerde koşullu bir zorlama mekanizmasının konusu durumuna gelmiştir. Türk Hükümeti hem IMF ile kredi görüşmelerinde hem Avrupa Birliği üyelik görüşmelerinde serbest piyasa ekonomi ilkeleri çerçevesinde stratejik planlamanın bir koşul olarak karşısına çıktığını görmüştür. Bu sebeplerden dolayı Türkiye’de uygulamaya konulması süreci politika transferi yaklaşımıyla analiz edilmiştir. Stratejik planın nasıl geliştirildiği, dünyada nasıl yaygınlaştığı ve Türkiye’ye nasıl nüfuz ettiğini bu teorik değerlendirmeler ışığında okumak yararlı olabilir.

### 3. STRATEJİK PLAN

Öncelikle kavramın işletme alanında kullanılmaya başladığını ve kamu yönetimi alanına buradan aktarıldığını ifade etmek gereklidir. Stratejik plan, belirli hedeflere ulaşmak için bir stratejinin oluşturulması ve bunun yol haritasının belirlenmesi ile ilişkilidir. Stratejik planlama ve stratejik yönetim aynı fikirleri ifade etmek için kullanılan kavramlardır. Stratejik yönetim Wheelen ve Hunger’a göre (1991, s. 7) “Bir şirketin uzun vadeli performansını belirleyen yönetsel kararlar ve eylemler kümesidir.” Kurumsal stratejinin belirlenmesinde ilk olarak askeri stratejilerden esinlenerek teorisi geliştirilmiştir. Üstelik kurumsal analiz değerlendirmelerinin de benzer bir yol izleyerek günümüze evrildiği söylenebilir. Örneğin Almanya’da büyük bankaların yönetim analizi ve incelemesini banka bünyesindeki “secretarit” birimi yapmaktadır. Bu uygulama 1870’lerde Deutsche Bank tarafından Prusya genelkurmayından doğrudan aktarılmıştır (Drucker, 1995, s. 260).



Stratejik planlama özellikle müzakereci ve yönetsel düşünmeyi gerektirir. Eldeki veriler ışığında en optimal planın hangisi olduğu üzerinde bir karar aşamasından geçilir. Stratejik planlama, işletmede stratejik yönetimin araçlarından biridir. Stratejik plan ise, stratejik planlamanın aşamalarını göstermek amacıyla hazırlanan kılavuz belgedir. Dahası bu stratejinin uygulama aşamalarını, planın hazırlanması ve uygulanmasında da görmek mümkündür. Bu haliyle stratejik planlama yaklaşımının bir çıktısı mahiyetindedir. Misyon ve vizyonun belirlenmesi, iç ve dış çevre analizi, amaçlar, kaynaklar, amaçların gerçekleştirilmesi için iş akış takviminin hazırlanması, sonuç ve değerlendirme stratejik planın öğeleri, stratejik yönetim aynı unsurların yanında stratejik planın hazırlanmasını da kapsamaktadır (Wheelen ve Hunger, 1991, s. 11-15; Jauch ve Glueck, 1988). Ancak yönetimin farklı işlevlerinin de olduğunu unutmamak gerekir. Stratejik yönetimde kurumsal işleğin prosedürlerle belirlenmesi ve bütçelerinin bununla ilişkilendirilmesine uzun erimli bir bakış katmak amaçlanmaktadır. Amaçlara stratejik planlama yoluyla, kurumun bütçe ve amaçlarının uygunluğu sağlanarak ulaşılabileceği öngörülmektedir.

Planlama bir bakıma karar verme sürecinin bir parçasıdır. Stratejik planlamanın esasları da rasyonel seçim kuramı üzerine inşa edilmiştir. Kurumsal ve sektörel kriterler (kamu kurumu olduğunda yetki ve görevleri açısından değerlendirilmeli) dikkate alınarak planlama yapılmaktadır. Rekabet edebilirlik, çevresel fırsatlar ve riskler, yönetimin görüşleri ve değerleri (King ve Cleland, 1978, s. 99) kriterler arasında öne çıkanlardır.

Stratejik planlamanın ilk ve belki de kısa vadede en etkin aşaması bütçeleme ve finansal denetimdir. Dahası bütçe karar verme aşamasından çıktılar değerlendirilmesine kadar her adımda yaklaşımın özünü oluşturmaktadır. Bütçe denkliği ve finansal denetimi gerçekleştirebilmek için öncelikle stratejik planın yapılması gerekmektedir (Hax ve Majluf, 1984, s. 2-9). Ardından daha uzun vadeli planlama aşaması gelmektedir. Stratejik plan yoluyla yaratılmak istenen model stratejik yönetimdir ve plan, aynı zamanda yaratılmasına katkı sağladığı bu yönetim modelinin de yapı taşlarından birini oluşturmaktadır. Yani sürecin hem dışsal faktörü hem de içsel öğesidir. Bu modelin nihai motivasyonu rekabet edebilirliğin artırılmasıdır. Kamu kurumları da benzer şekilde aynı dönemde birbiriyle hizmette rekabet edebilmesi yönünde teşvik edilmiştir.

Stratejik planlama modeli karar almada rasyonellik iddiasında olan bir planlama olarak değerlendirilmelidir. Öncelikle yapılan durum analizi ile mevcut durumun resmi ortaya çıkarılarak varsa sorunların tespiti ve bunlara yönelik geliştirilecek çözümler tasarlanacaktır. Bunları yaparken eldeki kapasitenin de bilinmesi sayesinde daha sağlıklı bir sürecin işleminin mümkün olacağı kabul edilir. Plan-

lamanın veriler sonrası kendine biçtiği rolü gösteren vizyonun hangi ilkeler ışığında geliştirileceği orta-uzun vadeli politikaların yürütülmesinde yol gösterici olacaktır. Plana göre faaliyetlerin yürütülmesi sırasında izlemenin yapılması ve gerek görül-  
düğünde revize edilmesi ve son olarak da değerlendirmenin yapılması bir politika yapımının temel adımlarını gösterir niteliktedir. Ancak tartışmalı olan noktaları da bu rasyonelliğin ulusal çapta kamusal fayda açısından rasyonel olup olmayacağı hususundadır. Ayrıca performans değerlendirmesinin bütçeye odaklanmış olması da planın bir başka eleştirilen noktasıdır (Kutluk, 2019). Rasyonelliği benimsemiş olsa da konu edindiği alanın karmaşık ve iç içe geçmiş yapısı bu rasyonelliğin sür-  
dürülmesinde bazı zorluklar yarabilmektedir (Andrews, Boyne ve Walker, 2006).

Geleneksel stratejik planlamadan farklı olarak modern sistemlerde yukarıdan aşağıya bir planlama yerine daha özerk ve stratejik planlamanın farkındalığına sahip olmuş birimlerin planlamayı kendi niteliklerine ve pozisyonlarına uygun olarak icra etmeleri beklenmektedir (King ve Cleland, 1978, s. 71-73). Bu yorum, kurumların merkezden daha bağımsız olması, hatta hizmetlerin de kamu özel iş birliği gibi modellerle yürütülmesi önerileriyle paralellik taşımaktadır. Stratejik planlama modelinde, yalnızca planlamacılar tarafından hazırlanarak ulaştırılması beklenen hedeflerin gerçekleştirilmesi mümkün görülmez. Hedeflere ulaşmanın yolu, kurumların da bu düşünce sistematığıne ve paradigmaya uygun olarak dönüştürülmesinden geçmektedir. King ve Cleland (1978, s. 76) stratejik planın dört temel soruya karşılık vermek için hazırlandığını belirtir; Mevcut durumumuz nedir? Gelecekte hangi konumda olmak istiyoruz? Hedeflerimize ulaşmak için neler yapmalıyız? Hangi araçları kullanmalıyız? Bu sorular, günümüzde kamu kurumlarından beklenen stratejik planın cevaplarını beklediği sorularla aynıdır. Ayrıca şirketler için planın hazırlanma aşamasında çevre değerlendirme, durum analizi, plancılarının yeniden gözden geçirmeleri, bütçe ve finansman uygunluğunun incelenmesi gibi aşamalar da yine günümüzdeki kamu kurumlarının plan hazırlama aşamalarıyla neredeyse aynıdır.

### 3.1. Stratejik Planlamanın Dünyada Kamu Yönetimine Uyarlanarak Yayılması

Stratejik planlamanın kamu yönetimine aktarılması 1970’lerden itibaren daha geniş çaplı bir paradigma değişimiyle mümkün olabilmiştir. Hall’un (1993, s. 278) politika yapımı için bahsettiği üç temel unsurun bu dönemdeki paradigma değişiminde yer aldığını görebiliriz; politika yapımı için kapsayıcı bir amaç, bu amacın gerçekleşmesini sağlayacak araç ve bu aracın nasıl düzenleneceği unsurları. Devletin küçülmesi, daha piyasa odaklı, rasyonel ve rekabetçi bir mantık çerçevesinde

hareket etmesinin sağlanması için kurumların stratejik planların çizdiği yol haritaları kullanılmaya başlanmıştır. Bu planlama modeli ise yeni paradigmaya göre dizayn edilen sistemin kurulmasına yardımcı olacak politikalarından yalnızca biridir. Planların nasıl hazırlanacağı kısmı da araçların ayarları/düzenlemesi ile ilgili olan kısımdır. Tasarlanan ayarların stratejik planı uygulamaya koyan bütün ülkelerde ve kurumlarında çok benzer biçimde düzenlendiği görülebilmektedir. Farklılıklar sadece kurumların karakteristiği ve hizmet konusundan kaynaklı nüanslar olarak ortaya çıkmaktadır.

Dünyada stratejik planın gündeme gelmesi, kamu yönetiminde reform ihtiyacının ortaya konulmasıyla gerçekleşmiştir. Kamu yönetiminin reformu ise devletin ekonomideki rolünün tartışmaya açılmış olması ve mevcut rolünün neoliberal argümanlar doğrultusunda değiştirilmesine yönelik politik bir iradenin gelişmesinin bir sonucudur. Modelin oluşturulmasının gerisinde 1970'lerde yaşanan küresel ekonomik krizlere ve buna karşın bir çözüm olarak sunulan ve uygulamaya konulan sisteme bakmak gerekmektedir. 1980'lere değin devlet üzerinden ekonominin yönlendirilmesi esasına dayanan Keynesyen ekonomiler stagflasyon krizleri ile karşılaştıklarında ise, cevaben daha önceleri geliştirilmiş ancak gündeme ve uygulamaya henüz geçirilmemiş bir paradigma yeniden canlandırılarak gündeme alınmıştır. Devlet yerine özel aktörlerin ekonomide belirleyici olması gerektiği, piyasa koşullarının serbest piyasanın kendi doğal mekanizmasına bırakılması gerektiği düşüncesi genel kabul görmeye başladığı bir konjonktüre geçildiği ifade edilebilir. Ancak 1929 Buhranı öncesi liberal yaklaşımdan farklı olarak devletin piyasa aktörlerinin talepleri doğrultusunda düzenlemeler getirmesi ve bunu koruması beklenmektedir. Ekonominin bu yönde tasarlanması için ise devletin kurumlarının da bu modele uyumlu olacak biçimde dönüştürülmesi beklenmiştir. Bahsedilen yaklaşıma göre, ekonomik faaliyetlerden çekilen devletin hizmet sağlayıcı kurumları, bir bütün olarak kamu yönetimi anlayışı da etkinlik, verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi ilkeler üzerine yeniden organize edilmelidir. Buna göre her kurumun kendi organizasyonu içinde bu ilkelerin sağlanması kendi niteliklerine uygun düşecek biçimde bir planlama ile gerçekleştirilebilirdi. Merkezin genel ve bütüncül politikalarının kurumların yerelliğine ve özgül yapılarına cevap veremediği noktalarda böyle bir planlama modeli eksikliği giderecek ve toplumsal beklentiye daha hızlı, yerinde ve uygun cevap verebileceği savunulmuştur.

Yukarıda bahsedilen stagflasyonist krizlere karşı öne sürülen ve kabul edilen anlayış devletin küçültülmesini öngörüyordu. Özelleştirmelerin yanında özelleştirilmeyen kamu kurumlarında kemer sıkma politikalarının bir uygulaması olarak işten çıkarma yoluyla küçülme gerçekleştirilmekteydi. Böylece kurumlarda sağlanan

tasarrufla devlet bütçesinde denklik sağlanabilecekti. Drucker (1995, s. 205) ise sağlık sektörü, üniversite gibi kurumlarda işten çıkarmalarla bu tasarrufun sağlanmadığını, işten çıkarmaları “otomobili ata bağlayıp çekirmek” benzetmesiyle anlamsız bulmaktadır. Buna göre tasarruf için yapılması gereken temel uygulama, işi ve kurumsal organizasyonu yeniden yapılandırmaktır. Ayrıca mevcut yönetim anlayışının “tek doğru yönetim” düşüncesi üzerine kurulu olduğunu belirttiikten sonra bu homojen yapı düşüncesine karşı çıkmıştır. Buna göre çalışanlar farklı gruplara ait oldukları için aynı şekilde yönetilemezler. Farklı zamanlardaki yönetme eylemi de yine o zamana göre değişkenlik gösterebilmelidir. Üstelik çalışanlar da şirket hissedarları gibi o kurumun bir paydaşı olarak ortak kabul edilmelidir (Drucker, 2000, s. 178-186).

Birleşik Krallıkta yaşanan bütçe açıklarına bir çözüm getirmek maksadıyla öncelikle mali disiplini düzenlemeye ve kamu kurumlarının bütçelerini daha verimli kullanmaya yönelik 1982 tarihli “Financial Management Initiative” (Finansal Yönetim Girişimi) önerileri uygulanmaya başlamıştır (Sharifi ve Bovaird, 1995). Ardından 1987 yılında Thatcher tarafından kurulan “The Efficiency Unit” tarafından Başbakanlığa sunulmak üzere hazırlanan “The Next Steps” (Sonraki Adımlar) isimli bir rapor bütçelerin denkleştirilmesinin ötesinde kurumsal dönüşümlerin daha hız kazanabilmesi gerekenleri sıralamıştır. Ayrıca bunun için kamu kurumlarının örgütlenme şemasının da nasıl olması gerektiği yönündeki tavsiyelerini ortaya koymuştur (Panchamia ve Thomas, 2002). Bu tavsiyelerin hızla ve ekseriyetle uygulamaya konulduğu görülmüştür. Raporun dayandığı saha araştırmaları, kamu hizmetlerinin karar alma ve uygulama aşamalarında bazı noktaların öneminin altını çizmektedir. Buna göre öncelikle yerindeliğin sağladığı esneklik ve parlamento gibi yüksek siyasetin etkisinden uzak (bürokratların özellikle dikkat çektiği husus) bir hizmet verme imkânı önemlidir. Yine hizmet verici kurumlar yerel dinamiklere göre kendisini konumladığında sorunlara cevap verme kabiliyeti artmaktadır. Bu da merkezi hükümet politikalarının yerelden farklı olan öncelikleri sebebiyle ortaya çıkan merkez-yerel arasındaki farklılaşmayı azaltabilmektedir. Yine kurumların özerkliği politika uygulamaları sebebiyle hükümete yönelen kamuoyu baskısını da azaltmaktadır. Özerkliğin bir diğer yararı kamu personelinin yönetimi konusunda verimliliği artırma hususundadır. 600 bin kadar sivil kamu personelinin tek bir personel müdürlüğü ile idare etmek oldukça verimsiz görülmektedir (Jenkins, Caines, ve Jackson, 1988, s. 2-5). Buna göre üç kritik hedef doğrultusunda kurumlar yapılandırılmalıdır; kurumun yapacağı işin niteliğine göre personelin seçimi ve mali olarak kurumun sağladığı hizmetler ile elde edilen gelirin denkliği (yani bütçe denkliği) yönünde bir baskı oluşturulması. Öneriler kısmında kamu kurumlarında personel ve bütçe kesintilerinin önemi vurgulanmaktadır (Jenkins vd., 1988, s.

21). Burada kurumların bütçelerinin, kamu yönetiminin hedeflerini gerçekleştirmesinde önemli başarı kriterlerinden biri olarak karşımıza çıkması dikkat çekicidir. Bundan sonra kurumların bütçelerinin birçok kurumsal değerlendirilmenin esas ölçüsü olarak kabul edildiği bir dönem gelmiştir. Yine rapor öncesinde uygulanan verimliliğe (bütçe açısından) yönelik programın kurum personeli tarafından anlaşılıp sahiplenmesindeki eksiklikler de sonuç bölümünde belirtilmiştir. Bu olumsuzluk da ileride her kurumun kendisinin hazırlayacağı stratejik plan sayesinde kendi hedeflerini belirleme ve sahiplenme yoluyla giderilmeye çalışılacaktır. Birkaç yıl sonra ABD’de hazırlanan “Government Performance and Result Act” (Hükümet Performans ve Sonuç Kanunu) (1993) ile ABD’de stratejik plan kamu yönetiminde uygulamaya konulmuştur. Bunu takiben, kamu kurumları için stratejik plan uygulamasının Türkiye dahil küresel çapta uygulanmaya başladığını görmekteyiz. Nitekim 1999 yılında Birleşik Krallıkta Kabine Ofisi bünyesindeki Strategic Policy Making Team tarafından hazırlanan ve “*The Modernising Government, White Paper*” (Yönetimi Modernleştirmek, Beyaz Kitap) ismiyle anılan Professional Policy Making for the Twenty First Century (Yirmi Birinci Yüz Yıl İçin Profesyonel Politika Yapımı) başlıklı raporda stratejik çerçeve, stratejik yaklaşım, stratejik hedefler gibi stratejik planın unsurları detaylı olarak açıklanmakta ve modern yönetimin uzun vadeli planlamasının bu konseptte göre hazırlanması gerektiği belirtilmektedir (Strategic Policy Making Team Cabinet Office, 1999).

Birleşik Krallıkta gerçekleştirilen kamu reformunun uygulayıcısı olarak “yürütme ajanları” ismiyle yeni birimler kurulmuştur. Next Step raporu ile tasarlanan bu birimlerin sayısı 150’ye kadar çıkmıştır ve kamu görevlilerinin 80’ini zaman içinde barındırır hale gelmiştir. Bu birimlerin amaç ve sorumlulukları ölçülebilir ve net olarak çizilmiştir. Ayrıca performans hedeflerini ve buna dair sonuç raporlarını ve hesaplarını sunan birimler olarak nitelendirildiği de görülmektedir (Erkan, 2008). Tony Blair’in (1999) “Modernising Government” (Yönetimi Modernleştirmek) isimli sunduğu rapor da yeni dönemin nasıl olmasının düşünüldüğü yolunda oldukça bilgi vericidir. Bu rapora göre devlet sadece hizmet sağlayıcı bir şirketten farksız görülmektedir. Sadece bazı hizmetlerin niteliğinde farklılık bulunmaktadır. Dolayısıyla her kurumun verimliliği ölçülebilir (genelde yine bütçe bakımından) olmalı, bu kurumların paydaşları olarak görülenlerin katılımları sağlanmalı ve nihayetinde hesap verebilir olmalıdır.

Stratejik Plan, kamu sektöründe bu isimle ilk olarak ABD’de 1993 yılında uygulamaya konulmuş olan bir planlama modelidir (US The Administration, Office of Management and Budget, 1993). 1970’lerde ABD’de özel sektörde şirketler tarafından hazırlandığı görülmektedir (Ravensay ve Hamlin, 2015). ABD’de bu

planın oluşturulmasına kaynaklık eden sorunun tanımlanması Government Performance and Result Act 1993 raporunda “*Federal programlardaki israf ve verimsizlik, Amerikan halkının Hükümete olan güvenini baltalamakta ve Federal Hükümetin hayati önem taşıyan kamu ihtiyaçlarını yeterince karşılama becerisini azaltmaktadır.*” (US The Administration, Office of Management and Budget, 2022a) şeklinde ifade edilmiştir. Buna göre bir program çerçevesinde belirlenecek hedeflerin gerçekleştirilebilecek bir yönetim modelinin oluşturulması önceliklidir. Belirlenen hedefler doğrultusunda yapılan faaliyetlerin ölçülebilir parametreler yoluyla değerlendirilmesi gereklidir. Değerlendirmenin sağlıklı yapılabilmesi için de yürütülen programın sonuçlarının ve çıktılarının ölçülebilmesini sağlayacak göstergeler geliştirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır (US The Administration, Office of Management and Budget, 2022b). Stratejik planın performans planıyla birlikte uygulanması öngörülmüştür. Hazırlayacak üst kurum olarak Yönetim ve Bütçe Ofisi’nin (Office of Management and Budget) gösterilmesi bu planın bütçe odaklı bir kamu idaresinin merkezine yerleştiği fikrini vermektedir. Zira raporun içeriğinde de şeffaf ve hesap verebilir bir yönetimden kastedilenin de o kurumun bütçesinin şeffaf ve hesap verebilirliği olduğu anlaşılmaktadır.

Avustralya’da “Public Service Reform Act” (Kamu Hizmeti Reformu Kanunu) (Australian Public Service, 1984); Yeni Zelanda’da “The State Sector Act” (Kamu Sektörü Kanunu) (1988); Kanada’da “Public Service 2000 (PS 2000)” (1989) ile kamu yönetimi reformları içinde aynı uygulamalar tespit edilmiş ancak çalışmanın sınırları dışında tutulmuştur. Anglo-Sakson kültüre sahip ülkelerin bu yaklaşımı benimsemiş olduklarına dikkat çekmek için bu örneklerin verilmesi yeterlidir. Aynı şekilde yaklaşımın öncelikle ortak değerlere ve kurumsal yapıya sahip ülkelerde hayata geçirilmesi yayılma literatürü için verimli bir örnektir. Ayrıca günümüzde Dünya Bankası’nın (The World Bank, 2022), hibe veya kredi yoluyla finansman sağladığı projeler içindeki en önemli başlık olarak “kamu yönetimi”nde yapısal reformlar karşımıza çıkmaktadır. Bu tür etkenlerin devreye girmesi farklı mekanizmaların işlemeye başladığını gösteriyor olabilir. Ancak stratejik planlamanın bu ülkelerde nasıl uygulamaya konulduğu, ne ölçüde gerçekleştiği ayrı bir analiz çalışmasını gerektirir. Örneğin politikanın yürütülmesine ABD ve Birleşik Krallık öncülük ederken diğer ülkeler onları nasıl izlemiştir, hangi ülkeler hangi saiklerle hareket etmiştir? Öğrenme, öykünme, rekabet, zorlama gibi mekanizmalardan hangileri etkili olmuştur? Uluslararası örgütlerin politikanın bir etkisinin olup olmadığı, olduysa ne ölçüde olduğu ile ilgili sorulara cevap arayan bir çalışma yayılma literatürüne daha uygundur.

Belirli bir merkezi yapıdan kaynaklanarak yayılma süreci düşünüldüğünde IMF, Dünya Bankası veya Avrupa Birliği gibi aktörler neoliberal politikaların çevre ülkelere aktarılmasında ortak hareket ederek etkili olmaktadır. Aktarıma sürecinde Anglo-Sakson ve merkez ülkelerin bu politikaları uygulamaya koymalarıyla gelişmekte olan çevre ülkelerin deneyimleri aynı koşullarda aynı saiklerle gerçekleşmeyebilir. Dolayısıyla analiz metodunun seçiminde bir politikanın seyrinin analizini yapmak isteniyorsa yayılma literatürü bu sebeple daha uygundur. Uluslararası düzlemde veya federal yapıdaki ülkeler gibi özerk yönetimlerin bulunduğu ülkelerdeki yayılma da izlenebilir. Çünkü dikey kuvvetler ayrılığına sahip eyaletlerin politikaları uygulamaya koymalarını etkileyen koşullar da karşılaştırma yoluyla açıklamayı mümkün kılabilir. Öyleyse çalışmanın konusu yalnızca stratejik planlama olsaydı yayılma literatürü daha geniş bir manzara sergileyebilirdi. Ancak buradaki çalışma Türkiye örneği üzerinden bir açıklama getirmeyi amaçlamaktadır. Anglo-sakson modeli çerçevesinde idari yeniden yapılandırma çalışmaları günümüzde de yaygınlaşarak devam etmektedir. Türkiye de süreçten etkilenen ülkeler arasında yerini almıştır. Planlamanın Türkiye özelinde, yeni kamu işletmeciliğine doğrultusunda, bütçe odaklı düzenlenmesi yayıma yerine politika transferi literatürü üzerinden değerlendirilmesi daha uygundur.

### 3.2. Stratejik Planlamanın Türk Kamu Yönetimine Transferi

Türkiye’de de 1980’lerden itibaren serbest pazar yaklaşımı içinde dönüşen ekonomide birçok noktada problemler mevcut durumdaydı. Ekonomide toplam üretim düzeyi 1980’lerde 23 milyar TL’den 1990’lar sonunda 50 milyar TL’ye çıkmıştır (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2006). Ancak bütçeye bakıldığında harcama rakamları da GSMH’ya oranı bakımından 20%’den 35%’e yükseldiği görülmektedir. Bu anlamda devletin harcamalarına yönelik eleştiriler yerinde görülmektedir. Yaşanan krizle birlikte KİT’ler hariç tutulduğunda yönetim harcamaları GSMH’nın 50%’sine ulaşmıştır (Yılmaz, 2006). Faiz ödemelerinin ve sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transfer ödemeleri bu keskin artışı etkileyen önemli unsurlardır. Kamu yükümlülükleri artarken eleştirilere konu olan bütçe açıkları (yani mali disiplinin dışına çıkılması), şeffaflığın olmamasından kaynaklı denetimlerin yapılamaması gibi sorunlar yaşanmıştır (Erkan, 2008, s. 70).

1990’ların sonuna doğru kamu mali yönetimi bütçeleri kamusal faaliyetlerini karşılayamayacak duruma gelmiş, planlar ile bütçeler arasında tutarsızlıklar oluşmuştur. Bütçe dışı faaliyetlerin artışı, hizmetler ve maliyetler arasındaki dengenin kaybolması ve bunu denetleyecek bir bürokratik veya parlamenter denetim mekanizmasının çalışmaması sorunları kronik hale getirmiştir (DPT, 2000b, s.84-85).

OECD’nin 1995 yılında hazırladığı bir rapor kamu yönetiminin reform ihtiyacının tespitini ve bunun nasıl gerçekleştirilebileceği üzerine önerilerini sunmuştur (Council of the OECD, 1995). Türkiye’de de 1990larda Devlet Planlama Teşkilatı bu sayılan uluslararası deneyimlerden ve yayınlardan yararlanmış, 2000 tarihli 8. Beş Yıllık Kalkınma Raporu’nda daha sonra stratejik planın hazırlanmasının gerekçeleri halinde karşımıza çıkacak olan vizyon, performans artırımı, verimlilik, şeffaflık, esneklik, desantralizasyon, yetki devri ile hesap verilebilirliğin sağlanması gibi noktalar vurgulanmıştır (DPT, 2000a). Aynı raporun sonraki bölümlerinde, üst kısımda anlatılan diğer ülkelerin bu konudaki deneyimleri ve raporlarından bahsedilmektedir. Yine öneriler kısmında Çözüm Ekibi isminde bir birim tarafından stratejik, taktik ve teknik planların yapılması gerektiği açıklanmıştır (DPT, 2000a, s.14-24). Raporun hazırlandığı yıllarda Türkiye uzun dönemli enflasyon baskısı altında bir ekonomiyle ve ciddi bütçe açıklarıyla uğraşmaktaydı. Kaldı ki birikmiş olan sorunlar aynı yıl bir ekonomik kriz ile sonuçlanmıştır. İthalat artışından kaynaklı dış ticaret açığının sert yükselişi, yıllarca kamu bütçe açıkları sebebiyle faiz ödemelerinin bütçe gelirlerini aşması gibi gelişmeler sonucunda bir politik tartışmanın bahane edilmesiyle sonunda kriz patlamış ve faiz oranlarının bir anda 1700%lere çıkması gibi sonuçlar yaratmıştır (Alper, 2001). Bu sebeple Dünya Bankası ve IMF ile görüşmelere başlanarak mali dengenin sağlanması hususunda atılacak adımlar, acil mali yardım programının çerçevesi çizilmeye başlamıştır (IMF, 2003). Bu görüşmelere Türk Hükümeti adına katılan kişi ise krizin patlak vermesi ardından Dünya Bankası görevinden ayrılarak hükümete bakan olarak alınan Kemal Derviş olmuştur (Kutlay, 2001). İlk olarak bu uluslararası örgütlerin Türkiye’nin mali yapısını düzeltmesi beklenmiştir. Bunun için de öne sürdüğü koşullar, özelleştirmelerin yapılması, ihale yasası gibi acil ve hızlı gerçekleştirilebilecek adımlar içermekteydi. Ancak daha sonraları kamu yönetimi reformunu da içeren bir takım düzenlemeler, finansal yardım için koşul olarak Türk Hükümeti’nin önüne çıkarılmıştır. Bu sırada seçim yapılmış ve 34% oy ile yeni kurulmuş bir parti olarak Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) iktidara gelmiştir. Bu sırada partinin hem ulusal hem de uluslararası düzlemde desteğini artırmak amacıyla bu finansmana ihtiyaç duymakta ve Derviş döneminde başlatılan birçok uygulamayı devam ettirmesinin yanında yeni dayatılan koşulları da sırasıyla kabul etmek durumunda kalmıştır. Genellikle neoliberalizm ve yönetim tanımlarında aynı şekilde bahsedilen yerellik, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik, etkinlik gibi ilkeler yine kamu yönetimi reformunun ilkeleri olarak sayılmıştır (The World Bank, 1992). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, IMF ve Dünya Bankası görüşü alındıktan sonra ancak çıkarılabilecekti ve bunun ardından PEPSAL olarak kısaltılan “Program Amaçlı Mali Yönetim ve Kamu Yönetimi Yapısal Uyarlama Kredisi” dilimleri ser-



best bırakılmıştır. Bunun II. diliminin 54%'ü merkezi yönetim için ayrılmıştır (Güler, 2003, s. 5-6). Süreç aslında 1990'larda hatları belirlenen ve kamu kurumlarının harcamalarında kesinti yapmayı öngören bir kamu yönetimi reformudur (Şen, 2015, s. 7). Bu süreç verimlilik ve performans olarak isimlendiren bir mali bütçe reformu olarak 2000'lerden itibaren hızlanmıştır ve stratejik plan da kurumsal politikaların çerçevesinin çizilmesinde bir çerçeve ve yol haritası olarak kullanışlı bir araç olarak kurgulanmıştır. Türkiye'de 2001 krizi ardından politikaların bu yönde ivmesini artırdığı söylenebilir. Transferin başlangıç motivasyonu yaşanan ekonomik krizi aşmaktır. IMF ve Avrupa Birliği'nden gelecek ekonomik yardım ise krizi aşmanın bir yolu olarak görülmüştür.

Çok geniş bir kapsama sahip 2002 yılı Acil Eylem Planı ile birlikte mali yılın kaldırılması, geçici bütçe hazırlanması gibi konuların yanında ilk defa stratejik planın hazırlanacağı da yine AKP tarafından açıklanmıştır (Hürriyet, 2002). Ancak stratejik planın mevzuata girmesi 2003 yılı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kabul edilmesiyle gerçekleşmiştir. 3. Maddé'de açıklandığı haliyle 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 planı," olarak tanımlanmaktadır (Resmi Gazete, 2003). Amacı ise şöyle ifade edilmiştir: "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 mali saydamlığı sağlamak üzere..." (TC Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, 2023c). Stratejik plan ile performans göstergelerinin uyumlu olması ve bunun da bütçe ile ilişkilendirildiği kanunun birçok maddesinde ifade edilmektedir. Dönemin Başbakanlık Müsteşarı Ömer Dinçer ismi stratejik planın kamu alanında uygulanması yönündeki istekli çabaları dikkat çekicidir. Konumu itibarıyla başbakanla birlikte planlamanın düzenlenmesi konusundaki bu isteklerinin gerçekleştirilmesinde başarılı olduğu söylenebilir (Şen, 2015, s. 7). Elbette hükümetin bu konuda desteği politikanın uygulama aşamasında da etkili olmuştur. Ancak stratejik planın uygulamaya konulması için bir süre daha geçmesi gerekmiştir. DPT tarafından bu planın nasıl hazırlanması gerektiğine yönelik 2003 yılında hazırlanan rehber 2006 yılında güncellenerek yayınlanmıştır (Şen, 2015, s. 7).

IMF ve Dünya Bankası yanında Avrupa Birliği de kamu reformunun yukarıda bahsedilen planlamaya uygun olarak gerçekleştirilmesinde etkili olmuştur. Sonuçta Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliği yönünde bir isteği bulunmaktaydı. Üyelikle ilgili yerine getirilmesi beklenen belirli kriterlerin karşılanması yönünde 1990'larda ve 2000'lerin başında çok sayıda uyum kanunu çıkarılmıştır. Kamu Mali Yönetimi ve

Kontrol Kanunu da bu yönüyle AB tarafından değerlendirilmektedir. 2003 tarihli ilerleme raporunda da bu kanunun çıkmasının beklendiği ve yapılan görüşmelerde ifade edildiği belirtilmektedir, yani üyelik için bir şart olarak görülmektedir (DPT, 2003).

Stratejik planın bütün idari kurumlarda hazırlanması uygulamasının ilkeler bazında yasal dayanağı temel olarak 24.12.2003 tarihli 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. Ancak organizasyon bakımından, 2005 tarihli 5436 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında” ardından bakanlıklar ve diğer kamu teşkilatlarında Strateji Geliştirme birimleri kurulmuştur. Bu birimler daha önce kalkınma planları çerçevesinde faaliyet gösteren Araştırma Planlama ve Koordinasyon birimlerinin yerini almıştır. Örneğin yerel yönetimler için bir yasa değişikliği ile kamu idaresindeki yeni perspektifle uyumlu olarak büyükşehir belediyelerin bütçelerinin stratejik plan çerçevesi dahilinde hazırlaması görevi düzenlenmiştir (Resmi Gazete, 2004, s. 11). Yine 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 41. Maddesi’nde geçen “*stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir*” (Resmi Gazete, 2005, s. 21) ifadesi yoluyla yerel yönetimlerin bütçesi ile stratejik plan ilişkilendirilmiştir. Stratejik planı bir araç ve stratejik planlamanın bir çıktısı olarak kabul edersek, transfer edilen politika aslında yeni bir planlama modeli ve kamu yönetimine yaklaşım tarzıdır.

Ulusal basına göre bütçe gelir-gider denkleğini hedefleyen (Milliyet, 2003b) yeni yasa beraberinde yeni ilkeleri de kamu yönetimine getirmeyi amaçlamaktadır. Bunlar da IMF ile yapılan görüşmelerde ve “İyi Niyet Mektubu” belgelerinde de yer almıştır (Hürriyet, 2002). Üstelik yeni kanunun 2003 yılı içinde geçirilmesi sözü de verilmiştir. Bahsi geçen ilkeler arasında kaynakların etkili, verimli ve ekonomik kullanımı, mali şeffaflık, hesap verebilirlik basında (Milliyet, 2003a; Hürriyet , 2005) ön plana çıkarıldır. Kamu idaresinde bütçenin esas alındığına özellikle vurgu yapılmıştır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun söz verildiği yıl içinde çıkarılması için Türkiye Büyük Millet Meclis’inde yoğun çalışmalar yapılmış ve konu üzerine oldukça yoğun tartışmalar yaşanmıştır. Kamuoyunda pek gündeme gelmemesi sebebiyle Meclis’te yapılan tartışmaların içeriği bu planlama modelinin Türkiye’ye uyarlanması amacı ve buna karşı çıkılma sebeplerine ışık tutmaktadır. O tarihte meclis mutlak çoğunluğu Ak Parti’de olduğu için kanunun kabul edilmesi konusunda sorun olmasa da kanunun muhteviyatı açısından ikna edici açıklamalar iktidar partisi üyeleri için de bir ihtiyaç olarak görülmekteydi. Stratejik planlama ile

ilgili daha önce Meclis'te bazı önerilerde bulunan milletvekilleri olmuştur. Ancak bunlar daha çok ABD'yi örnek gösteren (TBMM Tutanak Dergisi, 2000a, s. 29) veya AB üyelik hedefi ile ilişkilendirilerek performans yönetimi, verimlilik, etkinlik, tutumluluk (TBMM Tutanak Dergisi, 2000b, s. 20, 62), denetlenebilirlik ve saydamlık (TBMM Tutanak Dergisi, 2000c, s. 22) gibi ilkeler üzerinden yapılan bireysel önerilerdi.

Kanun tasarısının argümanları birkaç konu üzerine vurgu yapmaktaydı. Sermaye birikim, yatırım ve büyüme (TBMM Tutanak Dergisi, 2003a, s. 57) , AB ile bütünleşme yönünde piyasa ekonomisi odaklı kalkınma (2003e, s. 32); halkın katılımcılığını ve yerelleşmeyi (2004a, s. 63-64; 2004i, s. 22, 28; 2004c, s. 75) ve bütçe denetimini sağlayıcı olduğu argümanları vurgulananlar arasındadır. Kalkınma planları ile çeliştiği eleştirilerine stratejik planların tam tersine uyumlu ve şeffaflığı artırması sayesinde katkı sağladığı yönünde açıklamalar devam etmiştir (2003d, s. 17). Kamu idaresinde modern ve küresel çapta genel kabul görmüş bir yaklaşım olarak daha önceki dönemlerde devlet içindeki yozlaşmayı ve denetimsizliği ortadan kaldıracacağı yönünde bir beklenti sunulmaktadır (2004b, s. 40; 2000c, s. 75). Önergede yaklaşımın ilkeleri "*kamuda katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, hizmetlerin sonucuna odaklılık, insan haklarına saygı, bürokratik işlemlerde ve mevzuatta sadelik, bilgi teknolojilerinden yararlanma vb. ilkelerin uygulanabilir hale getirildiği, teşkilat yapıları, yatay organizasyon ve yetki devri esaslı uyarınca yeni...* (2004e, s. 61)" olarak ifade edilmiştir.

Kanun tasarısına getirilen eleştirilerin temel noktası ulusal ölçekteki kalkınma planları ile her kurumun kendisinin hazırlayacağı (TBMM Tutanak Dergisi, 2003c, s. 94) atomize stratejik planların nasıl birlikte uygulanabileceği üzerinedir (2004a, s. 87; 2004c, s. 33). Muhalefetin görüşü ise bunun yapılamayacağı yönündeydi (2004j, s. 46). Bu planların hem yatay hem de hiyerarşik düzlemde uyumunun sağlanmasının zorluğuna dikkat çekilmiştir (2004a, s. 97; 2004h, s. 12; 54). Görev ve yetki paylaşımı yönünden muğlaklığı (2004d, s. 108) ve stratejik planlamada DPT'nin rolü de sorgulanmıştır (2004e, s. 63; 2004f, s. 119). Bütçe ve kalkınma arasında kurulan ilişki ve kamu işletmeciliği yaklaşımı (2004a, s. 99) ve küreselleşme ile savunulan planlama modelinin yerelleşmeyi öncelediği (2004e, s. 56) eleştiri konularından birisi olmuştur. Bu da toplum yararından ziyade özel sektörü gözetilen bir yaklaşım olarak değerlendirilmiştir (2004b, s. 53; 2004g). Buna karşın stratejik plan uygulaması sayesinde kanundaki belirsizliklerin giderilerek Sayıştay gibi kurumlar sayesinde mali denetimin sağlanacağı yönünde muhalefet içinden de destek geldiği ifade edilebilir (2003b, s. 91). Bakan Kürşad Tüzmen de;

...kuruluşların politika geliştirme, stratejik hedef ve ölçülebilir performans kriteri belirleme kapasitesini geliştirecek. Bu uygulama, ulusal ölçekte planlama anlayışımıza ve pratiğine önemli katkılarda bulunacak; bu şekilde, ulusal planlama hazırlıklarımız daha anlamlı ve fonksiyonel olacak ...plan, program ve bütçe ilişkisi daha sağlıklı bir temele oturacaktır (2003c, s. 107).

ifadesiyle tasarımı savunmuştur. Transfer sürecinde yer alan ve süreci idare eden aktörler dönemin hükümeti, yani seçilmiş yöneticilerdir. Kamu kurumları ise politikanın taşıyıcı uygulayıcıları olmuşlardır.

Günümüzde uygulamada çok parçalı bir kompozisyon görülmektedir. Çok parçalı olmasının sebeplerinden birisi, her kurumun kendi planını hazırlayarak, kendine münhasır nitelikleri sebebiyle süreci farklı yönetmesidir. Planlamanın eşgüdüksüz ve dağınık olmasına yol açan diğer önemli bir etken ise planlamaya yönelik denetimin yaptırım bakımından zayıf olmasıdır. Böylece kurumların bu planlamadaki özerkliği daha belirgin ve belirleyici hale gelmektedir. Dış denetim yetkisi Sayıştay’da olduğundan, kurumun raporları fikir edinmek için yararlı bilgiler içermektedir. Genel bütçeli kurumlara bakıldığında bu planların hazırlandığı, bakanlıkların bir kısmında bazı eksikliklerin tespit edildiği görülmektedir (Sayıştay, 2021c) çoğunda tatmin edici seviyede olduğu (Sayıştay, 2021a, s. 9; 2021b, s. 10) görülmektedir. Ancak bakanlıklar haricinde özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurullar, yerel yönetimler ve kalkınma ajanslarına gelindiğinde durum tersine dönmektedir. Örneğin Yüksek Öğrenim Kurumu’nun stratejik planında birçok eksiğin yanında bütçe ve performans arasında bir ilişki kurulmamış olduğu görülmektedir (Sayıştay, 2021d, s. 12-13). Oysa bu ilişki bu planın Türk kamu idaresine getirilmesindeki en önemli gerekçelerden birisidir. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Kamu İhale Kurumu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu gibi stratejik plan hazırlamayan, dolayısıyla bir planlama yapmayan birçok önemli kurum bulunmaktadır (Sayıştay, 2021e, s. 11; 2019a). Bunun yanında hazırlanmış olsa da bu planın iş akışını denetleyecek bir iç denetim mekanizmasının bulunmaması gibi önemli eksiklikler barındırabilmektedir (Sayıştay, 2021f). Yine İl Özel İdarelerinde planın ilk aşamaları olan iç denetim mekanizmalarının dahi uygulamaya konulmamış olduğu tespit edilmektedir. BDDK ve RTÜK’ün performans, kaynak ve hedef göstergeleri ve bazı resmî belgeler gibi birçok standardı karşılamadığı (Sayıştay, 2020a, s. 8-9; 2020b, s. 8) tespitleri yapılmıştır. SPK’nın stratejik planı güncel düzenleme açısından yerinde görülmele birlikte uygulamada bir bilgiye henüz ulaşamamıştır (Sermaye Piyasası Kurulu, 2020). Merkez Bankası gibi kritik bir kurumun 2018’e kadar stratejik plana dayalı performans hedef, gösterge, faaliyetler ve projeleri açıklanırken bu yıldan itibaren bunlar ayrı raporlarda yer alarak bütçe

stratejik plan çerçevesinde bütçe ile ilişkisinin takibi bırakılmıştır (Sayıştay, 2020c, s. 7-8). Oysa bu planın temel dayanağı idari faaliyetlerin bütçe ile ilişkilendirilmesi ve bununla sınırlandırılmasıdır. TMSF'nin stratejik planı ise oldukça özenli ve idari takvim içerisinde sürekli takibi yapılan ve riayet edilen bir plan olarak öne çıkarırken onda da kurum içi eğitim gibi bazı eksiklikler bulunmaktadır (Sayıştay, 2021g, s. 7). Sermaye ve yatırımların ülkeye getirilmesinde en önemli yenilikleri getireceği ileri sürülen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun en önemli enstrümanı stratejik plan, ülkenin bütün yatırımlarını koordine eden Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi'nce hazırlanmamıştır (Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi, 2023). Stratejik plan hazırlamada yardımcı olacak kurumlar olarak gösterilen kalkınma ajanlarının ise bir kısmı bu planları kendi bünyelerinde dahi hazırlamamakta, dışarıdan firmalardan hizmet alımı yoluyla gerçekleştirmektedir (Sayıştay, 2018, s. 110). Buna rağmen (belki de bu sebeple) birçoğunda sorumlu oldukları bölgelere dair bölge planlarıyla ilgisi olmayan stratejik planlar hazırlanmış ve uygulanabilirliği mümkün görülmemektedir (Sayıştay, 2018, s. 36).

Mali sektör ve kamu sektörünün düzenlenmesi doğrultusunda orta vadeli reform programlarını finanse etmek amacıyla Dünya Bankası ile 12 Temmuz 2001 tarihinde Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi Anlaşması imzalanmıştır. Proje finansmanına yönelik krediler olmayıp artık yapısal dönüşüm amacıyla verilmeye başlanmış olan “yapısal uyum kredisi” olarak tanımlanmaktadır. Bunu, zaman içinde diğer program amaçlı mali ve kamu sektörü uyum kredileri takip etmiştir.

*Türkiye’de stratejik planlamanın gündeme gelmesi PEIR (Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme) raporu ile olmuş, 2001 yılında imzalanan PFPSAL (Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi) anlaşması ile somut bir politika taahhüdü niteliği kazanmıştır. Söz konusu taahhüt kapsamında kamu kuruluşlarında politika oluşturma kapasitesinin artırılması ile politikaların orta vadeli ve somut hedeflere dayalı olarak belirlenebilmesi amacıyla, politikaların maliyetlendirilmesi boyutunu da içerecek ve bu çerçevede kamu kuruluşlarına yardımcı olacak bir stratejik planlama kılavuzunun o zamanki adı Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı olan Strateji ve Bütçe Başkanlığı sorumluluğunda hazırlanması kararlaştırılmıştır. Kılavuz 2003 yılında hazırlanarak kamu kuruluşlarının kullanımına sunulmuştur (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2004).*

Kamu kurumlarının stratejik plan çerçevesinde politikalarını ve faaliyetlerini gerçekleştirmeleri konusunda genel olarak toplumda bir muhalefet olduğu söylenemez. Akademik çalışmalarda eleştiriler genel olarak liberal politikaların terci-

hi bağlamında alt başlık olarak dile getirilse de bu eleştirilerin genelde göz ardı edilmesi söz konusudur. Buna karşı çıkan akademik çevre genelde ulusalcı olarak nitelenip Avrupa Birliği üyeliği dahil toptan Batı karşıtı olarak görülmekte ve bu sebeple de eleştiriler bu yönden değerlendirilmiştir. Çünkü hâkim düşünce devletin yaptığı harcamalar yüzünden ekonomik krizin yaşandığıdır. Bunu önleyecek çözümün de IMF, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği tarafından ısrarla önerilen kurumsal dönüşümlerde yattığı düşüncesi genel kabul görmüştür. Aynı dönemde yapılan dış yardımlar, doğrudan sermaye yatırımlarının ekonomide göreceli bir refah artışı sağlaması da bu politikaların onaylanma derecesini yükseltmiştir. Sadece bu politikaların sonuçları itibarıyla (özelleştirmelerin elle tutulur gözle görülür hale gelmesi gibi) somut örnekler üzerinden eleştiriler dile getirilmiştir. Kapatılana kadar ulusal planlamayı yürütmüş olan Devlet Planlama Teşkilatının lağvedilmesi örneğinde olduğu gibi (Uras, 2011). Stratejik Plan’ın kamu kurumlarınca hazırlanması ve buna uygun bir fonksiyonel yöntemin geliştirilmesi, uluslararası düzlemde genel kabul gören ve ülkelerin politikalarında yakınsamaya gittikleri bir sürecin Türkiye’ye yansımaları olarak tezahür etmiştir. Kamu kurumları için araçsal bir değişimin yanı sıra bizatihi bir kurumsal dönüşümün yaşandığı söylenebilir. Kurumlar içinde bu planın hazırlanması beklenmekteyken aynı zamanda bütün kurumlara bu konuda rehberlik edecek yeni bir kurumun ortaya çıktığı da görülmüştür. Planlamadan sorumlu DPT’nin 2011 yılında kapatılmış, 2018 yılında yönetim sisteminin değişmesi sebebiyle süreci yürütmek amacıyla Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuştur. Aradaki dönemde ise planlama görevini Kalkınma Bakanlığı yürütmüştür. Bu kurumların birbirinin devamı olduğunu söylemek görev tanımlarından organizasyon şemasına kadar birçok kritere bakıldığında pek mümkün değildir (Çelik, 2018). Şemsiye örgütün yanı sıra kurumların kendi bünyelerinde stratejik plan birimleri kurması gerekmiştir. Öncelikle bunlar geçici görevlendirme yoluyla yapılırken sonrasında kalıcı ve sürekli personelin istihdam edildiği birimler haline gelmiştir. Stratejik Planlama nihayetinde yerleşme, yönetime katılma, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi ilkelerle birlikte 2000’lerden itibaren gerçekleşen kamu yönetimi reformunun bir parçasını oluşturmaktadır (Çetin, 2010). Ancak kendisi bahsedilen ilkelerin hepsinin uygulanabilmesinin yolunu da gösteren ve kurumların çalışma prensiplerini şekillendiren bir model olması sebebiyle önemlidir.

Nihayetinde DPT tarafından taslağı Aralık 2001’de hazırlanan ve 2003 yılında son haline getirilerek yayınlanan Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu genel olarak ABD’de 1990’lardaki mali reformların temel belgelerinden biri olan GPRA’i esas aldığı söylenebilir. Hatta biraz incelendiğinde fazla bir değişiklik

yapılmadan aktarıldığını ifade etmek de mümkündür. Stratejik Plan hazırlanma aşamaları genel hatlarıyla şu şekilde olması öngörülmektedir;

- Durum analizi
- Misyon ve temel ilkeler
- Vizyon
- Stratejik amaçlar ve hedefler
- Faaliyetler ve projeler
- İzleme
- Değerlendirme ve performans ölçümü

Kamu yönetiminde yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluğun aktarılabilmesi için bakanlıkların çoğunda merkeze bağlı taşra teşkilatlarının kaldırılması öngörülmüş, bu hizmetlerin il özel idareleri ve belediyeler kanalıyla yürütülmesi amaçlanmıştır. Yatay örgüt yapısını tüm kuruluşlarda oluşturmak üzere idari kademelerin sayısının üçe indirilmesi öngörülmüştür. Denetim sistemi performans denetimi ve iç denetim odaklı olarak yeniden yapılandırılması tasarlanmıştır. Araştırma Planlama ve Koordinasyon birimleri kaldırılarak yerine kurulacak olan Strateji Geliştirme Kurulu ve Strateji Geliştirme Başkanlıklarının kurumların stratejik plan hazırlama işlevleri yerine getirmesi öngörülmüştür.

Mevcut durumda Türkiye’de stratejik planlar Cumhurbaşkanlığına bağlı Stratejik ve Bütçe Yönetimi Başkanlığı çatısı altında bir araya getirilmiştir ve kamuya açıktır. Bu anlamda şeffaflığa riayet edildiği ifade edilebilir. Beş başlık altında toplanan planları şu şekilde değerlendirmek mümkündür; merkezi idareler, devlet üniversiteleri, belediyeler, il özel idareleri ve kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023).

Daha önce farklı kurumlara göre farklı zamanlarda hazırlanmış olan mevzuat 22/01/2021 tarihli Resmi Gazete’de Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ismiyle bir başlık altında toplanmıştır (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021). Buna göre bakanlıklara bağlı kurumların hazırladığı planların kalkınma programlarına, uzun vadeli planlarına uygunluğunun sağlanması bakanların, cumhurbaşkanlığına bağlı kurumlarda ise cumhurbaşkanlığı plan ve stratejisine uygunluğunu sağlanması noktasında o kurum yöneticilerinin sorumluluğu bulunmaktadır. Son noktada hepsi cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

Stratejik planlamanın gerek özel sektör gerekse kamu sektöründe geliştirildiği merkezi ülkeler ABD ve Birleşik Krallık’tır. Birleşik Krallık’taki stratejik planlama politikası halen yürütülmektedir. Kamu hizmeti yürüten bütün kurumların genellikle üç veya dört yıllık planlar hazırlamakta ve planlarını kamuoyu ile paylaşmaktadır (UK Government, 2023). ABD’ye bakıldığında da aynı iradenin sürdürüldüğü açıktır. Kurumların yerelde (MRSC, 2023; Hintea, Profiruoi ve Ticlau, 2019) ve merkez idaresinde olduğu kadar Dışişleri Bakanlığı ile Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Ajansı örneğinde olduğu gibi ortak stratejik planlar da hazırladıkları örnekler hayata geçirilmektedir (US Department of State [USAID], 2022).

Türkiye’de usul ve esaslara yönelik çıkarılan yönetmelik doğrultusunda (DPT Müsteşarlığı, 2003) üniversitelerden başlayarak bakanlıklara doğru 2007 yılı sonundan 2009 yılı başına kadar ilk planların hazırlanmasını zorunlu kılmıştır. Bu yönetmelikte ifadeler muğlak bırakılmış daha çok kurumların gruplarına göre yayınlanacağı belirtilen rehberlere göre planların hazırlanması öngörülmüştür. Bugün ise 2019 yılında konuyla ilgili olarak yeniden çıkarılmış olan yönetmelik yürürlükte. İlk yönetmelikte muğlak olduğu düşünülen bazı noktalarda daha çok tanım kullanılarak netlik kazandırmak amaçlanmıştır. Parlamenter hükümet sistemi yerine cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiş olması da bu yeni yönetmeliğin çıkarılmasını gerekli kılmıştır. Bir başka önemli husus, önceki yönetmelikte planı hazırlamaktan muaf tutulan kurumların değişmiş olmasıdır. Daha önce Millî Savunma Bakanlığı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Millî İstihbarat Müsteşarlığı, Dışişleri Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı görev ve faaliyet alanları gerekçesiyle muaf tutulmaktaydı. Yeni düzenleme ile muafiyete sahip bu kurumlar Cumhurbaşkanlığı, Millî Güvenlik Genel Sekreterliği ve Millî İstihbarat Müsteşarlığı olarak sıralanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2018). Türkiye’de ilk dönemlerde bu planın hazırlanması oldukça üstünkörü geçilmiş, kurum içinden görevlendirmelerle bu sorumluluk yerine getirilmeye çalışılmıştır. Zamanla stratejik plan birimleri ve görevleri tanımlanarak daha uzmanlaşmış birimlerce hazırlanma çabası görülmektedir. Üstelik planın ara dönemlerde değerlendirilmesi sayesinde faaliyetlerin amaçlar uyumluluğu konusu kısmen de olsa gündemde kalmaktadır (Coşkun ve Pank Yıldırım, 2018). Ancak yine de kurumların daha önce hazırladıkları belgeleri kendilerine birebir uyarlayarak bu görevi bürokratik bir evrak işi olarak görme eğilimi devam etmektedir. Üstelik bu stratejik plan birimlerindeki kamu görevlileri kurum içinde planlardan kimsenin haberinin olmaması, bahsedilen değerleri paylaşmaması ve sahiplenilmemesi gibi sorunlardan bahsetmektedir. Her kurumun da stratejik plan hazırlanması ve riayet edilmesi konusunda birbirinden farklı çok çeşitli sorunları bulunmaktadır. Bu



kısım ayrıca çok daha detaylı bir ampirik çalışmayı gerektirdiğinden daha detaylı bir değerlendirme uygun olmayacaktır. Ancak politikanın uygulanmaya başladığı tarihte 2.175.996 olan devlet memuru sayısının 2023'e gelindiğinde 5.098.693'e çıktığı görülmektedir (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023b). Üstelik genel bütçenin içindeki personel ödemeleri de 54% gibi yüksek bir paya sahiptir (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023a, s. 27). Kurumların Sayıştay raporları ile birlikte değerlendirildiğinde stratejik plan uygulaması özelinde politika transferinde bahsedilen amaçların pek nihayete ulaştığı söylenemez.

## 4. SONUÇ

Çalışmadaki veriler ışığında dikkat çekilmek istenen önemli bir husus şudur ki; araştırmacının nereden baktığı çalışmanın görüntüsünü değiştirmektedir. Aynı şekilde iki farklı araştırmacının aynı manzarada farklı noktalara odaklanması da yorumunu ve çalışmanın yöntemini etkileyecektir. Aynı konunun farklı noktalardan ele alınması da çalışmayı farklı sonuçlara ulaştırmaktadır.

Genel haliyle neoliberal politikaların hayata geçirilmesi kapsamındaki enstrümanlardan birisi olduğunu düşünürsek kamu kurumlarında stratejik plan uygulaması yakınsamayı sağlayan adımlardan biri olarak değerlendirilebilir. Türkiye gibi merkezi yönetimi güçlü, yukarıdan aşağıya yönelik karar alma mekanizmaları olan ülkelerde yayılma yerine politika transferi analizinin tercih edilmesi daha yerindedir. Politikanın kendisi yerine kurumlar üzerinden bir araştırma amaçlandığında da politika transferi literatürü sürecin arka planına da odaklanması sebebiyle verimli olmaktadır. Çalışmada bunu yaparken genel çerçeveyi de göz ardı etmeden uluslararası koşulları ve etkenleri gözetmeye gayret edilmiştir. Sayılan gerekçelerle sonuç olarak Türkiye'deki deneyimi politika transferi literatürü ile açıklamanın daha uygun olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Analiz sonucunda varılan kanaat ise stratejik planın kendisi Türkiye özelinde başka bir amaca ulaşmak maksadıyla teknik bir işlem den öte anlam taşımadığıdır. Zira, kurumların çoğunun hem hazırlık aşamasında hem uygulamada eksiklikleri olduğu söylenebilir. Mükellef tutulan kurumların hepsinin aynı başlıklar halinde plan hazırlıyor olması bu kurumların çalışma prensiplerinin benzeştiği ve homojenleştiği anlamı taşımamaktadır. Kurumlar arasında uygulamada oldukça değişkenlikler tespit edilmektedir. Yani eşbiçimlilik durumundan da söz edemeyiz.

Yüzeysel bir transferin yapıldığı eleştirisinin nedenlerine bakmak gerekirse; uygulama yönünden, Türk kamu yönetiminin merkezi planlama geleneğinden uzaklaşarak daha girdi odaklı olan bütçe mantığıyla hareket etmesi, dahası bütçenin

ve personel gibi kaynakların belirlenip hizmetlerin de buna göre yürütülmesinin bazı eksiklikleri bulunmaktadır. Sonuç odaklı ve hizmet-fayda analizi yapılamamaktadır. Stratejik planın da bütçeye odaklanması bu eğilimi güçlendirme tehlikesi taşımaktadır.

Stratejik planlamanın Türkiye’de kamu yönetimine eklenmesi süreci gündeme alınmasından, yasalaşma ve uygulama noktasına kadar yukarıdan aşağıya bir doğrultuda gerçekleşmiş gözükmektedir. İçsel faktör olarak AKP’nin gönüllü ve istekli tutumuyla Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası örgütlerin dışsal baskısı, 2001 ekonomik krizinin de tetikleyici bir faktör olarak işlev görmesiyle uyumlu bir politika yapım sürecini ortaya çıkarmıştır. Dikkat edilmesi gereken nokta, gönüllülük politikanın kendisiyle ilgili olmayıp, politika transferi ile ulaşılabilecek olan ekonomik yardımlara ulaşmaya yöneliktir. Hem IMF hem Avrupa Birliği’nin ekonomik yardımlar için koşul olarak öne sürdüğü stratejik planlamanın transferi, politika transferi literatüründe koşullu transfer kategorisine uygun düşmektedir.

Bu planlama politikasının Türkiye’de geçirdiği sürece bakıldığında bunu tek bir teorik yaklaşımla açıklamak mümkün olmasa da birkaç bakış açısının bu konuda daha öne çıktığı belirtilebilir. Öncelikle dünyada yaşanan bir krizler dönemi söz konusudur, bu dönemde problemin kaynağında devletin ekonomideki rolünün olduğu tespiti yapılmıştır. Bu tespit aslında daha önceleri zaten var olan bir teorinin önermesidir ve zaman içinde uykuda olan bu önerme yeniden gündeme getirilerek çözümün kurgulanmasında çerçeve görevi görmüştür.

Klasik kurumsalcı yaklaşıma uygun olarak politika üretici kurumların önemi stratejik planlamanın hayata geçirilmesinde ortaya çıkmaktadır. Yukarıdan aşağıya ve hükümetlerin uluslararası örgütlerle görüşmeleri neticesinde yol haritası belirlenen politika yapımı uygulama aşamasına değin aynı doğrultuda ilerlemiştir. Bununla ilgili toplumsal bir beklentinin veya farkındalığın olmadığını söyleyebiliriz. Üstelik yine hükümetin veya kamu kurumlarının tabandan özel aktörlerin düşünceleri ve önerilerinin alındığı da görülmektedir. Planın uygulamaya konulması süreci artırımcı (incrementalist) biçimde yürütülmüş, Birleşik Krallıkta olduğu gibi bütün bir kamu bürokrasisi radikal bir değişime sokularak gerçekleşmemiştir. Uzun yıllar içinde mevzuatı hazırlanıp, değişerek uygulamaya konulmuştur. Bu süre içinde de kurumların kendi içlerinde yeni birimlerin kurulması (ya da kurulmaması) da zamana yayılarak gerçekleşmiş ve kurumlar kendi yapılarını bozmadan eklenmeler yoluyla bu planlamayı gerçekleştirme yoluna gitmişlerdir. Planlamadan sorumlu olan DPT zaman içinde kurumsal yapısı değiştirilip işlevleri azaltılmış, nihayetinde de kapatılmıştır. Bunun yerine de aslında aynı işlevi görmeyen farklı bir kurum oluşturulmuştur. Ancak zaten bu kurumun da aynı işlevi görmesi bek-

lenmemektedir. Çünkü artık yapılması gereken planlama modeli değişmiş olduğu için bunu farklı bir şekilde organize edilmiş kurum yoluyla yürütmek gereksinimi doğmuş, böylece yeni anlayış yeni kadrolarla yaygınlaştırılma yoluna gidilmiştir.

Türkiye’de politika transferini yapacak olan uzmanların uluslararası aktörlerle yaptıkları görüşmelerde, transferin nasıl yapılacağı konusunda kısıtlı bir öğrenme süreci ve bilgi transferi gerçekleştiğinden bu sürecin transfere karar verme aşamasında bir etkisi görülmemiştir. Transfere karar verme aşamasına bir etkisi görülmemektedir. Bunun yanında uluslararası örgütlerin talepleri doğrultusunda politika transferi doğrudan mevzuatın kopyalanması söz konusudur. Stratejik planlamanın asıl önermesi kamu personelinin çok sayıda olması sebebiyle hantal ve tekdüze bir yönetim mantığı ile yönetilemeyeceğidir. Ancak stratejik planın kurumlar tarafından nasıl hazırlandığı incelendiğinde az önce bahsedilen rasyonelliğin terk edildiği görülmektedir. Çünkü genel eğilim bu planların da politikanın kendisi gibi kopyala yapıştır şeklinde hazırlandığıdır. Yine de bu planları hazırlayan birimler zaman içinde öğrenerek daha profesyonel ve planlama mantığına uygun bir çalışma yöntemi geliştirmeye başlamışlardır.

Yönetişim ilkelerinin her alanda kullanıldığı bir dönemde bu planlamanın da yaygınlaşması ve birçok ülkede uygulama sahası bulması rastlantı olmaktan uzaktır. İlişkilendirilen ilkeler bakımından neredeyse aynı unsurları ihtiva etmesi bu kazanıyı güçlendirmektedir. Dolayısıyla stratejik planı yönetim modeli çerçevesinde ele almaya kalktığımızda daha idari bir yönetimden bahsedilebilir. Planlamaya dışsal aktörlerin de katılımının öngörülmesine karşın bunu kurumların inisiyatifine bırakması yine idari merkezli bir bakış açısının bulunduğunu göstermektedir. Yani planın kendi içinde bahsedilen katılımcılığın ve yerelliğin bu planın gündeme alınması, kanunlaştırılması ve uygulamaya konulması safhalarında uygulandığı görülmemiştir. Başarılı olup olmadığına bakılacak olursa stratejik planlamanın bazı önemli kurumlar tarafından hazırlanmadığı görülmekle birlikte çoğu kuruma sırayet ettiği açıktır. Yine de uygulamanın başlangıcından bu yana on beş yıldan fazla bir zaman geçmesine karşın birçoğunda temel eksiklikler bulunmaktadır. Stratejik planın hazırlanmasının ötesinde kurumlar tarafından içselleştirilerek kurumsallaşmış kurumsallaşmadığını tespit etmek, derinlemesine bir değerlendirme yapmak bu çalışmanın sınırlarını ve kapsamını aşmaktadır. Ancak bu konuda planlamanın kendi içinde yer alan değerlendirme aşamasının planlamayı gerçekleştiren politikanın kendisi için yapılmamış olması da dikkat çekicidir. Transferin başarılı olup olmadığı sorusunun cevabına baktığımızda planın hazırlanması kısmında teknik anlamda bir başarının söz konusu olduğu söylenebilir. Ancak planlama anlayışının kendisi (en azından bahsedildiği haliyle) transfer edilmemiştir. Stratejik planlama-

nın bütçe odaklı olması ve üzerine inşa edildiği piyasacı yaklaşım çalışmanın eleştirel yaklaştığı bir durumdur. Buna karşın devleti küçülterek tasarruf sağlamak ve kurumların verimliliğinin artırılması argümanı olumlu görülse de transfer sürecinin başlangıcında 2,9 milyon olan kamu personeli sayısı çok geniş kapsamda özelleştirmelere rağmen 2023 yılında 5,5 milyona ulaşmıştır. Yani kamusal hizmetler piyasalaşmış ancak devlet küçülmemiştir. Üstelik bu planın da içinde dahil olduğu Türkiye’nin AB üyeliği amacı gerçekleştirilememiştir. Kurumların daha etkin ve verimli bir bütçe kullanımına geçmiş olduğunu ifade etmek zordur. IMF ile görüşmelerde talep edilen krediler ise alınmıştır. Planın kendisinin hazırlanma amacı olarak sayılan ilkelerin sağlanması noktasında ise ciddi sorunlar bulunmaktadır.

Kurumlara kendi çalışmalarını belirli ilkeler çerçevesinde (şeffaf, öngörülebilir, hesap verebilir, katılımcı olması gibi) ve bütçe merkezli bir faaliyet planlaması dayatılmıştır. Olumlu sayılabilecek en gözle görülür sonuçlardan biri bütçeye uyma çabasıdır. Bu haliyle politika transferinde çoğunlukla dışsal etkenlerden kaynaklı bir koşulluluk ve zorlama söz konusuysen, uygulama noktasındaki yüzeysellik ve bütüncül yeni bir paradigmanın parçası olarak değerlendirilmemesi, sınırlı transferin gerçekleşmiş olduğunu ortaya sermektedir. Yine de güncel toplumların sosyo-ekonomik ve politik yapıları kompleks niteliği sebebiyle birçok farklı faktörün etkisiyle gelişmektedir. Bu plan ile kurumlardan beklenen desantralize, esnek, yerele duyarlı bir çalışma prensibi gerçekleşmemiştir. Ancak bu amaçla yapılan uygulamalar neticesinde merkezi planlama geleneği zarar görmüş ve birbiriyle uyum sağlayamayan atomize planlar havuzu oluşmuştur. Dolayısıyla bir politikanın aktarılmasının koşulları, nedenleri, aktörleri ve süreci bağlamında farklı mekân, zaman ve organizasyonlar yönünden değişkenlik gösterdiği çok açıktır. Süreç içinde bunlardan biri ya da birkaçı öne çıkabilirken diğerleri farklı mekân veya zaman sabiti içinde öne çıkabilir. Bu sebeplerle politik karar alma süreçleri gibi aktarımında da lineer bir determinist analizden ziyade daha çok katmanlı değerlendirmelere ihtiyaç duyulmaktadır. Belki belirli bir analiz yönetimi sınırları içinde kalmak yerine politika yayılması ve politika transferi literatürünün daha ortaklaştığı bir yöntemin geliştirilmesi daha bütüncül bir bakış açısı kazandırabilir. Çalışmadaki örneğe gelirsek kamu yönetimini oldukça etkileyen stratejik planlamaya yönelik politika transferi sürecinden etkilenen kamu kurumlarında ve politika yapıcılarının dahil edildiği ampirik çalışmaların artması, Türkiye’deki sürecin anlaşılmasına daha fazla katkı sağlayacaktır.

## EXTENDED ABSTRACT

**Research Problem:** Turkey experienced a noted transformation on public management in early 2000s. After striking a devastating economic crisis economy policy had begun to be reregulated according to new neoliberal approach. The principles of this new approach was fabricated in international institutions accompanied by academic ground. Accountability, transparency, localization, participation, effective and efficient use of resources are some main of them. Anglo-saxon approach intends changing the state and the society was promising peoples more democracy and prosperity. So, Turkey should have embrace these principles to change the state and society by reorganising her public management. By so, strategic planning and of which main instrument was strategic plan was legislated by “Public Financial Management and Control Law”. Even though strategic plan could be envisioned and defined only as a bureaucratic paper work in Turkey, it has more potential of impact to convert the state than predicted. In this regard, this study intends to analyse in which circumstances the process of policy of implementing strategic plan in public management occurred in Turkey as well as in the world. Furthermore, it aims to shed light upon which analyse method among policy transfer, diffusion and isomorphism could be more accurate to use for his process. And finally, the study tries to determine whether the strategic planning has been accomplished as it was envisaged according to that analyse approach(s).

**Research Question/s:** How strategic plan has been pervasive on public management in the world and Turkey aswell? Has this process been achieved as the same worldwide and in Turkey? Which analyse method should be used for these processes? What is the conclusion of implementing this policy?

**Literature Review:** The legislations related to implementing strategic plan in different countries in the world as well as in Turkey. The parliament minutes to shed light upon the discussions during the legislation process. Media news about the topic. Audit reports of controller institutions for the situation of implementing the strategic plans in administrative institutions. Relevant books and articles about the strategic planning model.

**Methodology:** Comparative historical research and literature review are the grounded methods of this study. Primary resources as institution reports, publications, parliament minutes, legislations and secondary resources like articles and books are utilized for literature scanning and historical research.

**Result and Conclusion:** Strategic planning in public administration is an instrument of a wider neoliberal economy-politics perspective. Strategic planning, spreaded over the world in different aspects by Anglo-saxon central countries and international instutions they influence, it might be better if analysed by diffusion model; because of it is a long-term process. But in Turkey strategic planning is suitable to analyse with policy transfer model since we could evaluate as a singular policy in a particular country. Diffusion or policy transfer is a complex process and differentiates in every country due to thier own dynamics as it has occured differently in institutions in Turkey. The reasons presented for implementing strategic plans in public administration seems unlikely to be the real motivation of the policy transfer. This is why there is no compatibility between the aims and the results.

---

**Etik Beyanı:** Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

**Yazar Katkıları:** Basri YALIN, çalışmanın tamamında tek başına katkı sunmuştur.

**Çıkar Beyanı:** Yazarlar ya da herhangi bir kurum/ kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.

**Ethics Statement:** The authors declare that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, the Journal of Public Administration and Policy has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.

**Author Contributions:** Basri YALIN has contributed to all parts and stages of the study.

**Conflict of Interest:** There is no conflict of interest among the authors and/or any institution.

## KAYNAKÇA

- Alper, E. C. (2001). The Turkish Liquidity Crisis of 2000: What Went Wrong.... *Forthcoming: Russian and East European Finance and Trade*, 37(6), 51-71.
- Andrews, R., Boyne, G. A. ve Walker, R. M. (2006). Strategy Content and Organizational Performance: An Empirical Analysis. *Public Administration Review*, 66(1), 52-63.
- Australian Public Service. (1984). Public Service Reform Act. Online: Australian Public Service.
- Blair, T. (1999). *Modernising Government*, London: Cabinet Office.
- Bryson, J. M. ve Roering, W. D. (1988). Initiation of Strategic Planning by Governments. *American Society for Public Administration* 48(6), 995-1004.
- Carroll, P. (2012). Policy Transfer Over Time; A Case of Growing Complexity. *International Journal of Public Administration*, 35(10), 658-666.
- Council of the OECD. (1995). *Recommendation of the Council of OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development.
- Coşkun, B. ve Pank Yıldırım, Ç. (2018). Türkiye’de Stratejik Planlama: Son Dönem Gelişmelerin İncelenmesi. *Stratejik Public Management Journal* 4(8), 1-18.
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2021). Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik . Ankara: Resmi Gazete.
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2023a). *2023 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu*. Ankara: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2023b). *Kamu İstihdam Verileri 2023*. Ankara: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2023c). *Kamuda Stratejik Yönetim*. Erişim adresi: <http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/g/mi/kurum/Merkezi+Idareler>
- Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi. (2023). *Yatırım Ofisi Arama Sonuçları*. Erişim adresi: <https://www.invest.gov.tr/tr/sayfalar/search.aspx?&k=stratejik%20plan#k=stratejik%20plan#s=11#l=1055>

- Çelik, Ö. A. (2018). *GazeteDuvar*. Erişim adresi: <https://www.gazeteduvar.com.tr/yazarlar/2018/10/12/dpt-uzmani-turkiye-ekonomisi-artik-plansiz-ongorulemez-bir-ekonomidir>
- Çetin, S. (2010). Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi; Aksayan ve İşleyen Yönler. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(3), 23-38.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2000a). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2000b). *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2003). *Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. (2003). *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*. Ankara: DPT.
- DiMaggio, P. J. ve Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organisational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Dolowitz, D. P. ve DiMarsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44, 343-357.
- Dolowitz, D. P. ve Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5-24.
- DPT. (2006). *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu 2. sürüm*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Drucker, P. F. (1995). *Gelecek İçin Yönetim, 1990’lar ve Sonrası* (3. Baskı b.). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Drucker, P. F. (2000). *21. Yüzyıl İçin Yönetim Tartışmaları* (2. Baskı b.). İstanbul: Epsilon Yayıncılık.
- Erkan, V. (2008). *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama, Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu.
- Evans, M. (Ed.). (2017). *Policy Transfer in Global Perspective*. New York: Routledge.



- Güler, B. A. (2003). İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon. *Özel Sayı, Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler* (59), 1-34.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hax, A. C. ve Majluf, N. S. (1984). *Strategic Management*. New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Hintea, C. E., Profiruoi, M. C. ve Ticlau, T. C. (2019). *Strategic Planning in Local Communities*. New York: Palgrave MacMillan.
- Hürriyet. (2002). *Erdoğan Acil eylem Planını Açıkladı*. Erişim adresi: <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/erdogan-acil-eylem-planini-acikladi-110017>
- Hürriyet. (2005). *Devlete Tek Bilanço*. Erişim adresi: [https://bigpara.hurriyet.com.tr/haberler/genel-haberler/devlete-tek-bilanco\\_ID523891/](https://bigpara.hurriyet.com.tr/haberler/genel-haberler/devlete-tek-bilanco_ID523891/)
- Hürriyet. (2002). *Yeni bütçe 15 ilkelik*. Erişim adresi: [https://bigpara.hurriyet.com.tr/haberler/genel-haberler/yeni-butce-15-ilkelik\\_ID424486/](https://bigpara.hurriyet.com.tr/haberler/genel-haberler/yeni-butce-15-ilkelik_ID424486/)
- IMF. (2003). *Transcript of a Press Briefing by Thomas C. Dawson, Director, External Relations Department, IMF*. Erişim adresi: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/tr030213>
- James, O. ve Lodge, M. (2003). Limitations of "Policy Transfer" and "Lesson Drawing" for Public Policy Research. *Political Studies Review* 1, 179-193.
- Jauch, L. R. ve Glueck, W. F. (1988). *Business Policy and Strategic Management*. Singapore: McGraw-Hill Book Co.
- Jauch, C. E., Profiruoi, M. C. ve Ticlau, T. C. (2019). *Strategic Planning in Local Communities*. New York: Palgrave MacMillan
- Jenkins, K., Caines, K. ve Jackson, A. (1988). *Improving Management in Government, The Next Steps*. London: The Efficiency Unit.
- Kalkınma Bakanlığı. (2018, Şubat 26). *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*. Ankara: Resmi Gazete 30344.
- King, W. R. ve Cleland, D. I. (1978). *Strategic Planning and Policy*. New York: Van Nostrand Reinhold Company.
- Knill, C. (2007). Cross-national policy convergence; concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy*, 12(5), 764-774.
- Knill, C. ve Tosun, J. (2012). *Public Policy, A New Introduction*. Crippenham and Eastbourne: Palgrave MacMillan.

- Kutlay, M. (2001). *Derviş’in 2001 Bilançosu*. Erişim adresi: <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/dervisin-2001-bilancosu-45594>
- Kutluk, E. (2019). Türkiye’de DPT Özelinde Planlamanın Gelişimi ve Stratejik Planlama. *OECD Studies Conference on Political Sciences & Economy* (s. 26-41). Ankara: oecd-studies.
- Marsh, D. ve Sharman, J. (2008). Policy Diffusion and Policy Trsanfer. *Policy Studies* 30(3), 269-288.
- Mason, R. O. (1969). A Dialectical Approach to Strategic Planning . *Management Science*, 15(8), 403-414.
- Milliyet. (2003a). *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası çıktı...* Erişim adresi: <https://www.milliyet.com.tr/gundem/kamu-mali-yonetimi-ve-kontrol-yasasi-cikti-iste-ayrintilar-5131486>
- Milliyet. (2003b). *Mali devrim yasası geldi*. Erişim adresi: <https://www.milliyet.com.tr/ekonomi/mali-devrim-yasasi-geldi-5134218>
- Mossberger, K. ve Wolman, H. (2003). Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations. *Public Administration Review*, 63(4), 428-440.
- MRSC. (2023). *MRSC Empowering Local Governments*. Erişim adresi: <https://mrsc.org/explore-topics/governance/community-strategic-planning-and-visioning/strategic-planning>
- Newmark, A. J. (2002). An Integrated Approach to Policy Transfer and Diffusion. *Review of Policy Research* 19:(1).
- Övgün, B. (2023). *Türkiye’de Planlama; Sektörel Gelişmeden Kalkınmaya, Kalkınmadan Stratejiye*. Erişim adresi: <http://www.msydergi.com/uploads/dergi/89.pdf>
- Panchamia, N. ve Thomas, P. (2002). *The Next Steps Initiative*. London: Institute for Government.
- Radaelli, C. M. (2000). Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13(1), 25-43.
- Ravensay, J. V. ve Hamlin, R. E. (2015). Strategic Planning in US Municipalities. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 55-70.
- Resmi Gazete. (2003, 12 24). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. *Resmi Gazete*, s. 25326 Sayılı Tertip 5(42).

- Resmi Gazete. (2004, 07 23). 5216 Numaralı Büyükşehir Belediye Kanunu. *Resmi Gazete* 25531 sayılı, 5(43).
- Rogers, E. M., Arvind, S. ve Quinlan, M. M. (2009). Diffusion of Innovations. D. W. Stacks ve M. B. Salwen (Dü) içinde, *An Integrated Approach to Communication Theory and Research* (s. 418-434). New York: Routledge.
- Rose, R. (1991). What is Lesson Drawing? *Journal of Public Policy* 11(1), 3-30.
- Sayıştay. (2018). *2018 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu*. Ankara: Sayıştay .
- Sayıştay. (2019a). *Kamu İhale Kurumu 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara: Sayıştay.
- Sayıştay. (2020a). *Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu 2020 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara: Sayıştay.
- Sayıştay. (2020b). *Radio ve Televizyon Üst Kurulu 2020 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara: Sayıştay.
- Sayıştay. (2020c). *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası 2020 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara: Sayıştay.
- Sayıştay. (2021a). *Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara: Sayıştay.
- Sayıştay. (2021b). *Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara: Sayıştay.
- Sayıştay. (2021c). *Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara: Sayıştay.
- Sayıştay. (2021d). *Yükseköğretim Kurulu 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara: Sayıştay.
- Sayıştay. (2021e). *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara: Sayıştay.
- Sayıştay. (2021f). *Bandırma Onyedil Eylül Üniversitesi 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara: Sayıştay.
- Sayıştay. (2021g). *Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu* . Ankara: Sayıştay.
- Sharifi, S. ve Bovaird, T. (1995). The financial management initiative in the u.k. public sector: the symbolic role of performance reporting. *International Journal of Public Administration* 18(23), 467-490.

- Shipan, C. J. ve Volden, C. (2008). The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science* 52(4), 840-857.
- Simmons, B. A., Dobbin, F. ve Garrett, G. (2006). Introduction: The International Diffusion of Liberalism. *International Organization* 60(4), 781-810.
- Simmons, B. A., Dobbin, F. ve Garrett, G. (2008). *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Strategic Policy Making Team Cabinet Office. (1999). *Professional Policy Making for the Twenty First Century*. London: UK Cabinet Office.
- Streib, G. ve Poister, T. H. (1990). Strategic Planning in U.S. Cities: Patterns of Use, Perception of Effectiveness, and an Assessment of Strategic Capacity. *The American Review of Public Administration* 20(1), 1-59.
- Şen, H. (2015, September). Strategic Planning in the Public Sector, The Case of the Turkish Ministry of Interior . *Thesis submitted to the University of Nottingham for the degree of Doctor of Philosophy*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2000a, 06 25). 21. Dönem 2. Yasama Yılı 118. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2000b, 06 26). 21. Dönem 2. Yasama Yılı 119. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2000c, 12 12). 21. Dönem 3. Yasama Yılı 29. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2003a, 12 17). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 29. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2003b, 12 18). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 30. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2003c, 12 19). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 31. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2003d, 12 23). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 35. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2003e, 12 24). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 36. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2004a, 02 18). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 54. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.

- TBMM Tutanak Dergisi. (2004b, 02 24). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 56. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2004c, 02 25). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 57. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2004d, 02 26). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 58. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2004e, 02 27). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 59. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2004f, 02 28). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 60. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2004g, 05 05). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 84. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2004h, 06 23). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 105. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2004i, 07 01). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 109. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2004j, 07 06). 22. Dönem 2. Yasama Yılı 110. Birleşim. *TBMM Tutanak Dergisi*.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2004). *Kamuda Stratejik Yönetim*. Erişim adresi: <http://www.sp.gov.tr/tr/html/16/Hakkimizda/>
- TC Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi . (2023). *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*. Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf>
- The World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington D.C.: The World Bank.
- The World Bank. (2022). *Helping Countries Adapt to a Changing World, Annual Report 2022*. Washington DC: The World Bank.
- Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Başkanlığı. (2009). *2009-06-25 AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün Kapatılması DPT'de Şok Etkisi Yarattı*. Erişim adresi: <https://www.ab.gov.tr/p.php?e=43579>
- Türkiye'de Stratejik Planlamanın Kuruluş Süreci, Üzerinden Planlamada Dönüşümün Çözümlemesi. (2016). *Mülkiye Dergisi*, 5(42).

- UK Government. (2023). *www.gov.uk*. Erişim adresi: <https://www.gov.uk/search/all?keywords=strategic+planning&order=relevance&page=2>
- Uras, G. (2011). DPT “kendi gitti, adı kaldı yadigar”. Erişim adresi: <https://www.milliyet.com.tr/yazarlar/gungor-uras/dpt-kendi-gitti-adi-kaldi-yadig-r-1400711>
- US Department of State; USAID. (2022). *Joint Strategic Plan, FY 2022- 2026*. Washington: US Department of State.
- US The Administration, Office of Management and Budget. (2022a). *Government Performance Result Act of 1993*. Erişim adresi: <https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m#h2>
- US The Administration, Office of Management and Budget. (2022b). *Government Performance Results Act of 1993, Section b* . Erişim adresi: <https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m#h3>
- Wheelen, T. L. ve Hunger, D. (1991). *Strategic Management and Business Policy*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Yılmaz, O. (2006). Stratejik Planlama ve Kamusal Örgütlerde Esneklik Arayışları. N. Fa- lay, M. Şahin, ve A. Kesik (Dü) içinde, *Kamu Maliyesine Yeni Bakış* (s. 143-158). Ankara: Seçkin Yayıncılık.