

Çok Yıllı Ve Performans Esaslı Program Bütçeleme Yaklaşımı Çerçevesinde Stratejik Planlamanın Önemi

Saime Sunay GÜNAL*

Öz

Kamu idarelerinde; kaynakların etkin kullanılması, kaynak ve amaç ilişkisinin kurulması, makro ekonomik dengenin, mali disiplinin, hesap verme sorumluluğunun ve mali saydamlığın sağlanması amacıyla 2006 yılından itibaren çok yıllık ve performans esaslı bütçe yapılmaya başlanmıştır. 2020 yılından itibaren de performans esaslı program bütçe sistemi yaklaşımı benimsenmiştir. Çok yıllık performans esaslı program bütçenin en önemli unsurlarından biri stratejik planlamadır. Stratejik planlama, kamu idarelerinin her kademesi için amaç ve hedeflerin belirlenmesini ve bu hedeflere ulaşılmasında koordinasyon ve uyumu gerektirmektedir. Stratejik plan sınırlı kaynağın alternatif tercihler arasında dağılımında bütçe hazırlama sürecine önemli bir destek sağlarken, bütçeleme işlemi de kaynaklar hakkında bilgi sağlayarak planlamaya önemli bir kaynak olmaktadır. Uygulamada süreçler arasındaki kopukluğun giderilmesi, stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporlarına ilişkin mevzuatın bütüncül bir yaklaşımla ele alınması, uygulama sonuçlarının etkin bir biçimde izlenmesi halinde stratejik plan ve bütçenin uygulama ve birbirlerini yönlendirme düzeyinin artırılması sağlanabilecektir. Bu çalışmada; kamu bütçe sürecinin tarihsel gelişimi, çok yıllık performans esaslı bütçe süreci bileşenleri ve kavramları ile bütçe ve plan ilişkisinde önemli görülen kalkınma planları ve Orta Vadeli Programa (OVP) ilişkin bilgi verilmektedir. Ayrıca, stratejik planlamanın kavramsal çerçevesi

* İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Bölümü Doktora öğrencisi,
sunaygunal@hotmail.com, Tel: 5063330708, Orcid: 0000-0003-1164-1738.

Giriş

Stratejik plan ve bütçe farklı anlamları olsa da uygulamada iç içe olan kavramlardır. Bütçe ile kaynakların planlanmış şekilde kullanılmasına imkan sağlanmaktadır. Kamuda bütçe yapılmasındaki temel amaç; kamu kesimine ayrılan kaynakların hangi hizmetlere, hangi ölçüde dağıtılacağına ait kararları yansıtan bir plan oluşturulması, kamu harcamalarını etkinlik açısından karşılaştırmaya olanak verecek bir sistemin meydana getirilmesi, kamu yönetiminin başarısının ölçülmesi ve yürütme organına gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılması için yetki verilmesi ve bu yetkinin denetlenmesidir (Candan, 2006:110).

Bütçenin ilk uygulamaya başlandığı yıllardan itibaren genel olarak, gelir ve gider tahminlerini gösteren belge olduğu bilinmektedir. Cumhuriyetin ilanından sonra kabul edilen 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yayımlandığı 24.12.2003 tarihine kadar yürürlükte kalmıştır. 1050 sayılı Kanun'un yürürlükte kaldığı süre içerisinde “klasik bütçe” ve “program esaslı bütçe” olmak üzere iki farklı bütçe sistemi geçerli olmuştur. 5018 sayılı Kanun ile öncekilerden farklı olarak çok yıllık ve “performans esaslı bütçe” anlayışı benimsenmiştir. Bunun yanı sıra Temmuz 2019'da yayımlanan kamu politika belgelerinden Onbirinci Kalkınma Planı'nda önümüzdeki yıllarda “program bütçe” sistemine geçileceği belirtilmiş ve 16 Ekim 2020 yılında 5018 Sayılı Kanun'da yapılan düzenlemeyle “performans esaslı program bütçe” başlığıyla performans esaslı bütçelemeye yeni bir boyut getirilmiş, 10 Eylül 2021 tarihinde yayımlanan 2022-2024 dönemi bütçe çağrısı ekindeki belgede “...Performans esaslı program bütçe reformunun hayata geçirilmesine karar verilmiştir...” ifadesine yer verilmiştir.

Bu çalışma kamu yönetiminde çok yıllık performans esaslı bütçe sürecinde stratejik planın kapsamı ve zorluklarının yanı sıra stratejik plan uygulamasının önemini vurgulamayı, plan sürecinde sistemin aksayan yönlerini tespit etmeyi, çözüm önerilerinde bulunmayı hedeflemiştir. Bu çalışmanın kapsamı; bütçe sürecinin tarihsel gelişimi, bütçe süreci ve kavramları bağlamında bütçe ile stratejik plan arasındaki ilişki ile sınırlıdır. Bu çalışmada önce, çok yıllık performans esaslı bütçe süreci, bileşenleri ve kavramları ele alınmaktadır. Bütçe ve plan ilişkisinde önemli görülen kalkınma planları ve Orta Vadeli Programa (OVP) ilişkin bilgi verilmektedir. Daha sonra da stratejik planın Türk kamu yönetimindeki kapsamı ve zorlukları hakkında bilgi verilerek stratejik planın önemi vurgulanmakta ve son olarak genel bir değerlendirme yapılmaktadır.

Çok Yıllı Ve Performans Esaslı Program Bütçe

Kamu bütçesi kavramı düzenleyici ve denetleyici kurumlar dahil merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerini, mahalli idareleri, sosyal güvenlik kurumlarını ve ticari faaliyette bulunan diğer kamu kuruluşlarını kapsamaktadır. Genel olarak kamu otoritesinin her türlü geliri toplaması ve gideri yapması ile birlikte ortaya çıktığı kabul edilen bütçe kavramı, bütçenin belirli bir süre için hazırlanmasını gündeme getirmiştir. Bütçe kavramı, ortaya çıktığı dönemde “para çantası” veya “kamu cüzdanı” karşılığı olarak kullanılmış, bütçe uygulamalarının gelişmesiyle giderek siyasi ve hukuki bir

nitelik kazanmış, çağdaş bütçecilik anlayışıyla da ekonomik bir nitelik kazanmıştır (Coşkun, 2000:11). Performans esaslı bütçeleme, piyasa odaklı yönetim anlayışına uygun bir sistemdir. Sistem dünyada; stratejik planlamaya, performans sözleşmelerine dayalı ve bütçe formatlı olmak üzere farklı modellerde uygulanmaktadır. Ülkemizde sistemin stratejik planlamaya dayalı olan modeli tercih edilmiştir.

Türkiye modern anlamda bütçe hazırlama ve tekniklerini uygulama bakımından geç kalmış ülkelerden biridir. Bütçenin hazırlanması, onanması ve denetim haklarının millet temsilcilerine geçmesi büyük zorluklar ve gecikmelerden sonra ancak XIX. yüzyıl sonlarında mümkün olabilmıştır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2019:32-33). Türkiye Cumhuriyeti'nin bütçe esasları ilk olarak 1924 Anayasası ile belirlenmiştir. Ancak mali sistemimizin yakın zamana kadar temelini teşkil eden çağdaş bütçe hakkı, 1927 yılında yayımlanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile gerçekleşmiştir. 1961 Anayasası ile bütçelemeye ilişkin yeni düzenlemeler getirilmiş, 1924 Anayasası'ndan farklı olarak yasaların Anayasa'ya uygunluklarının Anayasa Mahkemesi tarafından yargısal denetime tabi tutulması ile diğer kanunların yanı sıra vergi, gider ve bütçe kanunlarına da yargı denetimi yolu açılmıştır. 1982 Anayasası'yla da 1961 Anayasası'ndan farklı olarak bütçede değişiklik yapılabilme esaslarını gösteren hüküm konulmuştur. Bütçe uygulamalarının tek mali yılla sınırlı olması ön planda olmuştur (Karacal ve Uyduranoğlu Öktem, 2007: 5-6). Günümüzde bütçeler hazırlanırken önce kamu hizmetleri ve bu hizmetleri gerçekleştirmek için yapılacak giderler belirlenmekte, daha sonra bu giderleri karşılayacak gelir miktarı saptanmaktadır (Giray, 2020:55).

Klasik bütçe anlayışında bütçe ödenekleri verilirken yapılacak kamu hizmetinin niteliği ve niceliği değil, o hizmeti sunan kuruluş göz önüne alınmakta, harcanan para kadar hizmetin yapıldığı kabul edilmektedir. Uzun bir geçmişi ve geniş bir uygulama alanı olan klasik bütçeye ilişkin birçok eleştiri yapılmıştır (Karacal ve Uyduranoğlu Öktem, 2007:8). Bu eleştiriler içinde, "bütçenin plan ile ilişkisinin kurulamaması" eleştirisi çalışma konusuyla alakalı olarak dikkate alınmıştır.

Klasik bütçenin eksiklikleri ve gelişmiş ülkelerdeki bütçeleme anlayışındaki gelişmeler sonucunda ülkemizde program bütçe anlayışına bir geçiş olmuştur. Program bütçe veya program performans bütçe¹ kavramının kullanılmaya başlanmasıyla, ödenekler ve hizmetler arasında net bir ilişki kurularak bütçe daha etkin bir yapıya kavuşturulmak istenmiştir. Program bütçelemeye ilişkin çalışmaların geçmişi 1955 yılına dayanmaktadır. Bu yılda Millî Savunma Bakanlığında program bütçe çalışmalarına başlanmıştır. 1969 yılında Maliye, Millî Eğitim, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıklarıyla Tarım Bakanlığında program bütçe pilot çalışmaları yürütülmüştür. 1970 yılında ise tüm genel ve katma bütçeli daireler, program bütçe model çalışmalarına dahil edilmiştir. Geliştirilen program bütçe modeli, bütçe hazırlık sürecinden, program yapısının oluşturulması, program gerekçesinin tasarlanmasına kadar kapsamlı bir içeriğe sahiptir. Söz konusu model siyasi ve bürokratik sahiplenmeyi gerektirmesi, detaylı istatistik üretme gibi çeşitli nedenlerle uygulanma şansı bulamamıştır. 1973 yılından itibaren modelin sadece sınıflandırma bölümü, program yaklaşımından da önemli

¹Program bütçe veya program performans bütçe kavramlarının 1960-70 yıllarında aynı anlamda kullanıldığı anlaşılmıştır (Tosun, 2007:161). Program ve performans bütçe arasındaki fark, program bütçenin performans bütçeye göre daha geniş bir kavram olmasından kaynaklanmaktadır. Program bütçe kamu yönetimi tarafından yapılması gereken görevlerin işlevsel sınıflandırılması iken performans bütçe, kamu yönetimi tarafından mali yıl içinde kendilerine ayrılan ödeneklerle amaçları gerçekleştirmelerini saptayan bir sınıflandırma olarak tanımlanmaktadır (Karacal ve Uyduranoğlu Öktem, 2007: 8).

düzeyde taviz verilerek kullanılmaya başlanmıştır. Bu sınıflandırmanın 2004 yılında analitik bütçe sınıflandırmasına geçilmesine kadar kullanılmasına devam edilmiştir (T.C.Maliye Bakanlığı, Program Yapısı ve Program Gerekçesi Rehberi, 2017:9).

Türkiye’de 1973- 2003 yılları arasında yaklaşık 30 yıl uygulanan program bütçe sistemi sırasında gerek sistemden gerekse uygulamadan kaynaklanan birtakım aksaklıklar yaşanmıştır². Program bütçe sisteminin üç önemli aşaması vardır. Bunlar; gerekçe, ödeneklendirme ve sistem analizidir. Kamu idarelerinde o yıllara kadar olmayan kaynak-amaç ilişkisi, ileriki yılların hizmet projeksiyonlarını gösteren programların olması, bütçe-plan ilişkisi, hizmete göre ödenek ayrılması, yöneticilerin yaptıkları veya yapacakları hizmetlere daha farklı açıdan bakmalarının sağlanması gibi hususların yerine getirilmesi program bütçe sisteminin dikkati çeken yönleri olmuştur (Tosun, 2007:161-167).

Ülkemizde uygulanan bütçe AB’ye uyum süreciyle beraber değişiklik göstermeye başlamış ve bu bağlamda hazırlanan 5018 sayılı Kanun 10.12.2003 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından kabul edilmiştir. Bu Kanun ile mali sistemin daha etkinleşmesi, uluslararası standartlara ve AB normlarına uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır (Karacal ve Uydu-ranoğlu Öktem, 2007:6). Kanun ile bütçenin; kapsamı, süreci ve uygulaması ile bütçe denetimi kavramı ve yöntemleri yeniden düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun ile çok yıllık bütçeleme uygulaması başlamıştır. Kısacası ülkemizde; cumhuriyet öncesi ve cumhuriyetin ilanından 1973 yılına kadar klasik bütçe sistemi, 1973 yılından 2004 yılına kadar program bütçe sistemi uygulanmıştır. 2004 yılından itibaren ise performans esaslı bütçe sistemi uygulanmaktadır. Ancak 2020 yılında 5018 sayılı Kanun’da yapılan değişiklikle, en son kalkınma planı ve bütçe çağrı belgesinde önümüzdeki yıllarda performans esaslı bütçe sisteminden “program bazlı performans bütçe” sistemine geçileceği belirtilmiştir. Performans esaslı bütçelemenin daha etkin bir şekilde uygulanması için söz konusu bütçeleme sisteminden elde edilen kazanımlardan da faydalanılarak performans bilgileri ile bütçede tahsis edilen kaynaklar arasında bağ kuran performans esaslı program bütçe hayata geçirilmiştir. Bütçe çağrı belgesinde program bütçe; harcamaların program sınıflandırmasına göre tasnif edildiği, harcama önceliği geliştirme konusunda karar alıcılara kamu hizmet sunumu performansına ilişkin bilgilerin sağlandığı ve bu bilgilerin kaynak tahsisi sürecinde sistematik olarak kullanıldığı bir bütçeleme sistemi olarak tanımlanmıştır³.

Çok yıllık bütçeleme; genel olarak çok yıllık bir süreç için devlet gelirlerini ve ödenek miktarlarını belirleyen bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Çok yıllık bütçeleme ile bütçe yılı ile takip eden iki yıl kapsamaktadır (Tosun, 2007:294).Çok yıllık bütçeleme, “orta vadeli harcama sistemi” ya da “orta vadeli kaynak tahsisi” gibi değişik isimlerle de ele alınmaktadır (Kesik, 2012: 641). Dünya Bankası; makro disiplinin sağlanması, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılması ve kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını temin etmek amacıyla Haziran 1998’de orta vadeli harcama sistemi (medium term expenditure framework-MTEF) diye adlandırdığı ve çok yıllık (üç yıl) bütçe projeksiyonlarına dayanan bir kaynak kullanım sistemi geliştirmiş ve bunu bir el kitabı haline getirmiştir (Yılmaz, 1999:47).

2 Ayrıntılı bilgi için bakınız (Altuğ, 2019:41-49)

3 2021-2023 Bütçe Hazırlama Rehberi s.12

Türkiye’de çok yıllık bütçeleme anlayışına yönelik atılan en önemli adım 1999 tarihinde başlatılan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmalarıdır. Bu çalışmalar çerçevesinde oluşturulan özel ihtisas komisyonlarından birisi de “Kamu Mali Yönetimin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu” dur. Kamusal karar alma süreçlerinde kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılabilmesi için temel bir çerçeve sağlamak amacıyla toplanan komisyonun çalışmalarının bir ayağı da çok yıllık bütçeleme sistemine geçiştir. Komisyonun yapmış olduğu çalışmalarda bu sisteminin dört temel aşamadan meydana gelmesi gerektiği belirtilmiştir. Bunlardan ilki, ekonomik ve mali yapının ortaya konulması; ikincisi, bütçe politikası beyanı; üçüncüsü, sektör/kuruluş planlarının ve bütçelerinin hazırlanması ve dördüncüsü, parlamentonun bütçeleri onaylamasıdır (Çetinkaya ve diğ., 2011:125).

2003 yılında yayımlanan 5018 sayılı Kanun, bütçenin stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülüp değerlendirileceğini hüküm altına almıştır. 5018 sayılı Kanun’un maddelerinin hepsi aynı tarihte yürürlüğe girmemiştir. “stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” başlığı altında düzenlenen 9’uncu maddenin yürürlük tarihi 01.01.2005 olmuştur. Böylelikle Türkiye’de çok yıllık bütçeleme ilk bütçesi 2006 yılında hazırlanan 2006-2008 yıllarını kapsayan bütçe olmuştur. Çok yıllık bütçeleme sistemi, bir kamu kaynak kullanım sistemidir. Çok yıllık bütçeleme temel olarak, makro ekonomik dengenin ve mali disiplinin sağlanmasını, politikacıların ve karar alıcıların uzun vadeli düşünme ve karar alabilmesinin kolaylaşmasını, siyasi karar verme sürecinde verimliliği ve kamusal kaynakların dağılımında etkinliği ulaşmayı hedeflemektedir (Tunçer ve Kılıçer, 2013:123). Çok yıllık bütçeleme, yıllık bütçe sürecinin özellikle çok yıllık gelir ve harcama tahminleri veya çok yıllık bir mali plan gibi çok yıllık anlayış ile birlikte değerlendirildiği, politika-plan-bütçe bağlantısının gerçekleştirildiği bir bütçe yaklaşımı şeklinde algılanmalıdır (Mutluer ve diğ., 2006: 170). Diğer taraftan; orta vadeli harcama sistemi ya da çok yıllık bütçeleme sisteminin başarıya ulaşabilmesi için politik kararlılık ve toplumun tam desteği olmalı, yukarıdan aşağıya doğru kurumlara bir yetki devri, kurumlardan ve kurumsal yapılardan ise aşağıdan yukarıya doğru bir raporlama yükümlülüğü olmalı, bu yapıda görev alanların rol ve sorumlulukları açıkça tanımlanmalı ve bütçe mutlaka hükümetin bütün mali işlemlerini kapsayacak bir yapıda olmalıdır (Arslan, 2006:93).

5018 sayılı Kanun, kamu mali yönetiminde üç temel amacı benimsemektedir: (i) mali disiplin, (ii) kaynakların etkin dağılımı ve stratejik önceliklere dayanarak kullanımı ve (iii) hizmetlerin ve programların etkinliği ve verimliliğidir. Esas itibarıyla 5018 sayılı Kanun ile kamu mali yönetimine getirilen anlayış; kamu kaynaklarının kontrolünün sağlanması, kaynakların gelecek dönem tahsislerinin yeniden planlanması ve kaynakların yönetim fonksiyonlarının yeniden üretilmesi şeklinde yorumlanabilir (Çetinkaya ve diğ., 2011:124). 5018 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesiyle birlikte, kamu mali yönetiminde; mali disiplin, hazine birliği, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık ilkeleri hedeflenerek stratejik plan yapılmasına ve performans esaslı bütçelemeye geçilmiştir.

4 16 Ekim 2020 tarih 31276 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 7254 sayılı Kanun’la bu başlık “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Program Bütçe” olarak değiştirilmiştir.

5018 sayılı Kanun öncesindeki kamu mali sistemine dönük eleştirilerin önemli kısmı bütçe odaklı olmuştur. Özellikle kamu kurum bütçelerinin hükümet politikaları ve kalkınma planlarından kopuk olması, kurumsal stratejilerin mevcut olmaması, bütçedeki gelir ve gider kalemlerinin kurumsal hedeflerle uyumlu olmaması bu eleştirilerden bazılarıdır. 5018 sayılı Kanun'da öngörülen performans esaslı bütçeleme modeli, bütçe sistemindeki salt bir değişimden ziyade, kamuda kurulmaya çalışılan stratejik planlamaya dayalı stratejik yönetim modelinin temel unsurlarından birini oluşturmaktadır (Taner, 2015:31).

Performans esaslı bütçeleme üç temel prensibi esas alır, bunlar; devletin kural ve düzenlemelerden ziyade toplumun amaç ile misyonuna göre hareket etmesi, vergi mükelleflerinin sonuçlara göre ödeme yapması ve sürecin amaç ile sonuçlara göre ölçülmesidir (Susam, 2019:174). Performans esaslı bütçeleme, kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını ve bu fonksiyonların yerine getirilmesi ile gerçekleştirilecek amaç ve hedefleri belirleyen ve kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren bir bütçeleme tekniğidir (Tosun, 2007:473).

Performans esaslı bütçeleme sistemi, kamu hizmet sonuçlarına daha fazla odaklanmayı sağlar, planlamayı geliştirir, saydamlığı artırır, devletin hedef ve önceliklerinin kamu hizmet programlarının hedef ve öncelikleriyle ne ölçüde uyuyduğunu ortaya koyar, hizmet programlarının fiili sonuçları ve performans hakkında bilgi verir (Batirel, 2012: 144). Performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanmasında ülkeler bazında farklı modeller olsa da sistemin işleyişinde, performansın ölçülmesine yönelik göstergeler net olmalı; performans hedeflerini sağlamak için kurum yöneticilerine gerekli yetki ve sorumluluk verilmeli; kurum yöneticilerinin ödenek kullanımı açısından esnekliğinin olmasının yanında, uygulamalar çerçevesinde hesap verebilir olmalı; bunun için de performans dayalı ücret uygulaması sisteme dahil edilmeli; performans kültürüne sahip kamu personeli olmalı ve kamusal faaliyet içinde görev alan personel yetenek ve çalışmalarına göre değerlendirilmelidir (Tüğen ve Özen, 2012:111). Ayrıca, etkin işleyen bir iç kontrol ve performans bilgi sisteminin kurulması; bağımsız bir iç ve dış denetim sisteminin olması; devletin fonksiyonel analizinin yapılması yani kamu kesimince yürütülecek hizmetlerin çerçevesinin net bir şekilde çizilmesi ve kamusal hizmetleri yürütecek birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi gerekmektedir (Mutluer ve diğ.,2006:168-169).

Bütçe Süreci

5018 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde "stratejik planlama ve performans esaslı program bütçe" başlığıyla ifade edilen stratejik planlama, performans esaslı program bütçenin temel bileşenlerinden birisidir. Diğer bileşenler; performans programı ve faaliyet raporudur. Performans esaslı bütçelemenin özünü, faaliyetlerin belirlenmiş hedef ve göstergeler ışığında yürütülmesi ve sonuçların bu hedef ve göstergelere dayalı olarak değerlendirilmesi oluşturmaktadır. Bütçeleme süreci öncesinde hazırlanan stratejik planlar ile süreçte hazırlanan performans programları ve faaliyet raporları bu amacı gerçekleştirmek için kullanılan temel araçlar olup, bu üç temel araç birbirine bağlıdır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2019:151).

İdareler stratejik plan hazırlayarak; orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını belirlemektedir (Arslan, 2012:67). Bu bağlamda; performans programı yoluyla stratejik planın yıllık uygulama dilimleri, faaliyet raporları yoluyla da stratejik plan ve performans programında öngörülen hedeflere ilişkin gerçekleştirmeleri gösterilir.

Bütçe Süreci Bileşenleri

Performans esaslı bütçeleme sürecinin birinci aşaması stratejik planlamadır.⁵ İkinci aşaması olan performans programı ise sürecin etkin şekilde işleyebilmesi açısından önemli bir adımdır. Genel anlamda performans programı, bir mali yılda kamu kurumunun stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ile göstergelerini içeren, idare bütçesinin ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına dayanak oluşturan belge olarak tanımlanmaktadır. Programın hazırlık sürecinde stratejik amaçlar tespit edilmekte, bu amaçlar çerçevesinde performans hedefleri belirlenmekte ve bu hedeflere yönelik faaliyet ile projeler belirlenerek gerekli kaynak ihtiyacı tespit edilmektedir. Faaliyet ile projelerin analizi için gerekli olan performans göstergeleri de düzenlenmekte ve nihai performans programı şekillendirilmektedir. Performans programının hazırlanması bakımından kamu idarelerinin üzerinde dikkatle durmaları gereken aşama, performans hedef ve göstergelerinin doğru şekilde oluşturulmasıdır (Özen, 2008:77). Mali yılın sonunda faaliyet raporunun hazırlanması sırasında da bu hedef ve göstergeler kullanılmaktadır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca hazırlanan Performans Programı Hazırlama Rehberine göre; performans programları, stratejik planlarla bütçeler arasında daha güçlü bir bağ kurulmasını sağlayan araçlardır. 5018 sayılı Kanun'da performans programları idarelerin bir mali saydamlık ve hesap verebilirlik aracı olarak öngörülmüştür⁶. Bu kapsamda performans programlarında; stratejik planlarda yer alan orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflere ilişkin yıllık uygulama dilimi ve hedefleri, söz konusu hedefleri gerçekleştirmek üzere belirlenen faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacı yer almaktadır. Performans hedeflerine ne derece ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek üzere oluşturulan performans göstergelerine de bu programlarda yer verilmektedir.

Performans esaslı bütçeleme sürecinin son aşaması da kamu idareleri tarafından hazırlanmakta olan faaliyet raporudur. Bu rapor mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu gerçekleştirmenin en önemli araçlarından biridir (Özen, 2008:78). 5018 sayılı Kanun'un 41'inci maddesinin beşinci paragrafında "İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir." şeklinde faaliyet raporunun içeriğinin nasıl olması gerektiği belirtilmiştir.

⁵ Stratejik planlama bir sonraki kısımda açıklanmıştır.

⁶ 2021-2023 Bütçe Hazırlama Rehberi s.130

Bütçe Süreci Kavramları

Çalışmanın bu kısmında, bütçe sürecinde kullanılan Kalkınma Planı ve OVP kavramları açıklanacaktır. 5018 sayılı Kanun'un "orta vadeli program ve bütçe hazırlama rehberi" başlığı altında düzenlenen 16'ncı maddesinin ikinci paragrafında "Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Cumhurbaşkanı tarafından en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde onaylanan orta vadeli programın Resmi Gazete'de yayımlanması ile başlar." denilmektedir.

Kalkınma Planı, ülkenin orta vadede kalkınma hedeflerini içeren politika dokümanıdır. Planlar, TBMM tarafından kabul edilerek yürürlük kazanmaktadır ve hukuksal statüleri de TBMM kararı niteliğindedir (Yavuz, 2017:62). Türkiye'de 1960 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT)⁷ kuruluşundan günümüze kadar geçen süre zarfında 11 kalkınma planı hazırlanmıştır. On İkinci Kalkınma Planı hazırlıkları 10 Haziran 2022 tarih ve 31862 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı'nın 2022/10 Sayılı Genelgesiyle başlamıştır. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) hariç olmak üzere diğer tüm kalkınma planları beş yıllık dönem kapsamıştır. Dokuzuncu Kalkınma Planının yedi yıllık bir dönem için hazırlanmasının sebebi, 2005 yılında başlayan AB ile tam üyelik müzakerelerine destek olması amacıyla AB'nin aynı dönemi kapsayan mali takvimine uyum sağlanması olarak açıklanmıştır (Yavuz, 2017:63)

Kalkınma Plan hükümleri, kamu idareleri için emredici; özel kesim için yol gösterici niteliktedir. Kamu idareleri yatırımlarını belirlerken ve yıllık bütçelerine harcama olanağı oluştururken ilgili dönemin kalkınma planı ve yıllık programında belirtilen hedeflere uymak zorundadır (Altuğ, 2019:58). Kalkınma Planı, diğer politika dokümanları ile stratejik planların hazırlanmasında tüm idarelere, önceliklerini belirlemede yön verecek bir politika seti sunmaktadır (On Birinci Kalkınma Planı 2019-2023, 2019:5).

Bütçe sürecinin diğer bir kavramı olan OVP, harcama birimlerine kamu yönetiminin mali politikaları hakkında mesaj ileten bir belge niteliğindedir. Kamu idarelerinin OVP'daki bilgilerden, kendilerinin görev alanına etkilerini saptamaları gerekmektedir. OVP içeriği bakımından bazı beklentileri de beraberinde getirmektedir. Öncelikle kamu ve özel kesim için bir çerçeve niteliğinde olmalıdır. Yürütmenin amaçları, politikaları ve öncelikleriyle ilgili bilgi sunmalı; uzun vadeli amaçlar doğrultusunda, üç yıllık hedefler içinde hangi hedeflere odaklanılacağını belirlemeli; bütçe uygulama sonuçları ile ekonomik koşullardaki değişimlere göre her yıl yenilenerek dinamik bir yapı oluşturulmalıdır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2019:242). 5018 Sayılı Kanun'a göre OVP'nin eylül ayının ilk haftası sonuna kadar Resmi Gazete'de yayımlanması gerekmektedir. Kamu idareleri OVP kapsamında hazırladıkları bütçe tekliflerini en son 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına iletmektedir. OVP kurumlar için yol gösterici ve bağlayıcı nitelik taşıması nedeniyle kurum bütçelerinin bunlara uygun olarak

⁷ DPT'nin önce 2011 yılında "Kalkınma Bakanlığı" adıyla teşkilat yapısı değiştirilmiş, daha sonra 2018 yılında yapılan düzenlemeyle de Cumhurbaşkanlığına bağlı "Strateji ve Bütçe Başkanlığı" adıyla yeni teşkilat yapısına dönüştürülmüştür.

açıklanarak Türk kamu yönetimindeki kapsamı ve zorlukları ele alınmaktadır. Çalışmanın temel amacı, bütçe sürecinin doğru işleminin ve stratejik plan uygulamasının önemini vurgulamaktır.

Anahtar Kelimeler: Bütçe, Stratejik Plan, Performans Programı, Faaliyet Raporu, Orta Vadeli Program

Abstract

In public administrations; multi-year and performance-based budgets have been made since 2006 in order to use resources effectively, establish the source-purpose relationship, ensure macroeconomic balance, financial discipline, accountability and financial transparency. As of 2020, a performance-based program budget system approach has been adopted. One of the most important elements of the multi-year performance-based program budget is strategic planning. Strategic planning requires the determination of goals and objectives for all levels of public administrations and coordination and harmony in achieving these goals. While the strategic plan provides significant support to the budget preparation process in the distribution of limited resources among alternative preferences, the budgeting process also becomes an important resource for planning by providing information about resources. If the disconnection between the processes in practice is eliminated, the legislation regarding strategic planning, performance program and activity reports is addressed with a holistic approach, and the implementation results are effectively monitored, the level of implementation and mutual guidance of the strategic plan and budget can be increased. In this study; Information is provided on the historical development of the public budget process, multi-year performance-based budget process components and concepts, development plans and the Medium Term Program (MTP), which are considered important in the relationship between budget and plan. Additionally, the conceptual framework of strategic planning is explained and its scope and challenges in Turkish public administration are discussed. The main purpose of the study is to emphasize the importance of the correct functioning of the budget process and strategic plan implementation.

Keywords: Budget, Strategic Plan, Performance Program, Activity Report, Medium Term Program

hazırlanması beklenmektedir. OVP'nın zamanında yayımlanması sürecin etkin işlemesi açısından önemlidir.

Mevzuata göre kamu idarelerinin bütçelerini, OVP çerçevesinde belirlenen sınırlar içerisinde, kendi kurumsal önceliklerini de saptayarak gelecek üç yıllık dönem itibarıyla hazırlamaları gerekmektedir. Uygulamada kamu idarelerinin takip eden iki yıla ait bütçelerini, çok yıllık bir perspektif ve anlayış yerine sadece ödeneklerini belli bir oranda arttırmak suretiyle hazırladıkları, ayrıca TBMM'de yapılan bütçe görüşmelerinde de yalnızca gelecek yıl bütçesinin görüşüldüğü ve değerlendirildiği, izleyen iki yılın bütçe tahmin rakamları üzerinde tartışma yapılmadığı bilinmektedir (Kesik, 2012:647).

Stratejik Planlamanın Kapsamı ve Önemi

Strateji kelimesi önceden belirlenen bir amaca ulaşmak için izlenen yol olarak tanımlanabilir. Kamu sektörü açısından strateji, kurumun amaçlarını gerçekleştirme hedefinde uzun dönemde etki yaratması öngörülen bir karar ya da birbirini izleyen kararlar bütünü olarak tanımlanmaktadır. Planlama kavramı da gelecekte ulaşılması istenen amaçların ve bu amaçlara ulaşmak için yol ve araçların belirlenmesi, bunlar arasında seçim yapılması ve gerekirse bunların tasarlanması olarak tanımlanabilir. Çalışmanın bu bölümünde stratejik planlamanın Türk kamu yönetimindeki kapsamı, önemi ve zorlukları hakkında bilgi verilmektedir.

Stratejik Planlamanın Kapsamı

Stratejik planlamanın kamu sektöründe kullanılmaya başlanması onu önemli bir unsur haline getirmektedir. Türkiye'de ilk yasal altyapısı 2003'de oluşturulan ve 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlanan stratejik planlama dünyada birçok ülkede 1990'lı yıllardan itibaren gündeme gelmiştir. Stratejik planlamayı gerek özel gerekse kamu sektöründe, uzun dönem perspektifiyle kurumun misyon, vizyon ve temel değerleri ile stratejik amaç ve hedeflerine ulaşmayı ve bunların istikrarlı bir şekilde sürdürülebilir olmasını sağlama çalışmalarının tamamı olarak görmek mümkündür.

Stratejik plan 5018 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (n) bendinde yapılan tanıma göre; kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımını içeren plandır. Stratejik plan; kuruluşun misyonunu, vizyonunu içeren, amaçlarını, hedeflerini sonuç odaklı bir şekilde ifade eden ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri kapsayan uzun vadeli bir projeksiyondur (Tosun, 2007: 475). Misyon, bir kuruluşun varlık sebebidir. Kuruluşun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını ifade ederken vizyon, bir idarenin geleceğini sembolize eder ve idarenin uzun vadede neler yapmak istediğinin güçlü bir anlatımıdır (Tosun, 2007: 469, 477).

Kamu idareleri açısından stratejik planlama; kamu idaresinin mevcut durumunun analiz edilmesi, kurumun gelecekte bulunmak istediği yerin yani vizyonun tespit edilmesi, bu vizyona ulaşmak için gerekli orta ve uzun vadeli amaç, hedef ve önceliklerin

belirlenmesi, amaç ve hedeflerin ölçülmesi için performans göstergelerinin geliştirilmesi ve belirlenen göstergeler sayesinde ulaşılmak istenen düzeye ulaşıp ulaşılmadığının izlenmesi ve değerlendirilmesini içeren bir süreç olarak tanımlanabilir (Saygılı, 2014: 4). Stratejik planlama ana hatlarıyla en iyi sonuçlar almak için etkili bilgi toplama, stratejik alternatif geliştirme, araştırma ve şimdiki kararların gelecekteki çıkarımları üzerine vurgu gerektirirken, iletişim ve katılımı kolaylaştırır, muhalif ilgi ve değerleri barındırır, akıllı ve makul olarak analitik karar vermeyi ve başarılı bir icrayı sağlar (Acar, 2012: 90).

Bu tanımlamaların içeriği bize stratejik planlama ile bir yandan kurum ya da kuruluşun misyonu, vizyonu, amaçları ve hedefleri belirlenirken diğer taraftan bunlara ulaşmayı sağlayacak kaynakların yönetim ve denetimini de kapsayan uzun vadeli bir sürecin işlemeye başladığını anlatmaktadır. Stratejik plan bir kez yapılan bir işlem değildir. Ortaya çıkan fırsat ve tehditlere göre güncellenen ucu açık ve dinamik bir süreçtir. Stratejik planlama kurumların kendilerini ifade etme tarzlarını ortaya koyarken, kurumlar arasında koordinasyon ve işbirliğine de katkı sağlayacaktır.

Beş yıllık bir dönem için hazırlanan stratejik plana ilişkin, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 8'inci maddesine göre; stratejik plan hazırlık süreci, stratejik plan genelgesinin yayımı ile başlatılır. Genelge; bakanlıklar ile bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarda Bakan, diğer kamu idarelerinde ise üst yönetici tarafından yayımlanır. Genelgede; çalışmaların üst düzeyde sahiplenildiği ve takibinin yapılacağı, çalışmaların Strateji Geliştirme Biriminin (SGB) koordinasyonunda yürütüleceği, stratejik planlama ekibine ve kurulması halinde alt çalışma gruplarına harcama birimlerinde üyelerin görevlendirilmesi gerektiği, Strateji Geliştirme Kurulu (SGK) üyelerinin isimlerine yer verilir. Stratejik planlama ekibinde, harcama birimlerinin aktif biçimde temsil edilmesi, stratejik plan genelgesinin yayımlanmasını müteakip iki ay içerisinde stratejik planlama ekibi; stratejik planlama sürecinin aşamalarını, bu aşamalarda gerçekleştirilecek faaliyetler ile bu faaliyetlerden sorumlu birim ve kişileri, aşama ve faaliyetlerin tamamlanacağı tarihleri gösteren zaman çizelgesini, stratejik planlama ekibi üyelerinin isimlerini içeren bir hazırlık programı oluşturur. Hazırlık programı idare içerisinde duyurulur.

Kamu idareleri için hazırlanan stratejik planlama kılavuzunun 2021 yılında yayınlanan 3.1. sürümünde stratejik planlama; farklı görevlere ve donanımlara sahip birçok kişiyi bir araya getiren, başta üst yöneticiler olmak üzere idare genelinde sahiplenmeyi gerektiren zaman alıcı bir süreç olarak tanımlanmıştır.

Kamu idareleri için hazırlanan stratejik planlama kılavuzu (2021:1), kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi reformları çerçevesinde kamu idarelerinde uygulanmakta olan stratejik yönetim sürecini; kamunun orta ve uzun vadede odaklanmak istediği önceliklerin belirlenmesi, makro düzeyde bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin kullanılıp kullanılmadığının izlenmesi ile bunun üzerine kurulu bir hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesine temel teşkil edecek şekilde belirlemiştir. Stratejik planlamayı ise; planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları programlar ve bütçelere dayandırma ile uygulamayı etkili bir şekilde izleme ve değerlendirmeleri

sağlamaya yönelik temel bir araç olarak benimsemiştir. Böylelikle bir yandan kamu mali yönetimine etkinlik kazandırılırken, diğer yandan kamu idarelerinin kurumsal kültür ve kimliğinin gelişimi ile güçlendirilmesine destek olunacağı vurgulanmıştır. Stratejik planlama ile asgari seviyede kamu kaynağıyla hedeflenen sonuçlara ulaşılması ve toplum ihtiyaçlarına cevap verebilecek azami etkinin oluşturulması amaçlanmıştır.

Stratejik Planlamanın Önemi

Devletler katılımçılık, şeffaflık, hesap verebilirlik bağlamında planlamanın önemi ni anlamışlar ve kaynakların ihtiyaçlara dağıtımında planlamaya önem vermişlerdir (Çetinkaya ve diğ., 2011:119). Stratejik planlama; kurum veya kuruluşun amaçları ve öncelikleri konusunda ortak bir görüş sağlaması, kaynak tahsisleri ve faaliyet planlaması için sağlam dayanaklar oluşturması, çıktıların kontrol edilmesi ile benzer konularda karşılaştırma yapabilmeyi sağlayan standartlar belirlemesi ve kurum veya kuruluşun performansını değerlendirmeye yardımcı olması nedenleriyle önemli bir belge olmaktadır. Stratejik planlama, kalkınma planları, OVP ve bütçe ilişkisinin güçlendirilmesini; kamuda etkin bir yönetim ve harcama sisteminin kurulmasını; kurumların gelecekteki somut hedeflere dayalı planlama anlayışına sahip olmalarını; kurumların vizyon değerlendirmeleri ile sürekli gelişme, yeni gelişmelere göre kendini yenileme, hizmet kalitesi, etkinliği ve çeşitliliğinin artırılması anlayışlarının geliştirilmesini sağlayacaktır. Ayrıca, performans göstergelerinin oluşturulması zorunluluğu nedeniyle kurumların her türlü planlama ve uygulama faaliyetlerinin; etkinlik, yerindelik, katılımçılık, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri doğrultusunda şekillendirilmesine yardımcı olacak, süreçlere entegre olmuş bir şekilde denetim ve izlemeyi kolaylaştıracak, sistematik veri toplama ve sonuçları analiz etme alışkanlığı kazandıracak ve kurumlarda katılımcı yönetimi (yönetişimi) geliştirecektir (Yılmaz, 2003: 78-79).

Stratejik planlama sayesinde; kamu harcamacı birimlerin ödenek tekliflerinde maliyetlerin gerçekçi saptanması, tahminlerin tutarlı yapılması, kısıtlı kamu kaynağının etkin bir şekilde tahsis edilmesi ve kamudaki birimler arasında eksik ve asimetrik bilginin yönetilmesi mümkün olabilecektir. Ayrıca, kamu mali yönetimine etkinlik kazandırması söz konusu olan stratejik planlama, kurumsal kültür ve kimliğin gelişmesine ve güçlenmesine de destek olacaktır. Böylelikle, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasında, daha kaliteli hizmet sunulmasını sağlamada önemli bir süreç olacaktır.

Stratejik planlamanın, girdilere değil, sonuçlara odaklı olması; dinamik ve düzenli gözden geçirilerek değişen şartlara uyarlanması; hedeflenen ve ulaşılabilir bir geleceği planlaması; uzun vadeli bir yaklaşım olması; stratejik yönetim aracı olması; izleme, değerlendirme ve denetlemeye önem vermesi nedenleriyle hesap verme sorumluluğunun temelini oluşturmaktadır. Ayrıca; stratejik planlama süreciyle ilgili olan tarafların katkısı, ortak çabası ve desteğiyle yürüyen katılımcı bir yaklaşımı gerektirmesi; farklı yapı ve ihtiyaçlara uyarlanabilen esnek bir araç olması; plan belgesinin yanı sıra planın hazırlanma sürecinin de kuruma değer katacağının dikkate alınmasıyla stratejik planın önemi çok daha iyi anlaşılacaktır.

Stratejik Planlama Sürecinin Zorlukları

Stratejik plan; kurumun misyon, vizyon ile stratejik amaç ve hedeflerini, performans programı; belirlenen hedefler ve amaçlara nasıl ulaşılacağını ve bütçe de bu hedeflere ulaşmanın maliyetini gösterir denilebilir. Bütçelemenin plan ile ilişkisi bulunmaması halinde, bugünün önceliklerinin gelecekteki değerinin hesaplanamamasına, performans ölçüm sistemi ile ilişkisi kurulamaması halinde ise hatalar ortaya çıkartılamaz ve dolayısıyla planların revize edilmesi de mümkün olamaz, bütçe ile bağlantısı olmayan planlama faaliyeti iyi niyetli bir temenni olarak kalır (Acar, 2012:90). Acar, konuyla ilgili olarak aynı zamanda; bilginin işlenip plana dönüşmesi, planın izlenmesi, sonuçta raporlamanın gerçekleştirilip varsa sapmaların belirlenmesi ve arzu edilen duruma ilişkin yeni amaç ve hedeflerin oluşturulması hallerinin planı stratejik olmaya zorladığını vurgulamıştır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışından farklı stratejik bakış açısını içeren yapının bir takım zorlukları da beraberinde getirmesi çok normaldir. Nitekim ülkemizde uygulanmakta olan stratejik planlama çalışmalarında karşılaşılan sorunlar 2015 yılında Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan raporda; makro ve mikro boyut olarak iki temel kategoride açıklanmıştır. Makro boyutta yaşanan sorunlar; kurumsal düzeyi aşan ve reformun uygulanması ile yönetilmesini etkileyen temel sorunlar olup, stratejik yönetim sürecine dâhil tüm merkezi ve yerel yönetim birimlerini etkilemektedir. Bu sorunlar, üst yönetimin stratejik yönetim sürecini gerektiği gibi sahiplenmemesi; hesap verebilirliğin sağlanamaması; faaliyet raporlarının performansı yansıtan dokümanlar olması gerekirken idarenin tanıtım kılavuzu niteliğinde düzenlenmesi; süreçle ilgili kurumlar arasında koordinasyon eksiliğinin bulunması; bütçe hazırlama takvimi ile bütçe ve yatırım kararlarında stratejik plana uygunluk olamaması; Sayıştay'ın performans denetiminin tam anlamıyla uygulamaya geçirilememiş olması; stratejik planın kalkınma planı, hükümet programı, OVP, yıllık program gibi üst politika belgeleri ile diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak hazırlanmaması ve bu belgelerle ilişkisinin sağlanamaması; stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının bütçe sürecine yeterince entegre edilememesi; strateji geliştirme birimlerinin kuruluşu ve işleyişinde eksiklikler bulunması başlıkları altında incelenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 31-41).

Mikro boyutta sorunlar ise, üst yönetimin desteğinin yeterince sağlanamaması; stratejik planın hazırlanması sürecinde kamu idarelerine eğitim ve danışmanlık ve verebilecek özel eğitim ve danışmanlık kurumlarının nitelik ve nicelik olarak ihtiyacı karşılayamaması; stratejik planların içerik ve uygulanabilirlik açısından öngörülen yeterliliği sağlamaması; stratejik plan hazırlık sürecinde iç ve dış katılımın etkin bir şekilde sağlanmaması; kurumlar arası bilgi ve deneyim paylaşımında bulunulmaması; stratejik planların karar alma süreçlerinde kullanılmaması; izleme değerlendirme sisteminin yeterince kurulamaması; kılavuzlar arasında dil birliği ve sürekliliğin olmaması olarak belirlenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 41-47).

Bingöl (2006:193-194); stratejik planlama çalışmalarının karakterini iki uçla sınırlanan bir aralıkta değerlendirmiştir. Bu uçlardan birisinde stratejik planlamanın kanuni yükümlülüğün yerine getirilmesi için hazırlanan bir belge olarak, diğer yanda ise stratejik planlamayı bütüncül bir kurumsal dönüşüm projesi olarak ele almıştır. Bu

bağlamda stratejik planlamanın, toplam kalite ve performans yönetiminin yanı sıra kurumsal süreç analizlerinin gerçekleştirilmesini; karar verme, muhasebe ve bütçeleme süreçlerinin iyileştirilmesini; yönetim bilgi, karar destek sistemleri ve raporlamalarının geliştirilmesini; mali, fiziki, beşeri kaynak kullanımlarının “strateji” temeline oturtulmasını mümkün kılacağını belirtmiştir. Mevzuat çerçevesinde uygulamanın bu iki uç arasında hangi noktada yer alacağı konusunu ise idarenin ihtiyacı, tercihleri, kapasitesi, liderlerinin algısı ve sahiplenmesinin belirleyeceğini ifade etmiştir.

Erkan (2008:33); stratejik planlamanın çoğu durumda birden fazla amaca hizmet eden bir yönetim aracı olduğunu belirtmiştir. Bu amaçlar arasında; etkin ve etkili yönetimin sağlanması, katılımcı karar verme ve yönetim kalitesinin arttırılması ile etkin kontrol sağlanması hususlarını saymış ve birden fazla amaca hizmet eden araçlar için amaç karmaşasının çıkmasını doğal bir sonuç olarak kabul etmiştir. Barca ve Balcı (2006: 36) ise stratejik planın yürürlüğe girmesiyle kamu yöneticilerinden sadece belirlenen görevleri belli kural ve prosedürler içerisinde gerçekleştirmelerinin istenmediğini, bunun yanı sıra değişen çevre koşulları içerisinde doğan fırsat ve tehditlere karşı kurumlarının nasıl bir anlayış sergilemesi fırsatlardan yararlanmak ve tehditleri bertaraf etmek için hangi kurumsal yönlerini güçlendirmeleri ve hangi zayıflıkları gidermeleri gerektiğini düşünme; misyon (varlık nedenlerini) ve vizyonlarını (gelecekte neyi başarmak istedikleri) gözden geçirerek gelecek hedeflerini belirleme; bunlar için hangi kurumsal araçlardan, fonlardan, insan kaynağından vs. yararlanacaklarını tayin etme ve sonuçları belli performans ölçütleri ile değerlendirmelerinin istendiğine dikkat çekerek kamudaki anlayış değişikliğine vurgu yapmıştır.

Stratejik planlama uygulanmasında genel ve ülkemize özgü sorunlar vardır. Genel sorunlar, kamu ve özel kesimin yapısından kaynaklanmaktadır. Kamu ve özel sektör arasındaki farklılıkların nedenleri: özel sektör kuruluşlarının nihai amacı kar elde etmek iken, kamu kurumlarında kamu yararının ön plana çıkması; özel sektörde net hedeflerin varlığı, kar amacıyla hareket etme, yöneticilerin inisiyatif kullanabilmesi ilkelerinin kamu yönetimi için geçerli olmaması; özel sektör, kar ölçümü açısından işlevselken, kamu kurumunda hizmet başarılarının ölçümünün zor olması; özel sektörde mal ve hizmetlerin maliyetlerinin müşteriler tarafından karşılanması, stratejik kararların alınmasında müşteri istek ve beklentilerinin gözetilmesini gerektirirken, kamuda böyle bir yol izlenmemesi; özel sektör, rekabet ortamından etkilenirken kamu kurumlarının böyle bir endişesinin olmaması; piyasa koşullarına göre hareket eden özel sektöre karşın siyasal baskılar, pazarlıklar, hukuki sınırlar, kıt mali kaynaklar ve vatandaşın baskısı gibi çok unsurlu ortamda kamu yönetiminin karar alması; özel sektörde esnek karar alma süreçleri söz konusu iken, kamu yönetiminde kararların uzun ve bürokratik yapının hakim olduğu bir süreçten geçmesidir (Özgür, 2004, aktaran Yıldırım ve Tahtaloğlu, 2016: 187-188).

Ülkemize özgü olarak kamu sektöründe stratejik planlama yaklaşımının benimsenmesi ve uygulanmasını zorlaştıran etkenler: gelecek yönelimi olmayan sadece günü kurtarmaya odaklı bürokrasi kültürü; maliyet ve verimlilik hesabı yapmayan bireysel veya grup çıkarlarına dayalı kaynak dağıtımı ve kullanımı; çalışanı motive etmeyen personel rejimi; güncel gelişmelere kapalı ve demokratik olmayan yönetim anlayışı; politik baskı ve çıkar gruplarının kamunun işleyişine müdahale etmesi; kaynak kullanımı ve yönetim kademelerindeki çatışma alanlarının çokluğu ve kamuda

bilgi yerine tecrübeye önem verilmesi olarak sıralanabilir (Narinoğlu, 2006, aktaran Çetin, 2019: 70-71).

Kamu idareleri için hazırlanan stratejik planlama kılavuzunda “stratejik planlama” kavramı “stratejik yönetim” sürecinin bütününe kapsayacak şekilde kullanılırken 5018 sayılı Kanun’da stratejik yönetim kavramına yer verilmemesi, kamu yönetimi-mizde stratejik yönetimin uygulama ve denetim aşamalarının oluşmasında önemli bir engel olarak değerlendirilebilir (Bozkurt, 2019:130). Kamu kesimindeki planlama anlayışının kağıt üzerinde yapılsa da uygulamada tahmin edilen hedeflere ve amaçlara ulaşamadığı, bu durumun Türkiye’de kamu yönetiminin geleneksel işleyiş tarzından ve planlama sisteminin karmaşık yapısından kaynaklandığı düşünülmektedir.

Sonuç

Stratejik plan hazırlama 2006 yılında ve performans esaslı bütçe uygulaması 2004 yılından itibaren, performans esaslı program bütçe uygulaması ise 2020 yılında 5018 Sayılı Kanun’da yapılan değişiklikle başlamıştır. Performans esaslı program bütçe uygulamasının önceki bütçe hazırlıklarından farkının olup olmayacağını zaman gösterecektir. Stratejik planın ilk yapılmaya başlandığı yıllarda yetkili kurum DPT, bütçe ile ilgili kurum ise Maliye Bakanlığı idi. Stratejik plan ve bütçe ilişkisindeki bu ikili yapı 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçildikten sonra Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı adındaki tek bir kurum nezdinde toplanmış, böylelikle koordinasyon ve uyum tam olarak sağlanmıştır.

5018 sayılı Kanun’a göre bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir. Dolayısıyla plan ve bütçe etkileşimi olmazsa olmaz bir niteliktedir. OVP ve çok yıllık bütçeler ile birlikte yeni bir orta vadeli harcama çerçevesi oluşmuş, kamu idarelerinin uzun süreli plan ve program yapmaları sağlanmıştır. Kamu idarelerinin stratejik plan yapma zorunluluğu olması, bütçe plan ilişkisinin güçlenmesine ve hükümetin öncelikleri ile idarenin önceliklerinin uyumlaşmasına katkı sağlamaktadır.

Performans esaslı program bütçe sistemi kendi içerisinde tutarlı bir yapıya sahip olmakla birlikte performans dayalı bir kaynak tahsisi öngörmemektedir. Performans göstergeleri alt programın etkinliği ve etkililiğine ilişkin bilgi sağlayan, alt program hedeflerine ulaşma seviyesini ölçmeye ve izlemeye yönelik araçlar olarak tanımlanmaktadır⁸. Program bütçe sisteminin hem stratejik plan hem de performans programındaki alt programlarda yer alan iki ayrı performans bilgisiyle ikili bir yapı oluşturduğunu söylemek mümkündür. Stratejik planlardaki performans bilgisi kurumlardaki yönetsel hesap verebilirlik bakımından, performans programındaki performans bilgisi ise merkezi düzeyde kamu maliyesi anlamında hesap verebilirlik bakımından ayrı işlevlere sahiptir.

5018 sayılı Kanun ile getirilen performans esaslı bütçeleme ile uluslararası standartlara uygun olarak geliştirilen analitik bütçe sınıflandırması birlikte değerlendirildiğinde; üst politika belgelerinde belirlenen amaç ve hedefler ile analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanan bütçeler arasında yeterli düzeyde ilişki kurulamadığı,

8 2021-2023 Bütçe Hazırlama Rehberi s.122

stratejik planlar ve performans programları yoluyla üretilen performans bilgisinin bütçeleme ve karar alma süreçlerine dahil edilemediği, kaynak tahsisi kararlarında çoğunlukla girdilere odaklanılması nedeniyle performans esaslı bütçelemenin tam olarak uygulanmadığı, dolayısıyla performans esaslı bütçe sisteminin klasik bütçe yaklaşımına benzer özellikler göstermeye devam ettiği anlaşılmaktadır.⁹ Edizdoğan ve Çetinkaya (2019) da, bütçe hazırlanmasına genellikle bir önceki yılın rakamlarıyla başladığını, bu rakamların bütçenin uygulanacağı yılda beklenen fiyat artışlarıyla düzeltildiğini, bu durumun aslında bütçenin performans esaslı değil “performans bütçe görüntülü klasik bütçe” şeklinde uygulanmasını gösterdiğini belirtmişlerdir.

Konuyla ilgili mevzuata göre performans programlarının stratejik planları esas alması, bütçelerin de performans programlarına uygun olarak hazırlanması gerekmektedir. Ancak uygulamada performans programlarının stratejik planlardan yeterince yararlanılmadan, plandaki amaç ve hedeflerle ilişki kurulmadan hazırlandığı ve bu ilişkinin kurulmasını sağlayan mevcut yapının işletilmediği anlaşılmaktadır. Ayrıca Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının bütçe sürecine yeterince entegre edilemediği, 5018 sayılı Kanun’un istediği belgelerin üretildiği ancak sürecin hala klasik bütçe mantığıyla sürdürüldüğü anlaşılmaktadır (10.Kalkınma Planı 2014-2018 Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu, 2015: 40).

Performans esaslı program bütçe sisteminin yürütülmesi sırasında performans ölçümünde ve raporlamada araçsal veya kurumsal eksiklikler nedeniyle sorun veya zorluklar ortaya çıkabilir. Bu sorunlar arasında; performans esaslı program bütçe sistemini yürüten aktörlerin kamusal fayda saikiyle hareket etmelerinin sağlanamaması, politikacı istekleriyle rasyonalitenin uyuşmaması, çıkar çatışmalarının ve politikacıların partizan veya ideolojik tutumlarının strateji seçimini güçleştirilmesi, hesap verme sorumluluğunun yerine getirilememesi sayılabilir. Bu sorunların dikkate alınmaması, değerlendirilmemesi ve çözüm üretilmemesi halinde performans esaslı program bütçe sisteminin uygulanabilirliğinde zorluklar yaşanması kaçınılmazdır.

Bütçe sürecinde harcamacı kuruluşlar hizmet maliyetleri, kalitesi ve nispi etkinlik v.b. hususlarında, bütçe tekliflerini değerlendirerek onaylayacak olan bakanlığa göre daha fazla bilgiye sahiptirler. Söz konusu kuruluşlar bütçe tekliflerini sunarken gerçek maliyetleri saklayabilir, böylece düşük gösterdiği bu programa ödenek alabilir ve yıl içinde programa ek ödenek talebinde ya da gelecek yıl programlarında yeni ödenek talebinde bulunma hakkını kazanabilirler (Demirbaş, 2012: 684). Bu durum bütçe sürecinde asimetrik bilgi sorununa işaret eder ve kamu kaynaklarının etkin tahsisini engelleyen durumu ortaya çıkarır.

Sonuç olarak; stratejik plan, performans programı, bütçe ve faaliyet raporu arasında mevcut olan kopukluk giderilmeli; bu dokümanlar arasındaki ilişki mutlaka kurulmalıdır. Stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporlarına ilişkin mevzuat tek bir ikincil mevzuat altında ele alınmalı, üst politika belgeleri ile kurumsal stratejik planlar etkin bir biçimde izlenerek bu belgelerin uygulanma ve birbirlerini yönlendirme düzeyi artırılmalıdır.

Son olarak, stratejik plan ve bütçe ilişkisinin doğru bir şekilde yapılandırılmasında kurum içi uygulama sonuçlarının takip edilmesi ve denetlenmesi önemlidir. Kamu mali yönetim süreçlerinden olan iç denetim, stratejik planlama süreci ile etkileşim içindedir. Çünkü iç denetim kurum faaliyetlerinin etkinliğinin artırılmasına, kamu kaynaklarının korunmasına, olası risklerin tespit edilmesine ve önleyici kontrollerin geliştirilmesine katkı sağlamayı hedeflemektedir. Bu bağlamda, stratejik plan ve iç denetim süreçlerinin birlikte ele alınarak, iç denetim faaliyetleri sonrası hazırlanan raporların, stratejik plan sürecine etkileri araştırmacıların üzerinde çalışabilecekleri bir konu olarak görülmektedir.

Kaynakça

2021-2023 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/10/2021-2023_ButceHaz%C4%B1rlamaRehberi.pdf 03.09.2023.

Acar, İ.A. (2012) **Plan – Bütçe İlişkisi ve Üniversitelerde Stratejik Planlama**, Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı, Ege Üniversitesi Yayını, 85-98.

Altuğ, F. (2019) **Kamu Bütçesi**, Beta yayıncılık.

Arslan, A. (2012) **Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama -Performans Programı -Faaliyet Raporlaması - İç Kontrol Sistemi Teori – Mevzuat – Uygulama**, Seçkin Yayıncılık San. Ve Tic. A.Ş.

Arslan, M. (2006) **Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Editör: Çoşkun Can Aktan, Seçkin Yayıncılık San. ve Tic.A.Ş., 73-96.

Barca, M.ve Balcı A. (2006) **Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabılır?** Amme İdaresi Dergisi, TODAIE yayını, 29-51 <http://acikerisim.mu.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12809/7800/barca.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 29.09.2023.

Batırel, Ö.F. (2012), **Türkiye’de Performans Bütçe Sistemi: Sorunlar ve Öneriler**, Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı, Ege Üniversitesi Yayını, 144-145.

Bingöl, N. (2006) **Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama**, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, Editör: Çoşkun Can Aktan, Seçkin Yayıncılık San. ve Tic.A.Ş., 193-204.

Bozkurt, P. (2019), **Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim ve Politikası: Bir Kamu Kurumu Örneğinde**, 2.baskı, Gazi Kitabevi.

Candan, E. (2006) **Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi**, https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezDetay.jsp?id=od1rNww2YHNT7xmkonTQuw&no=c0yBlK8J_dPkOlCg_LRZEQ, 03.10.2023.

Çoşkun, G. (2000) **Devlet Bütçesi Türk Bütçe Sistemi**, Turhan Kitabevi.

Çetin, S. (2019) **Kamu Sektöründe Stratejik Planlama**, Gazi Kitapevi.

Çetinkaya, Ö.ve diğ. (2011), **Türkiye’deki Çok Yıllı Bütçe Uygulamasının Stratejik Planlar Ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi**, Akdeniz İ.İ.B.F.Dergisi (22), 119-146, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/372756>, 12.09.2023

Demirbaş, Tolga (2012), **Kamu Bütçeleme Sürecinde Yazılı Olmayan Kuralların Önemi ve Bütçe Reformlarına Etkisi, “Yeni” Maliye Değişim Çağında Kamu Maliyesi: Yeni Trendler, Yeni Paradigmalar, Yeni öğretiler, Yeni Perspektifler**, 675-702, Editörler: Çoşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Dilek Dileyici, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını No: 2012/420.

Edizdoğan, Nihat ve Özhan Çetinkaya (2019), *Kamu Bütçesi*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.

Erkan, Volkan (2008) *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler*, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayını.

Giray, (2009) *Maliye Tarihi*, Dora Basım Yayın dağıtım Ltd.Şti.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, (2021) Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, sürüm 3.1.

Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu, Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, (2015) T.C. Kalkınma Bakanlığı.

Karacal, Müge ve Ayşe Uyduranoğlu Öktem (2007) *Bütçe Kılavuzu Uzman Olmayanlar İçin Bir El Kitabı*, TESEV yayınları.

Kesik, Ahmet (2012) *Türkiye’de Yeni Bütçeleme Süreci, “Yeni” Maliye Değişim Çağında Kamu Maliyesi: Yeni Trendler, Yeni Paradigmalar, Yeni öğretiler, Yeni Perspektifler*, 635-656, Editörler: Coşkun can aktan, Ahmet Kesik, Dilek Dileyici, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2012/420.

Mutluer M.Kamil, ve diğ. (2006) *Bütçe Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 99 Hukuk 7, Güncelleştirilmiş 2.Baskı.

Narinoğlu, Ahmet (2006) *Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama*, Mart Matbaacılık.

On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), (2019) T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı.

Özen, Ahmet (2008) *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2008/382.

Özgür, Hüseyin (2004) *Kamu Örgütleri Stratejik Yönetim*, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Ed.) Çağdaş Kamu Yönetimi II, (s. 207-272), Nobel Yayıncılık.

Program Yapısı ve Program Gerekçesi Rehberi, (2017) T.C. Maliye Bakanlığı.

Saygılı, Duygu Demir (2014) *Merkezi Kamu İdarelerinde Stratejik Planların Uygulama Etkinliğinin Artırılması*, Uzmanlık Tezi, T.C.Kalkınma Bakanlığı Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığı, yayın no:2903.

Susam, Nazan (2019) *Kamu Maliyesi, Temel Kavram ve Esaslar*, 3.baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş.

Taner, Ahmet (2015) *Kamuda Stratejik Yönetim Ve Bütçe, Sayıştay Dergisi*, Sayı: 99, 29-46, <https://dergi.sayistay.gov.tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/der99m2.pdf>, 19.09.2023.

Tosun, Ertan (2007) *Kamu Mali Yönetimi: Devlet Bütçesi Odaklı Bir Yaklaşım*, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği.

Tunçer, Mehmet ve Erkan Kılıçer (2013) *Örnek ülkelerde ve Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi*, Finans Politik Ekonomik Yorumlar, S:109-125, https://www.researchgate.net/publication/320565474_Ornek_Ulkelerde_ve_Turkiye'de_Cok_Yilli_Butceleme_Sistemi/link/59ee1b5caca272029ddf6227/download, 16.09.2023.

Tüğen Kamil ve Ahmet Özen (2012) *Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Uygulamasının Değerlendirilmesi Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı*, Ege Üniversitesi Yayını, 110-119.

Yavuz, Mehmet (2017) *Kamu yatırımlarının yönetimi: müstakil projelerden toplulaştırılmış projelere geçiş*, Doktora tezi, T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, <https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12575/37711/468512.pdf?sequence=1&isAllowed=y> 08.09.2023.

Yıldırım, Handan ve Hava Tahtaloğlu (2016) *Türk Kamu Yönetimi Stratejik Plan Uygulamasında Sahiplenme ve Katılım Sorunları* Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 181-196, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/226549>, 11.07.2023

Yılmaz, Hakkı Hakan (1999) *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi*, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi, DPT.

Yılmaz, Kutluhan (2003) *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması*, Sayıştay Dergisi Sayı: 50-51, 67-86, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/3165247> 29.09.2023.

Summary

In this study, it is aimed to emphasize the scope and difficulties of the strategic plan in the multi-year performance-based budget process in public administration, as well as the importance of strategic plan implementation, to identify the failing aspects of the system in the plan process, and to suggest solutions. The scope of the study is limited to the historical development of the budget process, the relationship between the budget and the strategic plan in the context of the budget process and concepts.

The budget allows the resources to be used in a planned manner. Although the meanings of strategic plan and budget are different, they are intertwined concepts in practice. While the strategic plan provides significant support to the budget preparation process in the distribution of limited resources among alternative preferences, the budgeting process also becomes an important resource for planning by providing information about resources. Strategic plan preparation started in 2006 and performance-based budget implementation started in 2004, and performance-based program budget implementation started in 2020 with the amendment made to Law No. 5018.

The first stage of the performance-based budgeting process is strategic planning. Strategic planning is not a one-time process. It is an open-ended and dynamic process that is updated according to emerging opportunities and threats. While strategic planning reveals the way institutions express themselves, it will also contribute to coordination and cooperation between institutions. The second stage is the performance program, which is defined as the document that includes the activities that the public institution must carry out in line with its strategic plan in a fiscal year, the resource needs of these activities, performance targets and indicators, and forms the basis for the preparation of the administration budget and administration activity report. The last stage of the performance-based budgeting process is the activity report, which is one of the most important tools for public administrations to achieve financial transparency and accountability.

According to Law No. 5018, budgets are discussed and evaluated together with the budget estimates for the following two years, taking into account the strategic plans. Therefore, the interaction of plan and budget is indispensable. The fact that public administrations are obliged to make strategic plans contributes to the strengthening of the budget-plan relationship and the harmonization of the priorities of the government and the administration.

Although the performance-based program budget system has a consistent structure within itself, it does not foresee a performance-based resource allocation. It is possible to say that the program budget system creates a dual structure with two separate performance information included in the sub-programs of both the strategic plan and the performance program. Performance information in strategic plans has separate functions in terms of managerial accountability in institutions, and performance information in the performance program has separate functions in terms of accountability in terms of public finance at the central level.

According to the relevant legislation, performance programs must be based on strategic plans and budgets must be prepared in accordance with the performance programs. However, in practice, it is understood that performance programs are prepared without making sufficient use of strategic plans and without establishing a relationship with the goals and objectives in the plan, and the existing structure that enables the establishment of this relationship is not operated, and the performance-based budgeting system continues to show similar features to the classical budget approach.

During the execution of a performance-based program budget system, problems or difficulties may arise due to instrumental or institutional deficiencies in performance measurement and reporting. Among these problems; failure to ensure that the actors carrying out the performance-based program budget system act with the motive of public benefit, incompatibility of rationality with politicians' wishes, conflicts of interest and partisan or ideological attitudes of politicians making strategy selection difficult, failure to fulfill accountability. If these problems are not taken into account, evaluated and solutions are not produced, it is inevitable to experience difficulties in the applicability of the performance-based program budget system.

During the budget process, spending agencies have more information about issues such as service costs, quality and relative effectiveness than the ministry that will evaluate and approve the budget proposals. This situation points to the problem of asymmetric information in the budget process and reveals a situation that prevents the effective allocation of public resources.

In conclusion; the gap between the strategic plan, performance program, budget and activity report should be eliminated; and the relationship between these documents must be established. Legislation regarding strategic planning, performance program and activity reports should be handled under a single secondary legislation, and the level of implementation and guidance of these documents should be increased by effectively monitoring top policy documents and corporate strategic plans.

Finally, it is important to monitor and audit the internal implementation results in structuring the strategic plan and budget relationship correctly. Internal audit, which is one of the public financial management processes, interacts with the strategic planning process. Because internal audit aims to contribute to increasing the effectiveness of institutional activities, protecting public resources, detecting possible risks and developing preventive controls. In this context, the effects of the reports prepared after internal audit activities by considering the strategic plan and internal audit processes together on the strategic plan process are seen as a subject that researchers can study in future.

Etik Kurul İzni

Bu çalışma için etik kurul izni gerekmemektedir. Yaşayan hiçbir canlı (insan ve hayvan) üzerinde araştırma yapılmamıştır. Makale edebiyat sahasına aittir.

Çatışma Beyanı

Makalenin yazarı, bu çalışma ile ilgili herhangi bir kurum, kuruluş, kişi ile arasında mali çıkar çatışması bulunmadığını beyan eder.

Destek ve Teşekkür

Çalışmada herhangi bir kurum ya da kuruluştan destek alınmamıştır.

Ethics Committee Permission

Ethics committee permission is not required for this study. No research has been conducted on any living creature (human and animal). The article belongs to the field of literature.

Deconfliction Statement

The author of the article declares that there is no conflict of financial interest between him and any institution, organization, person related to this study.

Support and Thanks

Support was not received from any institution or organization in the study.