



STRATEJİK PLANLAMA, STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ, HUKUKİ ALTYAPISI VE KAMUDA GELİŞİMİ



Özer DEMİRDİZEN*

ÖZ

Günümüzde birçok ülkede kamu yönetiminin içinde olduğu krize neden olan sorunlar hukuksal, yapısal ve yönetsel düzeyde ortaya çıkmaktadır. Özellikle yönetsel düzeyde olan sorunlar ön plandadır. Bu noktada stratejik planlama, yöneticilerin edineceği stratejik düşünme ve stratejik davranma sayesinde kamu yönetimine önemli katkılar sunabilecektir.

Özel kesim, değişimin getirdiği yeniliklerle başa çıkabilmek için sürekli yeni arayışlar içindeyken kamu kesimi yaşanan sorunları tespit etmekte, çözüm aşamasında maalesef herhangi bir yenilik önerememektedir. Bu çalışma ile stratejik planlamanın önemine yer verilerek ülkemizde kamu sektöründeki uygulanabilirliği üzerinde durulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Strateji, Yönetim, Stratejik Planlama

STRATEGIC PLANNING, PROCESS OF STRATEGIC PLANNING, LEGAL INFRASTRUCTURE AND PROGRESS IN PUBLIC

ABSTRACT

Today, the problems which causes crisis in many countries public management, proceed from legal, structural and managerial debates. Especially, the problems at managerial level are in the forefront. At this point, strategic planning will be provided substantial contributions to managers strategic thinking and strategic treatment.

While, the private sector has ever been in new searches for ongoing innovations of changes, unfortunately public sector has not offered any innovation at detecting problems and solution stage. Giving of the importances of strategic planning with this study, dwell on the applicability of the public sector in our country.

Keywords: Strategy, Management, Strategic Planning

1. GİRİŞ

Değişen dünya koşulları özel sektör kuruluşlarını olduğu gibi varlık nedeni vatandaşlara en iyi hizmeti, mümkün olan en etkin ve en verimli şekilde sunmak olan kamu kurum ve kuruluşlarını da bu anlamda değiştirmeye ve gelişmeye itmiştir. Küreselleşme sonucu değişen şartlarla birlikte vatandaşların beklentileri de değişmekte ve yükselmektedir. Meydana gelen yeni ortamda kamu örgütlerinde verilen hizmetin niceliğine bakılmaksızın kalitesine ve zamanlılığına verilen önem had safhadadır. Bu çerçevede, yapılan kamu yönetimi reform çalışmaları kapsamında ülkemiz kamu idarelerinde geleceğin yönetilebilmesi için stratejik planlamaya geçiş uygulamalarına başlanmıştır.

* Mali Hukuk Bilim Uzmanı, Sosyal Güvenlik Denetmeni, odemirdizen@gmail.com



Özel sektör işletmeleri ile kamu kurum ve kuruluşlarının, varlık nedenleri gereği çok önemli yapısal farklılıkları vardır. Bu nedenle kamu idarelerinde stratejik planlama çalışması örgütlerin kendilerine has farklı özellikleri göz ardı edilmeyecek şekilde gerekli olan değişik bakış açısıyla gerçekleştirilmelidir.

Çalışmanın ilk bölümünde, stratejik planlamada yer alan temel kavramlar ele alınmış, ikinci bölümde stratejik planlama süreci aşamalı olarak anlatılmış ve son bölümde ülkemizde kamu sektöründe stratejik planlama uygulamasının gelişimine, hukuki altyapısına ve uygulamanın faydaları ve zorluklarına yer verilmiştir.

2. PLAN, STRATEJİ, STRATEJİK YÖNETİM VE STRATEJİK PLANLAMA

2.1. Plan Kavramı

Plan, geniş anlamda tutulacak yol ve davranış biçimi olarak tanımlanırken; planlama amaçlar ile bunlara ulaştıracak araçların ve imkanların seçimi veya belirlenmesi şeklinde tanımlanır.¹

Plan, neyin, nasıl, niçin, ne zaman, nerede ve kim tarafından (5N-1K) yapılacağına karar verilmesine bağlı olarak şu faydaları sağlamaktadır:

- Zaman ve emek israfını önleyip yöneticilerin dikkatini amaç üzerine çeker.
- Çabaları ortaklaştırmaya imkan sağlar ve yetki devrini kolaylaştırır.
- Tüm imkanların amaca yönelik yönelmediğinin kontrolünü temin eder.
- Daha rasyonel kural ve ilkelerin geliştirilmesini sağlar.
- Denetimde kullanılacak standartları ortaya çıkarır.

Sadece bu yararlarından dolayı kötü bir planın plansızlıktan daha iyi olacağı muhakkaktır. Eğer gidilecek yol belirlenmemiş ise yani plan yoksa her yol doğru olur. Oysa, gelecekte olabilecekler üzerinde yaklaşık bir düşünceye sahip olmak hiç bir şey bilmemekten daha iyidir.² Ayrıca, kıt kaynakları kullanan kurumların nereye gideceklerini belirlemeleri daha rasyonel kararların alınmasında etkili olacaktır.

2.2. Strateji Kavramı ve Stratejik Yönetim

Strateji kelimesinin kökeni Eski Yunanca'ya dayanmakta olup, “*stratos*” (ordu) ve “*ago*” (yönetmek, yön vermek) kelimelerinin birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. Kimi yazarlar kelimenin etimolojik yönden Latince “*stratum*” (yol, çizgi, nehir yatağı) kelimesinden türetildiğini ifade etmektedirler. Strateji kelimesinin sözlük anlamı ise “*bir amaca varmak için eylem birliği sağlama ve düzenleme sanatı*” olarak ifade edilmektedir.³

Strateji, bilimsel bir disiplin olarak gelişmesini askeri anlamda taşıdığı öneme borçludur. Askeri anlamda strateji, bir savaşta orduların girişecekleri hareketleri ve operasyonların tasarlanması ve yönetilmesi sanatıdır. İşletme yönetiminde ise; strateji, işletmenin çeşitli fonksiyonları arasında meydana gelen karışıklıkları açıklığa kavuşturan, ekonomik bir ortamda işletmenin optimuma ulaşması için alınan seçimsel kararların bütünüdür. Rekabete dayanan ekonomik bir sistem içinde ise strateji, her şeyden önce yeniliği, ilerlemeyi ve kurumun ya da devletin devamlı olarak çevreye intibakını veya çevre ile karşılıklı uyum içinde olmasını sağlayan, meydana gelen değişiklikleri kontrol altına alan bir yönetim aracıdır.⁴ O halde stratejik planlama, işletmelerde bir stratejik yönetim aracı olarak nitelendirilebilir.

¹ Şan Özalp, *İşletme Politikası-Metin ve Örnek Olaylar*, Ankara, 1975, s.21.

² Hasan Çoban, *Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş*, İnkılap Kitabevi, İstanbul, 1997, s.78.

³ Coşkun Can Aktan, “Geleceği Kazanmanın Yolu: Stratejik Yönetim”, <<http://www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger%5Cicerikdetaydh278.pdf>>.

⁴ Hasan Çoban, a.g.e., s.91.



Stratejik yönetim, işletme açısından rekabete dayanan hareketleri ve yöneticilerin işletmenin çalışmasında kullandıkları işletme yaklaşımlarının bütün düzenini içeren bir yaklaşımdır.

2.3. Stratejik Planlama Kavramı

Stratejik planlama; örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve neyi neden yaptığına şekil veren ve yol gösteren temel kararları ve eylemleri üretmek için disipline edilmiş bir çabadır.⁵

Stratejik planlama, kendine özgü bir metodolojisi olan ve belirli süreçlerin birbirini takip ettiği planlı bir yapıya sahiptir. Gelişigüzel olmayıp sistemli bir yapıdır.

Bir soru sorma ve sorgulama disiplini olan stratejik planlama, aşağıdaki üç temel soruya cevap arar:

- 1- Biz örgüt olarak neyiz?
- 2- Biz ne olmak istiyoruz?
- 3- Hedeflerimize nasıl ulaşacağız?

2.3.1. Stratejik Planlamanın Tarihi ve Gelişimi

Stratejik planlama ilk kez 1960'larda özel sektör tarafından gündeme getirilmiş olup, 1980'li yıllardan sonra kar amacı gütmeyen örgütler tarafından da kullanılmaya başlanmıştır. Stratejik planlama ile ilgili ilk eserlerden biri, 1962 yılında yayımlanan, Alfred Chandler'ın "*Structure and Strategy*" adlı kitabıdır. Yazar kitabında, bir organizasyonun strateji kurgusu ile örgütlenme yapısı arasındaki bağlantıyı incelemiştir. Bir diğer önemli eser 1965 yılında yayımlanan I. Ansoff'un "*Corporate Strategy*" isimli kitabıdır.⁶

Stratejik planlamanın kökleri, II. Dünya Savaşı'ndan sonra işletmelerde uygulanmaya başlanan uzun vadeli planlama çalışmalarına kadar uzanır. Uzun vadeli planlar o dönemde analitik bir düşünce tarzından ziyade, karşılaşılan güncel olayların geleceğe dönük olarak tahmin edilmesinden ibaretti. Bu durumun doğal sonucu olarak, gelecekte nelerle karşılaşılacağı uzun vadeli planlamanın ana amacıydı. Böylece örgütün uzak ve yakın çevresinde neler olabileceği, nasıl bir gelecekle karşılaşılacağı konuları açıklığa kavuşturulmak isteniyordu. 1960'larda Ansoff örgütlerde uzun vadeli planlamaya analitik yaklaşımı getirdi. Artık olaylar rasyonel ve analitik olarak incelenmeye ve bu analitik düşünce sistemi sonucunda gelecek şekillendirilmeye başlandı. Öncelikle, amaçların belirlenmesi ve bu amaçlara uygun stratejiler geliştirilmesi ön plana çıkmaya başladı. Yeni analizlerde rakiplerin faaliyetleri, düşünce tarzları, olası karşı tutumları veya tepkileri de dikkate alınarak daha dinamik bir analiz sistemi benimsendi. Rasyonel düşünce sistemi ile örgütün çevresi daha ziyade pazarlara, müşterilere ve rakiplere odaklı olarak tahmin edilmeye başlandı.⁷

1980'lere geldiğinde stratejik planlama örgütün dört duvarı dışında neler olup bittiğini araştırmaya başladı. Uzmanlar, stratejik planlamayı örgütle çevresi arasındaki ilişkileri algılayabilecek şekilde yeniden düzenlemeye başladılar. Stratejik planlama, ticari ilişkilerde rekabet avantajını hesaplama ve kazanmayla ilgilenmeye başladı. Buna karşın kamu ve kar amacı gütmeyen kuruluşlarda stratejik planlama çalışmaları çevreyi değerlendirip, böylece hedef kitlenin ihtiyaçlarını tespit ve bunları tatmin etme yolları üzerine yoğunlaştı.⁸

⁵ Harun Gürer, "Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler", Sayıştay Dergisi, Ekim-Aralık 2006, Sayı:63, s.91.

⁶ Harun Gürer, a.g.m., s.93.

⁷ Hayri Ülgen, S. Kadri Mirze, *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, Literatür Yay. No: 113, İstanbul, 2004, s.36.

⁸ Harun Gürer, a.g.m., s.94.



2.3.2. Stratejik Planlamanın Faydaları

Stratejik planlamanın örgütlere çok farklı yararlar sağlayabileceği konunun uzmanı olan birçok yazar tarafından ifade edilmiştir. Bu yararlardan başlıcaları şunlardır:⁹

- Stratejik planlamanın örgüte sağlayacağı yararlardan ilki ve belki de en açık potansiyel yararı stratejik düşünce ve stratejik eylem yeteneğini geliştirmesidir. Bu fayda; sırasıyla, örgütün dış ve iç çevresi ve çeşitli aktörlerin ilgileri hakkında daha sistemli bilgi toplamaya, örgütsel öğrenmenin artmasına, örgütün gelecekteki yönünün aydınlanmasına ve örgütsel önceliklerin oluşturulmasına rehberlik eder.

- İkinci olarak, stratejik planlama karar vermede iyileştirmeler sağlar. Stratejik planlama dikkatini bir örgütün karşılaştığı hayati konular ve güçlükler üzerine yoğunlaştırır ve anahtar karar vericilerin bu konuda neler yapmaları gerektiğini hesaplamalarına yardımcı olur. Stratejik planlama böylece örgütlere, stratejik amaçlarını tanımlamalarında ve açıkça bildirmelerinde, gelecek sonuçların ışığında bugünün kararlarını almalarında, karar vermede tutarlı ve savunulabilir temel geliştirmeleri ve sonrasında ortaya çıkan kararları düzeyler ve işlevler üzerinden koordine etmelerinde yardım eder. Sonuç olarak; stratejik planlama, örgütlerin kontrolü altındaki alanlarda en üst düzeyde yargılama yapabilmelerine yardım eder.

- Stratejik planlamanın üçüncü yararı olan geliştirilmiş örgütsel duyarlılık ve iyileştirilmiş performans ilk iki yarardan doğmaktadır. Stratejik planlamaya yer veren örgütler başlıca örgütsel konuları aydınlatmaya ve tanımlamaya cesaretlenirler, iç ve dış taleplerle baskılara akıllıca karşılık verirler ve hızla değişen durumları etkili biçimde idare etmeye yönelirler. Söz konusu olan sadece düşünmek değil; stratejik düşünmek ve davranmaktır.

- Nihayetinde, stratejik planlama doğrudan örgüt çalışanlarına yarar sağlamakta, politika yapımcılar ve anahtar karar vericilerin rollerini daha iyi icra etmelerine, sorumluluklarını yerine getirmelerine ve takım çalışması ile uzmanlığın örgüt üyeleri arasında güçlendirilmesine katkıda bulunmaktadır.

Örgüt misyonu ve gelecek üzerine sistemli bir düşünme süreci olan stratejik planlamanın örgütlere sağlayabileceği diğer yararlar şu şekilde sıralanabilir:¹⁰

- Uzun vadeli düşünmeye ve etkili stratejiler geliştirmeye yardım eder.

- Örgütün gelecekte takip edeceği yönü berraklaştırarak çatışmaları azaltır ve ortak amaçlar doğrultusunda kaynakların etkili kullanılmasına yardımcı olur.

- Örgütsel öncelikler arasında bir sıralama yapılmasına ve öncelikli alanlarda yoğunlaşmaya yardım eder.

- Örgütün kontrolü altındaki alanlarda inisiyatif sahibi olmasına yardım eder.

- Örgütün birimleri arasında uyum sağlanmasına yardımcı olur.

- Kaynakların amaçlar doğrultusunda kullanılmasını sağlayarak örgütsel performansın artmasına yardımcı olur.

- Hızla değişen çevresel şartlara örgütlerin uyum sağlamasına yardımcı olur.

- Takım çalışmasını, bilgi ve fikir paylaşımını teşvik eder.

2.4. Stratejik Planlamayı Diğer Planlamalardan Ayıran Özellikler

Stratejik planlamayı genel olarak diğer tüm planlama türlerinden ayıran özellikleri şu şekilde özetlenebilir:¹¹

⁹ Kutluhan Yılmaz, “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması”, Sayıştay Dergisi, Temmuz-Aralık 2003, Sayı:50-51, s.72.

¹⁰ Harun Gürer, a.g.m., s.96.

¹¹ Harun Gürer, a.g.m., s.98-99.



- Örgütün diğer tüm birimlerinde yapılan planların üzerinde ve onlar için bir başvuru kaynağı, rehber olma özelliğindedir. Örgütün genel amaç ve hedeflerini belirlediğinden diğer bütün planlar, örgütün stratejik planına uygun, onunla çelişmeyecek bir şekilde hazırlanmalıdır. Bu bakımdan stratejik planlama örgütün Anayasası, diğer planlar da bu anayasa çerçevesinde yapılan kanunlar olarak ifade edilebilir.

- Diğer tüm planlardan daha esnek yapıdadır. Yeniliklere ve beklenmeyen durumlara uyum sağlaması daha kolaydır. Çünkü diğer planlar varolan durumun devam etme olasılığı üzerine hazırlanmışken, stratejik planlama iç ve dış çevreden kaynaklanabilecek tüm değişimleri ve umulmadık durumları hesaba katarak hazırlanır.

- Diğer bütün planlara göre daha fazla eyleme yöneliktir. Çevresel şartlarda olabilecek değişiklikleri önceden göz önünde bulundurduğu için bu değişimlere karşı tepkilerini ve alternatif tedbirlerini önceden hazırlamıştır. Bu yönüyle proaktiftir. Diğer plan türleri ise yeni olaylarla karşılaştıktan sonra tekrar düzenleme ihtiyacıdadır, yani reaktiftir.

- Vizyon oluşturma özelliği ile de diğer planlara göre daha güçlü bir yapıdadır. Çevresel belirsizliğin örgüt üzerinde yapacağı olumsuzluğu, bu belirsizliği asgari düzeye indirgeyerek giderir ve çalışanlar üzerinde daha motive edici bir etkiye sahiptir.

Stratejik planlama, bu farklılıklarından başka uzun süreli bir plan çeşidi olmakla diğer planlama türlerinden ayrılır.¹² Ancak her uzun vadeli planlama stratejik planlama değildir. Stratejik planlama örgütün tanımlanması ve meselelerin çözümlenmesi üzerine uzun vadeli planlamadan daha çok odaklanır. Örgüt içi ve örgüt dışı çevreye verdiği önem daha fazladır. Son olarak stratejik planın, uzun vadeli plandan farklılaşan bir diğer yönü ise başarı vizyonunu ortaya koymasıdır.

3. STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ

Stratejik amaç ve hedeflere ulaşılması için, kurum misyonu, paydaş beklentileri ve çevre eğilimleri doğrultusunda yönetimle ilgili bir dizi sürecin uygulanması gerekir.¹³

Stratejik planlama sürecinde görev alanların dört temel soruya cevap araması gerekir. Bunlar; neredeyiz, nereye ulaşmak istiyoruz, gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşırız, başarıımızı nasıl takip ederiz ve değerlendiririz sorularıdır.¹⁴ Tablo-1’de bu sorulara cevap aranırken yapılması gerekenler ifade edilmiştir.

Tablo-1: Stratejik Planlama Süreci

	DURUM ANALİZİ	NEREDEYİZ?
*Plan ve Programlar *GZFT Analizi *Piyasa Analizi *Hedef Kitle/Ilgili Tarafların Belirlenmesi		
*Kuruluşun varoluş gerekçesi *Temel İlkeler	MİSYON VE İLKELER	
*Arzu edilen gelecek	VİZYON	NEREYE ULAŞMAK İSTİYORUZ?
*Orta vadede ulaşılacak amaçlar *Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler	STRATEJİK AMAÇLAR VE HEDEFLER	
*Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri *Detaylı iş planları *Maliyetlendirme	FAALİYETLER VE PROJELER	GİTMEK İSTEDİĞİMİZ YERE NASIL ULAŞABİLİRİZ?
*Raporlama *Karşılaştırma	İZLEME	BAŞARIMIZI NASIL TAKİP EDER VE DEĞERLENDİRİRİZ?

¹² İsmail Göktekin, “Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (Kobi’lerde) Stratejik Planlama ve Bir Uygulama”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2003, s. 85.

¹³ Türkay Gözlükaya, “Mahalli İdareler ve Stratejik Planlama: Modeller ve Uygulama Örnekleri”, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Denizli, 2007, s.142.

¹⁴ Muhlis Bağdigen, “Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Mahalli İdareler”, (Ed. Hüseyin Özgür-Muhammet Kösecik), **Mahalli İdareler Üzerinde Güncel Yazılar II: Uygulama**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, s.78.



*Geri besleme *Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi *Performans göstergeleri *Performans Yönetimi	DEĞERLENDİRME VE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ	
--	---------------------------------------	--

Kaynak: Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Haziran 2006, <<http://www.dpt.gov.tr>>.

Tablo-1’de görüldüğü üzere neredeyiz sorusunun cevabı aranırken durum analizi yapılması gerekir. Nereye ulaşmak istiyoruz sorusunun cevabı misyonun, vizyonun, stratejik amaçlar ve hedeflerin belirlenmesinden geçmektedir. Gerçekleştirilecek faaliyetler ve projeler, gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşıyoruz sorusunun cevabı olup, başarımızı nasıl takip edip değerlendireceğimize izleme, değerlendirme ve performans ölçümü cevap vermektedir.

3.1. Hazırlık Çalışmaları

Stratejik planlama, kurum içinde ve dışındaki farklı görev ve donanımlara sahip birçok kişi, kurum, kuruluş, oda, sivil toplum kuruluşu gibi yapıları bir araya getiren, kurum genelinde sahiplenmeyi gerektiren katılımcı ve zaman alıcı bir süreçtir. Stratejik planlama çalışmasına başlamadan önce gerçekleştirilecek olan hazırlıkların yeterli düzeyde sağlanması, elde edilecek başarıda büyük bir öneme sahiptir. Meydana gelebilecek aksaklıkların önceden tahmin edilmesi ve beklenmedik durumlar için esneklik paylarının oluşturulması gerekmektedir. Temel olarak stratejik planlama hazırlığı; planın sahiplenilmesi, planlama sürecinin organizasyonu, ihtiyaçların tespit edilmesi, iş planlarının oluşturulması ve hazırlık çalışma programlarının yapılmasından oluşacak şekilde 5 aşamada sağlanmaktadır.

3.1.1. Planın Sahiplenmesi

Stratejik planlamanın başarısı ancak kuruluşun tüm çalışanlarının planı sahiplenmesi ile mümkündür. Stratejik planlama kuruluş içinde belirli bir birimin ya da grubun işi olarak görülmemelidir.

Plan yapmak ve kuruluşu bu plan doğrultusunda yönetmek kuruluş yönetiminin ana işlevlerindedir. Bu nedenle, üst yönetimin desteği ve yönlendirmesi, stratejik planlamanın vazgeçilmez koşuludur.

3.1.2. Planlama Sürecinin Organizasyonu

Stratejik planlama katılımcı bir planlama yaklaşımıdır. Kuruluş içinde en üst yöneticiden başlayarak her kademedeki çalışanların katılımını gerektirir. Stratejik planlama sürecinde temel aktörlerin ve üstlenecekleri işlevlerin belirlenmesi gereklidir. Stratejik planlama sürecine dahil olması gereken birim, kişi ya da gruplar aşağıda yer almaktadır:

Koordinatör Birim: Koordinatör birimin görevi stratejik planı hazırlamak değil, plan çalışmalarını koordine etmektir.

Kuruluşun Üst Yöneticisi: Kuruluşun üst yöneticisi kuruluşta stratejik planlama çalışmalarının başladığını bir iç genelge ile duyurur. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının hazırlanması ve uygulanmasından Bakana, mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludur.

Stratejik Planlama Ekibi: Stratejik planlama ekibinin başkanı üst yönetici tarafından üst düzey yöneticiler arasından seçilir. Ekip başkanı, ekibin oluşturulması, çalışmaların planlanması, ekip içi görevlendirmelerin yapılması, ekip üyelerinin motivasyonu ile ekip ve yönetim arasında eşgüdümün sağlanması görevlerini yerine getirir.

Stratejik planlama ekibi üye sayısının, birlikte karar üretmeyi imkansız hale getirecek kadar çok olmaması, farklı fikir ve birimlerin temsiline izin vermeyecek kadar da az olmaması gereklidir.



3.1.3. İhtiyaçların Tespiti

Çalışma kapsamında kullanılacak araç-gereç, kırtasiye, eğitim, danışmanlık, ilgili veriler (bilgi belge dokümanlar), kullanılabilen daha önce bu kapsamda yapılmış çalışmalar ihtiyaç kapsamında değerlendirilebilir.¹⁵

Koordinasyon kurulu ve proje ekibi dışarıdan danışmanlık hizmeti alınıp alınmaması konusunda karara varmalıdır. Kurum dışından danışmanlık hizmetinin alınmasına karar verilmesi halinde nasıl bir danışmanlık beklentisi içinde olunacağını çerçevesi kesinlikle tanımlanmalıdır. Bu çerçevenin yöntem, model, süreç ve eğitim danışmanlığı içerisinde kalması tercih edilmelidir. Kurum dışından alınan danışmanlar planın içeriğine müdahale etmemeli, sadece danışmanlık ihtiyacının olduğu noktalarda yol gösterici olmalıdırlar.

Planlamanın hangi aşamasında ne tür eğitimlere ihtiyaç duyulacağı, eğitimlere kimlerin katılacağı, eğitim süresinin ne kadar olacağı ve eğitim için nasıl bir sistematik izleneceği konularında ihtiyaç tespiti gerçekleştirilmelidir. Kısaca eğitimin planlanması gerekmektedir.

Stratejik planlama çalışmasında gerekli olan araç-gereç ve kırtasiye, eğitim, danışmanlık, veri ve diğer olabilecek ihtiyaçlar tanımlandıktan sonra, bütün bunların bütçeleme gerçekleştirilmelidir. Bütçeleme işlemi gerçekleştirildikten sonra çalışma sürecinde ne kadarlık bir mali kaynağın ayrılması gerektiği ortaya çıkacaktır.

3.1.4. Zaman Planı

Stratejik planın ihtiyaçları tanımlandıktan sonra, nasıl bir yöntem izleneceği tanımlanmalıdır. Yöntem kapsamında izlenecek her bir aşama için zaman planı oluşturularak, başlangıç ve bitiş tarihleri belirlenmelidir. Ayrıca bu kapsamda her bir aşama için ilgili kişiler atanabilir ve bütün sürecin ne zaman biteceği hakkında genel bir fikir elde edilmiş olabilir. Zaman planı oluşturulurken beklenmedik durumlar için esnek zaman dilimleri tanımlanması, daha gerçekçi bir tamamlanma zamanı ortaya çıkmasını sağlayacaktır.

3.1.5. Hazırlık Çalışma Programı

Stratejik planlama ekibi, hazırlık çalışmaları kapsamında gerçekleştirilen faaliyetleri dikkate alarak hazırlık çalışma programını oluşturur. Hazırlık çalışma programı planın başından sonuna kadar planlama ekibine kılavuzluk eder. Bu bakımdan hazırlık çalışma programı hazırlanırken herhangi temel bir durumun gözden kaçırılmaması gerekmektedir. Hazırlık çalışma programında olması gereken temel hususlar şunlardır:

- Stratejik planlama çalışmasına dahil olacak kişiler ve görevleri tanımlanır.
- Gerekli olan bütün ihtiyaçlar tanımlanır. (Araç-gereç-kırtasiye, eğitim, danışmanlık, veri gibi.)
- İhtiyaçların bütçeleme yapılarak gerekli olacak mali kaynak belirlenir.
- Zaman planı oluşturulur.

3.2. Neredeyiz?

3.2.1. Durum (SWOT) Analizi

Durum analizi, örgütün faaliyette bulunduğu çevreyi anlamak ve yönetmek üzere topladığı bilgileri kullanarak sistematik olarak kendisini değerlendirmesi şeklinde tanımlanabilir.¹⁶ Kurumun yönünün ve amaçlarının, çevresi ile ilişkileri analiz edilerek belirlendiği ve bu amaçlara ulaşılması için gerekli kaynakların tahsis edildiği durum analizi; gelecek yıllarda kurumun nerelerde olması, hedeflerinin ne olması, yönetim felsefesini ne

¹⁵ Halil İbrahim Korkmaz, “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama”, Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gaziantep, 2010, s.50-51.

¹⁶ Muhlis Bağdigen, a.g.m., s.79.



şekilde oluşturması gerektiğini belirlemek amacıyla yapılır. Yapılan analizlerle kurumun mevcut durumu ortaya koyulur.¹⁷

Stratejik yönetim sürecinde anahtar noktalardan biri kuruluşun güçlü-zayıf yönlerini, çevresel fırsat ve tehditlerle birlikte ele alıp karşılaştırmaktır. SWOT; strengths (güçlü yönler), weakness (zayıf yönler), opportunities (fırsatlar), hreats (tehditler)'i ifade etmektedir.¹⁸ Türkçe olarak GZFT şeklinde kısaltılan SWOT analizi ile örgütün iç çevresinde sahip olduğu üstün ve zayıf noktalar ve dış çevresinden kendisine yönelen fırsat ve tehditler değerlendirilebilir.¹⁹

SWOT analizi, stratejik planlama sürecinin ilk adımındır. Bu süreçte kamu idareleri, mevcut durumlarını tespit etmeye çalışmaktadırlar. Kamu idarelerinin geleceğe yönelik hedef ve stratejiler geliştirebilmesi için öncelikle sahip olduğu kaynakları ve yetersizliklerini ve kontrolü dışında performansını olumlu (fırsatlar) ya da olumsuz (tehditler) etkileyen gelişmeleri belirlemesi zorunludur.²⁰

Kamu idareleri tarafından durum analizi kapsamında genellikle aşağıdaki değerlendirmeler yapılmaktadır:²¹

- Tarihi gelişim ve kuruluşun yasal yükümlülükleri ve mevzuat analizi,
- Paydaş analizi,
- İç çevre analizi,
- Çevre analizi (kuruluşun faaliyet gösterdiği ortamın ve dış koşulların analizi).

Durum analizi, dışsal tehditler ve içsel zayıflıklar üzerinde çalışarak dışsal fırsatlar ve içsel güçler arasında stratejik bir uyum bulmaya yönelen en üst yönetim girişimini gerektirir.

3.2.1.1. İç Çevre Analizi

İç çevre analizi kurumun performansına yoğunlaşan, güçlü ve zayıf yönlerin araştırma çalışmaları sırasında kurumun nasıl etkin bir şekilde çalıştığını belirleyen analizdir.²²

Kurum içi analizde etkili olan bir dizi faktör vardır. Bu faktörler aşağıdaki tabloda sunulmaktadır.

Tablo-2: İç Çevre Analizinde Etkili Olan Temel Faktörler

1 - Kuruluşun Yapısı <ul style="list-style-type: none">■ Kuruluşun örgüt yapısı■ Aynı ya da benzer görevi yapan birimler ve yetki çakışmaları■ Son dönemde kuruluş yapısında ve görev alanında yapılan önemli değişiklikler■ Kuruluşun yapısında ve görev alanında yapılması gündemde olan önemli değişiklikler■ İzleme ve değerlendirme sistemi
2 - Beşeri Kaynaklar <ul style="list-style-type: none">■ Kuruluş personelinin sayısı ve dağılımı■ Personelin eğitim düzeyi, yetkinliği ve deneyimi
3 - Kurum Kültürü <ul style="list-style-type: none">■ İletişim süreçleri■ Karar alma süreçleri■ Gelenekler ve değerler
4 - Teknoloji <ul style="list-style-type: none">■ Kuruluşun teknolojik alt yapısı■ Teknolojiyi kullanma düzeyi
5 - Mali Durum <ul style="list-style-type: none">■ Mali kaynaklar■ Bütçe büyüklüğü■ Kuruluşun araç, bina envanteri ve diğer varlıkları

Kaynak: Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Haziran 2006, <<http://www.dpt.gov.tr>>.

¹⁷ Ercan Öztemel, **Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi**, Değişim Yayınları, Adapazarı, 2001, s.156.

¹⁸ Türkay Gözlükaya, a.g.t., s.46.

¹⁹ Muhlis Bağdigen, a.g.m., s.80.

²⁰ Muhlis Bağdigen, a.g.m., s.81.

²¹ Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Haziran 2006, <<http://www.dpt.gov.tr>>.

²² Türkay Gözlükaya, a.g.t., s.47.



3.2.1.2. Dış Çevre Analizi

Dış çevre analizi, fırsat ve tehlikelerin tespiti ile kurumun çalışmasını etkileyen dış çevreden gelen etkenlerin yapıldığı analiz olarak tanımlanmaktadır.²³

Bu analizde kurumun çevresindeki yüksek performans yaratabilen alanlar (fırsatlar) ile yüksek performansa ulaşmayı zorlaştıran alanlar (tehditler) belirlenmeye çalışılmaktadır. Çevre analizinde kuruluşu etkileyebilecek ekonomik, sosyal, demografik, politik, kültürel ve teknolojik faktörlerin ortaya konması zorunludur.²⁴

Tablo-3'te dış çevre analizinde etkili olan faktörler sıralanmıştır.

Tablo-3: Dış Çevre Analizinde Etkili Olan Temel Faktörler

■	Kuruluşun faaliyet alanında dünyadaki durum ve gelişmeler
■	Kuruluşun faaliyet alanında ülkemizdeki durum ve gelişmeler
■	Dünyada ve ülkemizdeki temel eğilimler ve sorunlar arasında kuruluşu yakından ilgilendiren kritik konular ve bu konuların kuruluşu nasıl ve ne yönde etkileyeceği
■	Kuruluşun faaliyetleri ve alanıyla ilgili kalkınma planı, sektörel ve bölgesel plan ve programlarda yer alan amaç, ilke ve politikalar ve bunlar arasındaki uyum
■	Kuruluşun karşılaşılabileceği riskler ve belirsizlikler

Kaynak: Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Haziran 2006, <<http://www.dpt.gov.tr>>.

3.3. Nereye Ulaşmak İstiyoruz?

Kuruluşlar, bu aşamada, misyon ve vizyonlarını ifade edecek, temel değerlerini belirleyecek, amaçlarını, hedeflerini ve stratejilerini ortaya koyacaklardır.

3.3.1. Misyon

Açıklamalı Yönetim, Organizasyon ve Örgütsel Davranış Terimler Sözlüğü'nde misyon "*örgütün ne yapmak ve hangi amaçla yapmak üzere kurulduğunu, kendisini nasıl görmek istediğini, örgütün varlık nedenini ifade eden kavram, kısaca bir örgütün var olma nedeni*" şeklinde tanımlanmıştır.²⁵

Bir örgütte misyon belirlenirken cevaplanması gereken bir dizi soru vardır. Bunlar:

- Kuruluşun var olma nedeni nedir?
- Kuruluş kimlere hizmet sunuyor?
- Kuruluş hangi alanda çalışıyor?
- Kuruluş hangi ihtiyaçları karşılıyor?
- Kuruluşun yerine getirmek zorunda olduğu yasal görevler nelerdir?
- Kuruluşun amacı ilk kuruluşundan bu yana değişti mi? şeklinde sıralanmaktadır.

Etkili bir misyon ifadesi kuruluşun tüm paydaşlarının değer verdiği konuları da kapsmalıdır. Kuruluş kimlere, nerede, hangi süreçlerle, ne tip ürün sunmaktadır? Tüm bunları gerçekleştirirken iş felsefesi nedir, hangi değerlere sahiptir ve benzer kuruluşlardan farkı ne olacaktır? Diğer bir ifadeyle misyon, işletmenin ne iş yaptığını, temel rekabet üstünlükleri, öz yetenekleri, iş felsefesi, imaj, kalite, tarz ve standartlarla ilgili ifadeleri ve paydaşlara ilişkin düşünceleri kapsamaktadır.²⁶

3.3.2. Temel Değerler

Temel değerler, kurumun geçmişini, kültürünü, paylaşılan inanç ve felsefesini ve ahlaki ilkelerini yansıtır. Temel değerler, kuruluşların davranış ve geleceğini birkaç yönden

²³ Türkay Gözlükaya, a.g.t., s.48.

²⁴ Muhlis Bağdigen, a.g.m., s.82.

²⁵ Salih Güney, **Açıklamalı Yönetim, Organizasyon ve Örgütsel Davranış Terimler Sözlüğü**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2004, s.169.

²⁶ Elif Karabulut Temel, "*Büyük İşletmelerin Misyon ve Vizyon İfadelerinin İçerikleri Bakımından İncelenmesi*", XV. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiriler Kitabı, 25-27 Mayıs, Sakarya, 2007, s.486.



etkiler. İlk olarak kurumsal değerler, kurumun hangi faaliyetlere girebileceği konusunda kısıtlama getirebilir. İkinci olarak, değerler, kuruluşun “yapmak/olmak istedikleri” konusuna içerik kazandırarak, kurumu başka kurumlardan ayıran özellikler yaratır. Bu özellikler ve getirdikleri öncelikler, vizyon ve misyon tanımlarına içerik kazandırır. Üçüncü olarak, değerler, kendileri yapılacak işlerle ilgili karar niteliğinde olmamakla birlikte, kapsam içindeki işlerin yapılaş şekli ve alınacak kararlar hakkında yol gösterirler.²⁷

Temel değerler temel ilkeleri açık ve kesin bir dille ortaya koymalı; çalışanların işlerini en iyi şekilde yapacakları şartlara ilişkin temel düşüncüyü belirtmeli ve kuruluşun vizyonunu gerçekleştirilmesini sağlayacak sistem ve süreçleri desteklemelidir. Bu nitelikleri taşıyan temel değerler belirleyebilmek için aşağıdaki sorulara cevap vermelidir:

- Kuruluşun çalışma felsefesi nedir?
- Kuruluşun çalışmalarına temel teşkil eden ilkeler, standartlar ve idealler nelerdir?
- Kuruluşun personeli tarafından benimsenen değerler ve inançlar nelerdir?

Temel değerler kişiler, süreçler ve performans olmak üzere üç temel alanda belirlenebilir. Kişilere ilişkin temel değerler çalışanlar ve paydaşlarla ilişkilere yönelik değerleri kapsamaktadır. Süreçlere ilişkin temel değerler kuruluşun yönetim, karar alma ve hizmet üretimi sürecine ilişkin değerlerini ortaya koymaktadır. Performansa ilişkin temel değerler kuruluşun ürettiği hizmet ve/veya ürünlerin kalitesine yönelik beklentileri temsil etmektedir.

3.3.3. Vizyon

Vizyon mevcut gerçekler, umutlar, hayaller, tehlike ve fırsatların bir araya gelmesiyle oluşan kurumun bir bütün olarak geleceğinin tanımlanması için bilinenden bilinmeyene doğru düşünsel bir bakış açıdır.²⁸

Gelecek için açık ve çekici bir resim oluşturulabilmesi için kurumsal vizyonun aşağıdaki sorulara cevap teşkil edecek şekilde belirlenmesi gerekir:²⁹

- Kuruluşumuz gelecekte nasıl/ne konumda olacak veya olmalıdır?
- Kuruluşumuzun nasıl algılanmasını isteriz?
- Çalışanlarımız gelecekte hangi özelliklere sahip olmalıdır? Paydaşların çalışanlara baktıklarında ne görmelerini isteriz?
- Vizyonumuzun gerçekleşmesini ne sağlayacaktır?

Kurumun ideal geleceğini sembolize eden vizyon, uzun dönemde neler yapılmak istendiğinin ifadesidir. Vizyon kuruluşun ulaşmayı arzu ettiği geleceğin iddialı ve gerçekçi bir ifadesidir. Bu ifade bir taraftan çalışanları ve karar alıcıları ilerlemeye teşvik etmeli, diğer taraftan da ulaşılabilir olmalıdır. Vizyon bildirim, misyon bildirim ile birlikte kuruluş planının çatısını oluşturmaktadır.

Strateji ve amaçlar için kaynak oluşturan vizyon, kuruluşun geleceğine dönük bir bakış açıdır. Yönetici veya lider tarafından açıklanıp kurum çalışanları tarafından anlaşılıp paylaşıldıkça vizyonun değeri artmaktadır.³⁰

DPT'nin kamu kurumları için hazırladığı stratejik planlama kılavuzunda iyi bir vizyon ifadesi belirlenebilmesi için cevap bulunması gereken bazı sorular bulunmaktadır. Bu sorular:

- Kuruluşun ideal geleceği nedir?

²⁷ Türkay Gözlükaya, a.g.t., s.57.

²⁸ Ömer Dinçer, **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, Timaş Matbaası, İstanbul, 1998, s.5-6.

²⁹ ODTÜ, **Öz Değerlendirme Süreci-Stratejik Planlama Süreci**, Ankara, 2002, s.24-25.

³⁰ Erol Eren, **Stratejik Yönetim**, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 2006, s.11.



- Kuruluş vatandaşlar, diğer kuruluşlar ve siyasi otorite tarafından nasıl algılanmak istiyor?

- Kuruluşun bir vizyon ifadesi var mı? Varsa, yenilenmesi gerekiyor mu? şeklinde sıralanmaktadır.

3.3.4. Amaçlar ve Hedefler

Amaçlar, kuruluşların misyonlarını gerçekleştirebilmeleri için iç ve dış paydaşların beklentileri doğrultusunda, ulaşılması istenilen sonuçların genel ifadesidir. Amaçlar ulaşılacak istenen sonuçların kısa vadeli ifadeleri olmayıp, 3-5 yıl gibi bir sürede gerçekleştirebilecekleri sonuçların tanımlarıdır. Genelde amaçlar açık uçlu tanımlardır. İstenilen sonuca ne zaman, ne ölçüde ulaşılmasının belirtilmesinden ziyade, genel olarak ne yönde gidileceğinin, ya da nereye odaklanılmasının istendiğini belirlerler.³¹

Stratejik amaçlar belirlenirken bir dizi soru dikkate alınmalıdır. Bu sorular şunlardır:

- Kuruluşun misyonunu yerine getirmek için neler yapılmalıdır?
- Kuruluş orta vadede neleri başarmayı amaçlamaktadır?
- Kuruluşun faaliyetleri dış çevre ile uyumlu mudur, değilse ne değişmelidir?

Kuruluşlar amaçlarını belirli kurallara göre belirlemelidir. SMART Analizi isimli yöntem bu anlamda faydalı olacaktır. Bu analizin bileşenleri ve anlamları şöyledir:³²

- S (Specific; Özgün): Amaçlar özlü bir biçimde yazılmalı ve durumun ne zaman, nerede ve nasıl değiştiği belirtilmelidir.

- M (Measurable; Ölçülebilir): Amaçlar, gelişmelerin ve sürecin ölçülebileceği şekilde belirlenmelidir.

- A (Achievable; Erişilebilirlik): Çalışanların motive olabilmesi için bazı zorluklar bulunmalıdır ancak bunlar ulaşılabilir olmalıdır.

- R (Realistic and Relevant; Gerçekçi ve Bağlantılı): Gerekli örgüt önceliklerine yoğunlaştırılmalıdır.

- T (Time-bound; Zaman sınırlı): Hedefin gerçekleştirilebilmesi için gerekli zaman çerçevesi belirlenmelidir.

Stratejik planlama sürecinin “nerede olmayı istiyoruz” bölümünü oluşturan hedefler, amaçlara göre daha belirgin ifade edilebilir ve zaman açısından sınırlı ve üç yıldan az bir süreci kapsarlar.

Hedefler, stratejik amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlar dizisidir. Hedefler ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir. Bir amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak birden fazla hedef belirlenebilir.

Hedeflerin oluşturulması sürecinde de cevap verilmesi gereken sorular vardır. Bu sorular şunlardır:

- Hedefler kuruluşun misyon, vizyon, temel değerler ve amaçları ile tutarlı mı?
- Hangi spesifik sonuçlara ulaşmaya çalışılıyor? Sonucu etkileyen faktörler nelerdir?
- Bir amaca ilişkin hedeflerin tümü gerçekleştirildiğinde o amaca ne ölçüde ulaşılabilir?
- İstenilen sonuçlara ne kadar zamanda ulaşılabilir?
- Bu hedeflere ulaşmak için sağlanan gelişme nasıl ölçülür?
- Ölçme için hangi verilerin, ne şekilde temin edilmesi gerekmektedir?

³¹ Türkay Gözlükaya, a.g.t., s.58-59.

³² Tahir Akgemci, **Stratejik Yönetim**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007, s.29.



- Kıyas noktaları nelerdir? Ne kadar gelişme sağlanabilir?

Stratejik hedefler yeterince açık, anlaşılabilir ve ölçülebilir olmalıdır. Stratejik hedefler, amaçlar gibi, iddialı fakat gerçekleştirilmesi imkansız olmamalıdır. Sonuçlara odaklanması gereken stratejik hedeflerin gerçekleştirilme süreleri belli olmalıdır.³³

3.4. Gitmek İstedığımız Yere Nasıl Ulaşabiliriz?

Amaçlar ve hedeflere ulaşmak için takip edilecek yollar ve kullanılacak yöntemler olan stratejiler “Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?” sorusunu cevaplandırır. Stratejilerin oluşturulması için cevaplanması gereken soruları şu şekilde belirtebiliriz:

- Amaç ve hedeflere ulaşmak için neler yapılabilir?
- Olası sorunlar nelerdir ve bu sorunları nasıl aşabiliriz?
- Amaç ve hedeflere ulaşmak için izlenebilecek alternatif yol ve yöntemler nelerdir?
- Alternatiflerin maliyetleri, olumlu, olumsuz yönleri nelerdir?

3.4.1. Stratejilerin Oluşturulması ve Seçilmesi

Stratejiler, örgütün amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağını gösteren kararlar bütünüdür. Etkili stratejiler olmaksızın amaç ve hedeflere ulaşmak mümkün değildir. Stratejiler belirlenirken örgütün kaynakları ve farklı alanlardaki yetkinliği göz önünde bulundurulmalıdır. Strateji ve hedeflerin karşılıklı uyumu kontrol edilmelidir.

Eylem planının oluşturulması için, yöneticilerin, denetçilerin ve diğer kilit konumda yer alan yetkililerin arzulan hedefe nasıl başarıyla ulaşacağını belirlemeleri gerekir. Eylem planına karar verilmeden önce, her strateji ağırlıklandırılmalıdır. Alternatifleri test ederken şu sorulardan yararlanılabilir:

- Eğer bu eylem planı uygulanırsa, belirlenen amaca ulaşmak olası mı?
- Bu eylem planının beklenen maliyetleri ve yararları nelerdir?
- Bu eylem planının diğer amaçlar üzerinde pozitif ya da negatif bir etkisi olacak mı?
- Bu hedefin gerçekleşmesi, diğer hedeflerin başarıyla tamamlanmasına mı bağlıdır?
- Bu eylem planını gerçekleştirmek için örgüt organize oldu mu? Eğer olmadıysa, planın gerçekleşmesi ne gibi değişiklikler yapılmalıdır?
- Eğer değişiklikler gerekliyse, bunların yapılması ne kadar bir sürede gerçekleşecektir?
- Plan uygulanmaya başlandıktan sonra, süreçsel değişikliklere ihtiyaç duyacak mı? Eğer duyulacaksa, bu değişikliklerin örgüt üzerinde ne gibi bir etkisi olacak?
- Bu planın uygulanması için hangi adımlara (aşamalara) ihtiyaç var ve her aşamanın tamamlanması için ne kadar bir süreye ihtiyaç var?

Önce; maliyetleri, yararları, olumlu kısıtları, zaman ve kaynakları analiz ettikten sonra en uygun stratejiyi seçmek gerekir. Stratejinin başarıyla tamamlanması ve belirlenen amaca ulaşmak için ihtiyaç duyulan aşamaların belirlenmesi gerekmektedir. Bunlar, eylem planında yer alması gereken aşamalardır.

3.4.2. Faaliyetler ve Projeler

Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz sorusuna cevap verirken kurumlar, stratejik amaç ve hedefleri gerçekleştirmeye yönelik faaliyet ve projeleri belirlemek zorundadır. Faaliyet ve projeler üretilecek mal ve hizmetlerin ne kadar sürede üretileceğini, bunların miktarını, maliyetlerini ve kalitesini bu kısımda açık ve ölçülebilir somut bir veri seti ile ortaya koymalıdır. Üretilecek mal ve hizmetin miktarı, süresi ve kalitesi hakkındaki ortaya

³³ Muhlis Bağdigen, a.g.m., s.89.



konan detaylı bilgiler bütçenin hazırlanması açısından önemli olup, detaylı maliyet analizlerini de gerektirmektedir.³⁴

Faaliyetlerin belirlenmesi sürecinde de cevaplanması gereken bir dizi soru vardır. Bu sorular şunlardır:

- Hedefin yerine getirilmesi sürecinde faaliyetin rolü ve önemi nedir?
- Hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik olarak kullanılacak yol ve yöntemler tanımlanmış mıdır?

- Performans kriterlerine baz olacak hangi ölçülebilir kriterler üzerine kuruludur? Ne kadar süreceği, miktarı, maliyeti, kalitesi, hedefleri ve altında yer alan faaliyetleri yerine getirmekten sorumlu olan birimler kimlerdir ve sorumlulukları nelerdir?

- Aynı hedefi gerçekleştirecek alternatif faaliyetler belirlenerek tartışılmış mıdır?

3.5. Başarımızı Nasıl Takip Eder ve Değerlendiririz?

3.5.1. Performans Göstergeleri

Sonuca dayalı performans ölçümünün gerçekleştirilmesi, stratejik yönetim sürecinin en önemli unsurlarından biridir. Kuruluşun, belirlenen stratejik amaç ve hedeflerine göre faaliyet gösterip göstermediği ve gelişimi performans göstergelerinin verdiği bilgilerle izlenir.³⁵

Performans ölçümü, bir devletin sunduğu hizmetlerin kamusal ihtiyaçlara ne kadar yanıt verebildiğini öğrenmek ve açıklamak için yapılan sistematik bir girişim olup, kısaca kamu sektörünün kabul edilebilir bir maliyetle kaliteli üretim yapıp yapmadığının belirlenmesinde kullanılan bir araç olarak tanımlanmaktadır.

Performans ölçümü sistemi içinde performans göstergeleri girdi, çıktı, verimlilik, sonuç ve kalite göstergeleri şeklinde beş başlıkta sınıflandırılır.³⁶

Girdi göstergeleri, gerçekleştirilecek bir faaliyet ya da bir hizmet için gerekli olan insan, makine, hammadde, bilgi, enerji, donanım, yer gibi kaynakların yalnızca gerektiği düzeyde kullanılıp kullanılmadığının sınanmasında yararlanan ölçülerdir.

Çıktı, program, proje veya faaliyetler sonucunda üretilen ürün, hizmet veya diğer kalemlerin miktarını göstermektedir. Geleneksel olarak çıktılar ölçülmesi üretimin hacmi ya da miktarı üzerinde yoğunlaşmıştır. “Ne üreteceğiz ve hangi faaliyetleri bitireceğiz” sorusuna yanıt arar. Çıktılar programın ne ürettiğini belirlemekte yararlıdır. Bu ölçüler programın amacına ulaşmış olup ulaşmadığını, sunulan hizmetlerin verimli ve kaliteli olup olmadığını göstermez. Ancak, çıktılar incelenirken malların ve hizmetlerin kalitesi de artan bir biçimde önem kazanmıştır. Belirli hizmet taleplerine yanıt vermek için ne kadar personel/zaman tahsis edildiğini gösteren iş yükü ölçüleri en yaygın olarak kullanılan çıktı ölçüleridir. Tedavi edilen hasta sayısı, bakım yapılan karayolu uzunluğu çıktı göstergelerine örnek olabilir.³⁷

Verimlilik, genel anlamıyla üretim sürecinde kullanılan çeşitli faktörler yani girdiler ile üretim sürecinin sonunda elde edilen ürünler yani çıktılar arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir. Yani üretilen mal ve hizmet miktarı ile bu üretimde kullanılan girdiler arasındaki oran olarak ifade edilebilecek girdi/çıktı formülasyonunu oluşturmaktadır.

³⁴ Muhlis Bağdigen, a.g.m., s.93.

³⁵ Türkay Gözlükaya, a.g.t., s.64.

³⁶ İbrahim Söyler, “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? Engeller/Güçlükler”, Maliye Dergisi, Sayı 152, 2007, s.109.

³⁷ Semih Bilge, “Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Dışsal Faktörlerin Yerel Yönetimlerin Performansına Etkisi Üzerine Bir Araştırma” (Basılmamış Doktora Tezi), Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 2006, s.24-25.



Sonuç göstergeleri, kamu idarelerinin ürettiği ürün ve hizmetlerin, ürünleri kullanan ve hizmetten yararlananlar veya toplum üzerindeki etkilerini gösterir. Bu etkiler, faaliyetin hitap ettiği kitlenin tutum ve davranışlarına, sosyal konumuna, bilgi düzeyine, değer yargılarına ve yeteneklerine bağlı olarak değişir. Bu yüzden sonuç göstergeleri oluşturulurken ve değerlendirilirken bu faktörlerin sonuçlar üzerindeki etkisi göz önüne alınır. Örneğin bir meslek edindirme kursuna katılanların yetenek düzeyi ve sosyal konumu bu kursa katılanlardan iş bulanların sayısını (sonucu) etkiler.

Kalite, verimliliği de içerecek biçimde kaynakların verimli kullanımını sağlayan, mal ve hizmetlere kullanım uygunluğu kazandıran, kullanıcı ihtiyaçlarına uygun mal ve hizmet sunumunu amaçlayan bir performans boyutudur.³⁸ Kalite göstergeleri, kamu idarelerince üretilen ürün ve hizmetlerin kalitesinin ölçülmesi için kullanılan araçlardır. Kalite göstergelerinin oluşturulmasında, ihtiyaç ve istekleri karşılama, doğruluk, vaktindelik, güvenilirlik ve tüketici güveni gibi hususlar dikkate alınır. Kalite göstergeleri, anket düzenlemesi, hata oranının ölçülmesi gibi yollarla elde edilebilir.³⁹

Kuruluşların performans göstergelerini, aşağıdaki özellikleri içerecek şekilde oluşturmalarında yarar vardır:⁴⁰

- Kriterler basit, kolay, anlaşılır ve günlük işlerle ilgili olmalıdır.
- Ölçülmesi istenen amaca ya da kullanıcının ihtiyacına uygun kriterler seçilmelidir.
- Önceden planlanmış ya da bilinçli olmadıkça birbirleriyle çakışan veya hesaba alınmayan, eksik bırakılan kriter olmamalıdır.
- Üzerinde fikir birliğine varılmış olmalıdır.
- Sayısal kriterler daha kolay anlaşılır olduğu için, kriterler için kullanılan veriler de daha çok sayısal olmalıdır.
- Kriterler değişen ihtiyaçlara uyarlanabilir, yani esnek olmalıdır.
- Sistemde iç faktörlerin olduğu kadar, dış faktörlerin analizine yarayacak kriterlere yer verilmelidir.

3.5.2. İzleme ve Değerlendirme

Verilen görevlerin amaçlandığı gibi yürütülüp yürütülmediğinin; ulaşılmak istenen sonuçlara niceliksel ve niteliksel olarak ulaşıp ulaşılmadığının takip edilmesi için yönetim tarafından sürekli olarak yinelenen işlem ve faaliyetlerin gözden geçirilmesi sürecine izleme denir.⁴¹

Stratejik yönetim döngüsünün önemli bir aşamasını oluşturan izleme, hem bir yönetim fonksiyonu olarak hem de kamuoyu denetimi çerçevesinde izleme etkinliğini odağına vatandaşları alan ve planlamayı, bütçelemeyi, uygulama, izleme ve değerlendirmeyi içeren bir bütün içinde algılanmalıdır. İzleme faaliyetinin etkinliği, diğer aşamaların kalitesi ile doğrudan ilişkilidir.⁴²

Değerlendirme, uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizidir.

³⁸ Mehmet Akif Köseoğlu, “Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Performans Ölçümü”, DPT Uzmanlık Tezi, Haziran 2005, s.88.

³⁹ Muhlis Bağdigen, a.g.m., s.96.

⁴⁰ Hamza Ateş-Dilek Çetin, **Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe**, Çağdaş Kamu Yönetimi II, Editörler: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004, s.260.

⁴¹ Semih Bilge, a.g.t., s.37.

⁴² Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), “İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme”, <<http://www.tepav.org.tr/tur/index.php?type=event&title=Y&cid=279>>.



Stratejik planlama sürecinde, izleme ve değerlendirme faaliyetleri sonucunda elde edilen bilgiler kullanılarak, stratejik plan gözden geçirilir, hedeflenen ve ulaşılan sonuçlar karşılaştırılır. İzleme ve değerlendirme faaliyetlerinin etkili olarak gerçekleştirilebilmesi, uygulama aşamasına geçmeden önce stratejik planda ortaya konulan hedeflerin nesnel ve ölçülebilir göstergeler ile ilişkilendirilmesini gerektirir.

4. KAMUDA STRATEJİK PLANLAMA

Türkiye'nin birçok alanda olduğu üzere kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi alanlarında da yakaladığı ivmenin istikrar ve sürdürülebilirliği, gerekli yapısal önlemlerin alınmasıyla etkili ve esnek bir kamu kesiminin oluşturulmasına bağlı görülmektedir. Son yıllarda bu çerçevede birçok reform projesi uygulamaya konulmuştur. Bu kamu mali reform projelerinin başında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) gelmektedir.⁴³

KMYKK'nin amaçları aşağıda maddeler halinde sıralanmıştır:⁴⁴

- Kamu maliyesinde saydamlık ve hesap verebilirliğin artırılması,
- Çok yıllık bütçeleme anlayışına geçilmesi,
- Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamasına konulması,
- Bütçenin kapsamının genişletilmesi ve bütçe sisteminin yeniden tanımlanması,
- Yeni bir iç kontrol sisteminin oluşturulması,
- Dış denetim kapsamının genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerini içine alacak şekilde genişletilmesi,
- Kamu mali yönetimi ve kontrolüyle ilgili temel yetki ve sorumlulukların harcamacı kuruluşlara devredilmesi.

Özel kesimde olabileceği gibi kamu kesiminde de zayıflık ve yetersizlikler bulunabilir. Bu zayıflık ve yetersizliklerin giderilmesi ve kamu kesimindeki tüm birimlerin optimal bir çalışma içinde tutulması gerekmektedir. Bu amaçla, faaliyetlerin uygun koşullarda sürdürülmesi, ancak uygun stratejiler saptanması ve uygulanması ile mümkündür. Stratejik planlama, uzun ve orta vadeli hedefleri göz ardı etmeden, bu yönde, en uygun maliyetle en hızlı sonucu elde etmek için etkin ve uygulanabilir stratejilerin geliştirilmesine ilişkin faaliyetler ve kararlar sürecidir. Bu bağlamda gelişme-iyileşme-yenilikleri izleme açısından stratejik planlama kaçınılmaz olmaktadır.⁴⁵

Ülkemizde kamu yönetiminde stratejik yönetim ve stratejik planlama anlayışı, dünyadaki gelişmelere paralel olarak, yerleşmeye başlamıştır. Stratejik yönetim ve stratejik planlama kamu kesiminin mali ve idari yapısında kısa dönemli planlamadan uzun dönemli planlamaya, çıktılar yerine sonuçlara odaklanmaya, hesap verme sorumluluğu yerleştirmeye, katılımcılığı ön plana çıkarmaya, bütçe, güven ve performans açığını kapatmaya yönelik etkili bir araç haline gelmiştir.⁴⁶

4.1. Kamuda Stratejik Planlamanın Önemi

Kamu idareleri genel olarak vizyon ve misyon belirlemeden uzak, somut hedefleri olmayan, vatandaş odaklı yönetim anlayışını benimsememiş, yoğun kurallara sahip, finansal açıdan yetersiz, kalifiye eleman ihtiyacı olan, örgütsel yapısında eksiklikleri bulunan idareler olarak görülmektedir. Kamu çalışanlarının, kamuda çalışıyor olmanın verdiği rahatlıkla

⁴³ Güven Murat-Muhlis Bağdigen, **Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama ve Yönetim**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2008, s.172.

⁴⁴ Güven Murat-Muhlis Bağdigen, a.g.e., s.173.

⁴⁵ İsmail Bircan, "*Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon*", Planlama Dergisi, Özel Sayı, DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı, s.12.

⁴⁶ Güven Murat-Muhlis Bağdigen, a.g.e., s.174.



hizmet üretmekten uzak olmaları, motivasyon eksiklikleri olması, performans değerlendirmesi yapılmaması, ücret rejiminin başarıyı teşvik edecek şekilde düzenlenmemiş olması, vatandaşın yönetime uzak olması, vatandaşla yönetim arasında iletişimsizlik bulunması kamu çalışanlarına bakış açısını sergilemektedir.⁴⁷

Türkiye’de kamu idarelerinin içinde buldukları mali ve yönetsel sorunlar göz önüne alındığında, kamu idarelerine ve çalışanlarına olan bakış açısının değişmesi kamu kuruluşlarının önümüzdeki dönemde planlı hizmet üretmelerinin, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırmalarının ve uygulamayı etkili bir şekilde denetlemelerinin önemi artmaktadır. Katılımcı ve esnek bir planlama yaklaşımı olarak kuruluşların mevcut durumu, misyon ve temel ilkelerinden hareketle geleceğe dair bir vizyon oluşturmaları, bu vizyona uygun amaç ve hedefler belirlemeleri ve ölçülebilir göstergeler tespit ederek başarıyı değerlendirmeleri gerekmektedir. Kamu kuruluşları bu gerekliliği stratejik planlamayla sağlayacaklardır.⁴⁸

Dolayısıyla stratejik planlama, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını, daha kaliteli hizmet sunulmasını ve vatandaşların ihtiyaçlarının ve beklentilerinin karşılanmasını sağlamada önem kazanmaktadır.

Kamu mali yönetimine etkinlik kazandıran stratejik planlama, kurumsal kültür ve kimliğin gelişmesine ve güçlenmesine destek olacaktır. Ulusal düzeydeki kalkınma planları ve stratejiler çerçevesinde kamu idarelerinin hazırlayacağı stratejik planlar; programlar, sektörel ana planlar, bölgesel planlar ve il gelişim planları ile birlikte genel olarak planlama ve uygulama sürecinin etkinliğini arttıracak ve kaynakların rasyonel kullanımına katkı sağlayacaktır.

4.2. Türkiye’de Stratejik Planlama Uygulamasının Gelişimi

4.2.1. Stratejik Planlama Uygulamasını Düzenleyen Mevzuat Öncesindeki Gelişmeler

Dünya Bankası ile 12 Temmuz 2001 tarihinde mali sektör ve kamu yönetimine yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi amacıyla imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Kesimi Uyum Kredi Anlaşması (PFPSAL-1), ülkemiz kamu kesiminde stratejik yönetim ve planlamanın uygulanmasının başlangıç noktası olmuştur. PFPSAL, bankacılık ve kamu kesiminde gelecek dönemde Türkiye’nin uygulayacağı politikaları, kredi ön koşullarını ve yerine getirilmesi gereken taahhütleri ihtiva etmektedir. Bu taahhütler makro ekonomik çerçeve, bankacılık reformu ve kamu kesimi reformu olmak üzere üç başlıkta toplanmaktadır. Kamu kesimi reformu kapsamında “kamu harcama yönetimi reformu” yapılması öngörülmektedir. Kamu harcama yönetimi reformunun bir ayağı da kamu kurumlarında politika oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve bu çerçevede stratejik planlamanın hayata geçirilmesidir.⁴⁹ PFPSAL kapsamında, diğer taahhütlerin yanı sıra, DPT sorumluluğunda, kamu kurumlarına yönelik olarak, politikaların maliyetlendirilmesi boyutunu da içerecek şekilde bir stratejik planlama kılavuzu hazırlanması öngörülmüştür.

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 (Government Performance and Results Act)’yı esas aldığı söylenebilir. GPRA, kuruluşların mali

⁴⁷ Güven Murat-Muhlis Bağdigen, a.g.e., s.174-175.

⁴⁸ Kutluhan Yılmaz, a.g.m., s.76.

⁴⁹ Kutluhan Yılmaz, a.g.m., s.77.



yönetiminde üç temel belge tanımlamaktadır. Bunlardan ilki stratejik plandır. Kuruluşlarca hazırlanacak stratejik planlar altı temel bileşene sahip olmalıdır:

1. Kapsayıcı misyon bildirimini
2. Bütün temel fonksiyonları ve faaliyetleri içeren uzun vadeli amaçlar ve hedefler
3. Amaç ve hedeflere ulaşmak için uygulanacak stratejiler ve gerekli kaynaklar
4. Uzun vadeli amaç ve hedeflerle yıllık performans hedeflerinin ilişkisi
5. Başarıyı etkileyebilecek kuruluşun kontrolü dışındaki faktörler
6. Stratejik amaçların revizyonu için program değerlendirmesinin nasıl kullanılacağına dair açıklama.

GPRA’da biçimsel stratejik planlamanın temel unsurlarını içeren stratejik planlara bağlı olarak “performans planı” da hazırlanması zorunlu bir belgedir. Performans planı, program faaliyetleri ile ulaşılması istenilen performans hedeflerini ölçülebilir biçimde ve kullanılacak kaynaklarla birlikte ifade eden orta vadeli bir plandır. Performans planının amacı kuruluşun stratejik planla ortaya koyduğu hedeflerine ulaşabilmesi için ilgili yılda başarılması gerekenlerin ve bunlar için kaynak ihtiyaçlarının belirlenmesidir.

Stratejik plan ve performans planı ile belirlenen amaçlara ne düzeyde ulaşıldığını, istenilen sonuçlar elde edilemediyse bunların nedenlerini gösteren belge ise performans raporudur.

Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu da, GPRA gibi, biçimsel stratejik planlama modelinin temel unsurlarına yer vermektedir. Kılavuza göre, durum analizi kapsamında GZFT, piyasa, hedef kitle (müşteri) ve ilgili taraflar (paydaş/etkileşen) analizlerine yer verilmeli, planlama sürecinde karşılaşılabilecek riskler değerlendirilerek plan varsayımları belirlenmelidir. Kuruluşlar, oluşturacakları misyon, vizyon ve temel ilkeler çerçevesinde orta vadeli stratejik amaçlarını ve ölçülebilir hedeflerini ortaya koymalıdır. Hedeflere ulaşmak için yürütülecek proje ve faaliyetler tespit edilmeli ve bunların kaynak ihtiyacına yer verilmelidir. Kuruluşun hedeflerine ulaşıp ulaşmadığını gösterecek bir performans izleme ve değerlendirme sisteminin yöntem ve yaklaşımı da stratejik planda içerilmesi gereken bir husustur.

Stratejik Planlama Kılavuzunun 2003 yılında yayınlanan ilk sürümü Türkiye’de kamu kuruluşları için konu ile ilgili kavramları tanımlaması ve bir ilk adım oluşturması açısından önemli bir kaynak olarak kabul edilebilir. Kılavuz, kamuda stratejik planlama sürecini şekillendiren bir belge niteliği taşımaktadır.

Hazırladığı dönemde GPRA’da tanımlanan performans planı ve performans raporu gibi belgeler Türk kamu yönetim sisteminde o günlerde tanımlanmamış olduğu için kılavuz, kısmen de olsa, bu belgeleri de içeren bir nitelik taşımaktadır. Bu bağlamda, stratejik planlamanın bütçe ile ilişkisini sağlamaya dönük bir yapı oluşturulduğu gözlenmektedir. Bu ilişkinin plan-program-bütçe sistemindeki hizmet programları yolu ile sağlanacağı öngörülmüştür.

Kamu kuruluşlarında stratejik planlama yapılması fikri daha sonra 58. Hükümet tarafından uygulamaya sokulan Acil Eylem Planında da yer almıştır. Her ne kadar kısa vadeli bir faaliyetler dizisi olarak ifade edilmiş de olsa, Acil Eylem Planı kamu yönetiminde bazı reform süreçlerini başlatan bir plan niteliği taşımaktadır. Uzun vadeli bir nitelik taşıyan kamu kuruluşlarında stratejik planlama uygulamasına geçilmesi Acil Eylem Planında “Kamu Yönetimi Reformu” başlığı altında ifade edilmiştir.

4.2.2. Stratejik Planlama Konusundaki Yasal Düzenlemeler

2003 yılının sonlarında yürürlüğe giren 5018 sayılı KMYKK önceki kısımda ele alınan kamu mali yönetimi reformu doğrultusunda çıkartılmış bir kanundur. Kanun ile mali



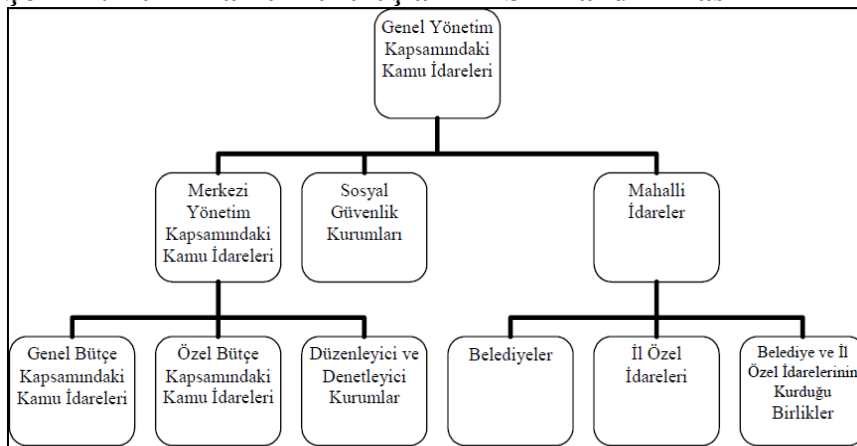
yönetim süreçleri yeniden tanımlanmakta ve yerini aldığı 1050 sayılı Kanuna göre önemli farklar içermektedir.

5018 sayılı Kanunun getirdiği önemli bir yenilik kamu kuruluşları için stratejik planlamayı bütçeleme sürecinin temel bir bileşeni olarak ele almasıdır. Kanunda stratejik plan; “*Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan*” olarak tanımlanmaktadır. Kanunun 9. Maddesinde ise; “*Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.*” ifadesine yer verilmektedir. Aynı maddede, kamu kuruluşlarının bütçelerinin stratejik planları doğrultusunda oluşturulması gerektiği belirtilmektedir.

Kanun, stratejik planlamayı hesap verme sorumluluğunun önemli bir unsuru olarak görmektedir. Kanunda hesap verme sorumluluğu “*her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olması ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermesi*” olarak tanımlanmaktadır. Kuruluş stratejik planları ve bütçeleri, kaynakların elde edilmesi ve kullanılmasının temel araçları olduğundan hesap verme sorumluluğunun da temelini oluştururlar. Kanunun 10. maddesinde bakanlar; hükümet politikalarının hayata geçirilmesinden, bakanlıklarının ve bağlı kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planına ve yıllık programlara uygun olmasından, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumlu tutulmuştur. Kamu idarelerinin üst yöneticileri ise bağlı bulunduğu bakana karşı sorumludur.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, KMYKK kapsamındaki bütün kamu kuruluşları stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacaklardır. Bunun yanı sıra 5393 sayılı Belediye ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunları ile nüfusu 50.000’in üzerindeki tüm belediyeler stratejik plan hazırlamakla yükümlü kılınmıştır. Ayrıca, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerine de stratejik planlama yükümlülüğü getirilmiştir. Şekil-1’de Kanun kapsamındaki kuruluşların sınıflandırılması verilmiştir.

Şekil-1: Türk Kamu Kuruluşlarının Sınıflandırılması



Kaynak: 5018 Sayılı Kanunun tanımlarından yararlanılarak çizilmiştir.



Kanun stratejik planlama yapması gereken kuruluşları belirlemekle birlikte, stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespiti görevini DPT Müsteşarlığına bırakmaktadır. Aynı doğrultuda, stratejik planlamaya ilişkin usul ve esaslar belirlenmesi konusunda da DPT Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır. Bu çerçevede DPT tarafından 2006 yılında “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” hazırlanmıştır. Bu yönetmelik ile kamu kuruluşlarının stratejik planlama yapmakla yükümlü olacakları tarihler belirlenmiştir. Oluşturulan geçiş takvimi stratejik planlama yükümlülüğüne haiz bütün kamu kuruluşlarının 2010 yılında stratejik planlama uygulamasına geçmiş olmasını öngörmektedir.

2006 tarihli “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik” stratejik plan ve performans programı çerçevesinde belirlenen amaç ve hedeflere hangi oranda ulaşıldığının ortaya konulduğu faaliyet raporlarının hazırlanma esaslarını belirlemektedir. Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu temelinde şekillendirilecek faaliyet raporları performansla ilişkin bilgiler yanında kuruluşun mali tablolarını da içerecektir. Faaliyet raporlarına ilişkin bu yönetmelik kamu kuruluşlarının çoğu stratejik plan ve performans programı hazırlamadan yürürlüğe girmiştir.

4.3. Kamuda Stratejik Planlamanın Yararları

Özel kesim, değişimin getirdiği yeniliklerle başa çıkabilmek için sürekli yeni arayışlar içindeyken kamu kesimi yaşanan sorunları tespit etmekte, çözüm aşamasında maalesef herhangi bir yenilik önermemektedir.⁵⁰ Özel kesimin kamu kesimine göre stratejik yönetim ve planlamadaki etkinliğinin başlıca nedeni iç ve dış etkenlere ve değişikliklere karşı daha hızlı ve kolay uyum sağlayabilmesidir.

Stratejik planlamanın kamu kesimi açısından yararları aşağıdaki gibi sıralanabilir:⁵¹

- Plan, program ve bütçe arasındaki ilişkiyi güçlendirecektir.
- Etkin bir yönetim ve harcama sisteminin oluşturulmasında öncülük edecektir.
- Belirli bir hedefe yönelik olmayan kısa vadeli ve anlık işlere yoğunlaşmak yerine orta vadeli ve somut hedeflere dayalı planlama anlayışı geliştirecektir.
- Vizyon değerlendirmesi ile sürekli gelişme, yeni gelişmelere ayak uydurma, hizmetin niceliğini ve niteliğini artırma anlayışı getirecektir.
- Performans göstergelerinin oluşturulması zorunluluğu nedeniyle her türlü planlama ve uygulama faaliyetlerini etkinlik, yerindelik, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri doğrultusunda şekillendirecektir.
- Süreçlere entegre olmuş denetim ve izlemeyi kolaylaştıracaktır.
- Sistematik veri toplama ve sonuçları analiz etme yeteneği kazandıracaktır.

4.4. Kamuda Stratejik Planlama Uygulamanın Zorlukları

Kamu idareleri, yasal düzenlemelere tabi olan örgütlerdir. Özel kesim yöneticileri temel amaç ve açık ölçüt olan kara ulaşmak için serbestliğe sahiptirler. Fakat kamu kesimi yöneticileri, sadece yetkili oldukları konularda karar alabilirler. Kamu kesiminde en açık ölçüt hizmet miktarıdır. Hizmetin kalitesi ve maliyeti konusundaki denetimin, hizmet miktarından daha önemli olduğu görülmektedir.⁵²

İşletme bütçesini ve insan kaynaklarını yeni gelişmelere göre hızla yeniden düzenleyebilen özel kesimde, her yeni pazar fırsatı, yeni üretimi desteklemektedir. Buna

⁵⁰ Aybike Erdem, “Stratejik Yönetim ve Kamu Örgütlerine Uygulanabilirliği”, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Mersin, 2006, s.103.

⁵¹ Ahmet Narinoğlu, “Yerel İdarelerde Stratejik Planlama Modeli”, Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Mersin, 2006, s.82.

⁵² Sinan Güner, “Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi”, Türk İdare Dergisi, Yıl 77, Sayı: 446, s.76.



karşın kamu idarelerinde bütçe ve insan kaynakları açısından esneklik azdır ve yeni bir hizmet üstlenme fırsatı olarak değil, çoğu kez sorun olarak algılanmaktadır. Özel kesimde işletmelerin ayakta kalması, çalışanların işlerine devam edebilmeleri pazardaki rekabete uyum sağlama ve kar etmeye bağlıdır. Kamu idarelerindeki, örgütün ne kadar çalıştığından ve ne kadar ürettiğinden bağımsız olan insan kaynakları politikası; çok çalışanla az çalışanı ayırmaya, işine son vermeye, ödüllendirmeye ve etkili cezalandırmaya müsait değildir.

Faaliyet alanları özel kesime göre çok daha geniş ve çok daha karmaşık olan kamu idareleri öncelikle kamu yararının göz önünde bulundururken vatandaşın, çeşitli çıkar gruplarının, uluslar arası örgütlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve tabii ki devletin de çıkarlarını savunmak ve bir ortak payda oluşturmak zorundadır. Bu durum özel kesimdeki hedeflere ulaşma ve müşteri odaklı olma anlayışının ötesinde bir anlayışı getirerek kamu idarelerinin çok daha karmaşık bir yapıya bürünmesine sebep olmaktadır.⁵³

Kamu kesiminin özel kesimden farklı, kendine özgü bürokratik özellikleri olması, kamu kesiminde stratejik yönetime geçiş sürecinde birtakım engellerle karşılaşılmasına neden olmaktadır. Bu engelleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.⁵⁴

- Kamu kesiminin aşırı merkeziyetçi yapısı, astlara planlama yapma ve kaynak kullanımında yetki devri konularında zorluklara sebep olmaktadır.

- Değişim ve yeniliklerin statükoyu değiştireceği endişesi, kamu kesimindeki bürokratik kültür nedeniyle vatandaşın gereksinimlerinden önce kendi sosyal ve ekonomik çıkarlarını korumayı amaçlayan bir nitelik göstermektedir.

- Vatandaş kamu kaynaklarından daha fazla pay almayı amaçlayan ve devleti baba olarak görmeyi kendi çıkarları için daha anlamlı bulan vatandaşlık kültürüne sahip bulunmakta; katılım ve sorumluluğu paylaşma isteği taşımamaktadır.

- Kamu kesiminde üretimin büyük bölümü hizmet niteliğinde olduğu için, fayda-maliyet analizi gibi tekniklerle ölçülmesi ve değerlendirilmesi zordur.

- Üst yöneticiler stratejik planlamayı oluşturacak, uygulayacak ve değerlendirecek kadar görevde kalamamaktadır.

- Stratejik yönetime katkıda bulunacak insan kaynakları yönetimi, toplam kalite yönetimi ve performans yönetimi gibi modern tekniklerin kamu kesiminde uygulanmaması da engel teşkil etmektedir.

Stratejik plan uygulama sürecinde de karşılaşılması muhtemel bir takım engeller vardır. Karşılaşılması beklenen bu engeller aşağıda sıralanmaktadır:⁵⁵

- Mali, idari ve hukuki yapısının stratejik planlama yaklaşımına uygun olmaması,

- Kamuda kişisel ve örgütsel performansın ödüllendirilmesinin önündeki engeller,

- Kamu sektöründeki günü birlik karar alma anlayışı,

- Kamu kuruluşlarındaki klasik (dikey) örgütlenme modeli,

- Kamu kuruluşlarındaki insan gücü altyapısında, nitelikli eleman sayısında ve stratejik planlama bilincindeki yetersizlik,

- Kamu kurumlarındaki Araştırma Planlama Koordinasyon (APK) birimlerinin yetersizliği,

- Stratejik planlama yaklaşımının, yabancı ve özel sektör kökenli olması,

- Kamu kuruluşlarının rekabetçi bir ortamda hizmet üretmemeleri,

- Toplumsal, siyasal ve bürokratik anlamda katılımcılık kültürünün gelişmiş olmaması,

⁵³ Aybike Erdem, a.g.t., s.106.

⁵⁴ İbrahim Söyler, a.g.m., s.112-113.

⁵⁵ Kutluhan Yılmaz, a.g.m. s.77-78.



- Kamu kurumlarında değişim hususunda motivasyonun eksik olması,
- Stratejik planlamaya katılım ve sahiplenme sağlanamama riski,
- Değişime karşı isteksizlik-direnç olması.

5. SONUÇ

Türkiye’de kamu kuruluşlarında stratejik planlama uygulamasına yönelik olarak kurulan sistemin tasarımı stratejik planlamayı araç olarak kullanan iki reform girişiminin ortak etkisi ile şekillenmiştir. Daha çok kuruluş seviyesinden hareketle makro düzeyde başarıyı hedefleyen ve temelleri KMYKK’nda ifade bulan kamu mali yönetim reformu; kuruluş bütçesinin kalkınma planları ile entegrasyonunu, kamu kaynaklarının etkin dağıtımını, hesap verilebilirliği ve şeffaflığı stratejik planlamanın temel işlevleri olarak görmektedir. Bu bağlamda, kamu mali yönetimi reformunun stratejik planlamadan beklentisi daha çok kuruluş düzeyindedir.

Kamu mali yönetim reformu içinde stratejik planlamayı içeren detaylı bir tasarımın mevcut olduğu görülmektedir. Genel olarak, ABD’de yapılan mali yönetim reformlarını temel alan bir yaklaşım ile, stratejik planlama ile birlikte performans programı ve faaliyet raporları, mali yönetimin temel unsurları olarak belirlenmiştir. Performans programları, stratejik planlar ile bütçeleri birbirine bağlayan belgeler olarak ele alınmıştır. Ancak, stratejik plan-bütçe bağlantısının sağlanmasında önemli problemler bulunmaktadır.

Bunlardan ilki, stratejik planın kuruluşun bütçeyeceği tüm faaliyetleri içermesi zorunluluğudur. Kapsayıcı nitelikte hazırlanan stratejik planlar, kuruluş bütçesinin kaynak kullanımında hesap verebilirliğin bütünsel olarak sağlamada önemli olmakla birlikte, kuruluşun stratejik amaçlarına odaklanmasına engel olabilecektir. Diğer bir deyişle, stratejik planların “stratejik” niteliği azalacaktır.

Diğer bir problem, performans programı hazırlanmasında kamu kuruluşlarına yeterli düzeyde uyarlanmamış faaliyet esaslı maliyetlendirme yaklaşımının önerilmesidir. Yeterli bilgi birikiminin kamu kuruluşlarında oluşmaması, dolaylı maliyetlerin faaliyetlere yansıtılmasındaki güçlükler gibi nedenlerle, en azından ilk uygulamalarda, faaliyet esaslı maliyetlendirmenin uygulanması başarı şansı düşüktür. Başka bir problem ise, analitik bütçe yapısının performans programında ortaya konulan amaç-hedef bazlı yapıyı kavrayacak nitelikte olmamasıdır.

Kuruluşların, amaç ve hedeflerine ne derecede ulaştıklarını faaliyet raporları ile ortaya koymaları gerekmektedir. Bu şekilde, performansa dayalı hesap verilebilirlik için gerekli temel oluşacaktır. Ancak, kuruluşlarda performans ölçümüne yönelik sistemler bulunmamaktadır. Performans verilerini elde etmek zaman alıcı bir süreçtir. Bu nedenle, ilk faaliyet raporlarının hesap verilebilirliğe yönelik bilgileri içermesi olasılığı düşüktür.

Mali yönetim reformunda, kuruluşların yeni anlayışı benimsemeleri ve öğrenmeleri için gerekli geçiş programı oluşturulmamış olması da bir sorundur. Geçiş programının olmaması sorunu, DPT’nin stratejik planlama için oluşturduğu geçiş takvimi ile merkezi idareler için kısmen de olsa çözümlenmiştir. Ancak, mahalli idareler yeterli hazırlıkları olmadan yeni mali yönetim sisteminin bütün unsurlarını gerçekleştirmek zorunda kalmışlardır. Bu durum, yerel yönetimlerin gerek stratejik planlama gerek mali yönetimin diğer unsurları konusunda başarısını olumsuz yönde etkileyecektir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının kanunlaşmamasının da etkisi ile, kuruluşlarda stratejik planlamayı temel alan bir yönetim anlayışının yeterli düzeyde yerleşmediği gözlenmektedir. Kuruluş yönetimlerinin bu yaklaşıma adapte olabilmeleri için kapsamlı eğitimlere ve “değişim yönetimi” çalışmalarına ihtiyaçları bulunmaktadır.



Her iki reform girişiminin başarısı büyük ölçüde kuruluş düzeyindeki uygulamaların başarısına bağlıdır. Bu ise, stratejik planlamayı temel alan bir yönetim anlayışının, yani stratejik yönetimin, kuruluşlarca benimsenmesi ve uygulanması ile mümkün görünmektedir.

KAYNAKÇA

- AKGEMCİ, Tahir, **Stratejik Yönetim**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007.
- AKTAN, Coşkun Can, “Geleceği Kazanmanın Yolu: Stratejik Yönetim”, <<http://www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger%5Cicerikdetaydh278.pdf>>.
- ATEŞ, Hazma; ÇETİN, Dilek, **Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe**, Çağdaş Kamu Yönetimi II, Editörler: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004.
- BAĞDİGEN, Muhlis, “*Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Mahalli İdareler*”, (Ed. Hüseyin Özgür-Muhammet Kösecik), **Mahalli İdareler Üzerinde Güncel Yazılar II: Uygulama**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, s.78.
- BİLGE, Semih, “*Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Dışsal Faktörlerin Yerel Yönetimlerin Performansına Etkisi Üzerine Bir Araştırma*” (Basılmamış Doktora Tezi), Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 2006.
- BİRCAN, İsmail, “*Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon*”, **Planlama Dergisi**, Özel Sayı, DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/bircani.pdf>>.
- ÇOBAN, Hasan, **Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş**, İnkılap Kitabevi, İstanbul, 1997.
- DİNÇER, Ömer, **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, Timaş Matbaası, İstanbul, 1998.
- ERDEM, Aybike, “*Stratejik Yönetim ve Kamu Örgütlerine Uygulanabilirliği*”, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Mersin, 2006.
- EREN, Erol, **Stratejik Yönetim**, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 2006.
- GÖKTEKİN, İsmail, “*Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (Kobi'lerde) Stratejik Planlama ve Bir Uygulama*”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2003.
- GÖZLÜKAYA, Türkay, “*Mahalli İdareler ve Stratejik Planlama: Modeller ve Uygulama Örnekleri*”, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Denizli, 2007.
- GÜNER, Sinan, “*Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi*”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 77, Sayı: 446.
- GÜNEY, Salih, **Açıklamalı Yönetim, Organizasyon ve Örgütsel Davranış Terimler Sözlüğü**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2004.
- GÜRER, Harun, “*Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler*”, **Sayıştay Dergisi**, Ekim-Aralık 2006, Sayı:63.
- KORKMAZ, Halil İbrahim, “*Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama*”, Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gaziantep, 2010.
- KÖSEOĞLU, Mehmet Akif, “*Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Performans Ölçümü*”, DPT Uzmanlık Tezi, Haziran 2005.
- MURAT, Güven; BAĞDİGEN, Muhlis, **Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama ve Yönetim**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2008.
- NARİNOĞLU, Ahmet, “*Yerel İdarelerde Stratejik Planlama Modeli*”, Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Mersin, 2006, s.82.
- ÖZALP, Şan, **İşletme Politikası-Metin ve Örnek Olaylar**, Ankara, 1975.



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 31 Temmuz – Ağustos 2012

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası
Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZİSTAN
<http://www.akademikbakis.org>



- ÖZTEMEL, Ercan, **Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi**, Değişim Yayınları, Adapazarı, 2001.
- SÖYLER, İbrahim, “*Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? Engeller/Güçlükler*”, **Maliye Dergisi**, Sayı 152, 2007.
- TEMEL, Elif K., “*Büyük İşletmelerin Misyon ve Vizyon İfadelerinin İçerikleri Bakımından İncelenmesi*”, **XV. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiriler Kitabı**, 25-27 Mayıs, Sakarya, 2007.
- ÜLGEN, Hayri; MİRZE, S. Kadri, **İşletmelerde Stratejik Yönetim**, Literatür Yayınları No: 113, İstanbul, 2004.
- YILMAZ, Abdullah; KANDEMİR, Sunda, **Örgütlerde Vizyon ve Yönetimi**, Detay Yayınları, Ankara, 2005.
- YILMAZ, Kutluhan, “*Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması*”, **Sayıştay Dergisi**, Temmuz-Aralık 2003, Sayı:50-51.
- YURTSEVEN, Hüseyin Rıdvan, “*Stratejik Yönetim Sürecinde Misyon Belirlenmesi ve Bir Uygulama: Çanakkale Kenti*” (Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1995.
- Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Şubat 2003.
- Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu 2. Sürüm**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Haziran 2006.
- Öz Değerlendirme Süreci-Stratejik Planlama Süreci**, Ortadoğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ), Ankara, 2002.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.
- Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), “*İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme*”, <<http://www.tepav.org.tr/tur/index.php?type=event&title=Y&cid=279>>.