

T.C.
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
STRATEJİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

STRATEJİK PLANLAMANIN KAMU PERFORMANSINA ETKİLERİ

Gülistan AYDIN
Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı

MALİ HİZMETLER UZMANLIĞI
UZMANLIK TEZİ

ANKARA
TEMMUZ 2018

T.C.
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
STRATEJİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

STRATEJİK PLANLAMANIN KAMU PERFORMANSINA ETKİLERİ

Gülistan AYDIN
Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı

Danışman: Ayça SANCAR

MALİ HİZMETLER UZMANLIĞI
UZMANLIK TEZİ

ANKARA
TEMMUZ 2018

İÇİNDEKİLER TABLOSU

TABLolar DİZİNİ	i
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	ii
LİSTELER DİZİNİ	iii
KISALTMALAR DİZİNİ.....	iv
GİRİŞ	1
1. STRATEJİK PLANLAMA VE GELİŞİMİ	3
1.1. Stratejik Planlama İle İlgili Temel Kavramlar	3
1.1.1. Strateji Kavramı	3
1.1.2. Planlama Kavramı	5
1.1.3. Stratejik Yönetim	8
1.1.4. Stratejik Planlama	12
1.2. Stratejik Planlamanın Tarihsel Gelişimi.....	18
1.2.1. Stratejik Planlama Anlayışı Dönemi.....	21
1.2.2. Rekabet Stratejisi Anlayışı Dönemi	22
1.2.3. Temel Yetkinliklere Dayalı Strateji Anlayışı Dönemi.....	24
1.3. Stratejik Planlamanın Önemi.....	25
1.4. Türkiye’de Stratejik Planlamanın Ortaya Çıkışı	27
1.5. Stratejik Planlama İle İlgili Hukuki Düzenlemeler	31
1.5.1. Üst Politika Belgeleri	31
1.5.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	38
1.5.3. İlgili Diğer Mevzuat.....	40
2. STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ	42
2.1. Stratejik Planların Hazırlık Süreci.....	43
2.1.1. Hazırlık Süreci	44
2.1.2. Durum Analizi.....	51
2.1.3. Geleceğe Bakış.....	61
2.1.4. Strateji Geliştirme	66
2.1.5. Maliyetlendirme	74
2.2. Stratejik Planların Uygulanma Süreci	75
2.2.1. Eylem Planları.....	75

2.2.2.	Performans Programı	77
2.3.	Stratejik Planların İzlenme ve Değerlendirilme Süreci	81
2.3.1.	Performans Göstergeleri.....	84
2.3.2.	Faaliyet Raporları.....	85
2.3.3.	Kontrol ve Denetim Faaliyetleri Bağlamında İzleme ve Değerlendirme	87
2.3.3.1.	İç Kontrol.....	88
2.3.3.2.	İç Denetim.....	91
2.3.3.3.	Dış Denetim	94
3.	KAMUSAL PERFORMANS VE STRATEJİK PLANLAMANIN ETKİLERİ	98
3.1.	Kamu Kavramı ve Kamu Tüzel Kişileri.....	98
3.2.	Performans Kavramı.....	100
3.3.	Kamu Performansı.....	101
3.3.1.	Kamu Performansının Boyutları	104
3.3.2.	Kamu Performansının Ölçülmesi ve Performans Ölçüm Sistemleri .	110
3.3.3.	Kamu Performansının Ölçülmesini Gerektiren Sebepler ve Karşılaşılan Güçlükler	116
3.4.	Stratejik Planlamanın Etkileri	120
3.5.	Stratejik Planlamanın Kamu Performansı İle İlişkilendirilmesi.....	122
	SONUÇ	125
	KAYNAKÇA.....	134

TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo 1. Stratejik Planlama Süreci

Tablo 2. Stratejik Planlamayla İlgili İkincil ve Üçüncü Mevzuat

Tablo 3. Stratejik Plan Hazırlık Sürecinde Roller ve Sorumluluklar

Tablo 4. Mevzuat Analizi Sürecinde Cevaplandırılması Gereken Sorular

Tablo 5. Strateji - GZFT Matrisi

Tablo 6. Literatürde Bahsedilen Performans Ölçüm Sistemleri, Uygulayıcıları ve
Literatürdeki Yeri

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1. Stratejik Planlamanın ABC'si

Şekil 2. Planlama Sürecinin Planlanması

Şekil 3. Durum Analizi

Şekil 4. Geleceğe Bakış

Şekil 5. Strateji Geliştirme

Şekil 6. Stratejik Plan, Performans Programı ve Bütçe İlişkisi

Şekil 7. Performans Programı Hazırlama Süreci

LİSTELER DİZİNİ

Liste 1. Planın Planlanmasına İlişkin Kontrol Listesi

Liste 2. Durum Analizine İlişkin Kontrol Listesi

Liste 3. Geleceğe Bakış Sürecine İlişkin Kontrol Listesi

Liste 4. Strateji Geliştirme Sürecine İlişkin Kontrol Listesi

KISALTMALAR DİZİNİ

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
GZFT	Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler
INTOSAI	Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (International Organization of Supreme Audit Institutions)
Kılavuz	Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
OVMP	Orta Vadeli Mali Plan
OVP	Orta Vadeli Program
PEIR	Kamu Harcamaları ve Kurumsal İnceleme (Public Expenditure and Institutional Review)
SGB	Strateji Geliştirme Başkanlığı
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
Yönetmelik	Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

GİRİŞ

Stratejik planlama, kurumun bulunduğu noktadan amaçladığı noktaya varmasını sağlayan işlemlerin toplamı olarak tanımlanmış ve 1990'lerden bu yana ulusal ve uluslararası düzeylerde planlama alanında yaygın tartışma konularından biri haline gelmiştir. Bunun temelinde küreselleşme, teknolojik gelişme, insanların ihtiyaçları ile beklentilerinin değişmesi ve tüm bunların sonucunda ortaya çıkan gelişim karşısında, kurumların stratejik düşünme ve stratejik kararlar alma kabiliyetine daha fazla önem vermek zorunda kalmaları yatmaktadır. Bu zorunluluk, yeni yönetim arayışlarını tetiklemiş ve özel sektörde stratejik planlamanın gündeme gelmesine neden olmuştur. Kamu kurumları da artan hizmet beklentilerine zamanında cevap verebilmek, amaç ve hedeflerine engel olabilecek riskleri karşılayabilmek adına stratejik planlamaya yönelmişlerdir. Daha iyi bir gelecek kaygısıyla atılan bu adımlar sayesinde kamu ve özel sektör arasındaki stratejik yönetim anlayışı benzerlikler göstermeye başlamıştır.

Kamu sektörü ve özel sektör alanında faaliyet gösteren tüm organizasyonlar değişen ve yoğunlaşan rekabet ortamında varlıklarını sürdürebilmek için performanslarını artıracak yeni yönetim sistemlerine ve bunları destekleyecek araçlara yönelmişlerdir. Performans, kurumun kaynaklarını etkin ve verimli biçimde kullanarak amaçlarına ulaşabilme yeteneğini ölçmektedir. Günümüzde de sürdürülebilirlik için, sunulan mal ve hizmetlerin tatmin düzeyi son derece önemli olduğundan performansın artırılması organizasyonların amaçlarından biri haline gelmiştir.

Bu çerçevede çalışmanın amacı, stratejik planlamayı kurum ve performans kavramlarını ele alarak, stratejik planlamanın kurumsal performans ile ilişkisini

ortaya koymak ve Türkiye’de stratejik planlama sisteminin daha etkin ve uygulanabilir hale gelmesi için öneriler sunmaktır.

Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; stratejik planlama kavramına, stratejik yönetim ve planlama arasındaki ilişkiyle stratejik planlamanın tarihsel gelişimine değinilmektedir. Daha sonra Türkiye’de stratejik planlamanın ortaya çıkışı ve stratejik planlamayla ilgili yapılan yasal düzenlemeler ele alınmaktadır.

İkinci bölümde; stratejik planın hazırlanması aşamasından başlayarak izlenmesi ve değerlendirilmesine kadar tüm adımlar incelenmekte ve bazı değerlendirmeler yapılmaktadır.

Üçüncü ve son bölümde ise kamuda performansın temelini oluşturan kavramlar açıklanarak kamusal performansın neden ölçülmesi gerektiğine ve bu aşamada karşılaşılan sorunlara değinilmektedir. Ayrıca, stratejik planlamanın kurumlardaki performans artışına olan etkilerine de bu bölümde yer verilmiştir.

1.BÖLÜM

1. STRATEJİK PLANLAMA VE GELİŞİMİ

Bu bölümde, öncelikle stratejik planlamaya ilişkin kavramlar açıklanmakta, ikinci olarak stratejik planlama ile stratejik yönetim ilişkisine, farklarına ve stratejik planlamanın tarihsel gelişimine değinilmekte, son olarak da Türkiye’de stratejik planlamanın ortaya çıkışı ve stratejik planlamayla ilgili yapılan düzenlemeler ele alınmaktadır.

1.1. Stratejik Planlama İle İlgili Temel Kavramlar

1.1.1. Strateji Kavramı

Strateji kavramı geleneksel ve modern anlamda tanımlanmaktadır. Geleneksel anlamda strateji savaş sanatı ve savaşta sonuca ulaşmak için askeri hareketin planlanmasını ve uygulanmasını kapsayan bir bilim dalıdır.¹ Modern anlamda ise, işletmeye yön vermek ve rekabet üstünlüğü sağlamak amacıyla işletme ve çevresini sürekli analiz ederek, faaliyetlerin planlanması ve gerekli araç ve kaynakların yeniden düzenlenmesi süreci şeklinde tanımlanmaktadır.² Sözlük anlamı incelendiğinde “Bir ulusun veya uluslar topluluğunun, barış ve savaşta benimsenen politikalara en fazla desteği vermek amacıyla politik, ekonomik, psikolojik ve askeri güçleri bir arada kullanma bilimi ve sanatı” olarak belirtilmektedir. Farklı açılardan strateji ise:

- Bir amaca varmak için eylem birliği sağlama ve düzenleme sanatıdır.³

¹ Ömer Dinçer, Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, Beta Basım Yayım Dağıtım, 1998, s.14.

² Ömer Dinçer, age, 1998, s.18.

³ Coşkun Can Aktan, Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama, Çimento İşveren Dergisi, Cilt 22, Sayı 4, 2008, s.6.

- Bir organizasyonun temel amaçlarının ve hedeflerinin belirlenmesi ve bu amaçlara ulaşabilmek için gerekli kaynakların tahsis edilerek onların kullanımında kabul edilen yollardır.⁴
- İşletmeler açısından strateji, işletmeye istikamet vermek ve rekabet üstünlüğü sağlamak maksadıyla, işletme ve çevresini sürekli analiz ederek uyum sağlayacak amaçların belirlenmesi, faaliyetlerin planlanması ile gerekli araç ve kaynakların yeniden düzenlenmesi sürecidir.⁵
- Kamu açısından strateji ise kurumun iç ve dış çevre analizi sonrasında, kurum için hedeflerin ve önceliklerin belirlenmesi ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için çalışma planlarının katılımcı bir anlayışla tasarlanması ve uygulanmasıdır.⁶

Hem sözlük anlamı hem de organizasyon için anlamında stratejiden söz edebilmek için bazı koşulların var olması gereklidir. İlk olarak strateji olabilmesi için bir hedef ya da amacın olması, organizasyonun ileriye yönelik ulaşmayı amaçladığı sonuçları tanımlamış olması gerekir. İkinci koşul ise belirlenmiş amaç ve hedefler için kullanılabilecek kaynakların sınırlı olması gerektiğidir. Sınırsız kaynaklar ile bir strateji çizilebilmesi söz konusu değildir. Strateji sınırlı kaynaklar ile amaç ve hedeflere nasıl ulaşılabileceğinin politikalarını belirlemektir.⁷

Yönetim bilimi açısından stratejinin özellikleri aşağıdaki gibidir:⁸

- Strateji, bir analiz etme aracıdır.
- Strateji, kurumun amaçlarıyla ilgilidir.
- Strateji, kurumun çevresiyle olan ilişkilerini düzenler.

⁴ Nezahat Güçlü, Stratejik Yönetim, G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi Cilt 23, Sayı 2, 2003, s.67.

⁵ Hüseyin Karagöz, Stratejik Planlamanın Örgütsel Performans Üzerine Etkisi: Bir Uygulama, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2016, s.5.

⁶ Hüseyin Özgür, Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim, Çağdaş Kamu Yönetimi, Editörler: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, 2004, s.208.

⁷ Barış Çarıkcı, Nasıl Bir Stratejik Planlama?, Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü, 2016, s.1.

⁸ Erol Eren, İşletmelerde Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, 2000, ss.6-7.

- Strateji, gündelik işleri düzenlemenin aksine gelecek için yol haritası çizer.
- Strateji, kuruluşun finansal ve beşeri kaynaklarının uyumlu şekilde yönetilmesini sağlar.
- Strateji, kurumun karmaşık ve dinamik çevrede faaliyet alanlarını belirler.
- Strateji, karmaşık ve dinamik organizasyonlar içerisinde çalışanların özendirilmesini ve harekete geçirilmesini destekler.

1.1.2. Planlama Kavramı

Planlama, önceden belirlenmiş hedeflerin gerçekleştirilmesine dönük olarak kaynakların harekete geçirilmesi ve etkin kullanılması suretiyle sonuç almaya yönelik, bilgi temeline sahip bir çaba olarak, tanımlanabilir. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, planlama temel olarak akılcılık kavramına dayanmaktadır. Myrdal'ın vurguladığı gibi, planlama “yaklaşım olarak esas itibariyle akılcı, sonuç olarak ise müdahalecidir.”⁹

Planlama, temelde birçok disiplinle birlikte ele alınması gereken bir süreçtir. Buna göre, iktisat, siyaset bilimi, idare hukuku, anayasa, yönetim bilimi disiplinleri planlama süreci ve deneyimleriyle yakından ilişkilidir. Planlama, siyasi kanallardan gelen isteklerin hukuki, iktisadi boyutlar taşıyan bilimsel ve teknik bir süzgeçten geçirilerek ülke kalkınmasına yansıtılmasıdır.¹⁰

Planlama, ne yapılacağının bilinmesi demektir ve her yöneticinin başta gelen görevlerindendir. Üst düzey yöneticiden, küçük bir birimin başındaki yöneticiye

⁹ R. Sagasti Francisco, National Development Planning in Turbulent Times: New Approaches and Criteria for Institutional Design, World Development, Sayı 4, 1988, s.432.

¹⁰ Cengiz Ekiz, Ali Somel, Türkiye’de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi, Mülkiye Dergisi, Cilt 31, Sayı 256, 2007, s.98.

kadar her düzeydeki yönetici, bir ölçüde planlama yapmak durumundadır. Tüm planlama anlatımlarında şu üç öge her zaman yer almaktadır:¹¹

Amaç: Ulaşmak istenen, gerçekleştirilmesi istenen amaç ya da amaçlar vardır ve bu amacın hangi nitelikte olduğunun önemi yoktur.

Süre: Bireysel, kurumsal, toplumsal alanlarda, belirlenen amaç ya da amaçlara önceden belirlenen süre içerisinde ulaşmaktır.

Yöntem: Bu süre içerisinde belirlenen hedeflere ulaşmak için ne yapılması gerektiğinin, hangi yöntemlerin, araçların ve kaynakların kullanılacağına belirlenmesidir.

Kuruluşların geleceğini şekillendirmesinde önemli rol oynayan planlama kendine özgü birtakım özelliklere sahiptir. Bu özellikler aşağıda sunulmaktadır:¹²

- Planlama geleceğe dönük olarak gerçekleştirilen düşünme, araştırma, analiz ve değerlendirme sürecidir.
- Planlama bir seçim ve tercih sürecidir.
- Planlama bir karar sürecidir.
- Planlama kapsamlı ve süreklilik gösteren bir süreçtir.
- Planlama belirlenen amaçlar ile gelecekte karşımıza çıkması muhtemel risk ve belirsizlikler arasında ilişki kurmaktır.

Hem özel kesim hem de kamu kesiminde planlamanın etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesi ve uygulanabilmesi için literatürde genel kabul görmüş planlama ilkeleri göz önünde bulundurulmalıdır. Bu ilkeler:¹³

¹¹ S. Dinçer, Stratejik Planlama ve Veri Zarflama Analizinde Etkinlik Ölçümü, Der Yayınları, 2011, s.12-13.

¹² İsmail Efil, İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon, Alfa Aktüel, 2006, s.133-134.

¹³ Erol Eren, Yönetim ve Organizasyon, 6. Baskı, Beta Yayın ve Dağıtım, 2003, ss.179-180.

Planlama arzusu ilkesi: Yöneticinin planlamaya inanması ve uygulamaya istekli olmasıdır.

Zaman gerektirme ilkesi: Planlama süresi içerisinde öngörülen amaçlara yönelik gerçekleştirilecek faaliyetlerin bir zaman dilimi gerektirmesidir.

Alternatif planlar geliştirme ilkesi: Planlamada şartların değişmesi ve sürecin tıkanması durumunda alternatif yolların hazırlanması gereğinin ortaya koymaktadır.

Rakipleri sürekli izleme ve değerlendirme ilkesi: Bu ilke stratejimizi rakipleri de dikkate alarak şekillendirmeyi ifade etmektedir.

Esneklik ilkesi: Planın değişen ve gelişen iç ve dış çevre şartlarına uyarlanabilmesidir.

Takım halinde çalışma ve haberleşme ilkesi: Planlama sürecinde ilgili fonksiyonel bölümüm hiyerarşik kademesindeki bireylerin katılımcı bir anlayışla birlikte çalışması ve iletişimde bulunmasıdır.

Somut, rakamlandırılmış ve gerçekçi olma ilkesi: Planlama sürecinde gerçekleştirilecek faaliyetlerin açık, seçik, somut sorumlulukları ortaya konulmuş ve yapılacakların mümkün olduğunca ölçülebilir olmasıdır.

Yazılı doküman hazırlama ilkesi: Planların faaliyetlere devamlı yol gösterecek ve yöneticilere kendi performanslarını değerlendirme imkânı verecek bir tarzda yazılı hazırlanmasıdır.

Planlama birbirlerini izleyen aşamalardan oluşan bir süreçtir. Planlama sürecinin dört aşamada ele alınması mümkündür:¹⁴

¹⁴ İsmet Mucuk, Modern İşletmecilik, 14. Baskı, Türkmen Kitabevi, 2003, s.140.

- i) Amaçların belirlenmesi: İşletme planlama yaparken öncelikle amaçların belirlemek zorundadır. Amaç ulaşılacak istenen şeydir. Faaliyetlerin bitiş noktasını temsil etmektedir. Amaçlar açık ve seçik bir şekilde belirlenmelidir.
- ii) Temel varsayımların belirlenmesi: İşletmenin gelecekte karşılaşması ve faaliyetlerinin etkilemesi muhtemel denetlenebilen, kısmen denetlenebilen ve denetlenemeyen varsayımlar tahmin edilmekte ve bunlara ilişkin değerlendirmeler yapılmaktadır.
- iii) Alternatiflerin belirlenmesi ve karşılaştırılması: Amaçlara ulaşmayı sağlayacak alternatif imkan, araç ve yollar tespit edilmekte ve bunlar güçlü ve zayıf yönleriyle birbirleriyle karşılaştırılmaktadır.
- iv) En uygun alternatifin seçimi ve planın yapılması: Yönetici ve uzman planlamacı, eldeki imkanlara göre amaca ulaşmak için en uygun hareket tarzını seçmekte ve bu doğrultuda kararlar almaktadır.

Strateji ve planlama kavramları birlikte ele alındığında stratejinin amaç ve hedeflere nasıl ulaşılacağını gösteren en doğru yolu, planlamanın ise geleceği ön görerek en doğru yolda, kaynakların etkin bir şekilde nasıl yönetileceğinin belirlenmesi süreci olduğu anlaşılmaktadır. Bu tanımlamalar ışığında stratejik planlamayı gelecekte ulaşılacak istenilen nokta ile bugün bulunan nokta arasındaki yol, yöntem olarak tanımlamak mümkündür.¹⁵

1.1.3. Stratejik Yönetim

Literatürde stratejik yönetim kavramına ilişkin farklı görüşler yer almaktadır. Bazı görüşlere göre stratejik planlama ve stratejik yönetim aynı anlama gelmektedir.

¹⁵ Duygu Demir Saygılı, Merkezi Kamu İdarelerinde Stratejik Planların Uygulama Etkinliğinin Artırılması, Uzmanlık Tezi, 2014, s.4.

Bazılarına göre ise stratejik yönetim, stratejik planlamayı da kapsayan daha bütüncül bir süreçtir.

Stratejik yönetim alanında önemli çalışmaları bulunan John M. Bryson'un stratejik yönetim tanımı; "bir organizasyonun ne yaptığını, varlık nedenini ve gelecekte ulaşmak istediği hedefleri ortaya koyan bir yönetim tekniğidir."¹⁶ şeklindedir. W. Barry ise stratejik yönetimi, "Stratejik yönetim, bir organizasyonun gelecekte varmak istediği hedefleri ve bu hedefe nasıl ulaşılacağını gösteren süreci analiz eder."¹⁷ olarak ifade etmektedir.

Stratejik yönetim kavramı, işletme ve yönetim alanında 20. yüzyılın ikinci yarısında kullanılmaya başlanmıştır. O dönemlerde anlam olarak konu üzerinde henüz bir fikir birliğine varılmamış olsa da; Peter Drucker, stratejik yönetimin ana görevinin bir işin misyonunu baştan sona düşünmek ve "Bizim işimiz nedir, ne olmalıdır?" sorularını sorarak, belirlenen amaçlar doğrultusunda, belirlenen kararların yarınki sonuçları vermesini sağlamak olduğunu söylemiştir.¹⁸

Stratejik yönetim geleceğin bir planının yapılması değildir. Nitekim kurumların çevresi devamlı değiştiğine göre planlar bir defa yapılarak değişmez kalıplar haline getirilemez.¹⁹

Geleceğini yönetmek ve kendi elinde tutmak isteyen tüm organizasyonların amacı, geleceği beklemek yerine onu tasarlamak ve amaç ile hedefleri doğrultusunda biçimlendirmek olmalıdır. Çünkü günümüzde özel sektör ve kamu sektöründe yer alan tüm kurumların başarılı olabilmesi, stratejik olarak yönetilebilmelerine bağlıdır.

¹⁶ John M. Bryson, Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, 1988, s.5.

¹⁷ B.W. Barry, "Strategic Planning Workbook for Public and Nonprofit Organizations, St. Paul: Amherst Wilder Foundation, 1986, s.10.

¹⁸ P. Drucker, 21. Yüzyıl İçin Yönetim Tartışmaları (Çev: İ.Bahçivangil), Epsilon Yayıncılık, 1999.

¹⁹ Z. Hatiboğlu, İşletmelerde Stratejik Yönetim, İrfan Yayıncılık, 1986, s.44.

Stratejik yönetim, stratejik düşünmenin ve bu düşüncenin ardındaki felsefenin yaşama geçirildiği sistematik yaklaşımın adıdır.²⁰ Bu yaklaşım belli aşamaları içeren bir süreçtir.²¹

“1950’li yıllar geleceğin tahmin edilebilmesi için *önceden düşünme sürecinin* oluşturulduğu yıllardır. Bu girişimleri planlama olarak adlandırabiliriz. Bu planlar iş planları niteliğindedir. 1960’lı yıllara gelindiğinde daha uzak noktaları görme, algılama ve değerlendirme ihtiyaçları ortaya çıkmıştır. Bu nedenle *uzun vadeli planlama* yaklaşım teknikleri gelişmiştir.

1965’li yıllarda ise planlama, organizasyonun bölümlerine yönelik değil, bir bütün olarak planlamasını gerektirmiştir. Kısmi planlamadan, toplu planlamaya geçilmiştir. Böylelikle planlamadaki yetersizlikler ortadan kalkmıştır.

1970’li yıllarda geleceği tahmin etme, hedeflere ulaşmadaki zorluklar bu yıllarda yeterli olmadığını göstermiştir. Bu durumda *ulaşılacak hedefler* belirleme yerine izlenecek yön çizmenin daha önemli olduğu benimsenmiştir ve *stratejik planlama* dönemi başlamıştır.

Bu dönem 1980’lere kadar sürmüştür. Stratejilerin sonuçlarının çevresel değişimler çerçevesinde değerlendirilmesi ve bu değerlendirmelerden alınan geribildirimlerle kurumun kendisini yeniden biçimlendirmesi, gereği ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda *Stratejik Yönetim Süreci* kurulmuştur.

1985’li yıllarda stratejik yönetimden stratejik senaryolar yaklaşımına geçilmiş, ancak bu dönem uzun sürmemiştir. Stratejik planlama, gelecekte amaçların gerçekleşmesi için nelerin yapılabileceğini belirlemektedir. Stratejik yönetim belirlenen çevresel değişimler karşısında uygulamaya geçişi kolaylaştırmaktadır.

²⁰ G. Pamuk, H. Erkut, ve F. Ülegin, Stratejik Yönetim Ve Senaryo Tekniği, İrfan Yayıncılık, 1997, s.25.

²¹ Nezahat Güçlü, age, 2003, ss.72-73.

Stratejik senaryo yaklaşımı ise gelecekteki farklı durumlarda nasıl davranılacağını göstermektedir.

Hızla değişen koşullar içinde hızla değişip kendini yeniden üretebilecek bir değerler bütünü, bir kültür, bir ortak görüş, 1990'lı yılların stratejik anlayışını belirlemektedir.”

Stratejik yönetimin temel özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:²²

- Stratejik yönetimin amacı organizasyonun gelecekteki performansının artırılması, karlılık ve verimliliğinin yükseltilmesidir. Stratejik yönetim geleceğe yönelik vizyon oluşturulmasını amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda kurumun misyonunu, vizyonunu, ulaşmak istediği amaçlar, stratejiler ve faaliyetler oluşturmaktadır.
- Stratejik yönetim esasen üst yönetimi ilgilendiren bir konudur. Üst yönetim tarafından oluşturulan stratejik planlama daha alt kademelerde görev alacak stratejistler tarafından uygulanır ve izlenir. Stratejik yönetimin başarısı için stratejik yönetim sürecinde görev alacak yönetici, uzman ve danışmanların belirlenmesi önem taşımaktadır.
- Stratejik yönetim iç ve dış çevre analizleriyle kurumun güçlü ve zayıf yönleri ile fırsat ve tehditlerinin ortaya koymaktadır.
- Stratejik yönetim, organizasyonun gelecekle ilgili faaliyetlerinin planlanması, örgütlenmesi, koordinasyonu, uygulanması ve kontrol edilmesine imkân sağlar.
- Stratejik yönetim katılımcılığa dayalı bir takım çalışmasıyla organizasyon amaç ve hedeflerinin gerçekleştirileceği üzerinde durmaktadır.
- Stratejik yönetim “stratejik düşünme” yi ön plana çıkarmaktadır.

²² Coşkun Can Aktan, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, Seçkin Yayınları, 2006, ss. 170-171.

- Stratejik yönetim, organizasyonun işleyişi esnasında karşımıza çıkabilecek problemleri belirlemeye ve çözmeye katkıda bulunmaktadır.

Bu açıklamalar ışığında aslında, stratejik planlama ile stratejik yönetimin aynı anlama gelmedikleri, stratejik planlamanın esasen stratejik yönetimde bir aşamayı oluşturduğu açıktır. Stratejik planlama stratejik yönetimin ilk aşamasıdır ve planının uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi ise stratejik yönetimin diğer unsurlarını oluşturmaktadır. Fakat kamuda stratejik planlama, uygulama ve denetimi de kapsayacak şekilde düşünülmekte olup stratejik yönetim kavramı yerine kullanılmaktadır.

1.1.4. Stratejik Planlama

Stratejik planlama, organizasyonun mevcut durumundan hareketle gelecek birkaç yılı kapsayan yol haritasının belirlenmesidir. Bu plan hazırlanırken öncelikle organizasyonun neden var olduğu, neler yapması gerektiği, bunları neden yapacağı, yapacaklarını gerçekleştirmek için temel kararlarının ne olduğunun tespiti ve bunların nasıl eyleme döküleceğinin cevaplandırılması gerekmektedir. Bir başka ifadeyle, stratejik planlama, organizasyonun nerede olduğunun (mevcut durumunun), buraya nasıl geldiğinin (yol haritasının), nereye ulaşmak istediğinin (amaçlarının), ulaşmak istenilen noktaya nasıl ulaşılabileceğinin (hedeflerinin) ve ulaşmak istenilen yere ulaşıp ulaşılmadığının (başarı durumunun/performansının) tespitinin yapılmasına imkân sağlayan ve genelde gelecek birkaç yılı kapsayacak şekilde hazırlanan orta vadeli bir plandır.²³

²³ Muhlis Bağdigen, Stratejik Planlamaya Dayalı Performans esaslı Bütçeleme Sistemi ve Mahalli İdareler, (Ed. Hüseyin Özgür-Muhammet Kösecik), Mahalli İdareler Üzerine Güncel Yazılar II: Uygulama, Nobel Yayın Dağıtım, 2007, s.496.

Stratejik planlar, belli bir süreci kapsayan, geleceğe dönük bir bakış açısı taşırlar. Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedeflerini ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik ederler. İşletmeler ve kamu kurumları bulundukları nokta ile ulaşmak istedikleri durum arasında köprü işlevi görecektir olan stratejik planlamayı yapabilmek için amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemelidirler. Bu çerçevede stratejik planlama:²⁴

- Sonuçların planlanmasıdır. Girdilere değil, kamu hizmetleri ile elde edilecek sonuçlara odaklıdır.
- Değişimin planlanmasıdır. Değişimin istenilen yönde olabilmesini sağlamaya gayret eder ve değişimi destekler. Dinamiktir ve geleceği yönlendirir. Düzenli olarak gözden geçirilmesi ve değişen şartlara göre uyarlanması gerekir.
- Gerçekçidir. Arzu edilen ve ulaşılabilir bir geleceği resmeder.
- Kaliteli yönetimin aracıdır. Disiplinli ve sistemli bir şekilde, bir kuruluşun kendisini nasıl tanımladığını, neler yaptığını ve yaptığı şeyleri niçin yaptığını değerlendirmesi, şekillendirmesi ve bunlara rehberlik eden temel kararları ve eylemleri üretmesidir.
- Hesap verme sorumluluğuna temel oluşturur. Sonuçların nasıl ve ne ölçüde gerçekleştirildiğinin izlenmesine, değerlendirilmesine ve denetlenmesine temel oluşturur.
- Katılımcı bir yaklaşımdır. Stratejik planlama sürecinin kuruluşun en üst düzey yetkilisi tarafından tam olarak desteklenmesi şarttır. Bununla beraber, ilgili

²⁴ DPT, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, 2006, s.7.

tarafların, diğ er yetkililerin, idarecilerin ve her düzeydeki personelin katkısı, ortak ç abası ve deste ğ i olmaksızın, stratejik planlama başarıya ulaşamaz.

Diğ er yandan stratejik planlama:²⁵

- Günü kurtarmaya yönelik de ğ ildir. Uzun vadeli bir yaklaşımdır.
- Bir ş ablon de ğ ildir. Kuruluşların farklı yapı ve ihtiyaçlarına uyarlanabilen esnek bir araçtır.
- Salt bir belge de ğ ildir. Stratejik planın hazırlanması, gerç ekleştirilmesi için yeterli de ğ ildir. Planın sahiplenilmesi ve eyleme geçirilmesi gerekir. Asıl olan stratejik plan belgesi de ğ il, stratejik planlama sürecidir.
- Sadece bütçeye dönük de ğ ildir. Stratejik planlama sürecinde kaynak kısıtları dikkate alınmakla beraber, yıllık bütçe ve kaynak taleplerinin stratejik planları şekillendirmemesi; stratejik planın, bütçeyi yönlendirmesi gerekir.

Stratejik planlama sürecinde bir kuruluşun; “Neredeyiz, Nereye Gitmek İstiyoruz, Gitmek İsted iğ imiz Yere Nasıl Ulaşabiliriz, Başarımızı Nasıl Takip Eder ve De ğ erlendiririz” sorularını cevaplandırması gerekmektedir: □

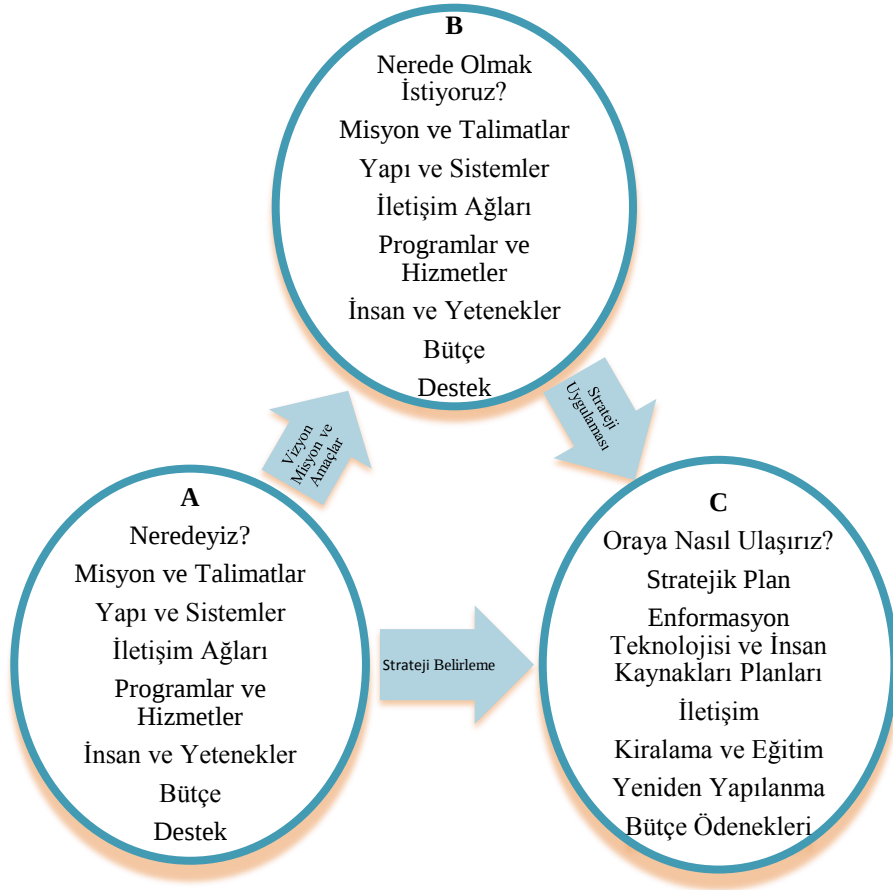
²⁵ DPT, 2006, ss.7-8.

Sıra No	Cevaplandırılması Gereken Sorular	Yapılması Gerekenler	
		Ana Başlıklarla	Alt Başlıklarla
1	NEREDEYİZ?	DURUM ANALİZİ	-Plan ve Programlar -GZFT Analizi -Piyasa Analizi -Hedef Kitle/İlgili Tarafların Belirlenmesi
2	NEREYE GİTMEK İSTİYORUZ?	MİSYON VE İLKELER	-Kuruluşun var oluş gerekçesi -Temel İlkeler
		VİZYON	-Arzu edilen gelecek
		STRATEJİK AMAÇ VE HEDEFLER	-Orta vadede ulaşılabilecek amaçlar -Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler
3	GİTMEK İSTEDİĞİMİZ YERE NASIL ULAŞABİLİRİZ?	FAALİYETLER VE PROJELER	-Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri -Detaylı iş planları -Maliyetlendirme
4	BAŞARIMIZI NASIL TAKİP EDER ve DEĞERLENDİRİRİZ?	İZLEME	-Raporlama -Karşılaştırma
		DEĞERLENDİRME VE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ	-Geri besleme -Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi -Performans göstergeleri -Performans Yönetimi

Tablo 1. Stratejik Planlama Süreci²⁶

²⁶ Muhlis Bağdigen, Stratejik planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Mahalli İdareler, 2007, s.498.

Söz konusu sorulara cevap verirken atılması gereken adımlar ve yapılması gereken işlemler vardır. Örneğin neredeyiz sorusuna cevap verirken durum analizi yapılmalıdır. Nereye ulaşmak istiyoruz sorusunun cevabı misyonun, vizyonun, stratejik amaçlar ve hedeflerin belirlenmesinden geçmektedir. Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz sorusunun cevabı gerçekleştireceğimiz faaliyetler ve projelerdir. İzleme, değerlendirme ve performans ölçümü bize başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz sorusunun cevabını vermektedir.²⁷



Şekil 1. Stratejik Planlamanın ABC'si²⁸

²⁷ Güven Murat, Muhlis Bağdigen, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama ve Yönetim, Gazi Kitabevi, 2008, s.79.

²⁸ J. M. Bryson, Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening Organizational Achievement, s.7.

Şekil 1’de stratejik planlamanın ABC’si özetlenmektedir. Şekil’de A kapsülü nerede olduğumuzu, B kapsülü nereye gitmek istediğimizi ve C kapsülü de oraya nasıl gideceğimizi göstermektedir. Liderler ve yöneticiler stratejik sorunları formüle edecek, aydınlatacak ve çözecek kişiler olduğundan A, B ve C kapsüllerini iyi analiz etmelidirler. A ve B kapsüllerinin içeriğini organizasyonun mevcut veya yeni misyonu, yapısı ve sistemleri, iletişim ağı, programları ve hizmetleri, insanlar ve vasıfları, ilişkiler, bütçe ve diğer destekler oluşturmaktadır. C kapsülünün içeriğinde ise çeşitli fonksiyonlara dönük planları yeniden tasarlama, yeniden yapılanma ve değişim mühendisliği yöntemleri, bütçe ödenekleri ve diğer değişim araçları yer almaktadır.

A’dan B’ye geçme vizyonu, misyonu ve amaçları açık bir şekilde ortaya koymayı gerektirmektedir. A’dan C’ye yönelme strateji belirleme süreci iken, B’den C’ye hareket stratejinin uygulanmasıdır. Ayrıca, bu şekil stratejik planlamanın kavramlar, prosedürler ve araçlar seti olduğunu açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

Ansoff’a göre, stratejik planlama ile stratejik yönetim arasındaki temel fark şudur: Stratejik planlama en iyi ve optimal stratejik kararları yapmaya odaklanırken, stratejik yönetim stratejik sonuçların üretilmesine odaklanır. Bu stratejik sonuçlar yeni pazarlar, yeni ürünler ve yeni teknolojilerdir. Böylece, stratejik yönetim stratejik planlamadan daha kapsamlıdır. Ancak, stratejik planlama ile, pek çok yazar uzun vadeli planlamayı kast etmektedir. Stratejik planlama daha durağan bir ortamda geleceği görmeyi içerirken stratejik yönetim ise sürekli değişim halinde olan çevreye kuruluşun uyumlu davranabilmesi için dinamik bir yaklaşımı ifade etmektedir.²⁹

²⁹ H. Igor Ansoff, The New Corporate Strategy, John Wiley & Sons, 1988, s.235.

Taşkıran'a göre (1999) ise, stratejik yönetimin stratejik planlamadan farkları şunlardır:³⁰

- Stratejik planlama, kuruluşun çevresi içerisindeki konumunu belirlemeyle sınırlı iken stratejik yönetim davranış uzmanlarının geliştirilmesiyle de ilgilenir.
- Stratejik planlamaya sınırlı sayıda aktör katılır. Stratejik yönetim uygulamayı da içerdiğinden, tüm aktörlerin katılımını içerir.
- Stratejik planlama olay, düşünce ve olasılıkları göz önünde bulundururken, stratejik yönetim bireylerin ilhamını, uzmanlıklarını, kurumun değişim yeteneğini çevre boyutunun etkilerini de işin içine katar.

1.2. Stratejik Planlamanın Tarihsel Gelişimi

Stratejik planlamayla ilgili ilk çalışmalar 1800'lü yıllara dayansa da stratejik planlamanın asıl gelişimi 1950'lerde başlamış, 1960 ve 1970'lerin ortasında popüler hale gelmiş ve stratejik planlama yaklaşımıyla özel sektörde rekabet edebilirlik, etkinlik ve verimlilik kavramlarına odaklanılmıştır.³¹

20. yüzyılın son çeyreğiyle birlikte hız kazanan ekonomik, siyasal ve teknolojik gelişmeler kamu yönetimini derinden etkilemiş; kamu hizmeti ve kamu yönetimi anlayışında ciddi değişimlere yol açmıştır. Bu değişimler sonucu kamuda stratejik planlama yaklaşımı yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanmış ve uygulaması 1990'larda somutluk kazanmıştır. Kamuda stratejik planlamanın özel sektörden farkı etkinlik ve verimliliğin yanısıra katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik kavramlarına da odaklanması olmuştur.³²

³⁰ Necati Taşkıran, İşletme Stratejileri ve Politikaları, 2. Baskı, D.E.Ü. Yayını, 1999.

³¹ Duygu Demir Saygılı, age, 2014, s.6.

³² Volkan Erkan, Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler, DPT Yayın No: 2759, 2008, s.35.

Stratejik planlamanın gelişmesi süreci farklı yazarlarca farklı şekillerde ele alınmıştır. Örneğin; Erkut:³³

- M.Ö. 340'dan 1900'lü yıllara gelinceye kadar askeri planlama uygulamaları,
- 1900'dan 1930'a kadar yapmak ve düşünmek ayrımını kavramsallaştırma süreci,
- 1930'dan 1950'lere kadar kurumsal bütçeleme ve parasal planların öne çıktığı dönem,
- 1950'den 1960'lara kadar sınırlı, kapsamlı, operasyonel planlamanın hakim olduğu süreç,
- 1960 ile 1965 arası uzun vadeli ve uzak geleceği planlayan süreç,
- 1965-1970 arası sistem görüşü ve bütünsel yaklaşım, yön belirleme gibi mefhumların etkisi ile gelişen toplu planlama süreci,
- 1970 ile 1980 arası çevre bilincinin, yol çizme ve yön belirleme olgularının ön plana çıktığı stratejik planlama süreci,
- 1980 ile 1985 arası açık örgüt, çevre ile etkileşim ve geri bildirimi içine alan planlama yaklaşımı ile stratejik yönetim süreci,
- 1985 ile 1990 arası alternatif oyun planlarının ön plana çıktığı stratejik senaryolar süreci,
- 1990-1995 arası stratejik değerler eksenli gelişen stratejik kültür süreci,
- 1995 yılından sonra kaybolan sınırlar, çevrenin tasarımı ve çekirdek yetkinlikleri baz alan stratejik yetkinlikler süreci şeklinde ele almıştır.

³³ Halil Erkut, Stratejik Yönetimin Temelleri-Yönetimin Kanatları, Birinci Basım, Yalın Yayıncılık, 2009, ss.21-28.

Çevik, planlamanın geçirdiği aşamaları: “Bütçe ve mali kontrol”; “uzun dönemli planlama”; “ticari stratejik planlama”; “ortak stratejik planlama” “stratejik yönetim” şeklinde ele almıştır.³⁴

Barca ise; tarihsel incelemeler için dönemselleştirmenin zorunlu olduğu gerekçesiyle, yaklaşık elli yıllık tarihi gelişimi bir bütün olarak incelemek imkansızdır diyerek, kendi içerisinde benzerlik gösteren düşünceleri belli dönemler içerisinde ele almak gerektiğini vurgulamıştır. Bu bağlamda tarihsel gelişim çizgileri izlenerek stratejik yönetim düşüncesinin gelişimini üç ana dönem olarak ele almıştır.

- Stratejik planlama anlayışı dönemi (1960-1980)
- Rekabet stratejisi dönemi (1980-1990)
- Temel yetkinliklere dayalı strateji anlayışı dönemi (1990’dan günümüze)

Stratejik düşüncenin tarihsel gelişim çizgisinin incelenmesi ile birkaç faydanın birlikte sağlanacağı düşünülmektedir.³⁵

- Her düşüncenin içine doğduğu çevre koşulları ile yakından ilişkili olması gerektiğini göstermektedir.
- Her yeni stratejik anlayış yeni bir strateji yaklaşımını da beraberinde getirdiğinden düşüncenin tarih içerisinde ilerlemesi yeni anlayışların ortaya çıkması anlamına gelmektedir.
- Her yeni anlayış aynı zamanda stratejinin nasıl geliştirilmesi gerektiği yönünde yeni bir öneri sunmaktadır.

³⁴ Hasan Hüseyin Çevik, Kamu Yönetimi, Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar, Seçkin Yayınları, 2010, s.138.

³⁵ Mehmet Barca, Stratejik Yönetim Düşüncesinin Gelişimi, Ankara Sanayi Odası Medya, Sayı 4-5-6, 2009, s.35.

- Hiçbir düşüncenin mükemmel olmadığını, her düşüncenin bir önceki düşüncenin eksikliklerini gidererek ilerleme sağladığını ancak kendisinin de sınırlılıklarının olduğunu göstermek olacaktır.

1.2.1. Stratejik Planlama Anlayışı Dönemi

Stratejik planlama, 1960-1980 yılları arasında gelişen ve stratejik yönetim alanında “klasik” olarak görülebilecek ilk düşünce akımıdır. Bu düşünce akımının en belirgin özelliği ve katkısı strateji geliştirmeye “planlı” bir şekilde yaklaşılması gerektiğini ileri sürmesi olmuştur.³⁶

1950'lere kadar kuruluşlar geleceğe yönelik planlama yapma ihtiyacı hissetmemişlerdir. Kısa vadeli yönetim anlayışının belirleyici olduğu bu dönemde, kısa dönemli planlar, bütçe ve mali kontrol yoğun olarak kullanılmıştır. 1950'lere gelindiğinde uzun dönemli planlama ortaya çıkmıştır. Kurumların çevresel değişimleri de analiz etme ihtiyacı sonucu 1950'lerin sonunda uzun dönemli planlama, yerini yavaş yavaş stratejik planlamaya bırakmıştır. Stratejik planlamanın gelişim süreci ilk olarak ticari stratejik planlama, sonra ortak stratejik planlama, son olarak da stratejik yönetim şeklinde olmuştur.³⁷

1950'lerin sonuna kadar pazarın en belirgin özelliği, talep karşısında arzın yetersizliği olmuştur. Üreticiler birçok endüstride satış elemanına bile ihtiyaç duymadan ortalama iyi bir ürün için pazar bulmak ve bunun bir sonucu olarak maliyetlerin üzerinde bir fiyattan ürünü satmak, kar etmek bakımından zorlanmamışlardır. Pazarda yaşanan sürekli büyüme hem yönetim yanlışlıklarını örtmüş hem de başarısız olma riskini önemli ölçüde azaltmıştır. Diğer yandan söz konusu dönemde ucuz hammaddeye ulaşmak kolay, paranın maliyeti düşük ve

³⁶ Mehmet Barca, age, 2009, s.36.

³⁷ S. Dinçer, Stratejik Planlama ve Veri Zarflama Analizinde Etkinlik Ölçümü, Der Yayınları, 2011, s.18.

istikrarlı seyretmiştir. İletişim yetersizliği ve dağıtımın pahalı olması nedeni ile dünyanın büyük pazarları birbirlerinden ayrılır hale gelmiştir.³⁸

Ticari stratejik planlama, 1960'lı yıllarda başlamış ve işletmelerde ticari iş büyüklüğünü, ürünleri ve ürün pazarlarını kapsayan bir pazarlama türü olarak gelişmiştir. Ticari stratejik planlama ile işletmenin çevresi analiz edilmeye başlanmış, tehditler, fırsatlar, iç güçler ve zayıflıklar ortaya konulmuştur. Bu şekilde, organizasyonların motivasyonlarından ve hedeflerinden ticari stratejik planlar hazırlanmıştır.³⁹

Ticari stratejik planlamayı izleyen süreçte 1970'li yıllarda ortak stratejik planlama ve en son olarak da stratejik yönetim biçiminde kullanım alanı bulmuştur.⁴⁰ Pazarlardaki gelişmeler rekabeti yoğunlaştırmaya başlamıştır. Rekabetin giderek artan baskısı, işletmeleri yatırım ve pazarlama konularında stratejik hedefler belirlemeye yöneltmiştir. Stratejik yönetim yaklaşımı, işletmelerde ticari fonksiyonun rolünü güçlendirmiştir. Ar-Ge fonksiyonu, işletmenin değişen koşullara uyum sağlama yeteneğini geliştirici yönde, ürün ve yöntemler bazında faaliyetlere yönlendirmiştir.⁴¹

1.2.2. Rekabet Stratejisi Anlayışı Dönemi

1970'lerde pazar koşulları önceki on yıllara göre radikal bir biçimde değişmiştir. Bu değişimde önemli bir trend, 1970 öncesi döneme egemen olan talebin arzı geçmesi (arz açığı), bu yıllarda tersi bir durum göstermiş ve arz talebi geçmeye (arz fazlası) başlamıştır. Bu durum üreticilerin arz fazlasını elden çıkarmak için yoğun bir rekabet içerisine girmelerine yol açmıştır. 1970'li yıllarda görülen ve

³⁸ Mehmet Barca, age, 2009, s.36.

³⁹ S. Dinçer, age, 2011, s.18.

⁴⁰ H. Turan, Belediyelerde Stratejik Planlama. Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, 2011, s.26.

⁴¹ Nezahat Güçlü, age, 2003, s.65.

sonraki on yıllarda yoğunlaşarak devam eden rekabeti artırıcı önemli bir gelişme daha yaşanmıştır. Bu yeni gelişme, Uzak Doğu'dan gelen rekabet rüzgârları olmuştur. Başını Japonya'nın çektiği Güney Kore gibi Asya kökenli işletmeler, 1970'lerin ortalarında Batı pazarlarında kendilerini iyiden iyiye hissettirmiş ve 1980'lerden sonra adeta zaferlerini ilan etmeye başlamışlardır. Sanayi Devrimi'nden bu yana ilk kez, Batı kökenli olmayan bu işletmeler hem kendi pazarlarında Batılılara üstünlük sağlamış hem de Batı ülkelerinin pazarlarını da hızlı bir şekilde ele geçirerek onlara kendi pazarlarında meydan okumaya başlamışlardır. Diğer bir gelişme de 1980'lerde hız kazanan özelleştirme rüzgârları olmuştur. 1930'dan beri uygulanan devletçi Keynesyen politikaları sonucunda, devletin ekonomideki payı önemli oranda artmıştır. Ancak 1980'lerde, devletin ekonomik bir aktör olarak piyasadan çekilmesi temel ekonomik politikalardan biri olmuştur. Bunun sonucunda, monopol durumundaki birçok pazar rekabete açılmıştır. Böylece bir yandan rekabet alanı genişlemiş, diğer yandan ise rekabet derinleşmeye başlamıştır.⁴²

1980'li yıllarda ağır rekabet baskısı şirketlerin globalleşmesine yol açmış,⁴³ stratejik anlayışta dikkat kar kaynaklarına ve finansal göstergelere yönelmiştir.⁴⁴

Rekabetin şiddetlenmesi nedeniyle, 1980'li yıllara gelindiğinde stratejik planlama işlerliğini kaybetmeye başlamış, Japon üreticilerin operasyonlarını çok daha yalın, etkin ve ucuza gerçekleştirmesi ve bu üreticilerin, yeni ürün geliştirme hızlarının batılı şirketlere göre çok daha kısa olması, rekabet piyasalarında yeni bir devrin açılmasına yol açmıştır. Operasyonel etkinliklerinin düşüklüğü nedeniyle ciddi yara alan firmalar bu dönemde Japon üreticilerin kullandıkları modelleri

⁴² Mehmet Barca, age, 2009, ss.41-42.

⁴³ M.E. Porter, Competitive advantage of nations, New York: Free Press, 1988.

⁴⁴ R.M. Grant, Contemporary strategy analysis: concepts, techniques, applications. Oxford: Blackwell Publishers, 1991.

uygulayarak yarışta kalmaya çaba göstermişlerdir. Bu dönemde, hızla değişen ve fiyata çok duyarlı hale gelmiş piyasalarda stratejik planlama, yetersiz kalmaya başlamıştır. Çünkü stratejik planlama, her yılsonu yaklaştığında bir önceki senenin programı üzerinde değişiklikler yaparak, mevcut stratejileri devam ettirmeye yönelmiş, yani geliştirilemez hale gelmiştir. Böyle bir yapı ise gittikçe dinamikleşen pazar koşullarına artık cevap veremez hale gelmiştir.⁴⁵

1.2.3. Temel Yetkinliklere Dayalı Strateji Anlayışı Dönemi

1990'lar şiddetlenen rekabetin ve iş dünyası açısından bakıldığında, görülmemiş ticari, yatırım ve girişimcilik fırsatlarının ortaya çıktığı bir dönem olmuştur. Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa'daki planlamacı sosyalist rejimlerin çökmesi, dünya ölçeğinde yaygınlaşan özelleştirme ve serbestleştirme (*deregulation*) hareketleri, Dünya Ticaret Örgütü'nün ortaya çıkışı, bölgesel serbest ticari alanların oluşması (NAFTA, Avrupa Birliği) bu fırsatların kaynakları olarak ortaya çıkmıştır. Bütün bunlar küreselleşmeyi hızlandıran itici güçler olmuştur. Bunların en önemli sonucu, ulusal pazarlar, gümrük duvarlarının yıkılması ile küresel rekabete açık hale gelmiştir. Diğer bir itici güç ise teknoloji alanında yaşanan devrim olmuştur. Bir yandan enformasyon ve iletişim teknolojilerindeki patlama, diğer yandan yeni dünya düzeninin oluşması sektörleri yeniden yapılandıran radikal bir dönüşüme, ürün yaşam eğrisini kısaltan hızlı bir değişime ve hiper rekabetçi bir ortamın doğmasına yol açmıştır.⁴⁶

Söz konusu siyasi ve teknolojik değişimlerin etkisiyle 1990'lardan sonra yeni bir dönemin, yönlendirici nitelikleriyle bilgi ekonomisi döneminin oluştuğu söylenebilir. Bu tarihten sonra endüstriyel dünyanın post endüstriyel dünya olma

⁴⁵ S. Dinçer, age, 2011, s.19.

⁴⁶ Mehmet Barca, age, 2009, ss.46-47.

yolunda yeni kurum ve süreçlerle geniş kapsamlı olarak ortaya çıktığı görülmüştür. Bu süreç, ürünlerin yerini hizmetlerin aldığı, gelişmiş ülkelerin emek-yoğun işleri emeğin ucuz olduğu ülkelere transfer ederek bilgi-yoğun hizmetlere yöneldiği, işgücü profilinin mavi yakalılardan beyaz yakalılara doğru kaydığı, makine teknolojisinin yerine bilgi-iletişim teknolojisinin yükseldiği, küreselleşmenin önü alınmaz bir trend haline geldiği, küresel rekabet koşullarının ekonomik sınırları ortadan kaldırarak ulus devleti ve Keynezyen refah ekonomilerini gözden düşürdüğü gelişmeleri kapsamaktadır.⁴⁷

1.3. Stratejik Planlamanın Önemi

Bir olgunun önemi, sağladığı yararlarla ölçülebilir. Yani yararlı olan her şey, aynı zamanda önemlidir, denilebilir.⁴⁸

Kamu kurumlarında stratejik planlamanın önemi toplum kesimlerinin görüş birliğini ön plana çıkarmasıdır. Bu anlamda stratejik planlama şöyle tanımlanabilir: Stratejik planlama gelecek olaylarla ilgili olarak önceden toplum kesimlerinin görüş ve gereksinimlerine dayalı olarak karar vermedir.⁴⁹

ABD Devlet Saymanlığı (Government Accouting Office) konunun önemini şu şekilde ortaya koymaktadır:⁵⁰ “Son yıllarda devlet kurumlarının özel sektör kuruluşları gibi yönetilmesi gereği anlaşılmıştır. Nasıl ki şirketler paydaşlara hesap verme durumundalar ise devlet kurumları da vergi ödeyen vatandaşlara karşı sorumluluk sahibidirler. Bu vatandaşlar vergi olarak ödedikleri her bir doların akıllıca değerlendirilmesini istemektedirler. Bu anlamda harcanacak her bir doların

⁴⁷ K. Özcan, M. Barca, Sanayiden Bilgiye Toplum, Ekonomi ve İşletmeler, Siyasal Kitapevi, 2008.

⁴⁸ Aydın Usta, Kamu Kurumlarında Stratejik Planlama: Önemi, Bileşenleri, Evreleri ve Uygulanabilirliği, Assam Uluslararası Hakemli Dergi, Sayı 2, 2014, s.39.

⁴⁹ Mehmet Çoban, Stratejik Planlama, Alfa Yayınları, 2007, s.49.

⁵⁰ Mehmet Çoban, age, 2007, s.21.

akıllıca harcanması ise ancak stratejik planlar sayesinde olmaktadır. Bu durum stratejik planların gerekliliğini ortaya koymaktadır.”

Stratejik planlama;⁵¹

- Kurumun amaçladığı gelecek için yön çizer.
- Tüm katılımcıların kurumun amaçlarını ve amaçlara ulaşma sürecini birlikte tasarlamasına imkân sağlar.
- Kurumda her düzeydeki çalışanların enerji ve yaratıcılığının kurum içi yenilikçi çözüm ve bakış açıları geliştirme sürecine katar.
- Kurum için istenen geleceğin paylaşılmasını ve üyelerin birlikte alınan kararları içselleştirmesini sağlar.
- İç ve dış paydaşları ile daha uyumlu, daha proaktif bir kurum olmasına katkı sunar.

Kurum ve organizasyonlar, belirli terimlerle misyonlarını tanımlayarak kendilerine iyi bir yön ve amaç belirleyebildiklerini stratejik planlama sayesinde keşfetmişlerdir. Kurumlar hızla değişen çevre şartlarına uyum sağlama şansını bu sayede yakalamışlardır. Kurumların kesin hatlarıyla kapsamlarını belirlemesine yardımcı olan stratejik planlama süreci planların ve sonuçların formüle edilmesini sağlamış, bu sayede kurumların hedef ve amaçlarına ulaşmasını kolaylaştırmıştır.⁵²

Öte yandan, bir kurumun amaçlarının ve varlık sebebinin ortaya konulmasında ve bunun hem kurum içinde hem de kurum dışında kavranmasında stratejik yönetim zorunlu bir olgudur. Günümüz rekabet ortamında ayakta kalabilmek için, amaçlarını açıkça ortaya koymuş ve bu yönde hedefe kilitlenmiş bir

⁵¹ ODTÜ, Öz Değerlendirme Süreci-Stratejik Planlama Süreci, 2002, s.8.

⁵² C. Üzün, Stratejik Yönetim ve Halkla İlişkiler, Eylül Yayınları, 2000, s.43.

biçimde yürüyebilmek, işletmeler ve kamu kurumları açısından stratejik yönetim süreçlerini daha da önemli hale getirmektedir.

Stratejik yönetimin kurumlar açısından bir başka önemi ise, kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlayarak, kurumun, hem maddi kaynaklarını hem de insan kaynağını etkin kullanabilmesinin yolunu açmaktadır.

Ayrıca stratejik amaçları ve hedefleri belirlenmiş olan bir kurumun, olası bir kriz ortamında veya piyasadaki dalgalanma durumlarında, daha güçlü bir duruş sergileyeceği gerçeği de stratejik planlamanın ne kadar önemli olduğunu gözler önüne sermektedir.

1.4. Türkiye’de Stratejik Planlamanın Ortaya Çıkışı

Türkiye’de stratejik planlama kavramı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile performans esaslı bütçeleme sisteminin bir bileşeni olarak ortaya çıkmıştır. 5018 sayılı KMYKK’da stratejik plan, “Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmıştır.

Türkiye’de planlama çalışmaları Cumhuriyetin kurulmasından günümüze kadar değişen koşullar ve ihtiyaçlarla beraber farklı farklı dönemlerden geçmiştir. Türkiye’de planlama deneyimi, temel olarak üç süreçten oluşmaktadır. Bunlar “1930’ların Sanayii Planları; 1960–1980 yılları arasındaki Kalkınma Plancılığı; 1990–2004 yılları şirket Temelli Stratejik Plancılığa ve Üç Yıllık Ön Ulusal Kalkınma sistematğine geçiş” olarak ifade edilmektedir.⁵³

⁵³ Cengiz Ekiz, Ali Somel, Türkiye’de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi, A.Ü. SBF-GETA Tartışma Metinleri, No 81, 2005, s.1.

Kamu yönetiminde kurumsal düzeyde stratejik planlamanın uygulanması ilk kez ABD’de 1993 tarihli “Hükümet Performansı Sonuç Kanunu” (Government Preformans Results Act) ile gündeme gelmiştir. Bu kanun bütün kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik planların ve performans planlarının hazırlanmasını zorunlu kılarak devlet yönetiminde önemli değişikliklerin yaşanmasının önünü açmıştır. Stratejik planlama düşüncesinin yerleşmesinde ABD örneğinde ele alınması gereken bir başka nokta da Al Gore’un önerilerini içeren “Bürokratik İşlemlerden Sonuca: Daha Az Maliyetle Daha İyi Çalışan Bir Devlet Yaratılması” adlı rapordur. Bu raporda stratejik planlamanın gerekleri ve kazandıracakları konusunda dört temel noktaya değinilmiştir. Bunlar, kırtasiyeciliğin azaltılması, müşteriye öncelik verilmesi, çalışanlara sorumluluk tanınması ve gereksiz fonksiyonların kaldırılmasıdır.⁵⁴

Ülkemizde planlamanın doğuşundaki temel itki, üyesi olunan uluslararası iktisadi örgütlerin tavsiyeleriyle uyumlu ve toplumsal himaye işlevi olan bir kalkınma arayışı olmuştur.⁵⁵ Türkiye’de de küreselleşme ve özellikle AB’ye adaylık sürecinin etkisinin hissedildiği son dönem kamu yönetimi reformlarında stratejik planlama kavramı, yönetimde etkinlik ve verimliliği sağlama, planların isabetlilik ve amaca uygunluk derecesini artırma, kurumsal kapasitenin artırılması, planların bütçe temeline oturtulması amaçlarıyla; katılım, şeffaflık ve hesap verebilirlik ile birlikte reformun dayandığı temel kavramlardan biri haline gelmiştir.⁵⁶

1. Dünya Savaşı sonrasında, İzmir İktisat Kongresinde belirlenen ilkeler çerçevesinde devlet eliyle kalkınma, temel yatırımların devlet eliyle yapılması

⁵⁴ Barış Övgün, Devlet ve Planlama, Siyasal Kitabevi, 2010, s.182.

⁵⁵ Cengiz Ekiz, Ali Somel, age, 2007, s.98.

⁵⁶ F. Neval GENÇ, Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 23, 2009.

anlayışı benimsenmiştir. Bunu izleyen dönemde Devletçilik kamu politikalarından hakim hale gelirken, ilk ulusal ölçekli plan olan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı bu anlayışın genel çerçevesini ortaya koymuştur.⁵⁷ 1960 ve sonrası dönemde ise planlı kalkınma ana stratejisi çerçevesinde yeni örgütsel düzenlemeler getirilerek planlama sisteminin yapı taşları oluşturulmuş ve bu sistemin merkezine Devlet Planlama Teşkilatı yerleştirilmiştir.⁵⁸ Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ülke ekonomisi için tutarlı kalkınma planları ortaya koyup, bunlar arasından seçim yapabilmek; ikinci planda ise ilk planda belirlenen hedeflerin sağlanma gereklerinin araştırılması amaçlanmıştır.⁵⁹ Değişen sosyoekonomik yaklaşımlara göre ekonomide kamu müdahalesinin ağırlığı dönemler itibariyle farklılıklar göstermesine rağmen, piyasa ekonomisinin geliştirilmesi ve etkinleştirilmesi, kamu kesimi için emredici, özel kesim için yol gösterici nitelikte olması; üst sınır koyma ve disiplin özelliğinin sadece kamu yatırımları ile sınırlı olması Türkiye’de planlamanın genel ilkelerini oluşturmaktadır.⁶⁰

Stratejik planlamanın Türk kamu yönetimi için ilk kez gündeme gelmesi ve performans esaslı bütçeleme temellerinin atılması Dünya Bankası ile gerçekleştirilen “Kamu Mali Yönetim Projesi”nin sonucudur.⁶¹ Proje; vergi idaresi, kamu harcamalarının yönetimi, gümrük idaresi ve bu görevlerin yürütülmesinden sorumlu kuruluşlarda etkinliğin ve verimliliğin iyileştirilmesi bileşenlerinden oluşacak şekilde tahakkuk esaslı muhasebeye ve bütçe sınıflandırma sistemine

⁵⁷ Turgay Ergun, Kamu Yönetimi-Kuram, Siyasa, Uygulama, TODAİE Yayını, No 322, 2004, s.74.

⁵⁸ Nejla Gonca, Türkiye’de Planlama Mekanizmasının İşleyişi Üzerine, Türk İdare Dergisi, 1988, s.480.

⁵⁹ Vedat Atacan, Cumhuriyet Döneminde Planlama Hareketleri, Türk İdare Dergisi, Sayı 378, 1988, s.168.

⁶⁰ F. Neval Genç, age, 2009.

⁶¹ Barış Övgün, age, 2010, s.184.

odaklanmıştır. Projenin Türk Kamu Mali Yönetim Sistemi için amacı ise; yapısal problemlerinin belirlenmesi ve bunlara çözüm bulunmasıdır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu” üzerine inşa edilerek Türkiye ve Dünya Bankası işbirliğiyle “Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme (Public Expenditure and Institutional Review-PEIR)” raporu 2001 yılında hazırlanmıştır.⁶² Bu raporla temel olarak mali yönetim ile stratejik karar oluşturma zayıflığı, politika ve planların bütçe ile bağlantısızlığı ve bütçe uygulaması üzerindeki aşırı kontrolün yol açtığı etkinsizlik ortaya konulmuş ve mali yönetimin güçlendirilmesi, politika kararları için kapasite oluşturulması ve operasyonel performansın iyileştirilmesine yönelik reform stratejisi hazırlanmıştır. Bu kapsamda PEIR’in Türkiye’deki kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi reform girişimlerine temel oluşturduğu görülmektedir.⁶³

Temmuz 2001’de de Dünya Bankası ile mali sektör ve kamu sektörüne yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi amacıyla “Birinci Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi” (Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan- PFPSAL I) ve Nisan 2002’de ise “İkinci Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi” (PFPSAL II) imzalanmıştır.⁶⁴ PFPSAL I, kamu idareleri için yönlendirici bir stratejik planlama kılavuzu hazırlanması yükümlülüğünü getirmiştir. Antlaşma çerçevesinde mülga Devlet Planlama Teşkilatı

⁶² Erhan Karacan, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulamaları, Uzmanlık Tezi, 2010, s.120.

⁶³ Duygu Demir Saygılı, age, 2014, s.9.

⁶⁴ M. Fatih Yıldırım, Mahalli İdarelerde Yönetişim ve Belediye Stratejik Planlarının İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Uzmanlık Tezi, 2010, s.63.

Müsteşarlığı tarafından 2001 yılında kılavuz taslağı hazırlanmış ve 2003 yılında yayımlanmıştır.⁶⁵

Bu gelişmeler paralelinde 2003 tarihinde 5018 sayılı KMYKK kabul edilerek, 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. 5018 sayılı KMYKK, kalkınma planları ve yılı programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolün düzenlenmesini amaçlamaktadır.

1.5. Stratejik Planlama İle İlgili Hukuki Düzenlemeler

1.5.1. Üst Politika Belgeleri

Kalkınma planı, hükümet programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve yıllık program ile idareyi ilgilendiren ulusal, bölgesel ve sektörel strateji belgeleridir.

Üst politika belgeleri ile stratejik plan ilişkisini gösteren tabloya stratejik planda yer verilir. Bu çerçevede Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu’nda yer alan şablon kullanılır. İlgili tablo, amaç ve hedeflere temel teşkil edecek “tespitler ve ihtiyaçlar”ın belirlenmesinde göz önünde bulundurulur.

Hükümet Programı

Yürütme organının siyasal açıdan sorumlu kanadını oluşturan bakanlar kurulunun, ulusal ve uluslararası konulara yaklaşımının ana çizgilerini taşıyan;

⁶⁵ Duygu Demir Saygılı, age, 2014, s.9.

uygulamayı amaçladığı temel politikaları içeren ve buna dayanarak Meclisten güvenoyu istediği belgedir.⁶⁶

65. Hükümet Programında reformların, insan odaklı bir anlayışla; yatırım, istihdam ve üretimi önceleyen; refahın daha adil paylaşımını öngören bir Türkiye hedefine hizmet edeceğinden bahsedilmiştir.

Bu kapsamda, 6 temel alanda çalışmaların yoğunlaştırılacağı belirtilmiştir.⁶⁷

- Demokrasi ve adalet,
- Eğitim,
- Reel ekonomide köklü değişim,
- Öncelikli dönüşüm programları,
- Kamu yönetimi,
- Kamu maliyesidir.

Kalkınma Planları

Kalkınma Planları, Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanıp Bakanlar Kurulunca kabul edildikten sonra onaylanmak üzere TBMM Başkanlığına sunulan, Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesini müteakip Genel Kurulda karara bağlanan, ülkenin ekonomik ve toplumsal potansiyelini bütünüyle ya da belirli alanlarda geliştirmeyi amaçlayan ve 5 yıllık bir süreyi kapsayan plandır.⁶⁸

2014-2018 dönemini kapsayan Onuncu Kalkınma Planı, Türkiye'nin 2023 hedefleri doğrultusunda, toplumumuzu yüksek refah seviyesine ulaştırma yolunda önemli bir kilometre taşıdır. Plan, küresel ekonomide geleceğe dönük risklerin ve belirsizliklerin sürdüğü, dünya ekonomisinde değişim ve dönüşümlerin yaşandığı,

⁶⁶ <https://www.dersimiz.com/terimler-sozlugu/ara.php?q=h%C3%BCk%C3%BCmet+program%C4%B1>, Erişim tarihi: 02.02.18.

⁶⁷ Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık, 65. Hükümet Programı, 2016.

⁶⁸ <https://www.dersimiz.com/terimler-sozlugu/Kalkinma-Plani-Nedir-41790.html>, Erişim tarihi: 02.02.18.

yeni dengelerin oluştuğu, gelişmiş ve gelişmekte olan ÷lkeler arasında g÷ç dengelerinin yeniden şekillendiği bir ortamda hazırlanmıştır.⁶⁹

Onuncu Kalkınma Planı; y÷ksek, istikrarlı ve kapsayıcı ekonomik b÷y÷menin yanısıra hukukun ÷st÷nl÷đ÷, bilgi toplumu, uluslararası rekabet g÷c÷, insani gelişmişlik, çevrenin korunması ve kaynakların s÷rd÷r÷lebilir kullanımı gibi unsurları kapsayacak şekilde tasarlanmıştır. Planda, ÷lkemizin ekonomik ve sosyal kalkınma s÷reci b÷t÷nc÷l ve çok boyutlu bir bakış a÷ısıyla ele alınmış, insan odaklı kalkınma anlayışı çerçevesinde katılımcı bir yaklaşım benimsenmiştir.⁷⁰

Onuncu Kalkınma Planı kalkınmanın s÷rd÷r÷lebilirliğini merkeze alan bir yaklaşımla hazırlanmıştır. Planın kapsayıcı b÷l÷m÷ d÷rt ana başlıktan oluşmaktadır.⁷¹

- Nitelikli İnsan, G÷çl÷ Toplum
- Yenilikçi Üretim, İstikrarlı Yüksek B÷y÷me
- Yaşanabilir Mekânlar, S÷rd÷r÷lebilir Çevre
- Kalkınma İçin Uluslararası İşbirliği

“Nitelikli İnsan, G÷çl÷ Toplum” başlığı altında insan için ve insanla beraber kalkınma yaklaşımının hayata geçirilmesi ve gelişmişliğin toplumun farklı kesimlerine yaygınlaştırılması amacıyla uygulanacak politikalara yer verilmektedir. “Yenilikçi Üretim, İstikrarlı Yüksek B÷y÷me” başlığı altında üretimde yapısal d÷n÷ř÷me ve refah artışına y÷nelik hedef ve politikalar ele alınmaktadır. “Yaşanabilir Mekânlar, S÷rd÷r÷lebilir Çevre” başlığı altında çevreye duyarlı yaklaşımların sosyal ve ekonomik faydalarının artırılması, insanımızın şehirlerde ve kırsal alanlarda yaşam kalitesinin s÷rd÷r÷lebilir bir şekilde y÷kseltilmesi ile b÷lgeler

⁶⁹ Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı, 2013, s.1.

⁷⁰ Kalkınma Bakanlığı, 2013, s.1.

⁷¹ Kalkınma Bakanlığı, 2013, ss.2-3.

arası gelişmişlik farklarının azaltılması kapsamındaki hedef ve politikalara yer verilmektedir. “Kalkınma İçin Uluslararası İşbirliği” başlığı altında ise kalkınmanın dış dinamikleri ile ülkemizin ikili, bölgesel ve çok taraflı ilişkilerindeki temel öncelikler ve politikalar ele alınmaktadır.⁷²

Onuncu Kalkınma Planının Temel Amaçları,⁷³

- Yüksek, istikrarlı ve sürdürülebilir büyüme yapısı
- Yüksek gelir grubu ülkeler arasına girilmesi
- Toplumsal refahın yaygınlaştırılması
- Daha erişilebilir ve nitelikli kamu hizmetleri
- Azalan bölgesel gelişmişlik farkları
- Rekabet gücü ve yaşam kalitesi yüksek kentler
- Daha mutlu, müreffeh ve onurlu bir yaşam şeklinde sıralanmıştır.

Bununla birlikte yayınlanan yıllık programlar ile Kalkınma Planıyla uyum sağlanmakta ve sosyal hedeflere ulaşmak için; makroekonomik politikaların, sektör stratejilerinin, bölge planlarının, bölgesel gelişmeye yönelik programların ve bunlarla ilgili yatırımlar koordineli bir şekilde yürütülmektedir.

Orta Vadeli Program

Orta Vadeli Program, bütçe sürecini başlatarak stratejik amaçlar temelinde kamu politikaları ve uygulamalarını şekillendiren ve kaynak tahsisini bu çerçevede yönlendiren, kamu ve özel kesim için öngörülebilirliği artıran bir yol haritası niteliğindedir. Son yıllarda sosyal ve ekonomik alanda sağlanan gelişmelerin daha

⁷² Kalkınma Bakanlığı, 2013, s.3.

⁷³ Kalkınma Bakanlığı, 2013, ss.28-29.

sağlam bir zeminde sürdürülmesi suretiyle güven ve istikrara katkıda bulunmaktadır.⁷⁴

Çeşitli alanlarda birbirleriyle tutarlı bir amaç, politika ve öncelikler seti sunan Orta Vadeli Program, makro politikaların yanısıra, temel gelişme eksenlerini ve ana sektörleri kapsamaktadır.

Bakanlık ve kurum bütçelerinin hazırlanmasında, idari ve yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde, kurumların karar alma ve uygulama süreçlerinde Programın amaç ve önceliklerinin esas alınması gerekmektedir.⁷⁵

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince Kalkınma Bakanlığı tarafından her sene, üç yıllık bir perspektifle hazırlanan ve Bakanlar Kurulu kararıyla resmileşen OVP, Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) için baz teşkil etmekte, bütçe ve yıllık programda detaylandırılan bir politika çerçevesi çizmektedir.⁷⁶

Orta Vadeli Mali Plan

Orta vadeli programda belirlenen temel amaç ve politikaların hayata geçirilmesine yönelik olarak hazırlanan, merkezi yönetim bütçe büyüklüklerini ve kurumsal bazda ödenek teklif tavanlarını belirleyen bir belge niteliğindedir.⁷⁷

Orta Vadeli Mali Planda yer alacak en önemli unsur Mali Planda yer alan politika öncelikleri ve makroekonomik göstergelere dayanarak ekonomik sınıflandırma bazında yapılan merkezi yönetim bütçe ödenek teklif tavanlarıdır.

⁷⁴ <http://www.bumko.gov.tr/TR,42/orta-vadeli-program.html>, Erişim tarihi: 02.04.18.

⁷⁵ <http://www.bumko.gov.tr/TR,42/orta-vadeli-program.html>, Erişim tarihi: 02.04.18.

⁷⁶ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

⁷⁷ <http://www.bumko.gov.tr/TR,43/orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri.html>, Erişim tarihi: 05.04.18.

Belirlenmiş olan tavan; söz konusu kurumun verebileceği hizmetler için ayrılmış olan maksimum kaynağı ifade etmektedir.⁷⁸

2018-2020 döneminde ekonomi politikasının temel amacı, makroekonomik istikrarı korumak, mali disiplini sürdürmek, cari dengeyi iyileştirmek, enflasyonu düşürmek, büyümeyi hızlandırmak, istihdamı artırmak ve gelir dağılımını iyileştirmektir. Aynı dönemde, orta vadede nitelikli istihdam oluşturan, enflasyon ve cari açığa yol açmayan, ağırlıklı olarak yurtiçi tasarruflar ve doğrudan yabancı yatırımlarla finanse edilen, yatırım ve ihracata dayalı bir büyüme yapısı hedeflenmektedir. Bu dönemde, büyümenin ve istihdamın hem niceliğinin hem de kalitesinin artmasına hizmet edecek politika ve tedbirlerin uygulanması temel öncelik olacaktır.⁷⁹

Öncelikli Dönüşüm Programları

2023 hedeflerine ve Onuncu Kalkınma Planının amaçlarına ulaşılabilmesi açısından önem taşıyan, temel yapısal sorunlara çözüm olabilecek, dönüşüm sürecine katkıda bulunabilecek, uygulamayı yönlendirecek, genellikle birden fazla bakanlığın sorumluluk alanına giren, kurumlar arası etkin koordinasyon ve sorumluluk gerektiren kritik reform alanları için Onuncu Kalkınma Planında tasarlanan programlardır.⁸⁰

Bu çerçevede programlar, Onuncu Kalkınma Planının izleme değerlendirme sürecinin kolaylaştırılması, program havuzunun yönetilebilir ve sonuçlarının

⁷⁸ <http://www.bumko.gov.tr/TR,43/orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri.html>, Erişim tarihi: 05.04.18.

⁷⁹ Maliye Bakanlığı, Orta Vadeli Mali Plan (2018 - 2020), 2017.

⁸⁰ Kalkınma Bakanlığı, Öncelikli Dönüşüm Programları Eylem Planlarının Uygulama, İzleme ve Değerlendirmesine Dair Usul ve Esaslar, 2015, s.1.

ölçülebilir olması açısından öncelikli konularda sınırlı sayıda oluşturulmuş ve aşağıda yer verilmiştir.⁸¹

- Üretimde Verimliliğin Artırılması Programı
- İthalata Olan Bağımlılığın Azaltılması Programı
- Yurtiçi Tasarrufların Artırılması ve İsrafın Önlenmesi Programı
- İstanbul Uluslararası Finans Merkezi Programı
- Kamu Harcamalarının Rasyonelleştirilmesi Programı
- Kamu Gelirlerinin Kalitesinin Artırılması Programı
- İş ve Yatırım Ortamının Geliştirilmesi Programı
- İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi Programı
- Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı
- İstatistiki Bilgi Altyapısını Geliştirme Programı
- Öncelikli Teknoloji Alanlarında Ticarileştirme Programı
- Kamu Alımları Yoluyla Teknoloji Geliştirme ve Yerli Üretim Programı
- Yerli Kaynaklara Dayalı Enerji Üretim Programı
- Enerji Verimliliğinin Geliştirilmesi Programı
- Tarımda Su Kullanımının Etkinleştirilmesi Programı
- Sağlık Endüstrilerinde Yapısal Dönüşüm Programı
- Sağlık Turizminin Geliştirilmesi Programı
- Taşımacılıktan Lojistiğe Dönüşüm Programı
- Temel ve Mesleki Becerileri Geliştirme Programı
- Nitelikli İnsan Gücü İçin Çekim Merkezi Programı
- Sağlıklı Yaşam ve Hareketlilik Programı

⁸¹ Kalkınma Bakanlığı, Öncelikli Dönüşüm Programları, 2015.

- Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programı
- Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programı
- Rekabetçiliği ve Sosyal Uyumu Geliştiren Kentsel Dönüşüm Programı
- Kalkınma İçin Uluslararası İşbirliği Altyapısının Geliştirilmesi Programı

1.5.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

10 Aralık 2003'te kabul edilen ve 24 Aralık 2004'te Resmi Gazete'de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile kamuda stratejik planlama uygulamasının hukuki altyapısı oluşturulmuştur. Kanunun stratejik plan ile ilgili maddeleri;

Kanunun 3. maddesinde stratejik plan; “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak ifade edilmektedir.

7. maddede “hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması” gerektiği hükmü yer almaktadır.

9. maddede “kamu idarelerine 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 hazırlama” zorunluluğu getirilmiştir.

Bahsi geçen Kanun maddesinin devamında stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitinde ve stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesinde Kalkınma Bakanlığı, kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirleme konusunda Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

Kanunun “Bakanlar” başlıklı 10. maddesinde Bakanların;

- Hükümet politikasının uygulanması,
- Bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanması,
- Diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlanması,
- Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali hususlarda sorumluluklarından bahsedilmiştir.

“Üst yöneticiler” ile ilgili 11. maddede Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yönetici olarak tanımlanmıştır. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi

ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu tutulmuşlardır.

Bütçeleme ilkelerinin ele alındığı 13. maddede “Bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir.” denilmiştir.

41. maddede ise faaliyet raporlarına ilişkin hususlar düzenlenmiştir. Buna göre;

- Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanması,
- Üst yöneticinin, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenlemesi ve kamuoyuna açıklaması öngörülmüştür.

1.5.3. İlgili Diğer Mevzuat

Kamuda stratejik planlama, 5018 sayılı KMYKK’yla gündeme gelmiştir. Yukarıda bahsi geçen kanun hükümlerinin yanında, stratejik planlamayla ilgili diğer önemli bir kanun ise 27790 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6085 sayılı Sayıştay Kanunudur. Bu Kanunun yürürlüğe girmesiyle Sayıştay’ın denetim görev ve yetkisi değiştirilmiş ve denetim görevleri “düzenlilik denetimi ve performans denetimi” olarak belirlenmiştir. Performans denetimi de stratejik planların denetim boyutu açısından son derece önemlidir.

26 Mayıs 2006 tarih ve 26179 sayılı Resmi Gazete’de de Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (Yönetmelik) yayımlanmıştır. Yönetmelikle, stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerinin

ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespiti ile stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesi amaçlanmıştır.

Stratejik planlamayla ilgili diğer ikincil ve üçüncül mevzuat düzenlemeleri Tablo 2’de verilmiştir.

28.07.2011 tarih ve 28008 sayılı Resmi Gazete’de Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ
Aralık 2004’te yayımlanan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar için Taslak)
31.12.2005 tarih ve 26040 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar
18.02.2006 tarih ve 26084 sayılı sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik
26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği
Nisan 2008’de İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından hazırlanan Kamu İç Denetim Rehberi
05.7.2008 tarih ve 26927 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik
Temmuz 2008’de Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan Performans Programı Hazırlama Rehberi
Nisan 2009’da Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan Kamu İç Kontrol Taslak Rehberi

Tablo 2. Stratejik Planlamayla İlgili İkincil ve Üçüncü Mevzuat⁸²

⁸² Duygu Demir Saygılı, age, 2014, s.16.

2.BÖLÜM

2. STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ

Stratejik planlama süreci; stratejik planının hazırlanması, uygulanması ile izleme ve değerlendirilmesi aşamalarını kapsamaktadır. Bu bölümde stratejik planın hazırlanmasından izleme ve değerlendirilmesine kadar tüm adımlar incelenmekte ve bu adımlara ilişkin bazı değerlendirmeler yapılmaktadır.

Stratejik plan hazırlıklarının kapsamı ve yöntemi Kalkınma Bakanlığı'nın kamu kuruluşları için hazırladığı “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” ile “Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik” dikkate alınarak belirlenmelidir.

26 Şubat 2018 tarih ve 30344 sayılı Resmi Gazete’de güncellemeleri de içeren Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik yayımlanmıştır. Söz konusu Yönetmeliğin 8. Maddesinde stratejik planlama sürecine ilişkin aşağıdaki hususlara yer verilmiştir.⁸³

“(1) Stratejik plan hazırlık süreci, stratejik plan genelgesinin yayımı ile başlatılır. Genelgede;

- a) Çalışmaların üst düzeyde sahiplenildiği ve takibinin yapılacağı hususuna,
- b) Çalışmaların strateji geliştirme biriminin koordinasyonunda yürütüleceği hususuna,
- c) Stratejik planlama ekibine ve kurulması halinde alt çalışma gruplarına harcama birimlerince üyelerin görevlendirilmesi gerektiği hususuna,
- ç) Strateji Geliştirme Kurulu üyelerine, yer verilir.

⁸³ Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

(2) Stratejik planlama ekibinde harcama birimlerinin aktif biçimde temsil edilmesi zorunludur.

(3) Stratejik plan genelgesinin yayımlanmasını müteakip iki ay içerisinde stratejik planlama ekibi aşağıdaki hususları içeren bir hazırlık programı oluşturur:

a) Stratejik planlama sürecinin aşamaları, bu aşamalarda gerçekleştirilecek faaliyetler ile bu faaliyetlerden sorumlu birim ve kişiler.

b) Aşama ve faaliyetlerin tamamlanacağı tarihleri gösteren zaman çizelgesi.

c) Stratejik planlama ekibi üyeleri.

(4) Hazırlık programı, üst yönetici tarafından idare içerisinde duyurulur ve Bakanlığa bilgi olarak gönderilir.

(5) Strateji Geliştirme Kurulu, stratejik planlama sürecinin ana aşamalarını ve çıktılarını kontrol eder.

(6) Stratejik planlar beş yıllık dönemi kapsar.

(7) Stratejik planlarını bu Yönetmelikte belirlenen takvime uygun olarak süresinde hazırlamayan kamu idareleri, Sayıştay’a ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonuna bildirilir.”

2.1. Stratejik Planların Hazırlık Süreci

Stratejik planın hazırlık süreci planın planlanmasıyla başlamakta, durum analiziyle devam etmektedir. Bir sonraki aşama, geleceğe bakış aşaması olup bu aşamayı strateji geliştirme süreci takip etmektedir.

2.1.1. Hazırlık Süreci



Şekil 2. Planlama Sürecinin Planlanması

Stratejik planlama, farklı görevlere ve donanımlara sahip birçok kişiyi bir araya getiren, kuruluş genelinde sahiplenmeyi gerektiren, zaman alıcı bir süreçtir. Stratejik planlama çalışmalarının başarısı büyük ölçüde plan öncesi hazırlıkların yeterli düzeyde yapılmasına bağlıdır.⁸⁴

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre stratejik plan hazırlık süreci üç aşamada tamamlanmaktadır.

- Planın sahiplenilmesi
- Planlama sürecinin organizasyonu
- Hazırlık programının oluşturulması

a) Planın sahiplenilmesi

Stratejik planın organizasyonca sahiplenilmesi organizasyonun yerleşik kurum kültürü ile doğrudan ilişkilidir. Kurum kültürü “ bir organizasyonun içindeki

⁸⁴ http://www3.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowDoc/WLP+Repository/per/dosyalar/15112016_1, Erişim tarihi: 18.03.18.

kişilerin ve grupların davranışını yönlendiren normlar, davranışlar ve inançlar sistemi” olarak tanımlanabilir.⁸⁵

Stratejik planlamanın başarısı ancak idarenin tüm çalışanlarının planı sahiplenmesiyle mümkündür. Stratejik planlama idare içerisinde belirli bir birimin ya da kişinin sorumluluğu olarak görülmemelidir. Plan hazırlamak ve idareyi bu plan doğrultusunda yönetmek idare yönetiminin temel sorumluluğudur. Bu nedenle, üst yöneticinin desteği ve yönlendirmesi, stratejik planlamanın vazgeçilmez koşuludur. Üst yönetici, stratejik plan yaklaşımını benimsediğini idare çalışanlarıyla paylaşmalı ve kurumsal sahiplenmeyi sağlamalıdır.⁸⁶

Kamu idarelerinde stratejik planın hazırlık çalışmalarının başlatıldığı üst yönetici tarafından bir iç genelge ile duyurulmaktadır. Stratejik planlama iç genelgesinde stratejik planın yasal dayanağına, kurum açısından faydalarına ve kurum içerisinde katılımcı bir yöntemle hazırlanması gerekliliğine değinilerek çalışanlar tarafından sürecin sahiplenilmesi sağlanır. İç genelgenin yayınlanması çalışanlarda stratejik planlama sürecine ilişkin farkındalık oluşturma yanısıra sürecin üst yönetici tarafından sahiplenilmesi açısından da oldukça önemlidir.

b) Planlama sürecinin organizasyonu

Stratejik planlama katılımcı bir planlama yaklaşımıdır. İdare içerisinde üst yöneticiden başlayarak her düzeydeki çalışanların katılımını gerektirir. Stratejik planlama sürecine katılacak temel aktörler ve üstlenilecek işlevler bu aşamada belirlenir. Stratejik planlama sürecine dahil olması gereken kişi, birim ve ekipler aşağıda yer almaktadır:⁸⁷

⁸⁵ Erol Eren, Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi, 2004, s.166.

⁸⁶ Kalkınma Bakanlığı, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (3. Sürüm), 2018, s.8.

⁸⁷ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.8.

Bakan, bakanlığı ile bakanlığına bağı, ilgili ve ilişkili idarelerin stratejik planlama çalışmalarının başladığını Stratejik Plan Genelgesiyle duyurur. Genelgeyle stratejik planın hazırlanması için idaredaki tüm birimlere;

- Çalışmaların Bakan tarafından sahiplenildiğı ve takibinin yapılacağı,
- Çalışmaları üst düzeyde yönlendirmek üzere bir Strateji Geliştirme Kurulu oluşturulduğu,
- Çalışmaların Strateji Geliştirme Başkanlığı (SGB) koordinasyonunda yürütüleceğı,
- Stratejik planlama ekibine harcama birimlerince üyelerin görevlendirilmesi ve bu üyelerin Kılavuzda belirtilen nitelikleri haiz olması gerektiğı bildirilir.

Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının hazırlanması ve uygulanmasından Bakana karşı sorumludur. Ayrıca;

- Stratejik Plan Genelgesini uygun görüşle Bakanın onayına sunmak,
- İdarenin misyon ve vizyon bildirimlerinin oluşturulması için yönlendirici olmak,
- Strateji Geliştirme Kuruluna başkanlık etmek,
- Eylem planı hazırlanması hususunda karar vermek ve hazırlanan eylem planlarını onaylamaktan sorumludurlar.

Strateji Geliştirme Kurulu, üst yöneticinin başkanlığında üst yönetici yardımcıları ve idarenin harcama yetkilileri ile ihtiyaç duyması halinde üst yöneticinin görevlendireceğı diğer kişilerden oluşur. Strateji Geliştirme Kurulu üyelerinin listesine Stratejik Plan Genelgesinde yer verilir.

- Strateji Geliştirme Kurulu stratejik planlama ekibini ve hazırlık programını onaylar, sürecin ana aşamaları ile çıktılarını kontrol eder,

- Harcama birimlerinin stratejik planlama sürecine aktif katılımını sağlar ve tartışmalı hususları görüşüp karara bağlar.
- Alternatif misyon, vizyon ve temel değerler taslakları ile taslak amaçlar ve hedef kartlarını değerlendirerek nihai hale getirir.

Strateji Geliştirme Birimi'nin görevi stratejik planı hazırlamak değil, plan çalışmalarını koordine etmektir. SGB'ler özellikle stratejik planın bütünselliğinin sağlanması ve bu süreçte ortak bir dilin oluşturulması açısından önemli rol üstlenmektedir.

Üst yönetici tarafından yapılmasına karar verilmesi durumunda eylem planlarının hazırlanması, onaylanması, güncellenmesi ve uygulanmasına yönelik genel koordinasyonu sağlar.

Stratejik planlama ekibi üst yöneticinin bir yardımcısı başkanlığında, SGB'nin koordinasyonunda, harcama birimlerinin temsilcileri ile SGB yöneticisinden oluşur. Taşra teşkilatı bulunan kamu idarelerinin gerekli gördüğü durumlarda, taşra teşkilatını temsil eden katılımcılar da stratejik planlama ekibine dâhil edilebilir.

Ekip;

- Hazırlık programının oluşturulması,
- Stratejik planlama sürecinin hazırlık programına uygun olarak yürütülmesi,
- Gerekli faaliyetlerin koordine edilmesi ile Strateji Geliştirme Kurulunun uygun görüşüne ve üst yöneticinin onayına sunulacak belgelerin hazırlanmasından sorumludur.

Stratejik planlama ekibinin amaca uygun bir yapıda kurulması, çalışmaların başarısı için kritik öneme sahiptir. Stratejik planlama ekibinin; farklı bakış açılarına

sahip, farklı birimlerden, farklı düzeylerde, birimini temsil edebilecek ve stratejik düşünebilen, yönetilebilir sayıda kişiden oluşması önemlidir. Stratejik planlama ekibinde çok fazla kişinin olması ortak karara ulaşmayı zorlaştıracak, az sayıda kişinin olması da farklı bakış açılarının elde edilmesine engel olacaktır.

Bir stratejik planlama ekibi üyesi;

- Görev yaptığı birimi temsil edebilmeli
- Çalışmalara katkıda bulunacak bilgi, birikim ve tecrübeye sahip olmalı
- Uyumlu çalışabilmeli
- Stratejik planlama çalışmalarına yeterli zamanı ayırabilmelidir.

Stratejik planlama ekibinde;

- Ana hizmet birimleri ve SGB yeterince temsil edilmeli
- Farklı uzmanlık alanlarına sahip kişiler yer almalı
- Çalışma süresince üyelerin devamlılığı sağlanmalı
- Üye sayısı, birlikte karar almayı imkânsız hale getirecek kadar çok, farklı fikir ve birimlerin temsiline izin vermeyecek kadar az olmamalıdır.

Harcama birimleri, Bakan tarafından yayımlanan Stratejik Planlama Genelgesinde belirtilen nitelikleri haiz personeli stratejik planlama ekibinde görevlendirir. Bu personelin stratejik plan hazırlık çalışmalarına yeterli zaman ayırabilmesi ve aktif katılım gösterebilmesi için harcama birimi yöneticilerince kolaylık gösterilir.

Ayrıca harcama birimleri, üst yöneticinin belirlediği raporlama dönemlerinde sorumlu oldukları hedeflerin gerçekleşme sonuçlarının izleme ve değerlendirmesini yapar.

c) Hazırlık programının oluşturulması

Stratejik plan hazırlıklarının etkin bir şekilde yürütülebilmesi için planlama sürecinin de planlanması gerekmektedir. Bu çerçevede stratejik planlama ekibince planlama sürecinin gerektirdiği ihtiyaçları ortaya koyan bir hazırlık programı hazırlanır.⁸⁸ Stratejik planlama ekibi tarafından hazırlık programı çalışmaları kapsamında şu hususlara ilişkin değerlendirmeler yapılır:⁸⁹

- Stratejik Plan Hazırlık Faaliyetleri: Stratejik planlama sürecinin aşamaları, bu aşamalarda gerçekleştirilecek faaliyetler ile bunlardan sorumlu olacak kişi ve birimlere yer verilir.
- Zaman Çizelgesi: Aşama ve faaliyetlere ilişkin başlangıç ve bitiş tarihleri belirlenir.

“Stratejik Plan Hazırlama Takvimi” stratejik planlamaya ilişkin tüm iş ve işlemlere, bunların gerçekleştirilmesi ile ilgili hizmet birimlerinin yapacağı çalışmaların belirlenmesine açıklık getirmek amacıyla hazırlanmaktadır.⁹⁰

- Eğitim İhtiyacı: Stratejik planlama ekibinin ve stratejik planlama çalışmalarına katkı verecek diğer çalışanların stratejik planlama konusundaki eğitim ihtiyacı tespit edilir. Bu çerçevede eğitimin içeriği, süresi ve katılacak personel belirlenir.

Hazırlık programı SGB tarafından Strateji Geliştirme Kuruluna sunulur. Strateji Geliştirme Kurulu hazırlık programını değerlendirerek son şeklini verir.

Hazırlık programı, stratejik planlama ekip üyelerinin isimlerine ilişkin bilgiler ile tüm birimlerin çalışmalara azami katılım ve desteklerinin sağlanmasına ilişkin hususları da içerecek şekilde üst yönetici tarafından idare içerisinde yayımlanır.

⁸⁸ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.10.

⁸⁹ Kalkınma Bakanlığı, 2018, ss.10-11.

⁹⁰ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2018-2022 Stratejik Planı, 2017, s.21.

Burada hazırlık programında yapılacak değişikliklerin ne şekilde yapılacağı da açıkça ifade edilir. Onay sonrasında hazırlık programı idarenin intranet sayfasında duyurulur.⁹¹

Bakan	Stratejik Planlama Genelgesini onaylar.
Üst Yönetici	Stratejik Plan Genelgesini uygun görüşle Bakanın onayına sunar.
Strateji Geliştirme Kurulu	-Stratejik plan hazırlık çalışmalarını yönlendirir. -Harcama birimlerinin aktif katılımını sağlar. -Stratejik planlama ekibini onaylar. -Hazırlık programını onaylar.
Strateji Geliştirme Birimi	-Stratejik plan hazırlık süreci çalışmalarını koordine eder. -Yeni stratejik plan hazırlama gerekliliğini üst yöneticiye iletir. -Hazırlık çalışmalarını başlatan Stratejik Plan Genelgesini hazırlar ve üst yöneticinin uygun görüşüne sunar. -Toplantı ve çalıştayları düzenler. -Hazırlık programını Strateji Geliştirme Kurulunun onayına sunar. -Hazırlık programını intranette duyurur. -Hazırlık programında tespit edilen eğitimleri organize eder. -Yapılan çalışmaların kontrol listesine uygunluğunu sağlar.
Stratejik Planlama Ekibi	-Eğitim vb. ihtiyaçları tespit eder. -Hazırlık programını oluşturur. -Eğitim çalışmalarına katılır.
Harcama Birimleri	-Stratejik planlama ekibi için konusunda yetkin personelini görevlendirir. -İlgili personelin toplantı ve eğitim çalışmalarına katılımını sağlar

Tablo 3. Stratejik Plan Hazırlık Sürecinde Roller ve Sorumluluklar⁹²

Planın planlaması gerçekleştirildikten sonra stratejik planlama ekibi tarafından bazı kontrollerin yapılması sürecin etkin bir şekilde yönetilmesi konusunda katkı sağlayacaktır. Kontrolün sonucunda tüm adımların eksiksiz yerine

⁹¹ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.11.

⁹² Kılavuzdan Faydalanılarak Yazar tarafından oluşturulmuştur.

getirildiğinin anlaşılmasıyla durum analizi aşamasına geçilebilir. Eğer henüz faaliyete geçirilmemiş adımlar varsa, planlama sürecinde sorun yaşanmaması adına bu adımlar tamamlandıktan sonra bir sonraki aşamaya geçilmelidir. Stratejik plan ekibi tarafından kontrolü yapılabilecek unsurlara ilişkin örnek listeye aşağıda yer verilmiştir:

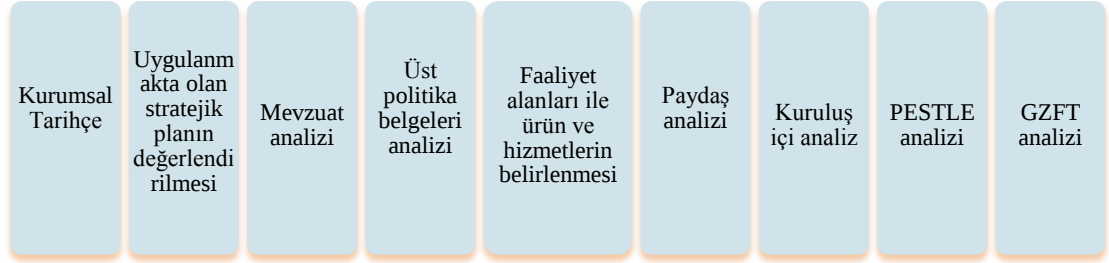
☐	Üst yönetimin desteğinin sağlanması	☐
☐	Üst yönetici tarafından iç genelgenin yayınlanması	☐
☐	Stratejik planlama ekibi kurulması	☐
☐	Stratejik planlama ekibinde tüm birimlerin temsil edilmesi	☐
☐	Planlama sürecinde dikkate alınacak üst politika belgelerin derlenmesi	☐
☐	Stratejik plan takviminin oluşturulması	☐
☐	Stratejik plan ekibine stratejik planlama teknikleri ile ilgili eğitimin verilmesi	☐
☐	Kurumsal analiz çalışmalarının yapılması	☐

Liste 1. Planın Planlanmasına İlişkin Kontrol Listesi

2.1.2. Durum Analizi

Stratejik planlama sürecinin ilk adımı olan durum analizi, kurum ya da kuruluşun “neredeyiz?” sorusuna cevap vermektedir. Bu analiz; kurumun hangi kaynaklara sahip olduğunu ya da hangi yönlerinin eksik olduğunu, kuruluşun kontrolü dışındaki olumlu ya da olumsuz gelişmeleri değerlendirmesine olanak sağlamaktadır. Böylelikle kurumun geleceğe yönelik amaç, hedef ve stratejiler geliştirebilmesi için altyapı sağlanmış olacaktır. Dolayısıyla bu analiz, kuruluşun

kendisini ve çevresini daha iyi tanımasına yardımcı olarak stratejik planın sonraki aşamalarından daha sağlıklı sonuçlar elde edilmesini sağlayacaktır.⁹³



Şekil 3. Durum Analizi

a) Kurumsal Tarihçe

Durum analizinin ilk aşaması kurumun tarihiyle incelenmesidir. Tarihçe bölümü, kurumu şekillendiren olayların özeti şeklindedir. Kurumun ortaya çıkışı ile başlayan bu süreç, zaman çizelgesi şeklinde kurumu etkileyen önemli olayları ve yapısal değişimleri de içermelidir.⁹⁴ İdarenin ne zaman ve hangi ihtiyaçları karşılamak için kurulduğu nedenlerinin ortaya konulması, tarihsel süreç içerisinde idarede meydana gelen değişimlerin neden ve sonuç ilişkisi çerçevesinde incelenmesi ve idarenin kurulmasını gerektiren toplumsal ihtiyaçların analiz edilmesi, amaç ve hedeflerin belirlenmesi açısından oldukça önemlidir.

b) Uygulanmakta Olan Stratejik Planın Değerlendirilmesi

Uygulanmakta olan stratejik planın değerlendirilmesi adımı ile planın uygulanmış olan dönemine ait hedef ve göstergeler bazında gerçekleşme düzeyi ile başarı ve başarısızlık nedenlerinin cevaplarına kavuşulur. Bu çalışmayla ulaşılmak istenen, yeni stratejik planda yer alacak amaç, hedef ve performans göstergelerinin doğru bir çerçevede belirlenmesini sağlamaktır.

⁹³ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2013-2017 Stratejik Plan Çalışmaları Durum Analiz Raporu, 2012.

⁹⁴ Micheal Allison, Jude Kaye, Strategic Planning for Nonprofit Organizations: A Practical Guide and Workbook, Second Edition, Compass Point Nonprofit Services, 2005, s.129.

Uygulanmakta olan stratejik planın değerlendirilmesi sonucu hedef ve performans göstergelerinde hedeflenen sonuçlara ulaşılması durumunda;⁹⁵

- Mevcut çevre şartları, riskler ve üst politika belgelerinden gelen sorumluluklar dikkate alındığında söz konusu hedeflerin yeni planda yer alıp almaması hususu değerlendirilir.
- Stratejik planda amacın farklı açılardan iyileştirilmesi ihtiyacı bulunması durumunda yeni hedef ve performans göstergeleri belirlenir.

Uygulanmakta olan stratejik planın değerlendirilmesi sonucu hedef ve performans göstergelerinde hedeflenen sonuçlara ulaşılabilmesi durumunda ise;⁹⁶

- Hedef ve performans göstergesi ile bunlara ilişkin değerlerin doğru belirlenip belirlenmediğine,
- Mevcut çevre şartları ve riskler dikkate alındığında söz konusu hedeflerin yeni planda yer alıp almaması gerektiğine karar verilir.

c) Mevzuat Analizi

Bu analiz çerçevesinde; kuruluşun mevzuattan kaynaklanan hak ve yükümlülüklerinin tespiti yapılır. İdarenin faaliyet alanını düzenleyen mevzuat gözden geçirilerek yasal yükümlülükler listesi oluşturulur. Mevzuat analizinin çıktıları daha sonraki aşamada kuruluşun faaliyet alanlarının belirlenmesine ve kuruluşun misyonunun oluşturulmasına katkı sağlayacak aynı zamanda amaç ve hedeflerin sınırları çizilecektir.⁹⁷

⁹⁵ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.13.

⁹⁶ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.14.

⁹⁷ Devlet Planlama Teşkilatı, Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu, 2006, s.20.

Mevzuat Analizi Sürecinde Cevaplandırılması Gereken Sorular
1. İdarenin teşkilatlanması ile çalışma usulleri ve iş süreçlerine ilişkin hangi düzenlemeler bulunmaktadır?
2. İdare tarafından sunulan ürün ve hizmetler nelerdir? Bunların yararlanıcıları kimlerdir?
3. İdare tarafından sunulan ürün ve hizmetlerin nitelik ve niceliğine ilişkin ne gibi hükümler vardır?
4. İdarenin diğer kamu idareleri, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör kuruluşlarıyla ilişkilerine yönelik hangi düzenlemeler vardır?
5. İdarenin yürütmekte olduğu hizmetlerde diğer idarelerle mevzuattan kaynaklanan görev ve yetki çatışması var mıdır?
6. Mevzuatta yer verilen yasal yükümlülükler tümüyle yerine getirilmekte midir, getirilemiyorsa bunun sebepleri nelerdir? Buna ilişkin mevzuat değişikliği gerekli midir?
7. İdarenin yerine getirdiği ancak mevzuatta yer almayan hizmetler var mıdır? Varsa hangi mevzuatta ne tür değişiklikler yapılması gerekmektedir?

Tablo 4. Mevzuat Analizi Sürecinde Cevaplandırılması Gereken Sorular⁹⁸

d) Üst Politika Belgeleri Analizi

Temel olarak kalkınma planından başlamak üzere üst politika belgeleri, belirli bir hiyerarşi çerçevesinde birbirleriyle uyumlu olarak hazırlanır. Bu belgeler farklı kullanım amaçlarına göre kalkınma planı-orta vadeli program-yıllık program gibi dikey bir hiyerarşide ya da sektörel stratejiler-eylem planları gibi yatay bir hiyerarşide hazırlanabilir. Bu belgelerin tamamı türev amaçlara farklı detaylarda hizmet etmekte olup stratejik planlar söz konusu politika belgelerine uyumlu ve tutarlı olarak hazırlanır.⁹⁹

e) Faaliyet Alanları İle Ürün Ve Hizmetlerin Belirlenmesi

Mevzuat analizi gerçekleştirildikten sonra, bu analizin çıktılarından da yararlanılarak kurumun ürettiği temel ürün ve hizmetler belirlenmelidir. Daha sonra,

⁹⁸ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.14.

⁹⁹ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.15.

belirlenen ürün ve hizmetler belirli faaliyet alanları altında toplulaştırılabilir. Belirlenen ürün ve hizmetlerin birbirleriyle olan ilişkileri gözetilerek belirli faaliyet alanları altında toplulaştırılması, kurumun organizasyon şemasının ve faaliyetlerinin bütününe gözden geçirilmesi açısından faydalı bir çalışmadır. Belirlenen faaliyet alanlarının, stratejik planlama sürecinin daha sonraki aşamalarında dikkate alınması gerekmektedir. Ayrıca, paydaşların görüş ve önerileri faaliyet alanları bazında alınabilir.¹⁰⁰

f) Paydaş Analizi

Paydaşlar, kurumun ürün ve hizmetleri ile ilgisi olan, kurumdan doğrudan veya dolaylı, olumlu ya da olumsuz yönde etkilenen veya kurumu etkileyen kişi, grup veya kurumlardır.¹⁰¹

Paydaşlar iç paydaşlar ve dış paydaşlar olmak üzere iki grupta toplanmaktadır. Kurum çalışanları iç paydaşları oluşturmakta, dış paydaşlar ise kurum dışındaki kurumu etkileyen kurum, grup veya kişilerdir. Dış paydaşlar da kendi içlerinde diğer kamu idareleri, özel sektör kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, dernekler, vakıflar, vatandaşlar, vb. olarak farklı gruplara ayrılabilir. Tüm paydaşların kurumu aynı oranda etkilemesi ya da kurumdan aynı oranda etkilenmesi mümkün değildir. Bu nedenle paydaşların tespitinden sonra etki ve önem derecelerine göre önceliklendirilmesi gerekmektedir.

Katılımcılık stratejik planlamanın temel unsurlarındandır. Kuruluşun etkileşim içinde olduğu tarafların görüşlerinin dikkate alınması stratejik planın sahiplenilmesini sağlayarak uygulama olasılığını artıracaktır. Diğer taraftan, kamu hizmetlerinin ihtiyaçları istikametinde şekillendirilebilmesi için yararlanıcıların

¹⁰⁰ Devlet Planlama Teşkilatı, 2006, s.17.

¹⁰¹ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.16.

taleplerinin bilinmesi gerekir. Bu nedenle durum analizi bağlamında paydaş analizinin yapılması son derece önemlidir.

Stratejik planlama sürecinde paydaş analizi genellikle sürece kimlerin dahil edilmesi gerektiğinin tespiti, misyon ve vizyonun hazırlığı, uygulanacak amaç ve stratejilerin belirlenmesi ve uygulama aşamasının etkinliğinin artırılması amacıyla gerçekleştirilir.¹⁰² Stratejik planlama sürecinde önemli paydaşlarla sürekli etkileşim içerisinde olunması ve paydaşlara süreç hakkında geribildirimde bulunulması gereklidir.

Paydaş analizi;¹⁰³

- Etkili iletişimin sağlanmasını,
- Paydaşların görüş ve beklentilerinin tespit edilmesini,
- Olası risklerin belirlenerek buna uygun stratejilerin geliştirilmesini,
- Kuruluşun güçlü ve zayıf yönleri hakkında fikir edinilmesini,
- Hangi aşamada katkı sağlanacağını tespit edilmesini,
- Stratejik planın sahiplenilmesini ve planın uygulanma şansının artmasını sağlar.

Paydaş analizi aşağıda yer alan aşamalardan oluşur:¹⁰⁴

- Paydaşların tespiti
- Paydaşların önceliklendirilmesi
- Paydaşların değerlendirilmesi
- Paydaş görüş ve önerilerinin alınması ve değerlendirilmesi.

¹⁰² Paul Joyce, Strategic Management for the Public Services, Open University Press, McGraw- Hill Education, 1999, s.32.

¹⁰³ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2013-2017 Stratejik Plan Çalışmaları Durum Analiz Raporu, 2012.

¹⁰⁴ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.17.

g) Kuruluş İçi Analiz

Kuruluş içi analiz, insan kaynaklarının yetkinlik düzeyi, kurum kültürü, teknoloji ve bilişim altyapısı, fiziki ve mali kaynaklara ilişkin analizlerin yapılarak idarenin mevcut kapasitesinin değerlendirilmesidir.¹⁰⁵

Kurum içi analiz çalışmalarında, kuruluşun mevcut kurumsal kapasitesinin değerlendirilmesi, eksikliklerin tespit edilmesi, bu eksikliklere çözüm önerilerinin geliştirilmesi ve gelecekte kuruluşun görevlerini daha etkin ve verimli bir şekilde ifa edebilmesi için güçlendirilmesi ve geliştirilmesi gereken kurumsal kapasite değişkenlerin tespit edilmesine yönelik çalışmalar gerçekleştirilir.¹⁰⁶

Sağlıklı bir kuruluş içi analiz yapılabilmesi için idarenin iş süreçlerinin analizi yapılmalıdır. Bu sebeple, idarelerde stratejik planlama çalışmalarına başlamadan önce ya da bu çalışmalara paralel olarak süreç modelleme ve iyileştirme çalışmalarının da sürdürülmesi kuruluş içi analizin kalitesi açısından önemlidir.¹⁰⁷

Kuruluşun kendi içinde durum analizi yapılırken geçmiş performansın değerlendirilmesinin yanısıra, kuruluşun güçlü ve zayıf yönleri ortaya konulur. Temel amaç, mevcut performansı ve sorunlarını da dikkate alarak potansiyellerini belirlemektir. Belirlenecek güçlü yönler kuruluşun gelecekte yöneleceği hedeflere ışık tutacak, zayıf yönler ise kuruluşun alacağı tedbirlere temel teşkil edecektir.¹⁰⁸

h) PESTLE Analizi

PESTLE analiziyle idare üzerinde etkili olan veya olabilecek politik, ekonomik, sosyokültürel, teknolojik, yasal ve çevresel dış etkenlerin tespit edilmesi

¹⁰⁵ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.20.

¹⁰⁶ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.21.

¹⁰⁷ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.21.

¹⁰⁸ Sezai Öztö, Stratejik Planlamanın Belediyelerde Uygulanması, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi, 2007, s.42.

amaçlanır. İdareyi etkileyen ya da etkileyebilecek değişiklik ve eğilimlerin sınıflandırılması bu analizin ilk aşamasını oluşturur.¹⁰⁹

PESTLE analizinde altı konuya odaklanılır:¹¹⁰

Politik etkenler: Siyasi sistem, seçimler, hükümet politikaları, sektör politikası, paydaşların ve baskı gruplarının lobi faaliyetleri, uluslararası ya da bölgesel çatışmalar, kamu yönetimi reformları, uluslararası kuruluşlardan gelen talepler vb.

Ekonomik etkenler: Uluslararası ve yerel ekonomik eğilimler, vergi reformları, bütçe politikası, enflasyon ve faiz oranları, sektördeki büyüme, uluslararası ticaret ve uluslararası döviz kurları vb.

Sosyokültürel etkenler: Demografik eğilimler, norm ve değerler, vatandaşların kamu hizmetleriyle ilgili görüşleri vb.

Teknolojik etkenler: Yeni teknolojiler, mevcut teknolojilerin olgunlaşması ya da güncelliğini yitirmesi, Ar-Ge, bilgi ve iletişim vb.

Yasal etkenler: Ulusal ve uluslararası mevzuat, mevzuat değişiklikleri ve yeni mevzuat çalışmaları; bilgi ve iletişim, iş, sağlık, güvenlik ve eğitim gibi sektörel düzenlemeler vb.

Çevresel etkenler: Çevresel ve ekolojik düzenlemeler, uluslararası anlaşmalar ve protokoller, çevresel sürdürülebilirlik vb.

PESTLE unsurları içerisinde gerçekleşmesi muhtemel olan hususlar ile bunların gerçekleşmesi durumunda idare için oluşturacağı potansiyel fırsatlar ve tehditler ortaya konulur.¹¹¹

¹⁰⁹ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.26.

¹¹⁰ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.26.

¹¹¹ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.26.

i) GZFT Analizi

GZFT analizi (Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler) kurumun güçlü ve zayıf yönlerini belirlemekte ve dış çevreden kaynaklanan fırsat ve tehditleri saptamakta kullanılan bir tekniktir. GZFT analizinde amaçlanan; iç ve dış etkenleri dikkate alarak, var olan güçlü yönler ve fırsatlardan üst düzeyde yararlanmak, tehditlerin ve zayıf yönlerin etkisini en aza indirerek plan ve stratejiler geliştirmektir.

Bir diğer deyişle, GZFT analizinden beklenen hem iç çevre hem dış çevre açısından kurumun artıları eksileri belirlenerek kurumun daha iyi tanınmasını sağlanmasıdır. GZFT analiziyle sadece kurumun güçlü ve zayıf yönleri ile çevreden gelebilecek fırsat ve tehditlerin belirlenmesi yeterli olmamakta, güçlü yönler ve fırsatların nasıl değerlendirileceğine, zayıf yönlerin nasıl iyileştirileceğine ve tehditlerin nasıl bertaraf edileceğine dair stratejilerin geliştirilmesi hususlarını içermesi beklenmektedir. GZFT analizi sonuçlarının özellikle kurumun amaç ve hedeflerinin belirlenmesi aşaması olmak üzere stratejik planlama sürecinin farklı aşamalarında dikkate alınması gerekmektedir.

Örnek olarak, güçlü yönler belirlenirken;

- Üstünlükler nelerdir?
- Kurum hangi faaliyetlerde yeterlilik sağlamaktadır?
- Paydaşlar ve çalışanlar güçlü yönler olarak neleri görmektedirler?

Zayıf yönler belirlenirken;

- Hangi konu ve faaliyette yetersizlik bulunmaktadır?
- Paydaşlar ve çalışanlar zayıf yönler olarak neleri ön plan çıkarmaktadırlar?

gibi sorulara cevap aranarak analiz gerçekleştirilebilir.

GZFT analizinde dikkat edilmesi gereken faktörler	PESTLE analizi bulguları
	Üst politika belgelerinde yer alan amaçlar ve politikalar ile kurumsal sorumluluklar
	Diğer idarelerin stratejik planlarında yer alan ilgili amaç ve hedefleri
	Paydaş analizi sonuçları

j) Tespitler ve İhtiyaçların Belirlenmesi

Durum analizi kapsamında gerçekleştirilen ayrıntılı çalışmalar sonucunda elde edilen bulgular tespitler ve karşılanması gereken ihtiyaçlar olarak özetlenir. Tespitler, ihtiyaçların gerekçesini oluşturur. İhtiyaçlar ise amaç ve hedeflerin dayanak noktasıdır. İhtiyaçlar tespitlerle uyumlu bir şekilde ve hedefleri yönlendirebilecek nitelikte ifade edilir.

Tespitler ve ihtiyaçların ortaya konulması durum analizi sonuçlarından hedeflere geçişi kolaylaştırır ve hedeflerin doğru bir şekilde belirlenmesini sağlar. Örneğin paydaş analizinden elde edilen ayrıntılı bulgular tespitler ve ihtiyaçlar listesine dönüştürülerek ilgili hedeflere yansıtılır.¹¹²

¹¹² Kalkınma Bakanlığı, 2018.

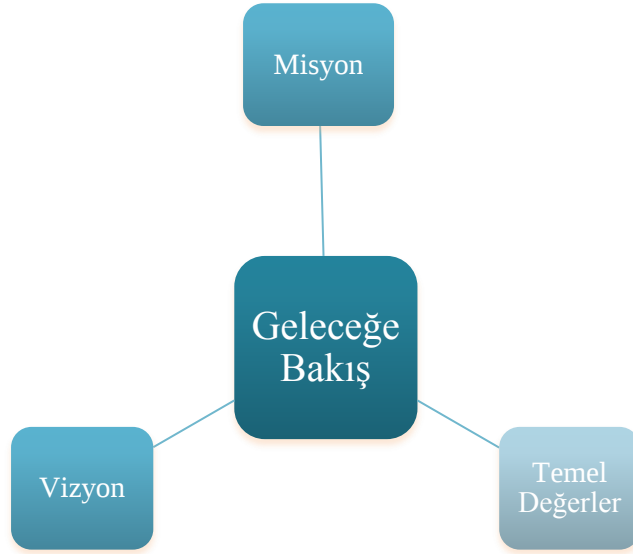
Kurumun tarihsel gelişiminin incelenmesi	
Uygulanmakta olan stratejik planın değerlendirilmesi	
Mevzuat analizinin yapılması	
Üst politika belgelerinin analizinin yapılması	
Faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerin belirlenmesi	
Paydaş analizi yapılması	
Paydaşlarla iletişim sağlanırken etki ve önem derecelerine göre farklı katılımıcılık yöntemleri kullanılması	
Kuruluş içi analiz yapılması	
PESTLE analizi yapılması	
GZFT analizi yapılması	
GZFT analizi sonuçlarının stratejik planın diğer aşamalarına katkı sağlayacak şekilde formülize edilmesi	
İhtiyaçların belirlenmesi	

Liste 2. Durum Analizine İlişkin Kontrol Listesi

2.1.3. Geleceğe Bakış

Durum analizi yapıp kurumun yasal sorumlulukları, faaliyet alanları belirlenip, paydaş analizi ve GZFT analizi yapıldıktan sonraki aşamada durum analizi sonuçları kullanılarak “Nereye ulaşmak istiyoruz?” sorusu cevaplanmalıdır.

Kuruluşların oluşturduğu bilgi birikimi, tecrübe, uzmanlık ve geliştirdikleri kurumsal tavır belli bir kurumsal kimlik yaratmaktadır. Kuruluşun geleceğini daha sağlam bir temele oturtmak adına, kuruluş içerisinde yer alan tüm çalışanların, kurum kimliğini algılamaları ve kuruluşların; misyonlarını, vizyonlarını ve temel değerlerini ortaya koymaları gereklidir. Ortaya konulacak olan bu ilkeler ışığında amaçlanan noktaya nasıl bir çerçevede ulaşılabileceğine dair bir yol çizilmiş olacaktır.



Şekil 4. Geleceğe Bakış

a) Miyon Bildirimi

Kuruluşun ne yapmak ve hangi amaçla yapmak için faaliyete geçtiğini, kısaca varlık sebebini ortaya koyan miyon, kelime anlamı olarak bir kişi veya topluluğun üstlendiği özel görev demektir.¹¹³ Bu bağlamda kuruluşun diğer kuruluşlardan farklı olduğuna ve kuruluşun tekliğine, değerine vurgu yapar nitelikte olmalıdır.¹¹⁴

Miyon bildirimi oluşturulurken; üst yönetimin gideceği yönü göstermesi sebebiyle idarenin yetki ve sorumluluklarıyla tutarlı, politika alanlarını kapsayan ve sonuç odaklı olmasına dikkat edilmelidir.

Miyonun özellikleri şunlardır:¹¹⁵

- Miyon uzun dönemli bir amaçtır.
- Hiçbir zaman ortadan kalkmaz ve ona ulaşamaz. Bu nedenle kuruluşu daha iyiye ve daha üstün başarılarla yöneltir.

¹¹³ Selen Doğan, İşletmelerde Vizyon ve Miyon Bildirisi Geliştirme ve Önemi Üzerine Bir Araştırma, Amme İdare Dergisi, Cilt 35 Sayı 1, 2002, s.147.

¹¹⁴ John F. Dix, H. Lee Mathews, The Process of Strategic Planning, Business Development Index and The Ohio State University Columbus, 2002.

¹¹⁵ Ömer Dinçer, Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, Timaş Basım Ticaret ve Sanayi A.Ş. , 1992, ss.63-64.

- Paylaşılan ortak değerler ve inançlardır.
- Kuruluş misyonu nicelikle değil nitelikle ilgili bir değerdir.
- Kuruluşa özgüdür ve özeldir.

Misyon bildirimi oluşturulurken;

- İdarenin varoluş nedeni nedir? (Niçin)
- İdare kimlere hizmet sunuyor? (Kime)
- İdare hangi ihtiyaçları karşılıyor? (Ne)
- İdare hizmetlerini ne şekilde sunuyor? (Nasıl)

sorularının sorulması Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda önerilmektedir.

b) Vizyon Bildirimi

Vizyon, kelime anlamı olarak görüş, görme gücü, önsezi, imgelem, hayal, düş gibi anlamlara gelmekte olup, kurumlar açısından gelecekte ulaşılmak istenen durumun, varılmak istenen noktanın resmi demektir.¹¹⁶

Vizyonlar kuruluşların bir amaca odaklanmasını ve oraya doğru yönelmesini sağlayan araçlardır. Kuruluşlar bir amaca odaklanmadığında, kendisini diğer kuruluşlardan ayıran uzmanlığa sahip olamamaktadır. Vizyon, çalışanların en önemli konulara odaklanmalarını sağlayarak, onları verimsiz işler yapmaktan kurtarmaktadır.¹¹⁷

Vizyon idarenin farklı birimleri arasında birleştirici bir unsur teşkil eder. Vizyon bildirimi, çalışanları ve karar alıcıları gerçekleştirilebilir bir ilerleme kaydedilmesi yönünde teşvik eder.¹¹⁸

¹¹⁶ Ahmet Narinoğlu, Yerel İdarelerde Stratejik Planlama Modeli, Yüksek Lisans Tezi, Çağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006, s.36.

¹¹⁷ Mark Lipton, Vizyonun Somutlaştırılması, Executive Excellence, Sayı 7, 1997, s.16.

¹¹⁸ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.34.

Vizyon bildirimi oluşturulurken; kuruluşun uzun vadede neleri gerçekleştirmek istediğinin güçlü bir anlatımı olması sebebiyle paydaşlar tarafından gelecekte algılanmak istenilen konumu dikkate alması, idealist, iddialı ve ulaşılabilir olması hususlarına dikkat edilmesi gerekmektedir.¹¹⁹

- Çevremizle birlikte başarıyı elde etmek için toplumsal düzeyde hangi sonuçlara ulaşmak istiyoruz? (Toplumsal perspektif)
- Faaliyet gösterilen sektörde neyi başarmak istiyoruz? (Sektörel perspektif)
- Paydaş düzeyinde neyi başarmak istiyoruz? (Paydaş perspektifi)
- Nasıl bir idare istiyoruz veya idare düzeyinde neyi başarmak istiyoruz? (Kurumsal perspektif)

Sorularıyla hareket edilmesi vizyon bildiriminin oluşturulması aşamasında yol gösterici olacaktır.

c) Temel Değerler

Temel değerler kurumun gelişimini, kültürünü, inanç ve felsefesi ile etik ilkelerini kapsamaktadır. Bir başka deyişle, kuruluşun kurumsal ilkeleri ve davranış kuralları ile yönetim biçimini ifade etmektedir. Bir kuruluşun temel değerlerini ortaya koymak stratejik planlama için önem arz etmektedir. Çünkü vizyon, misyon ve kurumsal kimliğinin gerisinde temel değerler ve inançlar bulunmaktadır.

Hizmetin nasıl ve hangi değerler çerçevesinde sunulduğu, en az ne düzeyde sunulduğu kadar önemlidir.¹²⁰ Bu sebeple temel değerler, temel ilkeleri ve inançları açık ve kesin bir dille ortaya koymalı; çalışanların işlerini en iyi şekilde yapacakları

¹¹⁹ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.34.

¹²⁰ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.36.

şartlara ilişkin temel düşünceyi belirtmeli ve kuruluşun vizyonunu gerçekleştirmesini sağlayacak sistem ve süreçleri desteklemelidir.¹²¹

Temel değerler; kişiler, süreçler ve performans olmak üzere üçlü bir temele oturtulabilir. Kişilere ilişkin temel değerler çalışanlar ve paydaşlarla ilişkilere yönelik değerleri, süreçlere ilişkin temel değerler kuruluşun yönetim, karar alma ve hizmet üretimi sürecine yönelik değerleri, performansa ilişkin temel değerler ise kuruluşun ürettiği hizmet veya ürünlerin kalitesine yönelik beklentileri temsil etmektedir.¹²²

Temel değerlerin sayısı arttıkça, her birinin personel davranışları üzerindeki etkisi azalır. Bu çerçevede stratejik planda yer alan değerlerin sayısı 10'dan fazla olmamalıdır.¹²³

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre temel değerler belirlenirken:

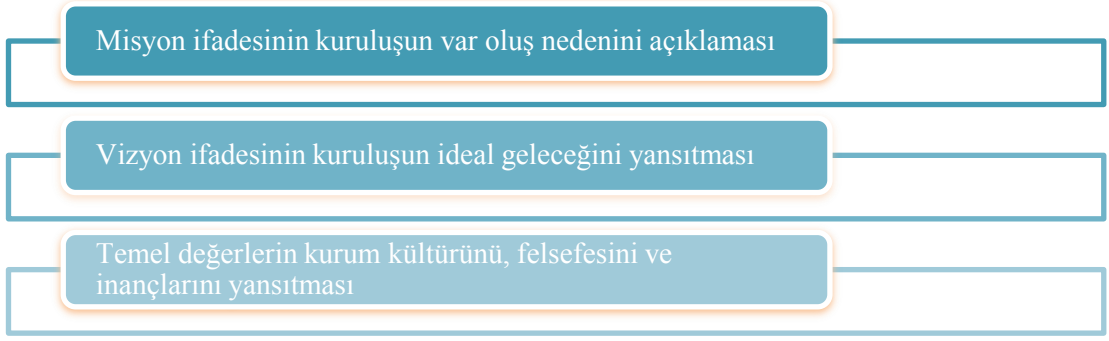
- Çalışanların görevlerini en iyi şekilde ifa edecekleri bir çerçeve sağlamalıdır.
- Karar alma süreçlerine rehberlik etmelidir.
- Vizyonun gerçekleştirilmesine yönelik kurumsal dönüşümü desteklemelidir.

hususlarına dikkat edilmelidir.

¹²¹ Güven Murat, Muhlis Bağdigen, age, 2008, s.87.

¹²² Güven Murat, Muhlis Bağdigen, age, 2008, s.87.

¹²³ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.36.



Liste 3. Geleceğe Bakış Sürecine İlişkin Kontrol Listesi

2.1.4. Strateji Geliştirme

Amaç, hedef ve performans göstergesi ile stratejilerin belirlenmesi adımlarını kapsayan strateji geliştirme süreci kurumun geleceğe yönelik ideal bakışını yansıtır.

“Nereye ulaşmak istiyoruz?” sorusuna cevap aranılan diğer kanattır.

Strateji geliştirme çalışmalarında kullanılan araçlar Stratejik Planlama İçin Analiz ve Yöntemler Rehberinde yer almaktadır ve aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Delphi yöntemi
- Kıyaslama
- Mülakat
- Odak grup çalışması
- Beyin fırtınası
- Arama konferansı



Şekil 5. Strateji Geliştirme

Strateji geliştirirken öncelikle içinde bulunulan durumu değerlendirmek doğru adım olacaktır. Etkin bir strateji geliştirme sürecinde;¹²⁴

- Bütün kuruluş üyelerince ulaşılmak istenen noktanın açık bir biçimde kavranması ve bu noktaya nasıl ulaşılabileceğine dair ana esasların benimsenmesi
- Hangi alanda etkinlik gösterileceği (hangi ürün ve/veya hizmetlerin sunulacağı, hangi ürün ve/veya hizmetlerin sunulmayacağı, hedef kitlenin ve pazardaki rakiplerin kimler olduğu)
- Sunulan hizmet ve/veya ürünlerin üstün ve zayıf yönleri

net bir biçimde ortaya konulmalıdır.

a) Amaçlar

Stratejik amaçlar, vizyon ve misyonun sağlam ve ölçülebilir hedefler şeklinde ifade edilmesini sağlamaktadır. Stratejik planın ayrıntılarına ilişkin çerçeveyi stratejik amaçlar oluşturur. Stratejik amaçlar, misyon ifadesinden daha belirgin

¹²⁴ Jay B. Barney, William S. Hesterly, Strategic Management and Competitive Advantage : Concepts and Cases / 2nd, 2008.

olmakla birlikte yaratıcılığı ve yeniliği özendiricidirler. Aynı zamanda amaçlar bir bütün olarak kurumun stratejik yönünü belirlemektedir.¹²⁵

Amaç sayısının en az iki, en fazla yedi olması ve bu amaçlardan bir tanesinin de kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik oluşturulması gerekir.¹²⁶

Stratejik amaçların belirlenmesi sırasında bir dizi soru dikkate alınmalıdır. Bu sorular:¹²⁷

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

Yukarıdaki sorular cevaplandırılarak tespit edilen stratejik amaçlar aşağıda sıralanan özellikleri taşınmalıdır:¹²⁸

- Durum analizinde ulaşılan tespitler ve ihtiyaçlarla uyumludur.
- Vizyona ulaşmaya yönelik idarenin kurumsal dönüşümünü destekleyecek niteliktedir.
- Misyonunun gerçekleştirilmesine katkıda bulunur.
- Vizyon ve temel değerlerle uyumludur.
- İddialı ama gerçekçi ve ulaşılabilir.
- Ulaşılmak istenen nihai sonucu açık bir şekilde ifade eder, ancak buna nasıl ulaşılacağını ayrıntılı olarak açıklamaz.
- Orta ve uzun vadeli bir zaman dilimini kapsar.
- Hedefler için çerçeve çizer.

¹²⁵ M. Kılıç, V. Erkan, Stratejik Planlama ve Dengeli Performans Yöntemi Yaklaşımı Bir Arada Olabilir Mi?, Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi, 2006.

¹²⁶ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.39.

¹²⁷ DPT, 2006.

¹²⁸ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.39.

- Faaliyet ve hizmet alanındaki diğer kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaçlarla uyumlu ve tamamlayıcı niteliktedir.

b) Hedefler

Hedefler, belirlenmiş olan stratejik amaçların kurumun bölümlerine göre ayrıntılı hale getirilmiş nihai durumudur. Stratejik planlama sürecinin “nerede olmak istiyoruz?” kısmını oluşturur. Hedefler, stratejik amaçların gerçekçi olup olmadığını göstermesi bakımından oldukça yararlıdır. Böylece her alt düzeyde belirlenen ve uygulamaya gittikçe yaklaşan bu hedefler, daha üst amaçların gözden geçirilip güncellenmesinde etkili olur. Bir kurum için oluşturulan hedefler belirgin, ölçülebilir, ulaşılabilir ve süreli olmalıdır. Aynı zamanda hedefler bütçe süreci ile uyumlu olmalıdır. Hedefler saptanırken öncelikle misyon ve amaçlar gözden geçirilir ve arzulanan sonuçlara karar verilir. Daha sonra sonuçları elde edebilmek için bir zaman saptanır ve her amaç için performans ölçütü belirlenir.¹²⁹

Miktar ve zaman bağlamında ifade edilen hedefler en az bir, en fazla beş performans göstergesiyle birlikte sunulur. Bu göstergelerden biri hedef içerisinde yer alan performans göstergesidir.¹³⁰

Hedeflerin sağlıklı bir biçimde belirlenebilmesi açısından aşağıdaki soruların cevaplandırılması son derece önemlidir:¹³¹

- Hedefler, kuruluşun misyon, vizyon, temel değerler ve amaçları ile tutarlı mı?
- Hangi spesifik sonuçlara ulaşmaya çalışılıyor? Sonucu etkileyen etkenler nelerdir?

¹²⁹ Rüyam Küçüksüleymanoğlu, Stratejik Planlama Süreci, Kastamonu Eğitim Dergisi, Cilt 16, Sayı 2, 2008.

¹³⁰ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.41.

¹³¹ DPT, 2006.

- 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 gerekir?
- Kıyas noktaları nelerdir? Ne kadar gelişme sağlanabilir?

c) Performans Göstergeleri

Performans göstergeleri, kurumların stratejik amaç ve hedeflerine ulaşmak niyetiyle yürüttükleri faaliyetler ve projelerin sonuçları ve aynı zamanda stratejik planın başarısını değerlendirmek ve izlemek için kullanılan, performans denetimine temel oluşturan unsurlardır.¹³²

Performans göstergeleri girdi, çıktı, sonuç, kalite ve verimlilik göstergeleri olarak sınıflandırılır.

Girdi göstergeleri bir politika, ürün ya da hizmetin üretimi veya sunulması için gerekli olan beşeri, mali ve fiziki kaynaklardır.¹³³

Çıktı üretilen ürün ve hizmetlerin miktarını göstermektedir. Çıktı göstergeleri, üretilen mal ve hizmetlere ilişkin sayısal bilgiler vermesine rağmen, sonuçlara ulaşıp ulaşılmama, üretilen mal ve hizmetin kalitesi ve üretim sürecinin etkinliği konusunda tek başına açıklayıcı değildir. Çıktı göstergeleri belirlenirken ara çıktılar değil sadece nihai çıktılar değerlendirilir ve çıktılar genellikle somutturlar. İşin niteliğine göre bir faaliyet için çıktı göstergesi olan ürün, bir başka faaliyet için girdi olabilir.¹³⁴

¹³² Güven Murat, Muhlis Bağdigen, age, 2008, s.94.

¹³³ Kalkınma Bakanlığı, 2008.

¹³⁴ Güven Murat, Muhlis Bağdigen, age, 2008, s.95.

Sonuç göstergeleri, üretilen ürün veya sunulan hizmetlerin sonucunda ortaya çıkan etkileri ifade etmektedir. Elde edilen çıktılar, kurum amaç ve hedeflerinin gerçekleştirilmesinde ne ölçüde başarılı olduğunu göstermektedir. Hedeflenen sonuçlara ulaşmadaki başarı seviyesi etkililik ile ifade edilmektedir.¹³⁵

Verimlilik birim çıktı başına girdi veya maliyettir. Verimlilik girdileri, girdiler ile çıktılar arasındaki ilişkileri ifade etmektedir.

Kalite göstergeleri ürün veya hizmetlerden yararlananların beklentilerinin karşılanma düzeyini gösterir. (kılavuz) bu düzey güvenilirlik, doğruluk, davranış biçimi, duyarlılık ve bütünlük gibi ölçülerle ifade edilmektedir.

Stratejik planda, izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin etkili bir şekilde gerçekleştirilmesi için performans göstergelerinin başlangıç (mevcut) değerleriyle planın her yılına ait hedeflenen değerleri birlikte sunulur.¹³⁶

Performans Göstergesi Değeri Belirlenirken Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar:¹³⁷

- Gösterge, önceki dönem stratejik planlarında kullanılan ve yeni planda da kullanılacak bir gösterge ise gösterge değerine ilişkin geçmiş eğilim dikkate alınır.
- Gösterge değerleri kümülatif (birikimli) bir biçimde belirlenir.
- Göstergelerin başlangıç değeri, göstergenin niteliğine ve mevcut veriye göre o yıla kadar elde edilen kümülatif değer olabileceği gibi sadece başlangıç yılına ait değer de olabilir.
- Göstergelerin başlangıç değeri mevcut değil ya da bilinmiyorsa öncelikle ölçüm için bir yöntem geliştirilerek mevcut durum tahmin edilir. Göstergeye

¹³⁵ Güven Murat, Muhlis Bağdigen, age, 2008, s.95.

¹³⁶ Kalkınma Bakanlığı, 2008

¹³⁷ Kalkınma Bakanlığı, 2008.

ilişkin mevcut durum verisine plan dönemi içerisinde ulaşıldığı durumlarda hedef değerlere dair güncelleme ihtiyacı olup olmadığı gözden geçirilir.

- Verisi olmayan performans göstergeleri için idare kendi veri bankasını oluşturur.
- Performans göstergeleri için verinin nasıl temin edileceği belirlenir. Veri kaynağı mevcut operasyonel sistemler olabileceği gibi anketler, odak grup çalışmaları, mülakatlar ve gözlemler aracılığıyla temin edilecek yeni kaynaklar da olabilir.

d) Stratejiler

Strateji, her şeyden önce sürekli değişen, belirsiz ve dolayısıyla oldukça riskli olan bir çevrede kuruluşa belirli bir yön ve istikamet kazandıracaktır. Bu açıdan kuruluşların başarısızlıklarının temelinde strateji yokluğunun, yanlışlığının veya yanlış uygulanmasının yattığı söylenebilir. Çünkü belirsizlik şartlarında uygun stratejilerinin etkili kullanımı olmadığı takdirde, başarısızlık kaçınılmazdır.¹³⁸

Stratejiler idarenin kaynakları ve farklı alanlardaki yetkinliği göz önünde bulundurularak hedeflere yönelik olarak belirlenir.¹³⁹

Strateji belirlemede GZFT analizinde tespit edilen idarenin güçlü (G) ve zayıf yönleri (Z) ile dış çevreden kaynaklanan fırsatlar (F) ve tehditler (T) kullanılabilir.

¹³⁸ Ali Acar, Stratejik Yönetim Ve Kamuda Uygulanan Stratejiler, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, s.3.

¹³⁹ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.48.

Stratejiler	Açıklama	Örnek
GF Stratejileri	Fırsatların olumlu etkilerinden azami düzeyde yararlanarak idarenin güçlü yönlerinin etkilerini en üst düzeye çıkarmaya yöneliktir.	Bölgesindeki sanayi kuruluşlarının üniversitelerle artan işbirliği talepleri (F) değerlendirilerek üniversite bünyesinde yer alan yetkin akademik kadroların (G) uygulama tecrübelerinin artırılması.
	İdarenin güçlü yönlerini kullanarak tehditlerin olumsuz etkilerini en aza indirmeye yöneliktir.	Göç sonucu oluşan sağlık sorunlarının (T) idarenin güçlü sağlık personeli yapısı (G) kullanılarak kurulacak mobilize sağlık ekipleriyle asgari düzeye indirilmeye çalışılması.
FZ Stratejileri	Fırsatların olumlu etkilerinden azami düzeyde yararlanarak idarenin zayıf yönlerinin etkilerini en aza indirmeye yöneliktir.	İdare dışı fonların (F) kullanılmasıyla kurumsal kapasite eksikliğinin (Z) iyileştirilmesi
TZ Stratejileri	Zayıf yönler ve tehditlerin olumsuz etkilerini en aza indirmeye yöneliktir.	Giderek düşen talep (T) nedeniyle idarenin eski teknoloji ve yüksek maliyetle ürettiği (Z) bir ürünü üretmekten vazgeçmesi.

Tablo 5. Strateji - GZFT Matrisi¹⁴⁰

¹⁴⁰ Kalkınma Bakanlığı, 2018.

Amaçlardan bir tanesinin kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik oluşturulması	
Hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilmesi	
Ulaşılmak istenen her amaç için alt hedeflerin belirlenmesi	
Performans göstergelerinin girdi, çıktı, sonuç, kalite ve verimlilik göstergeleri olarak sınıflandırılması	
Kuruluşun amaç ve hedeflerine yönelik doğru stratejilerin belirlenmesi	

Liste 4. Strateji Geliştirme Sürecine İlişkin Kontrol Listesi

2.1.5. Maliyetlendirme

Maliyetlendirme sürecindeki temel amaç, geliştirilen politikaların ve bunların yansıtıldığı amaç ve hedeflerin gerektirdiği maliyetlerin ortaya konulması suretiyle politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin rasyonelleştirilmesine katkıda bulunmaktır. Maliyetlendirme, stratejik planlar ile bütçeler arasındaki bağlantıyı güçlendirmeyi ve harcamaların önceliklendirilmesi sürecine yardımcı olmayı amaçlamaktadır.

Kuruluşun amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı bu aşamada belirlenir. Ayrıca, her bir faaliyet/proje belirli bir hedefe yönelik olmalıdır.¹⁴¹

5018 sayılı Kanunda stratejik plandan, kamu idarelerinin amaç ve hedeflerini ve bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan olarak bahsedilmektedir. Bu kapsamda stratejik planların işlevsel olabilmesi, stratejik

¹⁴¹ gazi.edu.tr/posts/download?id=184575, Erişim tarihi: 17.04.18.

planda yer alan amaç ve hedeflerden belirli bir maliyet gerektirenlerin bütçelerde yerini bulmasına bağlıdır.¹⁴²

Hükümetlerin öncelikleri, stratejik planlarda kendini bulur. Bütçelerin stratejik planların üzerine oturtulması, hükümetlerin öncelikleri ile kaynak tahsisi bağının kurulduğunu anlamına da gelmektedir.¹⁴³

Stratejik planlarla ilgili olarak üzerinde durulması gereken en önemli konu, bu planların çok yıllık bazda ele alınması ve bütçeyle ilişkisinin kurulmasıdır. Buna stratejik planların ayaklarının yere basar hale getirilmesi de denilebilir. Bu noktada başka bir araç olan performans programı devreye girmektedir.¹⁴⁴

2.2. Stratejik Planların Uygulanma Süreci

Planın uygulanması planda yer alan amaç, hedef ve stratejilerin hayata geçirilmesi anlamına gelmektedir. Bir planın başarılı bir şekilde uygulanması büyük ölçüde başarılı bir hazırlık sürecine ve sahiplenmeye bağlıdır.

2.2.1. Eylem Planları

Bir işin amacına uygun bir biçimde gerçekleştirilebilmesi veya bir durumun daha ileriye götürülebilmesi için yapılan düzenlemeler olarak ifade edilmektedir. Stratejik planların eylem planlarına bağlanması, başarısı açısından oldukça önemlidir.

Stratejik planda yer alan amaç ve hedefleri gerçekleştirmeye dönük proje ve faaliyetlerin uygulanabilmesi için amaç, hedef ve faaliyetler bazında sorumluların kimler ve hangi birimler olduğu, ne zaman gerçekleştirileceği, hangi kaynakların kullanılacağı gibi hususların yer aldığı bir eylem planı hazırlanması yararlı olacaktır.

¹⁴² M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik, Bütçe Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011, s.121.

¹⁴³ M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik, age, 2011, s.121.

¹⁴⁴ M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik, age, 2011, s.121.

Eylem planı aynı zamanda izleme ve değerlendirmeyi de kolaylaştıracaktır.¹⁴⁵ Eylem planının yürütülmesinden sorumlu olan kişi ya da gruplar aynı zamanda da hedef ve amaçların yerine getirildiğini/getirilmediğini de izlemekle yükümlüdürler.¹⁴⁶

Eylem planları, stratejik plan sürecinin “hedefe (oraya) nasıl ulaşacağız?” kısmını oluşturmaktadır. Eylem planı, stratejik planı uygulamak için kullanılan stratejilerin ve adımların detaylı bir tanımıdır. Eylem planları; kurumun amacını, hedeflerini, misyonunu, program ve alt programlarının başarıya ulaşması için kullanılan yöntemlerini ve stratejilerini ayrıntılı bir şekilde açıklar. Görevler ve sorumluluklar SMART (Specific-belirli, Measurable-ölçülebilir, Aggressive/attainable-ulaşılabilir, Result-oriented-sonuç alınabilir ve Time bound-sınırlı bir sürede) adımlar şeklinde bir taslak haline getirilir. Eylem planları önemli görülen her düzeyde mümkün olan en fazla veriyi içermelidir.¹⁴⁷

Eylem planı, her aşamada kimin sorumlu olduğunu ve her aşamanın tamamlanacağı süreyi içerir. Eylem planı işlemler, prosedürler ve yöntemlerden oluşan bir süreçtir. Aşağıdaki süreç, eylem planını yürütmenin bir yoludur.¹⁴⁸

1. Eylem planının uygulanması için sorumluların belirlenmesi
2. Eylem planın aşamalarının ayrıntılı bir şekilde hazırlanması
3. Eylem planının tamamlanması için zaman sürecinin belirlenmesi
4. Eylem planı tamamlanması için ihtiyaç duyulan finansal fonların ve kaynakların belirlenmesi

Eylem planına karar verilmesi amacıyla seçenekler sınanırken şu sorulardan yararlanılabilir:¹⁴⁹

¹⁴⁵ DPT, 2006.

¹⁴⁶ MEB, Eğitimde Stratejik Planlama, Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, 2007.

¹⁴⁷ Uludağ Üniversitesi, Üniversitede Stratejik Planlama Rehberi, Uludağ Üniversitesi Rektörlüğü Gelişim Planlama Kurulu Yayını, 2002.

¹⁴⁸ Uludağ Üniversitesi, age, 2002.

- Eğer bu eylem planı uygulanırsa, belirlenen amaca ulaşmak olası mı?
- Bu eylem planının beklenen maliyetleri ve yararları nelerdir?
- Bu eylem planını gerçekleştirmek için kurum içinde gerekli düzenlemeler yapıldı mı?
- Eğer düzenlemeler gerekliyse, bunların yapılması ne kadar bir sürede gerçekleşecektir?
- Plan uygulanmaya başlandıktan sonra, süreçsel değışikliklere gereksinim duyulacak mı?
- Eğer duyulacaksa, bu değışikliklerin kurum üzerinde ne gibi bir etkisi olacaktır?
- Bu planın uygulanması için hangi aşamalara ve her aşamanın tamamlanması için ne kadar bir süreye gereksinim duyulacaktır?

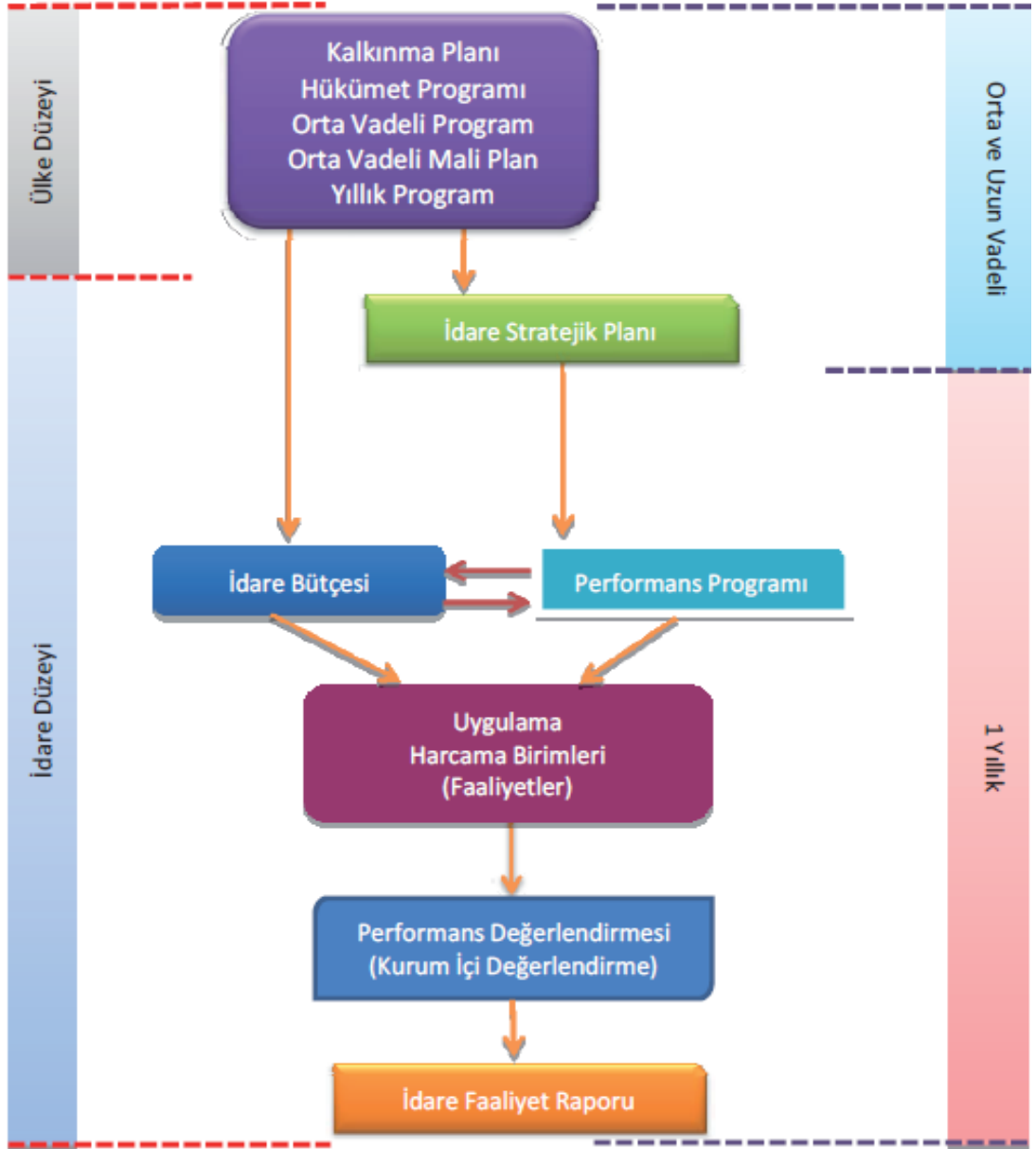
2.2.2. Performans Programı

Performans programları, stratejik planların yıllık uygulama dilimleri olarak bir mali yılda idarenin stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, idare bütçesine ve idare faaliyet raporuna temel oluşturan ve her harcama birimi tarafından hazırlanması zorunlu olan programlardır.¹⁵⁰ Stratejik planlarla bütçe arasındaki bağlantı performans programları sayesinde kurulur.

Performans programları, bütçe dokümanlarında mali bilgilerin yanında, performans bilgilerinin de yer almasını sağlayarak, çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışını ön plana çıkarmakta, kamu mali yönetim sistemimizin dayandığı mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine işlerlik kazandırmaktadır.

¹⁴⁹ KalDer, Eğitimde TKY Uzmanlık Grubu, Eğitim Kurumları İçin Toplam Kalite Yönetimi ve Özdeğerlendirme, KalDer Yayınları No: 32, 2002.

¹⁵⁰ Barış Övgün, age, 2010, s.298.



Şekil 6. Stratejik Plan, Performans Programı ve Bütçe İlişkisi¹⁵¹

Performans programı, bir mali yılda yürütülecek faaliyet ve projeleri belirlediğinden detaylı bir ön çalışma ve değerlendirme gerektirir. Bu nedenle, hedef ve göstergelerin doğru ve tam olarak oluşturulması önemlidir. Program, yıl sonunda hazırlanacak faaliyet raporu ile performans değerlendirmesine temel oluşturur.¹⁵²

¹⁵¹ Maliye Bakanlığı, Performans Programı Hazırlama Rehberi, 2009, s.10.

¹⁵² M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik, age, 2011, s.123.

Performans programının hazırlanma aşamasında, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedeflerden mali yıl için en öncelikli olanlar ilgili kamu idaresi tarafından belirlenir. Bu amaç ve hedefleri gerçekleştirmek üzere yürütülmesi gereken alternatif faaliyet ve projeler, değerlendirme süreci sonrasında tespit edilir. Maliyetler, çıktılar, riskler ve belirsizlikler; analiz yöntemleri kullanılarak değerlendirmeye tabi tutulmak suretiyle alternatif faaliyet ve projeler arasından yürütülmesi gerekli olanlar seçilir.

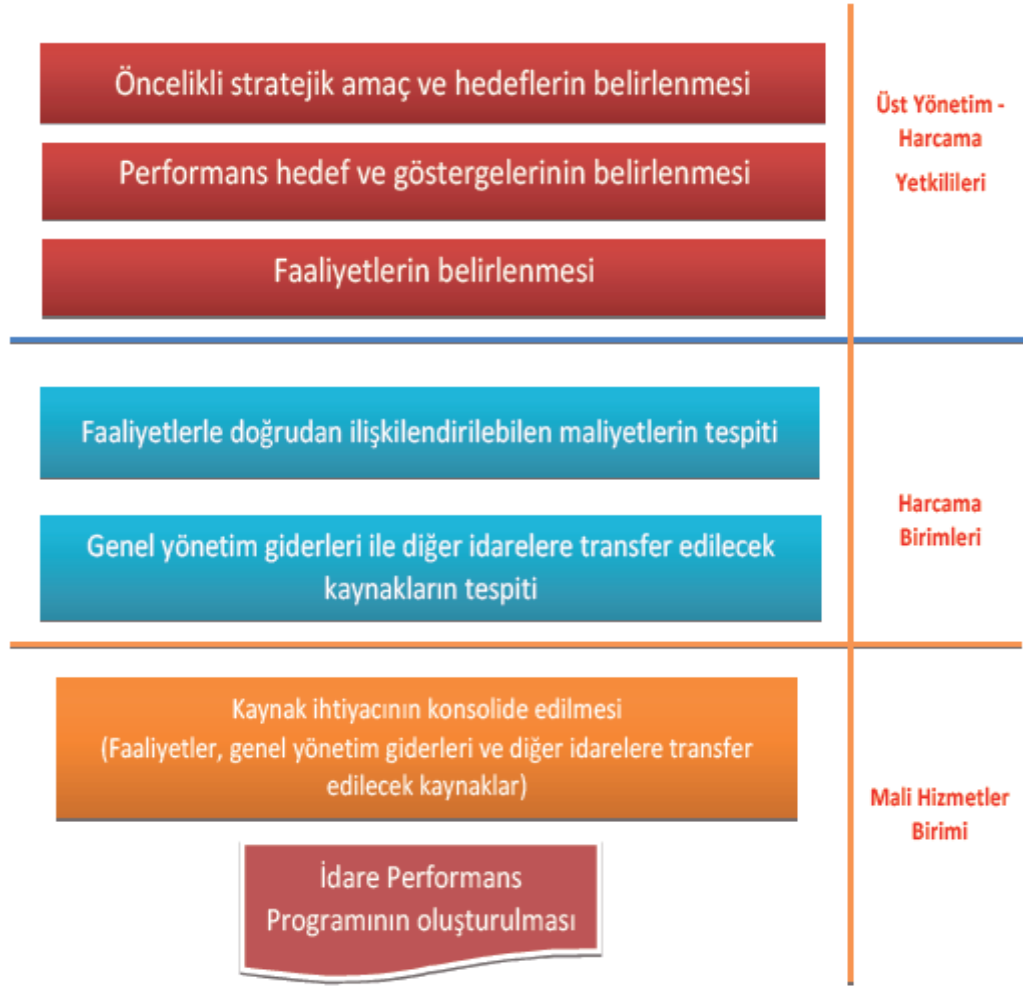
İlgili idarelerde sahiplenme, katılımcılık, idari kapasitenin geliştirilmesi, yeterli personelin sağlanması kadar uygulanması gereken teknik ve yöntemler üzerinde sektörel bazda ciddi bilimsel anlamda çalışma yapılmasını da gerektirir. Bu nedenle, performans programlarını oldukça basitleştirip sadeleştirmek suretiyle uygulamaya çalışmak ve aceleci olmamak bu sistemin gelecekteki başarısı bakımından son derece önemlidir.¹⁵³

Performans programları 5018 sayılı Kanunun öngördüğü çerçevede hem idare düzeyinde hem de idarenin alt birimleri düzeyinde hazırlanır. İdare performans programı, birim performans programlarında yer alan bilgilerden gerekli görülenlerin bir araya getirilmesiyle oluşturulur.¹⁵⁴

Maliye Bakanlığı'nca hazırlanan Rehber'e göre, performans programının hazırlanmasında belirli aşamaların takip edilmesi öngörülmektedir.

¹⁵³ M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik, age, 2011, s.123.

¹⁵⁴ M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik, age, 2011, s.126.



Şekil 7. Performans Programı Hazırlama Süreci¹⁵⁵

Performans programı hazırlanırken öncelikle kamu idarelerinin stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerden program döneminde hangilerine, ne ölçüde öncelik vereceklerini belirlemesi gerekmektedir. Daha sonraki aşama ise performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetlerin belirlenmesidir. Performans hedefleri, idarenin neleri başaracağını, faaliyetler ise bunların nasıl gerçekleştirileceğini ifade eder.

Performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığının ölçülmesi ve değerlendirilmesi için performans göstergelerinin belirlenmesi gerekmektedir. Bundan sonraki aşama

¹⁵⁵ Maliye Bakanlığı, Performans Programı Hazırlama Rehberi, 2009, s.12.

ise faaliyet maliyetlerinin tespit edilmesidir. Faaliyet maliyeti tespit edilirken faaliyet ile doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetler dikkate alınır. Doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetler, faaliyetin gerçekleştirilmesi halinde ortaya çıkacak maliyetlerdir. Son aşama ise performans programının kaynak ihtiyacının belirlenmesi ve performans programının oluşturulmasıdır. Performans programının kaynak ihtiyacı performans hedefine ulaşmak amacıyla gerçekleştirilecek faaliyet maliyetlerinin toplamından yani faaliyetlerin maliyeti, genel yönetim giderleri ve diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar toplamından oluşmaktadır.¹⁵⁶

2.3. Stratejik Planların İzleme ve Değerlendirilme Süreci

Stratejik planlama sürecinin en son aşaması stratejik planların izleme ve değerlendirilmesidir. Bu bölümde öncelikle izleme ve değerlendirmenin ne olduğu açıklanmakta sonrasında stratejik planların izleme ve değerlendirme araçlarının süreçteki işlevlerinden bahsedilmektedir.

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. İzleme ve değerlendirme süreci kurumsal öğrenmeyi ve buna bağlı olarak faaliyetlerin sürekli olarak iyileştirilmesini sağlar. Ayrıca, hesap verme sorumluluğunun oluşturulmasına katkıda bulunur. Stratejik planın izleme ve değerlendirmeye tabi tutulması şarttır. Aksi takdirde, gerek planın uygulanmasında

¹⁵⁶ Maliye Bakanlığı, Performans Programı Hazırlama Rehberi, 2009.

gerekse ilgililerin hesap verme sorumluluğu ilkesinin hayata geçirilmesinde zorluklarla karşılaşılacaktır.¹⁵⁷

İzleme ve değerlendirmenin etkin yapılabilmesi, ancak uygun veri ve istatistiklerin temin edilmesi ile mümkündür. Amaca uygun, doğru ve tutarlı verilerin varlığı, stratejik planın başarısının ölçülmesi ve değerlendirilmesi için olmazsa olmaz bir ön koşuldur. Her bir hedefin izlenip değerlendirilebilmesi için ne tür verilere ihtiyaç duyulduğu, bunların ne şekilde temin edileceği, ihtiyaç duyulan veriler halihazırda toplanmıyorsa nasıl ve ne sıklıkla kim tarafından toplanacağı, bu kapsamdaki kısıtların neler olacağı gibi hususların mutlaka incelenmesi ve cevaplanması gerekir.¹⁵⁸

Stratejik planda izleme, uygulamanın sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanmasıdır. Amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine ilişkin gelişmelerin belirli bir sıklıkla raporlanması ve ilgili taraflar ile kurum içi ve kurum dışı mercilerin değerlendirmesine sunulması, izleme faaliyetlerini oluşturur. İzleme aşamasında kamu kurumlarının kısa ve uzun dönemli olarak belirlemiş olduğu hedeflere ulaşma derecesini gösteren önceden belirlenmiş performans kriterleri izlenmekte ve raporlanmaktadır.¹⁵⁹

İzleme, yönetime yardımcı olan sistemli bir faaliyettir. Raporlama izleme faaliyetinin temel aracıdır. İzleme raporları objektif olmalıdır. İlerleme sağlanan alanlar yanında, ilerleme sağlanamayan konular da rapor edilmelidir. Performansın

¹⁵⁷ DPT, 2006, s.45.

¹⁵⁸ DPT, 2006, s.46.

¹⁵⁹ Ahmet Akçay, Kamuda Stratejik Plan Amaçlarının Gerçekleştirilmesine Yönelik Değerlendirme ve Denetim Modeli, Tübvav Bilim Dergisi, Cilt 2, Sayı 1, 2009, s.85.

izlenmesi, izleme faaliyetinin temelidir. Bunun için performans göstergeleri ile ilgili veriler düzenli olarak toplanmalı ve değerlendirilmelidir.¹⁶⁰

Değerlendirme, uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizidir.¹⁶¹ Değerlendirmede amaç plan, proje veya politikanın etkinliğini, etkililiğini, etkisini ve sürdürülebilirliğini ölçmektir. Aynı zamanda değerlendirme plan, proje ya da politikanın önemini ve değerini ortaya çıkarmakla birlikte geçmişten alınan derslerin kullanılmasını da sağlar.¹⁶²

Stratejik planda değerlendirme, devam eden ya da tamamlanmış faaliyetlerin amaç ve hedeflere ulaşmayı ne ölçüde sağladığı ve karar alma sürecine ne ölçüde katkıda bulunduğunu belirlemek amacıyla yapılan ayrıntılı bir incelemedir. Değerlendirme ile stratejik planda yer alan amaç, hedef ve performans göstergelerinin ilgililik, etkililik, etkinlik ve sürdürülebilirliği analiz edilir.¹⁶³

İzleme sürecinde daha çok uygulama aşamasında amaç ve hedeflere ulaşılma düzeyi ölçülmeye çalışılmakta, ancak neden ve etkiler üzerinde çok durulmamaktadır. Değerlendirme ise daha çok neden ve etkiler üzerinde yoğunlaşmaktadır.¹⁶⁴

Stratejik planın izleme ve değerlendirilmesi genellikle performans göstergelerine ulaşılma düzeyinin ölçülmesiyle yapılır. Bu nedenle stratejik planda performans göstergeleri belirlenirken ölçümlerinin nasıl yapılacağının net olarak belirtilmesi ve yıllar itibarıyla ulaşılması hedeflenen değerlerin de belirtilmesi gerekmektedir.

¹⁶⁰ DPT, 2006, s.45.

¹⁶¹ Ahmet Akçay, age, 2009, s.85.

¹⁶² DPT, 2006, s.45.

¹⁶³ Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.55.

¹⁶⁴ Duygu Demir Saygılı, age, 2014, s.62.

Stratejik planın izleme ve değerlendirme faaliyetleri hem hesap verebilirliğin sağlanması hem de stratejik planların uygulanma düzeyinin artması açısından son derece önemlidir. Bu nedenle kamu idarelerinin stratejik planları hazırlanırken sistematik olarak takibinin nasıl yapılacağının belirlenmesi ve st yönetimin bu süreci sahiplendiğinin kuruma hissettirilmesi önemlidir.

2.3.1. Performans Göstergeleri

Kamu idareleri amaç ve hedeflerini yerine getirmek üzere yürüttükleri faaliyetlerin her boyutunu (girdi, srec, çıktı, sonuç) lmek ve değerlendirmek için performans göstergeleri kullanırlar. Performans göstergeleri, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığını ölçmeye ve değerlendirmeye yardımcı olur.¹⁶⁵ Doğru belirlenmiş performans göstergeleri ise şu özelliklere sahip olmalıdır:¹⁶⁶

- İdarenin misyon, vizyon, amaçları ve hedefleri ile yürüteceği faaliyetlerle doğrudan ilgili olmalı, idarenin neyi başarmaya çalıştığını ölçmelidir.
- İdarenin, faaliyetleri ve hedefleri ile ilgisi olmayan göstergeler oluşturulmamalıdır.
- Hesap verme sorumluluğu ile bağlantılı olmalıdır.
- Performans göstergelerinin sayı ve nitelikleri idare faaliyetlerinin tüm yönlerini kapsayacak şekilde dengeli olmalıdır.
- Performans göstergelerine ilişkin verilerin toplanma ve değerlendirme maliyetlerinin makul ve kabul edilebilir bir seviyede olması gerekir.
- Performans bilgilerini toplama maliyeti, bilgilerden elde edilecek olan faydadan çok olmamalıdır.

¹⁶⁵ Maliye Bakanlığı-BUMKO, Performans Esaslı Btceleme Rehberi, Maliye Bakanlığı- Bt ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, 2004.

¹⁶⁶ Maliye Bakanlığı, 2009, s.32.

- Performans göstergeleri, doğru ve güvenilir verilere dayanmalıdır.
- Performans göstergeleri hem geçmiş dönemlerle hem de başka idarelerin benzer faaliyetleriyle karşılaştırılabilir olmalıdır.

Kurumlara “kamu kaynaklarının niçin harcandığı” sorusuna yanıt vermede yardımcı olur. Performans göstergeleri birim performans programlarında yer alır. İdare performans programlarında birim performans programında yer alan göstergelerden idarenin temel faaliyetlerini açıklayıcı nitelikte olanlara yer verilir.¹⁶⁷

2.3.2. Faaliyet Raporları

Faaliyet raporu, 5018 sayılı Kanunun 41. maddesinde düzenlenmiştir. Maddeye göre, kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programları uyarınca yürüttükleri faaliyetlerinin, belirlenmiş performans göstergelerine göre, hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak ve idarenin faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde faaliyet raporu hazırlamaları hükme bağlanmıştır. Bu nedenle faaliyet raporları; stratejik planların izleme ve değerlendirme faaliyetleri açısından çok önemlidir. Faaliyet raporları, stratejik planların yıllık izleme raporları olup stratejik plan ve performans programında öngörülen hedeflere ilişkin gerçekleştirmeler faaliyet raporları aracılığıyla kamuoyuna açıklanmaktadır.¹⁶⁸

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğe göre faaliyet raporu hazırlanırken uyulması gereken ilkeler şunlardır:

- Sorumluluk ilkesi: Faaliyet raporları mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde hazırlanır.

¹⁶⁷ Ahmet Akçay, age, 2009, s.89.

¹⁶⁸ Maliye Bakanlığı, 2009, s.2.

- Doğruluk ve tarafsızlık ilkesi: Faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin doğru, güvenilir, önyargısız ve tarafsız olması zorunludur.
- Açıklık ilkesi: Faaliyet raporları, ilgili tarafların ve kamuoyunun bilgi sahibi olmasını sağlamak üzere açık, anlaşılır ve sade bir dil kullanılarak hazırlanır. Bununla birlikte; raporlarda teknik terim ve kısaltmaların kullanılması durumunda bunlar ayrıca tanımlanır.
- Tam açıklama ilkesi: Faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin eksiksiz olması ve faaliyet sonuçlarını tüm yönleriyle açıklaması gerekir. İdarenin faaliyetleriyle ilgisi olmayan hususlara faaliyet raporlarında yer verilmez.
- Tutarlılık ilkesi: Faaliyet sonuçlarının gösterilmesi ve değerlendirilmesinde aynı yöntemler kullanılır. Yöntem değişiklikleri olması durumunda, bu değişiklikler raporda açıklanır. Ayrıca faaliyet raporları yıllar itibarıyla karşılaştırmaya imkan verecek biçimde hazırlanır.
- Yıllık olma ilkesi: Faaliyet raporları, bir mali yılın faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde hazırlanır.

Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun en önemli unsurlarından olan faaliyet raporları bir yıllık bütçe uygulamasının sonrasında üst yöneticiler ve kendilerine bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanır.¹⁶⁹

5018 sayılı Kanunun 41. Maddesinde belirtildiği üzere idare düzeyinde iki tür faaliyet raporu hazırlanır. Birim faaliyet raporu, idarenin bünyesinde bulunan ve kendisine bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanırken, idare faaliyet raporu birim faaliyet raporlarını da esas alarak üst yönetici tarafından hazırlanır.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Maliye Bakanlığı-BUMKO, 2004.

¹⁷⁰ M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik, age, 2011, s.127.

Merkezi yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak genel faaliyet raporunda gösterilir. Bu raporda, mahalli idarelerin mali yapılarına ilişkin genel değerlendirmelere de yer verilir.¹⁷¹ Faaliyet raporları, girdi-çıktı ilişkisini göstermesi, verimlilik, etkinlik ve kalite göstergelerini içermesi, bütün bunların fayda-maliyet analizi çerçevesinde yapılması ve performans denetimine zemin hazırlaması bakımından önemlidir.

Stratejik planların izleme ve değerlendirme faaliyetleriyle, faaliyet raporları birbirlerini besler niteliktedir. Faaliyet raporları hazırlanırken stratejik planın izleme ve değerlendirme raporlarından faydalanılabileceği görülmektedir. Bununla birlikte izleme ve değerlendirme raporları hazırlanırken de faaliyet raporlarından sağlanan geri bildirimlerin dikkate alınması faydalı olacaktır. Diğer önemli bir husus ise stratejik planların izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin üst yönetim sorumluluğunda gerçekleştirilmesidir. Faaliyet raporlarının kurumun üst yöneticisine sunulması, kurumun üst yöneticisinin stratejik plan gerçekleştirmelerinden haberdar olmasını sağlayacak ve üst yöneticinin stratejik planı sahiplenme düzeyini artıracaktır.

2.3.3. Kontrol ve Denetim Faaliyetleri Bağlamında İzleme ve Değerlendirme

5018 sayılı KMYKK'nın 8. maddesine göre her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek

¹⁷¹ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu.

zorundadırlar. Başarılı bir hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi için de ölçülebilir hedeflerin belirlenmesi ve sorumlulukların tespiti, hedeflerin gerçekleştirilmesi için nelere ihtiyaç duyulduğunun planlanması, sonuçların raporlanması ve değerlendirmeye tabi tutulması gerekmektedir. Bunlar stratejik planların hazırlanması, uygulanması ve izlenip değerlendirilmesinin hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi açısından oldukça önemli olduğunu göstermektedir. Hesap verebilirliğin sağlanmasında kamu mali yönetim sisteminin getirdiği yardımcı araçlar; iç kontrol, iç denetim ve dış denetimdir.

Buradan da görüldüğü üzere, stratejik planların izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin yerine getirilmesinde denetim ve kontrol faaliyetlerinin önemi büyüktür. Kurumun etkin bir iç kontrol ve iç denetim sisteminin olması stratejik plan uygulamalarının izlenmesi ve değerlendirilmesine fırsat verecek, bağımsız bir kurum tarafından dış denetiminin gerçekleştirilmesi ise kurumları planı uygulamaya ve uygulama sonuçlarını da izleyip değerlendirmeye zorlayacaktır.

2.3.3.1. İç Kontrol

Kontrolün sözlük anlamı denetimle eş anlamlı ele alınmakta ve bir şeyin gerçeğe ve aslına uygunluğuna bakmak, denetlemek olarak tanımlanmaktadır. Uluslararası Sayıştaylar Birliği'nin (INTOSAI) yayınlamış olduğu Kamu Kesimi İç Kontrol Standartları Rehberinde ise iç kontrol, bir kurumun yönetimi ve personeli tarafından yerine getirilen tamamlayıcı bir süreç olarak tanımlanmakta, bu süreçte kurumun benimsemiş olduğu misyonunu gerçekleştirmesi için risklerin tespiti ve makul düzeyde bir güvencenin sağlanmış olmasının esas olduğu ifade edilmekte ve

bu doğrultuda da bazı amaçların başarılmış olması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu amaçlar arasında;¹⁷²

- İşlemleri düzenlemek, etik ilkelerine uygun, ekonomik, randımanlı ve etkili biçimde gerçekleştirmek,
- Hesap verebilme yükümlülüklerini yerine getirmek,
- Yürürlükteki yasalara ve düzenlemelere uymak ve
- Kaynakları kaybolma, kötü kullanma ve hasar görmeye karşı korumak sayılmaktadır.

İç kontrol bu amaçları gerçekleştirmek üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür.

İç kontrol bileşenleri kontrol ortamı, risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme olarak belirlenmiştir.¹⁷³ Kamu idarelerinde etkin bir iç kontrol sistemi izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin kalitesini ve etkisini artıracaktır. Bu nedenle iç kontrol bileşenlerinin stratejik planda belirtilen amaç ve hedefleri gerçekleştirmeye yönelik tasarlanması önemlidir. Ayrıca kontrol ortamı diğer dört bileşenin temelini oluşturur ve iç kontrol sisteminin içinde faaliyet gösterdiği yapıyı ve yöneticilerin iç kontrole atfettiği önemi ifade eder.¹⁷⁴ Bu nedenle kontrol ortamının stratejik planda belirtilen amaç ve hedefleri gerçekleştirmeye yönelik faaliyetleri içerecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte iç kontrol sisteminin, risk olarak tanımlanan, kurumun amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesine etki edecek veya

¹⁷² Güven Murat, Muhlis Bağdigen, age, 2008, s.32.

¹⁷³ Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği.

¹⁷⁴ Simay Erdoğan, İç Kontrol Sistemi: Kamu İktisadi Teşebbüsleri için İç Kontrol Modeli Önerisi, Uzmanlık Tezi, 2009, s.30.

gerçekleşmesini engelleyecek herhangi bir olay ya da durumu tespit etmek, değerlendirmek ve söz konusu riskleri kabul edilebilir seviyede tutmak üzere tasarlanması gerekmektedir.¹⁷⁵

Kontrol Ortamı; yönetim ve çalışanlar, bütün bir organizasyon içinde, iç kontrole ve yönetime yönelik olarak pozitif ve destekleyici bir ortam oluşturmali ve sürdürmelidir. Ortamı etkileyen faktörler; yönetim ve çalışanlar tarafından dürüstlüğün ve etik değerlerin korunması ve sergilenmesi, yönetimin uzmanlığa olan bağlılığı, yönetimin felsefesi ve iş görme tarzı, organizasyonun yapısı, kuruluşun organizasyon içinde yetki ve sorumlulukların devredilme tarzı, etkili beşeri sermaye politikaları ve uygulamaları, gözetim kuruluşları ile olan ilişkilerdir.¹⁷⁶ Özetle, iç kontrollerin başarılı ya da başarısız olması, iç kontrol sürecinin yer aldığı kontrol ortamına bağlıdır.¹⁷⁷

İç kontrol, hedefleri gerçekleştirmede yararlanılan planları, metotları ve prosedürleri kapsar ve bu suretle performansa dayalı yönetime katkıda bulunur. İç kontrol ayrıca varlıkları korumada, hataları ve yolsuzlukları önleme ve ortaya çıkarmada ilk savunma hattı olarak işlev görür.¹⁷⁸

Stratejik planların izleme ve değerlendirilmesi açısından önemli bir unsur ise iç kontrol sisteminin izleme bileşenidir. Bu bileşenle, iç kontrol sisteminin zaman içerisinde gösterdiği performansın değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Böyle bir değerlendirme sistemde çıkabilecek sorunların tespiti ve çözümü açısından son derece önemlidir.

¹⁷⁵ M. A. Madendere, Kurumsal Risk Yönetiminde İç Denetimin Rolü, TİDE Çeviri/Derleme, 2005, s.7.

¹⁷⁶ Türkiye İç Denetim Enstitüsü, The IIA Research Foundation, Uluslararası İç Denetim Standartları Mesleki Uygulama Çerçevesi, İç Denetim Enstitüsü, 2004, s.15.

¹⁷⁷ N. C. Doyrangöl, Sermaye Piyasası Aracı Kurumlarında Etkili Bir İç Kontrol Sistemi ve İç Denetim Fonksiyonu, 2001, s.50.

¹⁷⁸ Mahmut Demirbaş, İç Kontrol Ve İç Denetim Faaliyetlerinin Kapsamında Meydana Gelen Değişimler, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 7, 2005, s.169.

2.3.3.2. İç Denetim

İç denetim, kurumun operasyonlarını geliştirmek ve onlara değer katmak için tasarlanmış bağımsız bir nesnel güvence ve danışmanlık faaliyetidir. Risk yönetimi ile birlikte kontrol ve yönetim süreçlerinin verimliliğini değerlendirme alanında disiplinli ve sistematik bir yaklaşım sunarak ilgili kurumun hedef ve amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur.¹⁷⁹ İç denetim faaliyetleri sertifikalı iç denetçiler tarafından gerçekleştirilmektedir.

İç denetçilerin görevleri 5018 sayılı KMYKK'da sayılmıştır:

- Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.
- Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.
- İdarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.
- Mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.
- Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.
- Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.

¹⁷⁹ https://www.tide.org.tr/file/documents/pdf/IIA_Ic_Denetimin_Paydaslar_Icin_Degeri_Detay.pdf, Erişim tarihi: 27.04.18.

İç denetçiler; kurumun sistemleri, yönetim süreçleri ve kültürünü derinlemesine anlamalı ve çözümlemeli, yönetim süreçlerinin sağlam ve güvenilir oldukları ve yürürlükteki iç kontrollerin riskleri azaltmak için yeterli oldukları konusunda üst düzey yönetime ve yönetim organlarına güvence vererek yeni geliştirilen teknolojiler hakkında danışmanlık hizmeti sunmalı ve fırsatları analiz ederek, kurumsal gelişim için çeşitli tavsiyelerde bulunmalıdırlar.¹⁸⁰

İç denetçi bu görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirmesi gerekmektedir. Bu kapsamda 5018 sayılı KMYKK'nın 67. maddesi uyarınca kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak hizmet vermek üzere İç Denetim Koordinasyon Kurulu kurulmuştur. Bu kurulun görevleri;

- İç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartlarını belirlemek, denetim rehberlerini hazırlamak ve geliştirmek.
- Uluslararası uygulamalar ve denetim standartlarıyla uyumlu risk değerlendirme yöntemlerini geliştirmek.
- Kamu idarelerinin denetim birimleri ile işbirliğini sağlamak.
- Yolsuzluk veya usulsüzlüklerin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunmak.
- Risk içeren alanlarda iç denetçilere program dışı özel denetim yaptırılması için kamu idarelerine önerilerde bulunmak.
- İç denetçilerin eğitim programlarını düzenlemek.

¹⁸⁰ https://www.tide.org.tr/file/documents/pdf/IIA_Ic_Denetimin_Paydaslar_Icin_Degeri_Detay.pdf, Erişim tarihi: 27.04.18.

- İç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak.
- İdarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanına sunmak ve kamuoyuna açıklamak.
- İşlem hacimleri ve personel sayıları dikkate alınmak suretiyle idareler ile ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına karar vermek.
- İç denetçilerin atanmasına ilişkin diğer usulleri belirlemek.
- İç denetçilerin uyacakları etik kuralları belirlemek.
- Kalite güvence ve geliştirme programını düzenlemek ve iç denetim birimlerini bu kapsamda değerlendirmek.

şeklinde sayılmıştır.

İç denetim uygulamada; mali denetim, uygunluk denetimi, performans denetimi ve sistem denetimini kapsar.¹⁸¹ Denetim faaliyetlerinin temel noktasını ise geçmiş faaliyetlerin denetiminden çok kurumun amaç ve hedeflerine ulaşmasını engelleyecek iç ve dış etmenlerin tespiti, değerlendirilmesi ve izlenmesidir.¹⁸² Bununla birlikte iç denetim risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve iyileştirmek üzere sistemli ve bilimsel disiplini olan bir yaklaşım getirmek suretiyle kurumların hedeflerini başarmasına katkıda bulunmaktadır.¹⁸³ Bu çerçevede iç denetçilerin kurumun stratejik planının uygulanması ve sonuçlarının takip edilmesi açısından önemli sorumluluklarının olduğu görülmektedir. Bununla birlikte iç denetim birimi kurumu en iyi tanıyan ve

¹⁸¹ Duygu Demir Saygılı, age, 2014, s.70.

¹⁸² Mustafa Çavuşoğlu, Osman Duru, İç Denetim, Araştırma Notları/Siyasal Vakfı Bülteni, 1996, s.17.

¹⁸³ Baran Özeren, İç Denetim, Standartları ve Mesleğin Yeni Açılımları, İnceleme, 2000, s.37.

yapılan işlerin bütününe hakim olan bir birim olma özelliğine sahiptir.¹⁸⁴ Bu nedenle iç denetim, kurumun güçlü ve zayıf yönleri ile fırsat ve tehditlerinin daha iyi bilinmesini sağlayarak önceliklerin belirlenmesinde önemli rol oynayacak ve stratejik planların kalitesinin artmasına katkı sağlayacaktır.¹⁸⁵ İç denetim sisteminin başarıyla uygulanması halinde kamu idarelerinin faaliyetlerinin etkinlik ve verimliliğinin artacağı, stratejik planların daha uygulanabilir hale geleceği ve üst yöneticilere, çalışanlara, kamuoyu ile ilgili taraflara güvence sağlayacağı düşünülmektedir.

2.3.3.3. Dış Denetim

Dış denetim; kurumun, kendi personeli olmayan denetçilerden oluşan, kurumla doğrudan ilgili, bağlı vb. şekilde organik bağı olmayan bağımsız ve farklı bir tüzel kişiliği olan denetim organı, grubu veya kişisi tarafından denetlenmesidir.¹⁸⁶

Harcama sonrası denetimi kapsayan ve harcamacı kurum dışında bağımsız bir kurumun yapacağı denetimi ifade eden dış denetimin amacı, kurumun hesap verme sorumluluğu çerçevesinde; yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin yasalara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının ilgili kuruma veya birimlere raporlanmasıdır.¹⁸⁷

Stratejik planların izleme ve değerlendirme faaliyetleri açısından dış denetimin önemli bir rolü bulunmaktadır. Sayıştay tarafından gerçekleştirilen dış denetim, düzenlilik denetimi ve performans denetimini içermektedir.¹⁸⁸ Stratejik planların izleme ve değerlendirilmesi açısından performans denetiminin önemi

¹⁸⁴ Ahmet Marangoz, Bülent Balkan, Recep Öztürk, Serdar Satoğlu, Bankalarda İç Denetim ve Stratejik Planlama, Marmara Üniversitesi, 2006, s.9.

¹⁸⁵ Duygu Demir Saygılı, age, 2014, s.70.

¹⁸⁶ Güven Murat, Muhlis Bağdigen, age, 2008, s.43.

¹⁸⁷ Güven Murat, Muhlis Bağdigen, age, 2008, s.43.

¹⁸⁸ 6085 sayılı Sayıştay Kanunu.

nedeniyle bu kısımda dış denetim kapsamında sadece performans denetimine değinilmektedir.

Performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş, denetimde de birtakım değişiklikleri beraberinde getirmiş ve performans denetimini de zorunlu kılmıştır.

Performans denetiminin ilk olarak gündeme gelmesi 832 sayılı Sayıştay Kanununa 26.06.1996 tarihinde “Verimlilik ve Etkinlik Değerlendirmesi” başlığı ile eklenen “Sayıştay, denetimine tabi kurumların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkilidir. Bu inceleme sonuçları, Sayıştay Birinci Başkanı tarafından bir değerlendirme raporuyla TBMM’ye sunulur.” maddesi ile gerçekleşmiştir. Sayıştay, 2010 yılına kadar bu madde çerçevesinde performans denetimlerini gerçekleştirmiştir.¹⁸⁹ Maddede isim olarak performans denetimi geçmemesine rağmen yapılan işin niteliğinden dolayı bu isim kullanılmıştır. 5018 sayılı Kanun ile performans esaslı bütçelemenin uygulamaya konulmasının ardından 2010 yılında 6085 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle Sayıştay’ın denetim görev ve yetkisi değiştirilmiştir. 6085 sayılı Kanunun 36’ncı maddesi uyarınca Sayıştay’ın denetim görevleri, “düzenlilik denetimi” ve “performans denetimi”ni kapsamaktadır.¹⁹⁰

6085 sayılı Kanunun 36’ncı maddesinde performans denetimi “hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir.” denilmektedir ve bu tanımdan performans denetiminin temelini idarelerin üreteceği performans bilgilerinin oluşturduğu anlaşılmaktadır.

¹⁸⁹ Duygu Demir Saygılı, age, 2014, s.71.

¹⁹⁰ Sayıştay Başkanlığı, Performans Denetimi Rehberi, 2014, s.5.

Sayıştay, performans denetimi görevini kamu idarelerinin ilgili raporlarında yer alan performans bilgisinin kalitesini değerlendirerek yerine getirir. Performans bilgisi; devletin hizmet sunumunu konu alan, mali olmayan bilgidir. Performans bilgisini denetlerken Sayıştay’ın üç temel hedefi vardır:¹⁹¹

- Kamu mali yönetiminde hesap verebilirliğin ve saydamlığın sağlanmasını temin etmek üzere kamu idarelerinin, 5018 sayılı Kanuna uygun olarak performans bilgilerini faaliyet raporlarında göstermelerini sağlamak,
- Raporlanan bilgilerin yararlılığına ve kalitesine katkıda bulunmak,
- Kamu idarelerinin performans hedefleri ve göstergeleri açısından kaydettikleri ilerlemeyi izlemek ve raporlamak üzere hazırladıkları faaliyet raporlarında yer alan bilginin doğruluğu konusunda TBMM’ye ve kamuoyuna bilgi vermek.

Kamu idaresi temelinde yapılmakta olan performans denetimi, esas olarak yıllık düzenlilik denetimi ile eş zamanlı yürütülür.

Performans denetimi dört aşamada yürütülür:¹⁹²

- Planlama
- Uygulama
- Raporlama
- İzleme

Sayıştay’ın performans denetimi stratejik planın değerlendirilmesi, performans programının değerlendirilmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi ile faaliyet raporlarının değerlendirilmesi adımlarını kapsar.

¹⁹¹ Sayıştay Başkanlığı, 2014, s.6.

¹⁹² Sayıştay Başkanlığı, 2014, s.5.

Sayıştay tarafından performans denetiminin gerçekleştirilmesi hem daha kaliteli planlar hazırlanmasını hem planların uygulanmasını hem de planların izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesini sağlayacağından stratejik yönetim açısından son derece önemlidir. Stratejik planlardan elde edilen performans bilgilerinin gerçekleşme oranlarının her yıl TBMM’ye rapor edilmesi, hesap verebilirliği sağlayacak ve bu sayede stratejik planların st seviyede sahiplenilmesi gerçekleştirilebilecektir.

3.BÖLÜM

3. KAMUSAL PERFORMANS VE STRATEJİK PLANLAMANIN ETKİLERİ

Bu bölümde kamu performansına ilişkin temel kavramlardan bahsedilerek kamu performansı birkaç yönden incelenmekte ve kamu kurumlarında uygulanan stratejik planlar ile kamu performansı arasındaki etkileşim ele alınmaktadır. Aynı zamanda bahsi geçen etkileşimin sağlıklı olması adına bazı önerilerde bulunmaktadır.

3.1. Kamu Kavramı ve Kamu Tüzel Kişileri

Kelime olarak “kamu”, Türkçe’de, hep, bütün; bir ülkedeki halkın bütünü; halk, amme gibi anlamlara gelmektedir. “Kamu düzeni”, toplumun bütününe ilgilendiren düzeni “kamu sektörü”, devlet eliyle yürütülen ekonomik faaliyetlerin bütününe “kamu personeli”, devlet hizmetinde çalışan görevlileri, “kamuoyu”, belli bir konuda toplumun büyük bir kesimince benimsenen görüş, tavır ve inançların toplamını “kamu hukuku”, devletin kuruluş ve işleyişini, öteki devletlerle, kamu tüzel kişileri ve özel kişilerle olan ilişkilerini düzenleyen kuralların bütününe anlatmaktadır. Kamu kavramı, bu örneklerde olduğu gibi resmiyeti ve genelliği anlattığı kadar, özelin, gizlinin ve kapalılığın zıddı olarak açıklığı, halka ait oluşu ve görülebilirliği de ifade etmektedir.¹⁹³

Kamu hukuku tüzel kişileri (personne morale de droit public), kamu hukuku kurallarına göre kurulan ve bu kurallar çerçevesinde faaliyette bulunan tüzel kişilerdir.¹⁹⁴ Kamu hukuku tüzel kişilerinin temel özellikleri şunlardır:¹⁹⁵

¹⁹³ http://www.ekodialog.com/kamu_yonetimi/kamu_yonetimi_nedir.html, Erişim tarihi: 03.05.18.

¹⁹⁴ Bilge Öztan, Tüzel Kişiler, 2.Baskı, 1998, s.11.

- Kamu tüzel kişileri, kanunla kurulurlar yine kanunla varlıklarına son verilirler.
- Kamu tüzel kişileri, kamu gücü denilen üstün yetkilere sahip kılınmıştır.
- Kamu tüzel kişilerinin amacı, kamu yararını gerçekleştirmektir.

Kamu tüzel kişileri kamu idareleri ve kamu kurumları olarak ayrılır. Kamu idareleri; “yerel yönetim ilkesine karşılık olmak üzere, belli bir yerde birlikte oturan insanların, ortak ve genel ihtiyaçlarını karşılayan, çeşitli kamu hizmetlerini ve faaliyetlerini gerçekleştiren yerel yönetim teşkilatını kişileştiren teşkilat birimleri”dir. Kamu idareleri, devlet başta olmak üzere, biri diğerinin içine girmiş biçimdedir. İdare hukuku bakımından bir kamu tüzel kişisi olarak devlet, kamu idarelerinin en büyüğüdür. Kamu kurumları ise; “belirli bir ya da birkaç hizmet ya da faaliyeti yürütmekle görevli ve o hizmet teşkilatını (hizmeti) kişileştiren teşkilat birimleri”dir. Bir hizmet ya da hizmete bağlı bir kısım faaliyet, kamu idarelerinden ayrılarak bağımsız ve tüzel kişiliğe sahip bir örgüte verilir. Böylelikle, bir kamu hizmeti ya da faaliyeti, kamu idarelerinden ayrı bir biçimde örgütlenerek tüzel kişiliğe sahip kılınır. Bu ayrımın temeli, kamu idarelerinin çok çeşitli alanlarda uğraş vermeleri, buna karşılık kamu kurumlarının her birinin uğraş konusunun belirli ve sınırlı olmasıdır.¹⁹⁶

Kamu yönetimi ise devlet faaliyetlerinin yerine getirilmesinde uygulanan yönetim sanatı ve bilim olarak ifade edilebileceği gibi, kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriden oluşan akademik bir disiplin olarak da tanımlanabilir. Kamu yönetiminin bir bilim dalı mı yoksa sanat mı olduğu literatürde tartışılan bir konudur. Siyasal olarak

¹⁹⁵ Ramazan Çağlayan, Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kısıtları, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Sayı 7, 2013, s.377.

¹⁹⁶ <http://www.idare.gen.tr/agar-kamukurumlari.htm>, Erişim tarihi: 04.05.18.

belirlenmiş devlete ilişkin amaçların başarılmasında kullanılan yöntemlerin deneyimi, beceri ve yetenek gerektirdiği dikkate alındığında, kamu yönetiminin sanatsal boyuta sahip olduğu açıktır. Belirlenen amaçlara ulaşmak için etkili örgütlenme ve yönetim tekniklerinin sağlam ilkelere dayandırılması ise kamu yönetiminin bilim dalı olma boyutunu ortaya koymaktadır. Özetle; kamu yönetimi hem bir sanat, hem de bir bilim dalıdır.¹⁹⁷

3.2. Performans Kavramı

Performans kavramının ilk olarak 15.yy.'da ortaya çıktığı, oyun ve sergi için kullanıldığı görülmektedir. Günümüzde ise performans kavramı eski anlamların dışında çok farklı anlamlar ifade etmektedir ve bu anlamlar her geçen gün sayısını artırmaktadır. Çok farklı alanlarda kendini gösteren bu kavram, özellikle iş dünyasında vazgeçilmez bir ölçüt haline gelmiştir.¹⁹⁸

Başarım ve takat sınırı anlamlarına da gelen performans kavramı, kelime anlamı itibariyle yapılması gereken belli bir iş veya görev bakımından gösterilen başarı derecesi şeklinde tanımlanmaktadır. Performans, işi yapan bireyin, grubun ya da organizasyonun, o işle gerçekleştirilmek istenen hedefe yönelik olarak neye ulaşabildiğinin ve neyi sağlayabildiğinin nitel ya da nicel bir ifadesidir.¹⁹⁹ Başka bir deyişle performans, birey ya da grubun yetenek ve becerileriyle birlikte uygun zihinsel teknolojiler kullanarak amaçlarına ulaşmak için harcadıkları çaba ve gösterdikleri uyumun sonucudur.²⁰⁰

¹⁹⁷ Güven Murat, Muhlis Bağdigen, age, 2008, s.4.

¹⁹⁸ O. Ölçen, Örgütlerde Performans Ölçümü ve Uluslararası Faaliyet Gösteren Bir İşletmenin Balanced Scorecard ile Performans Ölçüm Süreci, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, 2012, s.3.

¹⁹⁹ Bülent Karakaş, Rengin Ak, Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi Önemli midir?, Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi Bildirileri, TODAİE Yayınları No: 319, 2003, s.338.

²⁰⁰ Turgay Biçer, Güçlü İnsan Güçlü Şirket, Human Resources, Sayı:7, 1997, s.12.

Çağdaş yönetim anlayışında performans, bir işletmenin başarısını, diğer bir deyişle, işletmenin amaçlarına ulaşma düzeyini tanımlayan çok boyutlu bir kavramdır.²⁰¹

Günümüzde ekonomik, teknolojik ve sosyal alanlarda yaşanan hızlı ve sürekli değişim işletmeleri önemli ölçüde etkilemektedir. Bu değişime uyum sağlama çabası, işletmelerin, performanslarını ölçme ve geliştirme çalışmaları yapmalarını zorunlu kılmıştır.²⁰²

3.3. Kamu Performansı

Kamu hizmetleri yasal ve siyasal bir ortamda yürütülür. Bu tür hizmetlerin her zaman ölçüme elverişli olmadığı da bir gerçektir. Ayrıca, kamu yönetiminde amaçlar her zaman birbiriyle uyuşmaz, hatta çoğunlukla çatışma durumu görülür. Ekonomik ve endüstriyel girişimleri de kapsamına alan kamu yönetimi sistemlerinin genel eğilimleri, salt etkinliği sağlamaktan çok, topluma hizmet sunmaktır. Son çözümlerle de, beşeri değerler ve toplumsal amaçların, kamu yönetimin en önemli ölçütleri oldukları bilinmektedir. Bu nedenle kamu yönetiminde mevcut yönetim tekniklerini kullanmakta belirli sınırlar ortaya çıkmaktadır.²⁰³

Gerek kar amaçlı gerek gönüllü, gerek kamu, gerek özel, gerek büyük gerekse küçük olsun tüm kuruluşlar varlıklarını ancak ihtiyaçlarını tatmin etmek zorunda oldukları müşterileri vasıtası ile sürdürmektedirler. Bu ise müşteri eksenli bir yönetim stratejisinin benimsenmesi ile mümkün olabilir. Bu nedenle müşteri tatmininin ölçülmesi ve onun ihtiyaçlarına cevap verebilecek mal ve hizmet üretimi

²⁰¹ M. Ufuk Mistepe, Orman Ürünleri Sanayinde ORÜS A.Ş.'nin Performans Göstergeleri, Verimlilik Dergisi, MPM Yayınları, Yıl:10 Sayı 109,1998, s.17.

²⁰² Muammer Zerenler, Kriz Dönemlerinde İşletmelerde Üretim Süreci Esnekliğinin Şirketlerin Performans ve Yaşam Sürelerine Etkileri, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2003, s.192.

²⁰³ F. Muhammed, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşım (çev. Oyal, E.), Amme İdaresi Dergisi, Cilt 5, Sayı 3, 1972, s.110-114.

özel organizasyonları olduğu kadar, kamu organizasyonlarını da etkilemeye başlamıştır.²⁰⁴

Kamu sektörü dünyanın en büyük ve en eski sektörüdür.²⁰⁵ Ancak kamu yönetimi, gittikçe artan oranda hizmet talebi ile karşılaşırken bu hizmetleri yerine getirebilmek için gereken kaynaklar bakımından, kaynakların sınırlı olması sebebiyle sıkıntı yaşamaktadır. Halkın daha kaliteli hizmet talepleri kamu yöneticilerini bu hizmetlerin maliyetlerinin nasıl karşılanacağı konusunda yeni arayışlara yönlendirmektedir. Aslına bakılacak olursa, kamu yönetiminin bu hizmet taleplerini karşılamak için çok fazla alternatifi yoktur; çünkü büyük boyutlara varan bütçe açıkları ile mücadele edilmektedir. Bu konuda ya yeni vergilerle ek gelir sağlanacak ya da mevcut imkanlarla daha iyi hizmet sunmanın yolları aranacaktır. Vergi artırılması hükümetler ve vatandaşlar açısından olumsuzluk arz ettiğinden verimlilikte artış veya aynı bütçelerle daha iyi hizmet üretme düşüncesi etkin kamu yönetimi arayışlarını gündeme getirmiştir. Bu arayışlar içerisinde performans ölçümü oldukça önemli bir yer tutmaktadır.

Performans ölçümü kavramı ile organizasyonlarda işlerin ne kadar iyi yapıldığını, sonuçlara ulaşılabilme düzeyini, gerçekleştirilen işin amaca katkısının olup olmadığı gibi sorular yanıtlanabilir.²⁰⁶ Ölçmeyi tanımlamak gerekirse ölçme, bir bilgi sağlama yoludur ve teknik bir tanımla nesnelerin, bulguların, olayların ve sonuçların gözle görülebilen özelliklerini bulma sürecidir.²⁰⁷

²⁰⁴ K. Bilbey, Türk Kamu Yönetiminde Performans Sorunu ve Yeniden Yapılanma İhtiyacı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, 1999, s.28.

²⁰⁵ Gültekin Yıldız, Kamu Yönetiminde Müşteri Tatmininin Ölçümü, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu, TODAİE Yayını, 1995, s.77.

²⁰⁶ Zühal Akal, İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi, MPM Yayınları, 1998, s.65.

²⁰⁷ Rıfat Karaman, İşletmelerde Performans Ölçümünün Önemi ve Modern Bir Performans Ölçme Aracı Olarak Balanced Scorecard, Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Sayı 16, s.415.

Öte yandan; teknolojiden yönetime, bilimden ekonomiye, siyasetten iletişime, pek çok alanda büyük ve kökten bir değişim yaşanmaktadır. Gerek özel gerekse kamu sektöründe her gün yeni bir teknik, yeni bir kavram, farklı bir anlayış, değişik bir yaklaşım ortaya çıkmakta; eski ve günün ihtiyaçlarına cevap vermekten uzaklaştığı düşünülen, popülerliğini yitiren anlayış ve yapılara alternatif olabilecek değişik yaklaşımlar ortaya çıkmaktadır.²⁰⁸

Bunlardan biri olan çağdaş kamu yönetimi hareketinin getirdiği ciddi ve yeni yaklaşımlardan biri de performans kavramıdır. Eski dönemde kamu yönetiminin çalışması (ya da verimliliği) girdilerle (yani çalışan insan sayısı ve ayrılan bütçeyle) ve bunların ortaya koyduklarıyla (çıktılar) değerlendirilip ölçülürken, yeni yaklaşımda eylemden ortaya çıkan somut yarar ve sonuçlar giderek en belirgin kriter olmaya başlamıştır. Bu yaklaşım da karmaşık yönleri olan performans endişesini odağa yerleştirmiştir. Bu gelişme ise performansın nasıl ölçüleceği, performans ölçütlerinin neler olması gerektiği, performansla bütçe arasındaki ilişkilerin nasıl düzenleneceği gibi ciddi soruları ortaya çıkarmıştır.²⁰⁹

Kamu performansını olumsuz etkileyen hususlar ise:²¹⁰

- Nesnelliğin sağlanmasına dönük oluşturulan bürokratik yapının, kırtasiyecilik ve işi yavaşlatan süreçlerle yürütülmesi,
- Türk kamu yönetiminin mevzuat sistematığının basit, anlaşılabilir ve uygulanabilir olmaması,
- Görevlerin yerine getirilmesinde uyulacak standartların oluşmamış olması,

²⁰⁸ Murat Akçakaya, Kamu Sektöründe Performans Yönetimi Ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar, Karadeniz Araştırmaları, Sayı 32, 2012, s.171.

²⁰⁹ Murat Akçakaya, age, s.172.

²¹⁰ http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:21VNjYJ2KFAJ:www.oktaykoc.com/files.php%3Ffile%3DII_585731034.ppt+&cd=8&hl=tr&ct=clnk&gl=tr, Erişim tarihi: 08.05.18.

- Karmaşık iş süreçleri nedeniyle hizmet talep edenlerin kamu yönetiminin davranış biçimini kestiremiyor olması,
- Bazı alanlarda mevzuatın çok ayrıntılı olarak düzenlenmiş olması sebebiyle kamu görevlilerinin basit konularda bile inisiyatif kullanmasının önüne geçmesi,
- Kamu yönetiminin işleyişini sağlayan norm düzeninin bazı alanlarda eksik düzeyde ele alınmış olması (örneğin; kanun yerine yönetmelik düzenlemesi ile sorunların aşılmaaya çalışılması)
- Kaynak tahsisatının stratejik yapılamaması sebebiyle sunulan hizmetlerin kalite ve tatmin düzeyini düşürmesi,
- Kamuda performans ölçüm sistemlerine geçişin ağır aksak ve kuruma göre farklılık gösteren bir nitelikte yapılması şeklinde sıralanabilir.

3.3.1. Kamu Performansının Boyutları

Performansın unsurları, sunulan mal ve hizmetin kaynağına (kamu kesimi, özel kesim) göre çeşitlenebilmektedir. Sanayi devriminin başlangıcından yakın tarihlere kadar performans boyutları denilince akla gelen kavramlar yalnızca kar ve maliyet olmuş, ancak daha sonra performans boyutları kar, maliyet, verimlilik üçgeninde ele alınmaya başlanmıştır.²¹¹ Bu dönemde, ünlü yönetim bilimci Drucker da performansın aslında iki önemli boyuttan oluştuğunu ileri sürmüş ve bunların da etkinlik ve verimlilik olduğunu belirtmiştir.²¹² Günümüzde ise performansa

²¹¹ Zühal Akal, age, 1998, s.15.

²¹² Kathryn M. Bartol, David C. Martin, İşletmelerde Performans Ölçümünün Önemi Ve Modern Bir Performans Ölçme Aracı Olarak Balanced Scorecard, (Çev: Rıfat Karaman), SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, s.414.

girdilerden yararlanma, kalite, yenilik, çalışma yaşamının kalitesi, pazar durumu, ürün liderliği ve kamu sorumluluğu gibi daha yeni boyutlar katılmıştır.²¹³

Kurumsal performans, oldukça geniş olan bu yelpazesi dolayısıyla çok yönlü bir kavram olarak ele alınmakta ve aşağıdaki beş boyut arasındaki ilişkiler sonucunda oluştuğu düşünülerek incelenmektedir.²¹⁴

- Etkililik
- Etkenlik
- Kalite
- Verimlilik
- Yenilik

Bu sayılan boyutlarla birlikte kurumsal performanstan ne beklendiği sonucuna ulaşılabilir.

Etkililik

Etkililik, kuruluşların, gerçekleştirdikleri faaliyetler sonucunda amaçlarına ulaşma derecesini belirleyen bir performans ölçütüdür. Kurumun yaptığı bir işin sağladığı faydayı ve bu iş yapılırken, kaynakların ne ölçüde iyi değerlendirildiği kurumsal etkililik kavramını yakından ilgilendirir. Bazı küçük farklılıklara rağmen kurumsal etkililik, genelde, kurumun ulaşmayı amaçladığı sonucu elde etme oranı olarak tanımlanmaktadır.²¹⁵

Etkililik, doğru işlerin, doğru zamanda, standart, kaliteli olarak ve istendiği oranda yapılması; etkenlik ise, işlerin doğru yapılması ile ilgilidir.²¹⁶

²¹³ Zühal Akal, age, 1998, s.15.

²¹⁴ O. Ölçen, age, 2012, s.11.

²¹⁵ S. Yükçü, G. Atağan, Etkenlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Sayı 4, 2009, s.2.

²¹⁶ O. Ölçen, age, 2012, s.13.

Etkenlik

Etkenlik, organizasyonun amaçlarına ve hedeflerine yönelik bir kavram olup, önemli bir performans göstergesidir. Kurumun belirlenen hedeflere ulaşma derecesini ölçer. Amaçlara ulaşabilmek adına yürütülen süreçlerin değerlendirilmesi olarak adlandırılan etkenliğin diğer adı da yeterlilik derecesidir.²¹⁷

Ölçen'e göre; Standart Performans (Değer) / Gerçekleşen (Fiili) Performans şeklinde formülize edilebilen etkenlik; işçilik, hammadde, malzeme ve diğer girdilerin kurum içinde belirlenmiş amaçlar doğrultusunda ne denli etken ya da yeterli kullanıldığını gösteren bir performans değerlendirme kriteridir.

Kalite

Mal ve hizmetlerden yararlanan ilgili kişiler ya da kurumların beklenti ve tatmin düzeylerinin karşılanmasında ulaşılan düzey kalitedir.²¹⁸ Kalite anlayışı, iyi bir kuruluşa entegre edildiğinde denetim mekanizmasının organizasyon içindeki görevi hafifleyecektir, çünkü kalite belirli bir seviye oluşturacaktır. Kalite, kurum içerisinde bulunan en küçük birimden, bütün personel ve çalışanlara kadar her şeyden sorumludur. Diğer bir tanımla kalite, doğru zamanda doğru şeyler yapmaktır.

Kalite, kabul edilebilir bir seviyeden daha çok, hatasız olmayı gerektirir. Yine kalite, bir ürün ya da hizmetin eksiklikleri varsa gidermek, mal veya hizmete onlardan faydalanan kişileri daha çok memnun edebilecek özellikler katmayı kapsamaktadır.

²¹⁷ O. Korkmaz, Örgütsel Performansın Kurumsal Performans Karnesi Yönetimi ile Ölçülmesi: Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Hastanesi Üzerine Yürütülen Bir Araştırma, Doktora Tezi, 2011, s.7.

²¹⁸ M. Tamer, Belediyelerde Stratejik Planlama Süreci, Ümit Ofset Matbaacılık, 2006, s.19.

Verimlilik

Verimlilik, konu her ne olursa olsun, üretken olmak demektir. Teknik anlamda, üretim sürecine sokulan girdiler ile iş süreci sonrasında elde edilen çıktılar arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir (Girdi/Çıktı). Ayrıca, üretim sürecinde kullanılan işgücü, hammadde, ekipman, enerji, bina, arazi ve makine gibi kaynakların ne kadar etkin kullanıldığını belirler ve bu açıdan bakılınca, değerlendirilmesi bir kuruluşun geleceği için hayati önem taşımaktadır. Bu sebeple, üretim sürecindeki tüm kaynakların dikkatli bir biçimde analiz edilmesi şarttır. İyi analiz, üretim kaynaklarının ne denli etkin kullanıldığını ve bir israf söz konusu olup olmadığını ortaya koymaktadır.

Verimlilik çalışmalarının amacı, minimum girdi ile mümkün olabilecek maksimum çıktı elde etmeye çalışmaktır. Verimlilik ekonominin makro planda gerçekleştirmek istediği amacı, mikro planda gerçekleştirme çabasıdır. Bu açıdan verimlilik, ekonominin gerçekleştirmek istediği amaç yolunda bir araç rolü üstlenmektedir.

Günümüzde gelişmişlik ya da ekonomik sistem farklılığı olmaksızın tüm ülkelerde, verimliliğin ulusal refahın artırılmasında büyük rolü ve önemi olduğu düşüncesi büyük oranda kabul görmektedir. Verimlilik artışı ekonomik büyüme ve kalkınmanın ana kaynaklarından biri olarak görülmektedir. Çünkü verimlilik artışı ile kıt olan kaynaklar etkin bir şekilde kullanılmış olacaktır. Kaynakların etkin kullanımı ve maliyetlerin minimizasyonunun hem kurumların hem de ülkelerin iktisadi bakımdan gelişmelerinde, refah seviyelerinin yükselmesinde önemli rolü ve etkisi bulunmaktadır.²¹⁹

²¹⁹ Hüseyin İleri, Verimlilik, Verimlilik ile İlgili Kavramlar ve İşletmeler Açısından Verimliliğin Önemi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi, Sayı 2, 1999, s.9.

Performans ölçütlerinden biri olan verimlilik çoğu zaman etkinlikle karıştırılsa da verimlilik, incelenen değişkeni bir bütün olarak algılayıp, kaynak etkinliğini ölçerken, etkinlik ise her bir üretim kaynağı başına elde edilen çıktıdır.²²⁰

Yenilik

Yenilik (inovasyon) denildiğinde, bilim ve teknoloji kullanılarak, ekonomik ve toplumsal faydalar sağlayacak çıktılara ulaşılması anlaşılmaktadır. Bu bağlamda yenilik, kendi başına ayrı bir etkinlik olmayıp; bilim ve teknoloji etkinliklerinin tüm süreçlerini kapsamaktadır.²²¹

Schumpeter yenilik kavramını, hiç görülmemiş ya da müşterilerin henüz bilmediği bir ürün ya da var olan bir ürüne yeni nitelikler kazandırma, yeni bir üretim ve değişim süreci, yeni bir pazar yaratma, hammaddeler veya yarı mamuller konusunda yeni bir kaynağın bulunması gibi durumlar olarak aktarmıştır.²²²

Kamu sektörü nasıl tanımlanırsa tanımlansın bütün ülkeler için büyük bir önem taşımaktadır. Kamu yapısı içinde yer alan kurumlar, yüklendikleri işlevler ve sundukları hizmetlerle vatandaşlar için yaşamsal niteliktedir. Kamu siyasasının genel amacı vatandaşlarının refahını ve yaşam kalitesini arttırmaktır. Bu amaca ulaşmak için kamuda yer alan kurumların yükümlendikleri işlevleri yerine getirme yetenekleri ile teknoloji, toplumsal ve kültürel yapıdaki değişime uyum sağlama kabiliyetleri paralellik göstermelidir.²²³

Geçtiğimiz yüzyılın sonlarından başlayarak hükümetler bir yandan global boyutta giderek karmaşıklaşan sosyal ve ekonomik meselelerle (yoksulluk,

²²⁰ S. Erdal Dinçer, Stratejik Planlama ve Veri Zarflama Analizinde Etkinlik Ölçümü, Der Yayınları, 2011, s.44.

²²¹ M. Özdevecioğlu, D.M. Bıçkes, Örgütsel Öğrenme ve İnovasyon İlişkisi: Büyük Ölçekli İşletmelerde Bir Araştırma, Erciyes Üniversitesi Dergisi, Sayı:39, 2009, s.24.

²²² İ. Yapar, KOBİ'lerde İnovasyon ve İnovasyonun Önemi: Kayseri İli Örneği, Yüksek Lisans Tezi, 2005, s.29.

²²³ Müfit Aksoy, Kamuda İnovasyon, M.A., 2007, s.1.

HIV/AIDS gibi küresel hastalıklar, işsizlik, eğitim ve sağlık sistemlerinin yetersizliği gibi) baş etmeye çalışırken diğer yandan vatandaşlarının artan ve çeşitlenen taleplerini karşılamak durumunda kalmışlardır. Ancak bu durumda özellikle gelişmekte olan ve geçiş ekonomisi içindeki ülkeler için kamu sektörünü etkin ve işlevsel kılabilmek hiç de kolay olmamaktadır.

Küreselleşmeye bağlı ekonomik ve toplumsal gelişmeler, iş dünyası için olduğu kadar kamu kurumları için de üstesinden gelinmesi gereken önemli güçlükleri ve yakalanması gereken fırsatları beraberinde getirmektedir. Küresel pazarlar, uluslararası ortaklıklar, dış kaynak kullanımları, uluslararası rekabet ve buna bağlı müşterilerin değişen ve artan talepleri firmaların hızla inovasyon yapmalarını gerektirirken, yine çoğunlukla küreselleşmeye atfedilen gelişmeler ve vatandaşların beklenti ve taleplerindeki artış, kamu kurumlarında da inovasyonu kaçınılmaz kılmaktadır. Birleşmiş Milletler'e göre bu zorunluluk üç ana boyutu ilgilendirmektedir:²²⁴

- Daha az kaynak ve sınırlı operasyonel kapasiteyle çok daha geniş kesimlere daha yüksek kalitede hizmet sağlama gereği (ki bu, kaynakların daha etkin kullanımı ve kapasitenin daha etkin oluşturulmasıyla sınırlı kalmayıp daha yaratıcı ve farklı çözümlerin geliştirilmesini de gerektirmektedir),
- Vatandaş yönelimli kamu yönetimiyle daha hesap verebilir, sorumluluk sahibi ve etkin bir yapıya kavuşma zorunluluğu,
- Vatandaşların taleplerine daha iyi yanıt verme gereği.

²²⁴ <http://www.inomer.org/Inovasyon/Kamuda-Inovasyon>, Erişim tarihi: 09.05.18.

3.3.2. Kamu Performansının Ölçülmesi ve Performans Ölçüm Sistemleri

Özel firmalar bakımından performans ölçümü, hedeflerini gerçekleştirmek için üretim sürecinin değerlendirilmesi, kontrolü ve geliştirilmesini sağlayan bir araçtır. Bir organizasyonun değişikliklere ayak uydurabilmesi ve toplumsal işlevini yerine getirebilmesi, organizasyonda görev alan yönetici ve çalışanların bir bütün olarak genel amaçlara istenilen düzeyde katkıda bulunabilmelerine ve onların sürekli olarak değerlendirilip iyileşmelerine bağlıdır.²²⁵ Onların bu konudaki başarısı özel olarak firmaya, genel olarak topluma yansıyan olumlu sonuçlar doğurur. Aynı sonuçlar vatandaşa hizmet yükümlülüğü taşıyan kamu kurumları bakımından da geçerlidir. Amaçları temelde farklı olsa da kamu sektörü kuruluşları da halka daha iyi hizmet sunabilmek adına performans ölçümlerinden yararlanabilir.²²⁶

Performansın ölçülmesi, iş analizleri, işle ilgili performans standartlarının saptanması sonucunu verir. İş standartları, çalışanlara ulaşmak için gayret gösterecekleri hedefleri sağlamakla kalmaz, işteki başarının ölçülebileceği ölçütleri de saptar. Bir performans değerlendirme sisteminin iyi olup olmadığını gösteren şey, performansı ölçmede kullanılan yöntemdir.²²⁷

Organizasyonların kullandıkları performans ölçülerinin seçimi önemlidir. Bu ölçüler, kurumun başarısının ve stratejik amaçlarının gerçekleştirilmesinin ne derecede olduğunu değerlendirmesini yapmaktadır. Performansın ölçümünde, kuruluşun vizyonu, değer yargıları, varoluş amacı, görev tanımına göre ölçüm sistemi belirlenmeli, uzun dönemli hedefler açıkça saptanmalıdır. Bunlar stratejik planlara, programlara dökülmeli ve bunlara uygun orta ve kısa dönemli amaçlar

²²⁵ Dursun Bingöl, İnsan Kaynakları Yönetimi, Beta Yayınları, 2003, s.272.

²²⁶ Namık Kemal Öztürk, Kamu Sektöründe Performans Ölçümü ve Karşılaşılan Sorunlar, Amme İdare Dergisi, Cilt 39, Sayı 1, s.85.

²²⁷ Murat Akçakaya, Kamu Sektöründe Performans Yönetimi, Karadeniz Araştırmaları, 2012, Sayı 32, s.187.

oluşturulmalıdır. Bu çalışmalar performans ölçme ve değerlendirme sistemlerine temel oluşturur. Kuruluşlarda performans ölçümleri için; ürün kalitesi, müşteri memnuniyeti ve stratejik kurum performanslarından yararlanılır.²²⁸

Performans ölçümünün yapılıp yapılmayacağı veya nasıl yapılacağı düşünülürken, bu ölçümlerin hangi amaçlarla kullanılacağına da karar verilmesi gerekir. Çünkü, performans ölçümü çok çaba ve maliyet gerektiren bir olgudur. Uygun performans kriterleri geliştirmek, veri toplamak, toplanan bilgileri işlemek, analiz etmek ve hazırlanan standart içerisine yerleştirmek, ölçüm raporları hazırlamak ve ilgili yerlere göndermek gibi çok maliyetli işlemler söz konusudur.²²⁹ Aksi takdirde yapılan çalışmaların kamu kaynaklarını israf etmekten öte bir amaca hizmete etmeyeceği açıktır.

Performans ölçümünün organizasyonlar açısından yararları aşağıdaki gibi sıralanabilir:²³⁰

- İş süreçlerinin daha iyi anlaşılmasına, süreçteki sorunların belirlenmesine ve süreçlerin iyileştirilmesine yardımcı olmak,
- Süreç yönetiminde nesnel ve kantitatif karar verme tekniklerinin kullanılmasını sağlayarak daha kaliteli karar verme ortamı yaratmak,
- Organizasyonun stratejik planlarını ve amaçlarını desteklemek,
- Önyargıdan uzak ve nesnel bir performans değerlendirme yöntemi oluşturarak hesap verme sorumluluğu sağlamak,
- Planlama yapılmasına ve bütçe hazırlanmasına yardımcı olmak,
- Hizmetlerin bölüşümünde ve onların ulaşılabilirliğinde eşitliği sağlamak,

²²⁸ Sema Özkaya, Performans Yönetimi Ve Kamu Sektöründe Performans Yönetimi, Beykent Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, s.24.

²²⁹ M. Halis, Kamuda Performans Yönetimi, 2003.

²³⁰ APQC, American Productivity & Quality Center, <http://www.apqc.org>, Erişim tarihi: 11.05.18.

- Çok ciddi hatalara neden olacak durumlarda erken uyarı sistemi gibi çalışmak.

Performans ölçmenin yapıcı ve ek değer yaratıcı bir nitelik taşıdığı ve hatalı uygulamaların sergilenmesinden çok tutumlu, verimli ve etkin kaynak kullanımını güvence altına alacak sistemlerin kurulmasını ve geliştirilmesini ön plana çıkardığı gözlemlenmektedir. Performans ölçmenin ilgi odağında sadece az kaynak harcanması değil, doğru şeylere akıllıca kaynak harcanması da yer almaktadır. Aynı zamanda; performans ölçümü planlı, programlı ve uzun soluklu bir çalışmayı gerektirmekte; sabırlı, yaratıcı, analitik düşünen, ekip çalışmasına ve işbirliğine yatkın, performans ölçme kültürünü özümsemiş bireylere ihtiyaç duymakta ve titiz bir çalışma sonucunda elde edilen sağlam ve güvenilir kanıtlara dayanmayı zorunlu kılmaktadır.²³¹

Performans ölçümü, kurumun hedeflerinin tanımlanması ve bu sürecin çalışanlara neler sağlayabileceğini göstermesi açısından son derece önemlidir. Kuruluşun üyeleri dikkatli iş analizleri yaparak sistemin dinamiklerini ve temel hedeflerini belirlemelidir. Bu durum kurumsal hedeflerin açık olarak ortaya konulmasını sağlamakla kalmayacak, çeşitli örgütsel kademeler arasındaki iletişimi de kolaylaştıracaktır.²³²

Performans ölçme sistemi ise bir organizasyon içerisinde karar almak, bu kararları uygulamaya geçirmek, koordine etmek ve nihayet uygulama sonuçlarının stratejik amaçlara uygunluğunu belirlemek amacıyla kullanılan bir bilgi toplama

²³¹ Rıfat Karaman, age, s.415.

²³² www.kalder.org.tr/preview_content.asp?contID=716&tempID=1®ID=2, Erişim tarihi: 10.05.18.

sistemidir.²³³ Performans ölçümü ve yönetiminin tarih içindeki gelişimine genel olarak bakıldığında yöntem olarak, süreçlerin tek başlarına incelenmesinden sistem yaklaşımına, finansal ölçütlerden de finansal olmayan ölçütlere doğru gelişme gösterdiği söylenebilir.²³⁴ İyi tasarlanmamış performans ölçme sistemleri, kuruluşun rekabet ortamına başarılı bir şekilde adapte olmasını engeller. Çünkü yanlış yöntemlerle performans ölçümü, uygulamayı destekleyecek verilerin doğruluk derecesinin azalmasına neden olacaktır.²³⁵

Yöntem	Yöntemi Ortaya Koyan	Referans
Yatırımın Geri Dönüş Oranı (Return on Investment – ROI)	Du Pont, 1920’ler	Horne ve Wachowicz, 1995
Sink ve Tuttle Modeli	Sink ve Tuttle Modeli	Folan ve Browne, 2005 Tangen, 2004
Marka Değerleme (Brand Valuation)		Cravens ve Guilding, 1999
Müşteri Değer Analizi (Customer Value Analysis)		Gale, 1999
Paydaş Değer Analizi (Shareholder Value Analysis-SVA)	Rappaport, 1997	Rappaport, 1997
Faaliyet Tabanlı Maliyetlendirme (Activity Based Costing)	Johnson ve Kaplan, 1987	Gupta ve Galloway, 2003
Ekonomik Katma Değer (Economic Value Added)	Stern Steward&Co	Pettit, 2000
Performans Piramidi (Performance Pyramid)	Judson,1990; Lynch ve Cross, 1991	Folan ve Browne, 2005
Performans Prizması	Kennerly ve Neely,	Folan ve Browne,

²³³ Muhittin Şimşek, Mustafa Nursoy, Toplam Kalite Yönetiminde Performans Ölçme (Örnek Uygulamalar), Hayat Yayınları, 2002, s.44.

²³⁴ KPMG, Achieving Measurable Performance Improvement in a Changing World: The Search for New Insights. Assurance and Advisory Services Center <http://www.kpmg.com>, 2001, Erişim tarihi:11.05.18.

²³⁵ Muhittin Şimşek, age, 2002, s.44.

(Performance Prism)	2000	2005 Bourne v.d., 2003
Kurumsal Karne (Balanced Scorecard)	Kaplan ve Norton, 1992	Tangen, 2004
Mükemmellik Modeli (EFQM)	Avrupa Kalite Derneği, 1992	Folan ve Browne, 2005
Performans Ölçüm Matrisi (Performance Measurement Matrix)	Keegan v.d., 1989	Medori ve Steple, 2000 Folan ve Browne, 2005
Performans Ölçüm Anketi (Performance Measurement Questionnaire)	Dixon v.d., 1990	Medori ve Steple, 2000 Bititci v.d., 2000
Dünya Çapında Üretim İçin Performans Ölçümü (Performance Measurement for World Class Manufacturing)	Maskell, 1991	Medori ve Steple, 2000
Dinamik Performans Yönetim Sistemi (Dynamic Performance Management Systems)	Bititci, 2000	Bititci, 2000
Bütünleştirilmiş Performans Yönetim Sistemi (Integrated Performance Management System)	Bititci, 1994	Bititci v.d., 2000
Medori ve Steple Yapısı	Medori ve Steple, 2000	Tangen, 2004

Tablo 6. Literatürde Bahsedilen Performans Ölçüm Sistemleri, Uygulayıcıları ve Literatürdeki Yeri²³⁶

Başarıyla uygulanabilmeleri için performans ölçme sistemlerinin bazı niteliklere sahip olmaları gerekmektedir. Bu nitelikler aşağıdaki gibi sıralanabilir:²³⁷

²³⁶ Oya H. Yüreğir, Gülsün Nakıboğlu, Performans Ölçümü Ve Ölçüm Sistemleri: Genel Bir Bakış, Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 16, Sayı 2, 2007, s.550.

²³⁷ Muammer Zerenler, age, 2003, s.204-205.

- **Bilgi vericilik:** Performans ölçümü, kuruluşların hem iç hem de dış çevresi ile ilgili performansı hakkında bilgi vermelidir.
- **Gelişme sağlayıcılık:** Performans ölçümü, kurumların mevcut durumunda gelişmeyi sağlayan bir güdü yaratmalıdır. Yöneticilerin davranışlarını ve karar almalarını yönlendirici olmalı ve yönetim sürecinde amaçlar ve işlevler arasındaki ilişkiyi açıklayabilmelidir. Ölçüm sonuçları sadece ilgili yöneticilere değil, etkinlikleri gerçekleştiren çalışanlara da iletmeli, böylece durumlarını öğrenme ve kendilerini değişen koşullara adapte etme olanağı sağlanmalıdır.
- **Anlaşılabilirlik:** Performans ölçme sistemi, sağlanan bilgiyi kullananlar tarafından kolayca anlaşılabilir ve kabul edilebilir olmalıdır. Aynı koşul, ölçülenler için de geçerlidir. Katılım düzeyi nicel ve nitelik olarak arttıkça onaylama ve destek de o derece büyümektedir.
- **Güncellik ve zamanlılık:** Performans ölçümü, kurum yöneticileri için gerekli bilgiyi zamanında sağlamalı, bilginin sunuluşu ile gerekli kararların alınması ve uygulanması arasında zamanı etkin bir biçimde kullanabilmelidir. Bunun için performans ölçme sistemleri, düzenli ve sürekli bir yapıda olmalıdır.
- **Anlamlılık:** Performans ölçme sistemi, değişimi gerçekçi olarak belirleyecek bir yapıda olmalıdır. Seçilen göstergeler, gerçekten ölçülmek istenen performans alanlarına uygun olmalıdır.
- **Esneklik:** Performans ölçme sistemi, kurumların iç ve dış çevresindeki değişime karşı duyarlı, esnek ve dinamik bir yapıda olmalıdır. Herhangi bir sorunun ortaya çıkması durumunda sistemde kısmi düzeltmelere gidilmesi

yerine organizasyonların değişen koşullara uygun olarak yeniden yapılanma çalışmalarına önem verilmelidir.

- Uygunluk: Bir lme sistemi ne kadar etkin olursa olsun, kurumların performansının tüm yönleri ile ölçümü oldukça zordur. Bu bağlamda, kurumların stratejik amaç ve politikalarına uygun performans lme sistemleri kullanılmalıdır.

3.3.3. Kamu Performansının llmesini Gerektiren Sebepler ve Karşılaşılan

Güçlükler

Kamu yönetiminin etkili ve verimli çalışması ve kaliteli hizmetler sunması tüm ülke ekonomisini ve özel işletmeleri doğrudan etkilemektedir. Ulaştırma ve haberleşme hizmetlerinin zamanında karşılanması, eğitim ve sağlık hizmetlerinin yeterli düzeyde yerine getirilmesi güvenlik hizmetlerinin sürat ve niteliği, yerel yönetimlerin hizmetlerinin yeterliliği diğer sektörlerin başarısında büyük ölçüde etkili olabilmektedir.²³⁸ Ancak, devlet yönetimi ile onun dışında kalan yönetimler arasında bir ayırım yapılmasına alişılmıştır. Halkın zihninde devlet yönetimi “bürokratik”, özel kesimdeki yönetim ise “verimli”dir.²³⁹

Kamu kuruluşları özel organizasyonların ortaya koyduğu kalite ve maliyet standartlarını tutturmak zorundadır. Çünkü tüm kuruluşların değerlendirildikleri standartlar bulunmaktadır. Bu standartlara ulaşamama bazı kamu kuruluşlarının hayatta kalabilmesini tehdit etmektedir. Bir kurumun varlığını sürdürebilmesi güvenirliğine bağlı bulunmaktadır. Bu güvenilirlik vergi verenlerin, kurumun görevi ve sunduğu hizmetin kalitesine verdikleri önemle alakalıdır.²⁴⁰

²³⁸ Murat Akçakaya, age, 2012, s.189.

²³⁹ C. Mışoğlu, Kamu Yönetimi, Ankara: A..S.B.F. Yayını, s.6.

²⁴⁰ Murat Akçakaya, age, 2012, s.190.

Kamusal hizmetlere performans kriterleri koyup bunu çeşitli ölçülerle ifade etmek oldukça zordur.²⁴¹ Kamu sektöründe performans ölçülmesinin zorluklarından biri, kamu sektöründe faaliyet gösteren kurumların tanımlanmış bir mal ve hizmet sunmamasıdır. Örneğin, bir otomobil fabrikasının ne ürettiği açıktır. Ancak bir üniversitenin ne veya neler ürettiği tam olarak açık değildir: Konferans ve seminerler mi, araştırmalar mı, işverenler için yetişmiş eleman mı? Bu noktada üretilen mal ve hizmetin açık bir tanımlamasının yapılamaması, beraberinde bu hizmeti sunan veya malı üreten organizasyonun etkililiğinin somut şekilde ölçülmesini de zorlaştırmaktadır. Üzerinde durulması gereken başka bir nokta da, özel sektörün hizmet veya mal sunduğu müşterilerin tanımlamasının açıkça yapılabilmesine karşın, kamu kurumlarının böyle bir imkanının olmamasıdır.²⁴²

Bir hizmet işletmesi olarak kamu hizmeti veren kuruluşların etkinliğini ve etkililiğini; kuruluşun kurumsal kültürü, görev tanımlaması, müşterinin yönlendirmesi, müşteri ve kalite ilişkileri etkilemektedir. Bu kuruluşlarda kalite çeşitli kısıtların etkisi altındadır. Bu kısıtlar şunlardır:²⁴³

- Kamu hizmeti veren kuruluşlar, birden çok hedef grubunu göz önünde bulundurmak zorundadır.
- Devletin yerine getirmek zorunda olduğu ödevlerin somut mamullere dönüştürülmesi güçtür.
- Kamu hizmeti veren kuruluşların çıktılarının kullanımı veya tüketimi, çoğunlukla isteğe bağlı bir husus değildir.

²⁴¹ Hamza Ateş, Soner Ünal, Türk Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemlerinin Uygulanabilirliği Sorunu, Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Sempozyumu, TODAİE, 2003.

²⁴² Murat Akçakaya, age, 2012, s.193.

²⁴³ Sıtkı Gözlü, Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlarda Toplam Kalite, Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri, Cilt 2, TODAİE Yayınları, 1995, s.43-50.

- Bu kuruluşların kendi kuralları ve yasaların etkisi altında oluşmuş kurum kültürü vardır.
- Bu kuruluşlarda tüketici açısından güdüleme ve teşvik öğeleri bulunmamaktadır.
- Kamu hizmeti veren kuruluşlarda yetkililer, ticari niteliği olan kimseler değildir.
- Özel kuruluşlarda olduğu gibi hedef gruplardan herhangi bir tanesinin tercih edilmesi mümkün değildir.
- Kamu hizmeti veren kuruluşlarda faaliyetlerin ölçülmesi güç olduğundan, sonuçların değerlendirilmesinde de güçlükler vardır.

Performans ölçümünü tarihsel bakımdan iki ana döneme ayırmak mümkündür. Birinci dönem 1880'lerin sonlarından 1980'li yıllara kadar uzanır. Sistemli bir şekilde ilk kez ABD'de kamu hizmeti veren kurumlarda uygulanmaya başlanmıştır. Daha sonra ise Taylor'un iş ölçümü uygulamalarının etkisiyle özel firmalarda da kullanılmıştır. I. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda çeşitli performans değerlendirme teknikleri geliştirilmiştir. Özellikle 1950'li yıllardan sonra kişilik özelliklerinin yanısıra iş ve sonuçlara yönelik kriterleri temel alan değerlendirme yöntemleri yine ABD'de yaygın olarak kullanılmıştır. Bu dönemde genel olarak karlılık, yatırımların getirisi ve verimlilik gibi konulara vurgu yapılmıştır. Bu yönelimin temelinde ise II. Dünya Savaşı'ndan sonra mal ve hizmetlere yönelik büyük bir talebin ortaya çıkması yatmaktadır. Kıt kaynakların yarattığı ortam, verimlilik kavramını bir kurtarıcı gibi toplumun hizmetine sunmuştur. Bu çerçevede ulusal politikalar geliştirilmiş, kamu ve özel organizasyonlar verimlilik esasına göre

yeniden gözden geçirilmiştir. Türkiye’de Milli Prodüktivite Merkezi’nin kurulması bu dönemdeki gelişmelerin bir yansıması olarak değerlendirilebilir.²⁴⁴

İkinci dönem ise 1980’lerin sonlarında dünya piyasalarındaki değişim ile başlatılabilir. Avrupalı ve Amerikalı birçok firma piyasa paylarını deniz aşırı rakiplerine kaptırmaya başlamışlardır. Çünkü bu yeni rakipler daha düşük maliyetli ve daha kaliteli ürünler sunmakta ve ürün çeşitlendirmesine gitmişlerdir. Dolayısıyla piyasa paylarını geri almak için yeni firmalarla kıyasıya bir rekabet ortamı doğmuştur. Avrupalı ve Amerikalı firmalar sadece yeni üretim teknikleri bulma ve maliyetleri düşürüp kaliteyi yükseltmekle bu işi başaramayacaklarını görmüşler ve rakiplerinin uyguladığı yöntemleri kendilerine adapte etmeye başlamışlardır. Üretim yönetiminde yeni teknoloji ve felsefenin kullanılması bu gelişmeler sonucunda yaygın bir hal almıştır. Bilgisayara entegre üretim, esnek imalat sistemleri, tam zamanında üretim, optimize edilmiş üretim teknolojisi ve toplam kalite yönetimi gibi yeni yönetim sistem ve teknikleri yoğun olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu değişik yönetim tekniklerinin kullanılması klasik performans ölçümlerinin birçok eksikliklerinin olduğunu ve başarı için yeni performans ölçüm sistemleri geliştirilmesinin gerekli olduğunu açıkça ortaya koymuştur.²⁴⁵

Performans ölçümünün yapılmadığı bir alanda başarı veya başarısızlığı tespit etmek oldukça zordur. Sonuçların ölçülmesi, başarı ve başarısızlığın tanımlanmasına, yönetimin kendini düzeltmesine ve hatalarından ders çıkarmasına yardımcı olur. Kamuda performans ölçümü ve denetlenmesi oldukça karmaşıktır. Sonuçları, verimliliği, hizmet kalitesini, vatandaş memnuniyetini ve aynı zamanda hukuka uygunluğu denetlemek gerekmektedir. Değerlendirme yapılırken hizmetin niteliği ve

²⁴⁴ Nohutçu ve diğerleri, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayınları, 2003, s.170.

²⁴⁵ Namık Kemal Öztürk, age, 2006, s.82-83.

ülkelerin içinde bulunduğu koşullar ve dönemler, siyasal iktidarın ideolojik yapısı performans değerlendirmesinde vurguyu etkilemektedir.

Kamusal nitelikteki hizmetlerin ölçülebilirliği konusunda haklı birtakım endişeler bulunmaktadır. Gerçekten de, bazı kamusal hizmetleri ve faaliyetleri girdi/çıktı analiziyle değerlendirmek ve sayısal verilere dönüştürmek oldukça zordur. Ancak sağlıklı bir performans değerlendirmesi için kamusal hizmetlerin ölçülebilir hale getirilmesi ve sayısallaştırılması gerekir.

3.4. Stratejik Planlamanın Etkileri

Strateji organizasyonların uzun dönem performansını etkileyecek kararlar ve hareket tarzları sergilemelerine ortam hazırlar. Bu anlamda strateji vizyonun dahili ve harici şartlar altında devamlı olarak güncelleştirilmesidir. Ayrıca strateji, üst düzeyde ve kurumsal performansı başarmak için, yöneticilerin sorumluluğunu üstlendikleri, kararlar ve hareket tarzlarının bütünüdür.²⁴⁶

Bu süreçte uygulanacak stratejik yönetim, organizasyonların üst yöneticilerinin üstlendiği üç farklı ancak birbirleriyle ilişkili olan ve devamlılık arz eden noktaların sürekli olarak ayarlanmasını sağlamaktadır. Bunlar üst yönetim değerleri, çevre ve elde bulunan kaynaklardır. Stratejik yönetim; çevresel fırsatların değerlendirilip, yakından izlenmesi ve bir organizasyonun kuvvetli ve zayıf yönlerinden doğan tehdit ve fırsatların incelenmesi gerektiğine ²⁴⁷ özel vurgu yapmaktadır.

Organizasyonların giderek daha karmaşık bir hale gelmesi, çevrenin sürekli değişmesi, belirsizlik ve kararsızlığın artması, ekonomik nedenler, artan rekabet,

²⁴⁶ M. Akif Özer, İşletmelerde Stratejinin Önemi Üzerine Değerlendirmeler, International Journal of Economic and Administrative Studies, Sayı 14, 2015, s.77.

²⁴⁷ Serkan Bayraktaroğlu, İnsan Kaynakları Yönetimine Stratejik Bakış, Modern Yönetim Yaklaşımları, Ed. İ. Dalay-R.Coşkun, Beta Yay., 2002, s.49-50.

teknolojik yetersizlikler, değişen sosyo-politik ve hukuki koşullar, piyasa şartları gibi nedenlerle kuruluşların ayakta kalabilmeleri ve başarılı olmaları gittikçe zorlaşmaktadır.²⁴⁸ Kurumların ayakta kalabilmesi için, gelişmeleri ve bunlardan dolayı meydana gelecek sonuçları önceden öngörebilmeleri ve aynı zamanda ortaya çıkacak fırsat ile tehditleri en iyi şekilde değerlendirmeleri gerekmektedir. Kurumların kaynakları ile hedefleri ve çevresel şartlar arasındaki uyumu sağlayan, güçlü bir vizyon oluşturan stratejik planlamadır. Stratejik planlama yapan kurumların, yapmayan kurumlara göre geleceğe daha hazır oldukları, ani olaylar karşısında, önceden hazırlanan alternatif strateji planları sayesinde, daha hızlı ve etkin bir değişimi gerçekleştirdikleri bilinmektedir.²⁴⁹

Stratejinin bulunmadığı kurumlarda kaynaklar etkin ve verimli kullanılamazlar. Çünkü mali ve beşeri kaynakların etkin kullanılmasını sağlayacak stratejik analizler yapılamamaktadır. Stratejik yönetim, hem çevrede hem de kurum içinde değişimi yaratma, adapte olma ve sezgiyi içermesi nedeniyle, kurumlara bu kapsamda stratejik analiz yapma imkanı sunmaktadır. Stratejik yönetim kurumların rekabetçi ortamda etkin mücadele etmesini sağlarken, geleceği anlamalarına da yardım etmektedir.²⁵⁰

Bu kapsamda stratejik yönetimin amacı, kurumların giderek daha değişken özellik kazanan çevresel koşullara uyumunun sağlanmasıdır. Stratejik yönetimle hedeflenen, kurumları çevresel değişkenlerle birlikte düşünmek ve yönetsel kararları olası çevresel değişimleri göz önüne alarak vermektir. Stratejik yönetimde önemli olan, geçmişteki başarıları tekrar etmek değil, beklenilmeyen durumların üstesinden

²⁴⁸ S. Öztop, Stratejik Planlamanın Belediyelere Uygulanması, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007, s.33.

²⁴⁹ Cengiz Demir, Mustafa Kemal Yılmaz, Stratejik Planlama Süreci ve Örgütler Açısından Önemi, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 25, Sayı 1, 2010, s.84.

²⁵⁰ M. Akif Özer, age, 2015, s.80.

gelmek ve çevre problemlerini ortadan kaldırmaktır.²⁵¹ Bunlar sağlandığında kurumlar geleceğe dönük başarıların elde edilmesinde kurumsal istikrara kavuşacaklardır.

Çomaklı ve diğerleri stratejik planlama yaklaşımının kamu kesimi açısından önemi ile getireceği yenilik ve dönüşümleri şöyle sıralamaktadırlar.²⁵²

- Kamu kesimi açısından stratejik planlama, devletin topluma uyumunu ve dolayısıyla uzun dönemli yaşayabilirliğini sağlar.
- Strateji her şeyden önce toplumu değerlendirme ve ileriye dönük tahminler yapma imkanını sağlar.
- Kamu kurumuna kendini değerlendirme imkanı verir. Strateji kamu yöneticilerine ne tür bir kamusal işlevleri olduğu ve ne durumda bulundukları konusunda bilgiler sağlar.
- Strateji, kamu yönetimi içinde bir bütün olarak ortak amaca yönelme ve tutarlılık sağlar.
- Strateji ve politikalar, faaliyetleri belirli bir alana sevk eder ve planlar için belirli bir çerçeve oluşturur.
- Strateji kamu yönetiminin kalitesini artırır.

3.5. Stratejik Planlamanın Kamu Performansı İle İlişkilendirilmesi

Stratejik yönetim adındaki yeni yönetim anlayışı son 20 yılda ortaya çıkmış ve önemli gelişmeler kaydetmiştir. Bu yeni paradigmaya göre, organizasyonların başarılarını sağlayan unsur, yönetime stratejik bir tarzda yaklaşılmasıdır.²⁵³ Tüm

²⁵¹ Nezahat Güçlü, age, 2003, s.82.

²⁵² Şafak E. Çomaklı, Kenan Mehmet Ekici, Tarık Zeki Şahım, Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim, A-C Yayınevi, 2007, s.185.

²⁵³ Mehmet Barca, Stratejik Yönetim Yaklaşımları , Modern Yönetim Yaklaşımları, Ed. İ. Dalay-R.Coşkun, Beta Yay., 2002, s.9.

süreçlerinde stratejiyi esas alan kuruluşlar, rasyonel kararlar alabilmekte ve bu şekilde yaşanan yoğun rekabette kendilerine avantaj sağlayabilmektedirler.

Uygulamada kurumlar faaliyetlerini yönetim teorilerine göre sürdürmektedirler. Bu teoriler, kurumların faaliyet konularının, amaçlarının neler olduğuna, sonuçların nasıl tanımlandığına, mal veya hizmet alanların neye değer verip ne için para ödediklerine ilişkin bir dizi varsayımlardan oluşur. İşte stratejinin amacı bu teorik bilgileri performansa dönüştürmektir. Zaten teorilerin amacı, belirsizlik ortamında kuruluşun istenilen sonuçlara ulaşmasını ortaya çıkan fırsatları değerlendirerek sağlamaktır.²⁵⁴ Stratejik yönetim, kurumlarda genel kabul gören yönetim teorilerinin oluşturduğu bilgi envanterinin somut sonuçlara dönüşmesini sağlayarak, kurumsal performansı artırır. Verimli ve etkin yönetilen birçok kuruluşun stratejik yönetimden bu alanda yoğun yararlandığı görülmektedir.

Dünyada gelişen kamu yönetimi ve kamu hizmetindeki yeni anlayış çerçevesinde, stratejik düşünme ve stratejik planlama uygulamaları, kamu yönetiminde yaygınlaşmıştır. Özel sektörde kar amacı güden işletmelerin yönetimini etkinleştirmeye yönelik olarak düşünülen modeller, kamunun kendine özgü yapılanması ve hizmet gerekleri çerçevesinde de uygulama alanı bulmaya başlamıştır.²⁵⁵ Ancak stratejik yönetim ve planlama sürecinde en çok sorun da kamu sektöründe görülmektedir. Çünkü sistemin özü ile uyum çok zor sağlanmaktadır. İşletmeler için son kontrol ölçütü kardır. Kamu kurumları için kar amacı olmadığından böyle anlamlı ve geçerli bir ölçüt yoktur. En açık ölçüt hizmet miktarı olmaktadır. Hizmetin kalitesi ve maliyeti konusunda denetim, hizmet miktarından daha önemli görülmemektedir.

²⁵⁴ Hasan Tutar, Kriz ve Stres Yönetimi, Seçkin Yay., 2004, s.92.

²⁵⁵ Sait Aşgın, Ülkemizde Stratejik Planlama Kavramının Gelişmesi, Türk İdare Dergisi, 2006, s.7.

İşletmelerde her yeni pazar fırsatı, yeni üretimi desteklemektedir ve işletmeler bu yeni gelişmelere göre bütçesini ve insan kaynaklarını hızla yeniden düzenleyebilme kabiliyetine sahiptir. Kamu kurumlarında ise bütçe ve insan kaynakları açısından bu tarz bir esneklik söz konusu değildir. Daha da önemlisi kamu sektöründe yeni bir hizmet üstlenme, bir fırsat olarak değil çoğu kez sorun olarak kabul edilir. Bundan dolayı kamu kuruluşları her zaman işletmecilik tekniklerine göre değerlendirme yapılarak ve optimal ölçeklerde oluşturulmaz. Rasyonel ve optimal hizmet üretme ve örgütlenme çoğu kez görülmez. Bunun yanında kamu işletmeleri toplumsal ve politik etkilere açıktır. Görüldüğü gibi stratejik yönetim ve planlamanın özel sektör gibi kamu kuruluşlarında başarılı bir şekilde uygulanması oldukça zordur. Ancak her ne olursa olsun hem özel sektör işletmelerinde hem de kamu kurumlarında, stratejik yönetim ve planlamanın yararları yadsınamaz. Dolayısıyla başta kamu kurumları olmak üzere tüm işletmeler stratejik yönetim sistemini kurmak ve uygulamak için yoğun çaba harcamalı, bu konuda personelini eğitmeli ve isteklendirilmelidir. Sistemi kurma ve uygulama konusunda oluşacak bütüncül irade, sorunların aşılmasını sağlayacak ve kurumsal performansa çok ciddi katkılar sağlayacaktır.

SONUÇ

20. yüzyılın son çeyreğinde dünyada yaşanan sosyal, ekonomik ve teknolojik gelişmeler kamu yönetimi alanında reform ihtiyacını doğurmuştur. Bu ihtiyaca sebep olan unsurlardan biri, hizmetlerin farklı kişi veya gruplara göre çeşitlendirilmesi ve bireylerin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik programların oluşturulması yönünde taleplerin artmasıdır. Ancak kamu sektörü, eşitlik ilkesi gereğince herkese aynı hizmeti aynı şekilde sunma anlayışı çerçevesinde kendisinden beklenenleri karşılayamaz hale gelmiştir. Bir diğer sebep ise, bireylerin kamu hizmetlerinin kendilerinden toplanan vergiler ile finanse edildiği noktasındaki bilincine bağlı olarak kamu hizmetlerinden beklentilerinin artmasıdır. İletişim ağının güçlenmesi de bu beklentileri tetikleyen başka bir etkidir. Aynı zamanda hizmet üretiminde hız ve kalite de vatandaşların önemseydiği konular haline gelmiştir. Bu gelişmeler, özel sektörde mal ve hizmet sunumunda yaşanan gelişmelerin kamu hizmetlerinin sunumunda da olması gerektiği beklentisine sebep olmuştur. Bunların neticesinde Özel sektörde uygulanan stratejik planlama yaklaşımı kamu sektöründe de tartışılmaya başlanmış ve 1990'larda uygulama alanı bulmuştur.

Stratejik planlama konusunda kamuda ilk uygulama ABD tarafından başlatılmış ve daha sonra birçok ülke tarafından stratejik planlama yaklaşımı hayata geçirilmiştir. Bu yaklaşımlar ele alındığında, farklı stratejik planlama uygulamaları olduğu görülmektedir. Bazı ülkeler hükümet bazında öncelik ve amaçlarını belirlerken, bazıları öncelik ve amaçlarını kurumsal düzeyde belirlenmeyi tercih etmektedirler. Bazı ülkelerde ise Türkiye'de olduğu gibi stratejik plan çalışmalarını hükümetlerin desteğinde kurumlar düzeyinde yürütmektedirler.

Kamu sektörü özellikle son 30 yıldır yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Bu sürecin başlangıcında kamunun yaşamış olduğu başarısızlıklar etkili olmuştur. Başarısızlıklara çözüm bulmak ve kamu kurumlarını hantallığından kurtarıp daha etkin bir yapıya kavuşturmak adına belli hizmet alanları özel sektör eline bırakılmıştır. Kamu hizmetlerinin doğası gereği özelleştirilemeyen alanlarda ise özel sektör yönetim tekniklerine doğru bir eğilim söz konusu olmuştur. Yeni kamu yönetimi adı verilen bu yaklaşım ile kamu sektörünün rekabet ortamında hızlı değişimlere ayak uydurabilen bir yapıya kavuşması amaçlanmıştır. Bu çerçevede, performans yönetiminin kamu sektöründe uygulanması amacıyla bir dizi hukuki düzenleme yapılmıştır. Kamu performans yönetiminin araçları olarak stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme anlayışına dayanan performans programları ve faaliyet raporları, Türk kamu sektöründe kanuni zorunluluk haline getirilmiştir.

Kamu yönetiminde yeni arayışların sebebi olarak birbirine bağlı dört unsurdan bahsetmek gerekmektedir: bütçe açığı, performans açığı, güven açığı ve stratejik açık. Sosyal devlet anlayışı bağlamında kamunun üzerine aldığı sorumlulukların artması beraberinde bütçe açığını getirmiştir. Bütçe açığının artması vatandaşlarda kamunun yeterli etkenlikte çalışmadığı algısına yol açmış yani performans açığına ve paralelinde güven açığına neden olmuştur. Bütçe açığı olmaması için her bir stratejik amaç ve hedefin nasıl finanse edileceğinin iyi düşünülmesi gerekmektedir.

Stratejik planlama kamu yönetimi açısından son derece önemli olmasına rağmen kamu yönetiminin kemikleşmiş bir yapısının var olması stratejik planların başarısız olmasına sebep olabilmektedir. Bunun yanında, idarenin hedeflerine ulaşmayı sağlayacak olan performans yönetimi, köklü bir kültür ve anlayış

değişikliği ile mümkündür. Bu anlayış ile kamu sektöründe uzun yıllar devam eden yapılar değişmektedir. Dolayısıyla ilk yıllarda değişime direnç olması normal karşılanan bir durumdur. Fakat, süreç çok dinamik ve sürekli değişim halindedir. Bu kapsamda yaşanan uyum sağlama probleminin anlayış değişikliği ve yıllar itibariyle deneyim artışıyla çözüme kavuşacağı ve gerekli revizelerin yapılacağı düşünülmektedir. Stratejik planlama tam da bu noktada işlevini ortaya koymaktadır. Stratejilerin önceliklendirilmesi, kaynakların doğru alanlarda kullanılması, amaç ve hedefler doğrultusunda gerekli adımların atılmasını sağlamak suretiyle kurumların değişimleri takip etmesini sağlamakta ve kurum performansına katkıda bulunmaktadır. Özetle, Türkiye’de kamu mali yönetiminin başvurduğu temel dönüşüm araçlarından birisi olarak gündeme gelen stratejik planlama, sorunların çözümünde kullanılması gereken bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu yönetiminin yeniden yapılanması konusunda temel ilkelere biri olan stratejik yönetime geçiş ilkesi, kamu idarelerinin stratejilerine uyumlu olarak stratejik planlarını hazırlamasını ve bu sayede önceliklerini oluşturarak uzun vadeli bakış açısı kazanmalarını kapsamaktadır. Stratejik planlara geçiş ile kamu kurumları rutin gündem konularından sıyrarak çevresi ile uyumlu stratejik bakış açısına sahip ve öncelikli alanlarını belirlemiş bir yapıya geçmektedir. Performansa dayalı oluş ilkesi ise Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun uygulamaya konulması ile girdi değil çıktı-sonuç odaklı bir yaklaşım sağlayarak hesap verebilirliği kolaylaştıran bir mali yönetim sistemini ifade etmektedir. Bu ilkelerin, hayata geçirilmesi sonucunda kuruma sağlayacağı katkılarla kamu performans yönetimi öneminin anlaşılabilceği düşünülmektedir.

Kamuda performans yönetiminin temel amacı, kamu idarelerinin hedeflerine ulaşmalarını sağlamaktır. Bu amaçla kamu idareleri uzun ve orta vadeli hedeflerini oluşturmakta bunlara uygun performans ölçütlerini belirlemekte, geliştirmekte, belirlenen performans ölçütlerini izlemekte ve değerlendirmektedir. Kamu sektöründe performans yönetiminin uygulanabilmesi ve ölçümünün sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi durumunda; kamu mal ve hizmetlerinin kalitesi artacak, idareler daha etkin yönetim için gerekli bilgilere sahip olacak, hesap verme sorumluluğu gelişecek, mali saydamlık sağlanacak, idarelerin sadece mevcut sorunların tespitini değil, gelecekteki muhtemel sorunların sinyallerinin algılanması sağlanacak ve politika yapma ve karar alma kalitesi güçlenecektir.

Diğer taraftan, kamu sektöründe performans yönetiminin uygulanması ile idareler arasında ve idare içinde yıllar itibariyle karşılaştırma yapma imkanı doğacaktır. Stratejik planlama anlamında geri kalmış olan kurumlar, ilerideki kurumların gelişme süresince yaşadıkları aşamaları tekrar etmek yerine, ileri kurumların deneyimlerini kısa sürede elde etme olanağına sahip olabilecektir. Böylece, kurumu hiç bir yere taşımayacak faaliyetlerle zaman kaybedilmemiş olacak ve kamu yararı en üst seviyede gerçekleşecektir.

Stratejik planlamanın Türkiye’deki uygulamasında; etkinlik ve etkililik gibi temel amaçların yanında kaynak dağılımında etkinlik, hesap verilebilirlik, saydamlık, orta vadeli harcama sisteminin yerleştirilmesi gibi ek amaçlar taşıdığı da görülmektedir. Stratejik planlamanın gerekli koşulların sağlanması ve doğru adımların atılması kaydıyla, yukarıda sayılan ek faydaları sağlama potansiyeli bulunmaktadır. Fakat, amaçların artması odaklanmanın kaybolmasına yol açabilecektir. Bahsi geçen bu amaçlara ulaşılabilmenin yolu ise kuruluş düzeyindeki

uygulamaların başarısından geçmektedir. Kuruluş düzeyindeki uygulamalarda başarıyı sağlamanın ön koşulu, yönetim süreçlerinin ve yönetsel kararların stratejik yönetim anlayışına dayanmasıdır. Bu noktada stratejik düşünme olgusunun önemi bir kez daha karşımıza çıkmaktadır.

Ancak Türkiye’de stratejik plan anlayışının gelişmesi ve planın uygulanmasında bazı aksaklıkların varlığı da yadsınamaz bir gerçektir. Örneğin, stratejik planların hazırlık sürecine önem verilse de birçok kurumda aynı çaba uygulama, izleme ve değerlendirme aşamalarında sarf edilmemektedir. Buna ek olarak, kurumlar tarafından yatırım ihtiyaçları belirlenirken ve Kalkınma Bakanlığı ile yatırım görüşmeleri yapılırken yatırımların stratejik planla ilişkisi çoğunlukla dikkate alınmamaktadır. Aynı şekilde, kurumlar stratejik planlarını hazırlarken planın ilgili/bağlı kurumların stratejik planlarıyla uyumlu olup olmadığını göz ardı etmektedirler. Stratejik planların uygulanabilmesi ve kamu performansına katkı sağlayabilmesi için bazı gereklilikler vardır. Aksi takdirde yalnızca kağıt üzerinde kalan, kurumun işleyişine ve performansına herhangi bir katkı sağlamayan stratejik planlar yığını ile karşılaşmak oldukça yüksek bir olasılıktır. Bu sebeple, planlar hazırlanırken kesinlikle üzerinde iyi düşünülmeli, tüm tarafları dinleyip tartışılarak oluşturulmalıdır.

Stratejik planların benimsenmesi için siyasi düzeyde, üst yöneticiler düzeyinde ve kurum çalışanları düzeyinde sahiplenilmesi gerekmektedir. Kurum çalışanlarının stratejik planı sahiplenmesi ve stratejik planlarda belirlenen önceliklere göre hareket etmesi büyük oranda yöneticinin liderliğine bağlıdır. Bu kapsamda, üst yöneticinin süreci sahiplenmesi, stratejik planı benimsemesi ve bunları çalışanlarına yansıtması planın başarısı açısından son derece önemlidir. Sahiplenmeyi sağlayacak

bir unsur olarak hesap verebilirliğin bu noktada ele alınmasının faydalı olacağı düşünülmektedir. Hesap verilebilirliğin sağlanması ile; üst yöneticinin planın başarısını takip etmesi sağlanacak, günlük işlerin planın önüne geçmesi engellenecek ve planda yer alan faaliyetlerin de günlük işlerle bağlantısı kurulacaktır. Bu da başarıyı getiren önemli bir faktördür.

Katılımcılık, planın daha çok sahiplenilmesini sağlayacak ve planın uygulanma düzeyini de artıracaktır. Stratejik planlar, geleceği etkilemekte ve yön vermektedirler. Bu nedenle sadece planın hazırlık sürecinde değil, uygulama sürecinde de katılım sağlanarak sorumluluklar paylaşılmalıdır. Nitekim, planın hazırlanması aşamasından daha önemli olan planın uygulanması, takibi ve sonuçlarının analiz edilmesi aşamalarıdır. Buna rağmen genel olarak, planlamaların stratejik olmaktan öte uzun dönemli bir süreç gibi algılandığı görülmektedir.

Planının uygulanmasında başarı oranını yükselten bir diğer faktör de planda yer alan amaç ve hedeflerin önceliklendirilmesidir. Planda her konuya eşit derecede önem vererek kaynak ve zaman israfına yol açmak yerine, stratejik öneme sahip konular üzerine eğilmeli, kurumların kaynakları ve çalışanların enerjileri doğru kanala yönlendirilerek kurumlara fırsat verilmelidir. Bu nedenle öncelikler belirlenmeli, faaliyetler plan döneminde tamamlanacak şekilde dağıtılmalıdır. Bunu gerçekleştirmede de eylem planlarının kullanılmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

Değişime açık olma faktörü de stratejik planların uygulanabilirliğini, katkısını ve performansını artırmak hususunda son derece önemlidir. Kamu kurumlarında yerleşmiş bir yapı ve kültür vardır ve bu inkar edilemez. Yine de, kamu kurumlarında da değiştirilebilecek yönlerin olduğu, gerekmesi halinde değişiklikler yapılabileceği

göz önünde bulundurulmalıdır. Stratejik planlar bu kabulle oluşturulur ve uygulanırsa olumlu sonuçlar verebilecektir. Bu kapsamda ilk yapılması gereken kurumda değişiklik yapılması öngörülen hususların tespit edilmesidir. Sonraki adım ise değişmesi gereken faktörleri çözmeye yönelik tedbirler alınmasıdır. Stratejik planın başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için kurum kültürünün takım çalışmasına, birlikte karar vermeye, iletişime, yeniliğe açık olması gerekmektedir. Tüm bunların sağlanabilmesi ve değişimin gerçekleşmesi verilecek eğitimlerin, geliştirilen programların etkinliğine bağlıdır.

Planlar katı ve içeriği değişmeyen parçalar olarak görülmemelidir. Plan uygulanırken dış çevredeki değişimler sürekli izlenilmeli; gerekirse plan, dış çevre koşullarına uyum sağlayabilecek şekilde güncellenmelidir. Türkiye’de stratejik planların güncellenme kriterleri yeterince esnek olmayıp güncelleme yapmak için stratejik planın en az iki yıl uygulanmış olması gerekmektedir. Ayrıca güncelleme, stratejik planın misyon, vizyon ve amaçları değiştirilmeden, hedeflerde yapılan sayısal değişikliklerdir. Bu doğrultuda öncelikli olarak kriterlerin esnek hale getirilmesi ve bu konuda kamu idarelerinin teşvik edilmesi gerekmektedir.

Stratejik planla bağlantısı kurulmamış olan bütçenin gelecekteki ihtiyaçları öngörebilmesi mümkün değildir. Yalnızca bugünün öncelikleriyle sınırlı kalmış niteliktedir. Aynı bakış açısıyla bütçe ile bağlantısı olmayan planın gerçekte sadece belge düzeyinde kalan bir çalışma olduğunu söylemek doğru olacaktır. Stratejik plan bir bütçe belgesi değildir. Bütçenin en önemli referansları arasında görülen plan, kaynakların en uygun şekilde kullanılması hususunda yol gösterici bir belgedir. Planların, uygulamaya geçirilmesi için mali olarak desteklenmesi gerekmektedir. Daha açık bir ifadeyle stratejik planlama sürecinde kaynak kısıtları dikkate alınmakla

beraber, yıllık bütçe ve kaynak taleplerinin stratejik planları şekillendirmemesi; stratejik planın, bütçeyi yönlendirmesi gerekmektedir. Türkiye’deki stratejik planlama süreci incelendiğinde aslında bu husus dikkate alınarak sistemli bir alt yapının kurulduğu gözlenmekle birlikte, uygulamada birtakım sorunlarla karşılaşıldığı görülmektedir. Örneğin; Türkiye’de plan ve bütçe bağlantısının performans programları aracılığıyla sağlanması öngörülmüştür. Ancak sistem tasarlandığı gibi işlememekte, bütçe teklifleri incelenirken performans programları gerektiği kadar hassas irdelenmemektedir.

Stratejik planın uygulama aşamasını etkileyen faktörlerden herhangi birinin gerçekleştiriliyor olması stratejik planın başarıyla uygulanacağını garanti etmemektedir. Örneğin sadece katılımcılığın sağlanıyor olması planın başarılı olduğu anlamına gelmemektedir. Çünkü planın uygulanmasını etkileyen pek çok farklı faktör bulunmaktadır. Bunlara bağlı olarak stratejik planlama altyapısının çok iyi bir şekilde kurgulanması, tüm başarı faktörlerinin gerçekleşmesine dikkat edilmesi gerekmektedir. Özetle, stratejik planın uygulanması için gerekli değişimlerin sağlanması, bu konuda yeterli donanım ve bilgiye sahip olunması, stratejik planın sahiplenilmesi, bir hesap verme sistemiğinin oluşturulması ve bütçe bağlantısının kurulmuş olması planın başarısı için vazgeçilmez faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Stratejik planlar; yöneticilerin dikkatini amaç üzerine çekerek zaman ve emek israfını önlemektedir. Aynı zamanda, misyona dayalı bir kamu yönetimi geliştirerek, kaynakların rasyonel kullanımına da katkıda bulunmaktadır. Kaynakların amaçlar doğrultusunda kullanılması kurumsal birliğin ve performansın artmasına yardımcı olmaktadır. Bahsi geçen bu iki hususla planlamanın, tasarruf konusunda kamuya

sağladığı faydalar açıkça görülmektedir. Stratejik planlama farklı açılardan bakıldığında kurumlara birçok katkı sağlamaktadır:

- ✓ Çalışanlara fikir ve bilgi paylaşımı içerisinde olmayı öğretir.
- ✓ Yöneticilere uzun dönemli bakış açısı kazandırır ve sistemli bir şekilde geleceği düşündürür.
- ✓ Kurumlara sahip oldukları vizyon sayesinde geleceğini öngörebilen bir nitelik kazandırır.

Özetle, stratejik plan doğru anlaşılıp özenle uygulanırsa sağladığı faydalarla kamusal performansı artıracak bir araçtır.

KAYNAKÇA

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu.

ACAR, Ali, Stratejik Yönetim ve Kamuda Uygulanan Stratejiler, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi.

AKAL, Zühal, İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi, MPM Yayınları, 1998.

AKÇAKAYA, Murat, Kamu Sektöründe Performans Yönetimi Ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar, Karadeniz Araştırmaları, Sayı 32, 2012.

AKÇAY, Ahmet, Kamuda Stratejik Plan Amaçlarının Gerçekleştirilmesine Yönelik Değerlendirme ve Denetim Modeli, Tübv Bilim Dergisi, Cilt 2, Sayı 1, 2009.

AKSOY, Müfit, Kamuda İnovasyon, M.A., 2007.

AKTAN, Coşkun Can, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, Seçkin Yayınları, 2006.

AKTAN, Coşkun Can, Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama, Çimento İşveren Dergisi, Cilt 22, Sayı 4, 2008.

ALLISON, Michael, Jude KAYE, Strategic Planning for Nonprofit Organizations: A ANSOFF, H. Igor, The New Corporate Strategy, John Wiley & Sons, 1988.

APQC, American Productivity & Quality Center, <http://www.apqc.org> , Erişim tarihi: 11.05.18.

AŞGIN, Sait, Ülkemizde Stratejik Planlama Kavramının Gelişmesi, Türk İdare Dergisi, 2006.

ATACAN, Vedat, Cumhuriyet Döneminde Planlama Harketleri, Türk İdare Dergisi, Sayı 378, 1988.

ATEŞ, Hamza, Soner Ünal, Türk Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemlerinin Uygulanabilirliği Sorunu, Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Sempozyumu, TODAİE, 2003.

BAĞDİGEN, Muhlis, Stratejik Planlamaya Dayalı Performans esaslı Bütçeleme Sistemi ve Mahalli İdareler, (Ed. Hüseyin Özgür-Muhammet Kösecik), Mahalli İdareler Üzerine Güncel Yazılar II: Uygulama, Nobel Yayın Dağıtım, 2007.

BARCA, Mehmet, Stratejik Yönetim Düşüncesinin Gelişimi, Ankara Sanayi Odası Medya, Sayı 4-5-6, 2009.

BARCA, Mehmet, Stratejik Yönetim Yaklaşımları , Modern Yönetim Yaklaşımları, Ed. İ. Dalay-R.Coşkun, Beta Yay., 2002.

BARNEY, Jay B., William S. Hesterly, Strategic Management and Competitive Advantage : Concepts and Cases / 2nd, 2008.

BARRY, B.W., “Strategic Planning Workbook for Public and Nonprofit Organizations, St. Paul: Amherst Wilder Foundation, 1986.

BARTOL, Kathryn M., David C. Martin, İşletmelerde Performans Ölçümünün Önemi Ve Modern Bir Performans Ölçme Aracı Olarak Balanced Scorecard, (Çev: Rıfat Karaman), SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi.

BAYRAKTAROĞLU, Serkan, İnsan Kaynakları Yönetimine Stratejik Bakış, Modern Yönetim Yaklaşımları, Ed. İ. Dalay-R.Coşkun, Beta Yay., 2002.

BİÇER, Turgay, Güçlü İnsan Güçlü Şirket, Human Resources, Sayı:7, 1997.

BİLBAY, K., Türk Kamu Yönetiminde Performans Sorunu ve Yeniden Yapılanma İhtiyacı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, 1999.

BİNGÖL, Dursun, İnsan Kaynakları Yönetimi, Beta Yayınları, 2003.

BRYSON, John M., Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, 1988.

CELEP, Hatice, Kamu Sektöründe Performans Yönetimi Ve Ölçümü, Mesleki Yeterlilik Tezi, 2010.

ÇAĞLAYAN, Ramazan, Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kısıtları, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Sayı 7, 2013.

ÇARIKÇI, Barış, Nasıl Bir Stratejik Planlama?, Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü, 2016.

ÇAVUŞOĞLU, Mustafa, Osman Duru, İç Denetim, Araştırma Notları/Siyasal Vakfı Bülteni, 1996.

ÇEVİK, Hasan Hüseyin, Kamu Yönetimi, Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar, Seçkin Yayınları, 2010.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2013-2017 Stratejik Plan Çalışmaları Durum Analiz Raporu, 2012.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2018-2022 Stratejik Planı, 2017.

ÇOBAN, Mehmet, Stratejik Planlama, Alfa Yayınları, 2007.

ÇOMAKLI, Şafak E., Kenan Mehmet Ekici, Tarık Zeki Şahım, Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim, A-C Yayınevi, 2007.

DEMİR, Cengiz, Mustafa Kemal Yılmaz, Stratejik Planlama Süreci ve Örgütler Açısından Önemi, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 25, Sayı 1, 2010.

DEMİRBAŞ, Mahmut, İç Kontrol Ve İç Denetim Faaliyetlerinin Kapsamında Meydana Gelen Değişimler, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 7, 2005.

Devlet Planlama Teşkilatı, Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu, 2006.

DIX, John F., H. Lee Mathews, The Process of Strategic Planning, Business Development Index and The Ohio State University Columbus, 2002.

DİNÇER, Ömer, Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, Beta Basım Yayım Dağıtım, 1998.

DİNÇER, Ömer, Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, Timaş Basım Ticaret ve Sanayi A.Ş. , 1992.

DİNÇER, S. Erdal, Stratejik Planlama ve Veri Zarflama Analizinde Etkinlik Ölçümü, Der Yayınları, 2011.

DOĞAN, Selen, İşletmelerde Vizyon ve Misyon Bildirisi Geliştirme ve Önemi Üzerine Bir Araştırma, Amme İdare Dergisi, Cilt 35 Sayı 1, 2002.

DOYRANGÖL, N. C., Sermaye Piyasası Aracı Kurumlarında Etkili Bir İç Kontrol Sistemi ve İç Denetim Fonksiyonu, 2001.

DRUCKER, P., 21. Yüzyıl İçin Yönetim Tartışmaları (Çev: İ.Bahçıvangil), Epsilon Yayıncılık, 1999.

EFİL, İsmail, İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon, Alfa Aktüel, 2006.

EKİZ, Cengiz, Ali Somel, Türkiye’de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi, A.Ü. SBF-GETA Tartışma Metinleri, No 81, 2005.

ERDOĞAN, Simay, İç Kontrol Sistemi: Kamu İktisadi Teşebbüsleri için İç Kontrol Modeli Önerisi, Uzmanlık Tezi, 2009.

EREN, Erol, İşletmelerde Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, 2000.

EREN, Erol, Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi, 2004.

EREN, Erol, Yönetim ve Organizasyon, 6. Baskı, Beta Yayım ve Dağıtım, 2003.

ERGUN, Turgay, Kamu Yönetimi-Kuram, Siyasa, Uygulama, TODAİE Yayını, No 322, 2004.

ERKAN, Volkan, Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler, DPT Yayın No: 2759, 2008.

ERKUT, Halil, Stratejik Yönetimin Temelleri-Yönetimin Kanatları, Birinci Basım, Yalın Yayıncılık, 2009.

FRANCISCO, R. Sagasti, National Development Planning in Turbulent Times: New Approaches and Criteria for Institutional Design, World Development, Sayı 4, 1988.

GENÇ, F. Neval, Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 23, 2009.

GONCA, Nejla, Türkiye’de Planlama Mekanizmasının İşleyişi Üzerine, Türk İdare Dergisi, 1988.

GÖZLÜ, Sıtkı, Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlarda Toplam Kalite, Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri, Cilt 2, TODAİE Yayınları, 1995.

GRANT, R.M., Contemporary strategy analysis: concepts, techniques, applications. Oxford: Blackwell Publishers, 1991.

GÜÇLÜ, Nezahat, Stratejik Yönetim, G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi Cilt 23, Sayı 2, 2003.

HALİS, M., Kamuda Performans Yönetimi, 2003.

HATİBOĞLU, Z., İşletmelerde Stratejik Yönetim, İrfan Yayıncılık, 1986.

İLERİ, Hüseyin, Verimlilik, Verimlilik ile İlgili Kavramlar ve İşletmeler Açısından Verimliliğin Önemi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi, Sayı 2, 1999.

JOYCE, Paul, Strategic Management for the Public Services, Open University Press, McGraw- Hill Education, 1999.

KalDer, Eğitimde TKY Uzmanlık Grubu, Eğitim Kurumları İçin Toplam Kalite Yönetimi ve Özdeğerlendirme, KalDer Yayınları No: 32, 2002.

Kalkınma Bakanlığı, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (3. Sürüm), 2018.

Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı, 2013.

Kalkınma Bakanlığı, Öncelikli Dönüşüm Programları Eylem Planlarının Uygulama, İzleme ve Değerlendirmesine Dair Usul ve Esaslar, 2015.

Kalkınma Bakanlığı, Öncelikli Dönüşüm Programları, 2015.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

KARACAN, Erhan, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulamaları, Uzmanlık Tezi, 2010.

KARAGÖZ, Hüseyin, Stratejik Planlamanın Örgütsel Performans Üzerine Etkisi: Bir Uygulama, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2016.

KARAKAŞ, Bülent, Rengin Ak, Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi Önemli midir?, Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi Bildirileri, TODAİE Yayınları No: 319, 2003.

KARAMAN, Rıfat, İşletmelerde Performans Ölçümünün Önemi ve Modern Bir Performans Ölçme Aracı Olarak Balanced Scorecard, Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Sayı 16.

KILIÇ, M., V. Erkan, Stratejik Planlama ve Dengeli Performans Yöntemi Yaklaşımı Bir Arada Olabilir Mi?, Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi, 2006.

KORKMAZ, O., Örgütsel Performansın Kurumsal Performans Karnesi Yönetimi ile Ölçülmesi: Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Hastanesi Üzerine Yürütülen Bir Araştırma, Doktora Tezi, 2011.

KPMG, Achieving Measurable Performance Improvement in a Changing World: The Search for New Insights. Assurance and Advisory Services Center

KÜÇÜKSÜLEYMANOĞLU, Rüyam, Stratejik Planlama Süreci, Kastamonu Eğitim Dergisi, Cilt 16, Sayı 2, 2008.

LIPTON, Mark, Vizyonun Somutlaştırılması, Executive Excellence, Sayı 7, 1997.

MADENDERE, M. A., Kurumsal Risk Yönetiminde İç Denetimin Rolü, TİDE Çeviri/Derleme, 2005.

Maliye Bakanlığı, Orta Vadeli Mali Plan (2018 - 2020), 2017.

Maliye Bakanlığı, Performans Programı Hazırlama Rehberi, 2009.

Maliye Bakanlığı-BUMKO, Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, Maliye Bakanlığı- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, 2004.

MARANGOZ, Ahmet, Bülent Balkan, Recep Öztürk, Serdar Satoğlu, Bankalarda İç Denetim ve Stratejik Planlama, Marmara Üniversitesi, 2006.

MEB, Eğitimde Stratejik Planlama, Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, 2007.

MIHÇIOĞLU, C., Kamu Yönetimi, Ankara: A.Ü.S.B.F. Yayını.

MİSTEPE, M. Ufuk, Orman Ürünleri Sanayinde ORÜS A.Ş.'nin Performans Göstergeleri, Verimlilik Dergisi, MPM Yayınları, Yıl:10 Sayı 109,1998.

MUCUK, İsmet, Modern İşletmecilik, 14. Baskı, Türkmen Kitabevi, 2003.

MUHAMMED, F., Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşım (çev. Oyal, E.), Amme İdaresi Dergisi, Cilt 5, Sayı 3. 1972.

MURAT, Güven, Muhlis Bağdigen, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama ve Yönetim, Gazi Kitabevi, 2008.

MUTLUER, M. Kamil, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik, Bütçe Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011.

NARİNOĞLU, Ahmet, Yerel İdarelerde Stratejik Planlama Modeli, Yüksek Lisans Tezi, Çağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006.

NOHUTÇU ve diğerleri, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayınları, 2003.

ODTÜ, Öz Değerlendirme Süreci-Stratejik Planlama Süreci, 2002.

ÖLÇEN, O., Örgütlerde Performans Ölçümü ve Uluslararası Faaliyet Gösteren Bir İşletmenin Balanced Scorecard ile Performans Ölçüm Süreci, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, 2012.

ÖVGÜN, Barış, Devlet ve Planlama, Siyasal Kitabevi, 2010.

ÖZCAN, K., M. Barca, Sanayiden Bilgiye Toplum, Ekonomi ve İşletmeler, Siyasal Kitapevi, 2008.

ÖZDEVECİOĞLU, M., D.M. Biçkes, Örgütsel Öğrenme ve İnovasyon İlişkisi: Büyük Ölçekli İşletmelerde Bir Araştırma, Erciyes Üniversitesi Dergisi, Sayı:39, 2009.

ÖZER, M. Akif, İşletmelerde Stratejinin Önemi Üzerine Değerlendirmeler, International Journal of Economic and Administrative Studies, Sayı 14, 2015.

ÖZEREN, Baran, İç Denetim, Standartları ve Mesleğin Yeni Açılımları, İnceleme, 2000.

- ÖZGÜR, Hüseyin, Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim, Çağdaş Kamu Yönetimi, Editörler: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, 2004.
- ÖZKAYA, Sema, Performans Yönetimi Ve Kamu Sektöründe Performans Yönetimi, Beyken Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.
- ÖZTAN, Bilge, Tüzel Kişiler, 2.Baskı, 1998.
- ÖZTOP, S., Stratejik Planlamanın Belediyelere Uygulanması, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal, Kamu Sektöründe Performans Ölçümü ve Karşılaşılan Sorunlar, Amme İdare Dergisi, Cilt 39, Sayı 1.
- PAMUK, G., H. Erkut, ve F. Ülegin, Stratejik Yönetim Ve Senaryo Tekniği, İrfan Yayıncılık, 1997.
- PORTER, M.E., Competitive advantage of nations, New York: Free Press, 1988.
- Practical Guide and Workbook, Second Edition, Compass Point Nonprofit Services, 2005.
- SAYĞILI, Duygu D., Merkezi Kamu İdarelerinde Stratejik Planların Uygulama Etkinliğinin Artırılması, Uzmanlık Tezi, 2014.
- Sayıştay Başkanlığı, Performans Denetimi Rehberi, 2014.
- ŞİMŞEK, Muhittin, Mustafa Nursoy, Toplam Kalite Yönetiminde Performans Ölçme (Örnek Uygulamalar), Hayat Yayınları, 2002.
- TAMER, M., Belediyelerde Stratejik Planlama Süreci, Ümit Ofset Matbaacılık, 2006.
- TAŞKIRAN, Necati, İşletme Stratejileri ve Politikaları, 2. Baskı, D.E.Ü. Yayını, 1999.
- TURAN, H., Belediyelerde Stratejik Planlama. Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, 2011.
- TUTAR, Hasan, Kriz ve Stres Yönetimi, Seçkin Yay., 2004.
- Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık, 65. Hükümet Programı, 2016.
- Türkiye İç Denetim Enstitüsü, The IIA Research Foundation, Uluslararası İç Denetim Standartları Mesleki Uygulama Çerçevesi, İç Denetim Enstitüsü, 2004.
- Uludağ Üniversitesi, Üniversitede Stratejik Planlama Rehberi, Uludağ Üniversitesi Rektörlüğü Gelişim Planlama Kurulu Yayını, 2002.

USTA, Aydın, Kamu Kurumlarında Stratejik Planlama: Önemi, Bileşenleri, Evreleri ve Uygulanabilirliği, Assam Uluslararası Hakemli Dergi, Sayı 2, 2014.

ÜZÜN, C., Stratejik Yönetim ve Halkla İlişkiler, Eylül Yayınları, 2000.

YAPAR, İ., KOBİ'lerde İnovasyon ve İnovasyonun Önemi: Kayseri İli Örneği, Yüksek Lisans Tezi, 2005.

YILDIRIM, M. Fatih, Mahalli İdarelerde Yönetişim ve Belediye Stratejik Planlarının İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Uzmanlık Tezi, 2010.

YILDIZ, Gültekin, Kamu Yönetiminde Müşteri Tatmininin Ölçümü, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu, TODAİE Yayını, 1995.

YÜKÇÜ, S., G. Atağan, Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Sayı 4, 2009.

ZERENLER, Muammer, Kriz Dönemlerinde İşletmelerde Üretim Süreci Esnekliğinin Şirketlerin Performans ve Yaşam Sürelerine Etkileri, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2003.

İNTERNET KAYNAKLARI

gazi.edu.tr/posts/download?id=184575, Erişim tarihi: 17.04.18.

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:21VNjYJ2KFAJ:www.oktaykoc.com/files.php%3Ffile%3DII_585731034.ppt+%&cd=8&hl=tr&ct=clnk&gl=tr, Erişim tarihi: 08.05.18.

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:21VNjYJ2KFAJ:www.oktaykoc.com/files.php%3Ffile%3DII_585731034.ppt+%&cd=8&hl=tr&ct=clnk&gl=tr, Erişim tarihi: 08.05.18.

<http://www.bumko.gov.tr/TR,42/orta-vadeli-program.html>, Erişim tarihi: 02.04.18.

<http://www.bumko.gov.tr/TR,42/orta-vadeli-program.html>, Erişim tarihi: 02.04.18.

<http://www.bumko.gov.tr/TR,43/orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri.html>, Erişim tarihi: 05.04.18.

<http://www.bumko.gov.tr/TR,43/orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri.html>, Erişim tarihi: 05.04.18.

http://www.ekodialog.com/kamu_yonetimi/kamu_yonetimi_nedir.html, Erişim tarihi: 03.05.18.

<http://www.idare.gen.tr/agar-kamukurumlari.htm>, Erişim tarihi: 04.05.18.

<http://www.inomer.org/Inovasyon/Kamuda-Inovasyon>, Erişim tarihi: 09.05.18.

<http://www.kpmg.com>, 2001, Erişim tarihi: 11.05.18.

http://www3.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowDoc/WLP+Repository/per/dosyalar/15112016_1, Erişim tarihi: 18.03.18.

<https://www.dersimiz.com/terimler-sozlugu/ara.php?q=h%C3%BCk%C3%BCmet+program%C4%B1>, Erişim tarihi: 02.02.18.

<https://www.dersimiz.com/terimler-sozlugu/Kalkinma-Plani-Nedir-41790.html>, Erişim tarihi: 02.02.18.

https://www.tide.org.tr/file/documents/pdf/IIA_Ic_Denetimin_Paydaslar_Icin_Deger_i_Detay.pdf, Erişim tarihi: 27.04.18.

https://www.tide.org.tr/file/documents/pdf/IIA_Ic_Denetimin_Paydaslar_Icin_Deger_i_Detay.pdf, Erişim tarihi: 27.04.18.

www.kalder.org.tr/preview_content.asp?contID=716&tempID=1®ID=2, Erişim tarihi: 10.05.18.