

T. C.
YÜZÜNCÜ YIL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI



**KAMU KURUMLARINDA STRATEJİK PLAN ÜZERİNE
KARŞILAŞTIRMALI BİR İNCELEME**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mehmet Akif ERÇELİK

VAN – 2014

T. C.
YÜZÜNCÜ YIL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI



**KAMU KURUMLARINDA STRATEJİK PLAN ÜZERİNE
KARŞILAŞTIRMALI BİR İNCELEME**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan

Mehmet Akif ERÇELİK

Danışman

Prof. Dr. Bülent KARAKAŞ

VAN – 2014

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE,

Bu çalışma, jürimiz tarafından **İŞLETME ANABİLİM DALI, İŞLETME BİLİM DALI**'nda YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

İmza

Başkan : (Danışman) : Prof. Dr. Bülent KARAKAŞ.....

Üye: Doç.Dr.Mehmet AYGÜN

Üye : Doç.Dr.Ferit İZCİ.....

ONAY: Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

.... / 06 / 2014

Prof.Dr.Zeki TAŞTAN

Enstitü Müdürü

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	VII
KISALTMALAR	IX
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

STRATEJİK PLANLAMA KAVRAMI, KAPSAMI VE STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ	5
1.1. STRATEJİ KAVRAMI	5
1.1.1. <i>Stratejinin Tanımı</i>	5
1.1.2. <i>Stratejinin Benzer Kavramlarla İlişkisi</i>	8
1.1.2.1. Strateji ve Taktik.....	9
1.1.2.2. Strateji ve Politika.....	9
1.1.2.3. Strateji ve Yöntem	10
1.1.2.4. Strateji ve Program.....	11
1.1.2.5. Strateji ve Plan	11
1.2. STRATEJİK PLANLAMA	12
1.2.1. <i>Stratejik Planlamanın Tanımı</i>	12
1.2.2. <i>Stratejik Planlamayı Diğer Planlama Türlerinden Farklı Kılan Özellikler</i>	14
1.2.3. <i>Stratejik Planlamanın Amacı</i>	18
1.2.4. <i>Stratejik Planlamanın Yararları</i>	18
1.2.5. <i>Stratejik Planlamanın Sakıncaları</i>	20
1.3. STRATEJİK YÖNETİM	22
1.3.1. <i>Stratejik Yönetimin Tanımı</i>	22
1.3.2. <i>Stratejik Yönetim Kavramının Tarihsel Gelişimi</i>	23
1.3.3. <i>Stratejik Yönetimin Amaçları</i>	25
1.3.4. <i>Stratejik Yönetimin Özellikleri</i>	27
1.3.5. <i>Stratejik Yönetim Süreci</i>	29
1.3.5.1. Stratejilerin Geliştirilmesi ve Stratejik Planlama Aşaması	29
1.3.5.2. Stratejilerin Uygulanması	30
1.3.5.3. Uygulanan Stratejilerin Gözden Geçirilmesi ve Denetimi.....	30
1.3.6. <i>Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama İlişkisi</i>	31
1.4. STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ	32
1.4.1. <i>Durum Analizi</i>	34
1.4.1.1. Dış Çevre Analizi	35
1.4.1.2. İç Çevre Analizi	39
1.4.1.3. Paydaş Analizi	42
1.4.1.4. FÜTZ (SWOT) Analizi.....	42
1.4.1.5. Varsayımlar	44
1.4.2. <i>Stratejik Tasarım</i>	44
1.4.2.1. Misyon Bildirimi	45
1.4.2.2. Vizyon Bildirimi.....	49
1.4.2.3. İlkeler Bildirimi	52
1.4.3. <i>Stratejik Amaç ve Hedeflerin Belirlenmesi</i>	54
1.4.3.1. Stratejik Amaçların Belirlenmesi	54
1.4.3.2. Stratejik Hedeflerin Belirlenmesi.....	56
1.4.4. <i>Performans Göstergeleri</i>	57

1.4.5. İzleme ve Değerlendirme	58
--------------------------------------	----

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU KURUMLARINDA STRATEJİK PLAN 61

2.1. KAMU SEKTÖRÜNÜN TANIMI VE ÖZEL SEKTÖRDEN FARKLILIKLARI	61
2.2. KAMU SEKTÖRÜ AÇISINDAN STRATEJİK PLANLAMANIN ÖNEMİ VE KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK PLANLAMA İHTİYACI	65
2.3. KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK PLANLAMANIN FAYDALARI.....	67
2.4. KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK PLANLAMANIN YASAL DAYANAKLARI	69
2.4.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.....	69
2.4.2. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.....	71
2.5. KAMU KURULUŞLARI İÇİN STRATEJİK PLANLAMA KILAVUZU.....	71
2.6. KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK PLANLAMA UYGULAMALARI VE HAZIRLAMA SÜRECİ	73
2.6.1. Çalışmaların Başlatılması.....	74
2.6.2. Stratejik Planlama Anlayışının Sahiplenilmesi	74
2.6.3. Hazırlık Çalışmaları	75
2.6.3.1. Stratejik Planlama Sürecinin Yönetilmesi	75
2.6.3.2. İhtiyaçların Tespiti	76
2.6.3.3. Zaman Planlaması	78
2.6.4. Hazırlık Programı Oluşturulması.....	78
2.6.5. Kurumsal Yönün ve Uygulama Stratejisinin Belirlenmesi	79
2.6.6. Stratejik Planın Değerlendirilmesi.....	84
2.6.7. Stratejik Planlara Son Şeklinin Verilmesi Ve Sunulması	85
2.6.8. Stratejik Planın Güncelleştirilmesi ve Yenilenmesi.....	85
2.6.9. Stratejik Planın Uygulanması.....	86
2.6.9.1. Performans Esaslı Bütçeleme	87
2.6.9.2. Performans Programının Hazırlanması.....	88
2.6.10. Stratejik Planın İzlenmesi Ve Değerlendirilmesi.....	89
2.6.10.1. Faaliyet Raporları	90
2.6.10.2. Performans Bilgi Sistemi ve Performans Değerlendirmesi	91
2.7. KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK PLANLAMAYI ZORLAŞTIRAN ETKENLER VE UYGULANMASINDA KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER.....	91

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU KURUMLARINDA HAZIRLANAN STRATEJİK PLANLAR ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMALI BİR İNCELEME 98

3.1. ARAŞTIRMANIN AMACI, KAPSAMI, YÖNTEMİ VE KISITLARI.....	99
3.1.1. Araştırmanın Amacı	99
3.1.2. Araştırmanın Evreni ve Örneklem	99
3.1.3. Araştırmanın Veri Toplama Süreci ve Yöntemi	101
3.1.4. Araştırmanın Kısıtları	101
3.2. İNCELENEN STRATEJİK PLANLARLA İLGİLİ GENEL BİLGİLER	102
3.3. MEVCUT DURUM ANALİZİ	106
3.4. PAYDAŞ ANALİZİ	110
3.5. FÜTZ (SWOT) ANALİZİ	116
3.6. MİSYON, VİZYON VE İLKELER	126
3.6.1. Misyon	127

3.6.2. Vizyon	128
3.6.3. İlkeler (Temel Değerler)	130
3.7. STRATEJİK AMAÇLAR VE HEDEFLER	131
3.8. İNCELENEN STRATEJİK PLANLARIN UYGULANMASI, İZLENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ	134
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	138
KAYNAKLAR	146
ÖZET.....	150
ABSTRACT	151

ÖNSÖZ

Bu çalışmada, özel sektörde başarı ile uygulanan bir yönetim tekniği olan stratejik planlamanın, kamu kurumlarında uygulanmasının bir ihtiyaç olduğu ve kendilerine özgü yapıları içinde uygulanabileceği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede Türkiye’de Kamu Kurumları genel olarak anlatılmış, kamu kurumlarında stratejik plan kavramı, amacı, yasal dayanakları, stratejik planlama süreci detaylı olarak incelenmiş ve stratejik planlama gerçeğinin kamu kurumlarındaki reel olabilirliği ve uygulanabilirliği araştırılmıştır.

Kamu Kurumlarında Stratejik Plan ile kurumun geleceğini öngörerek geleceğin belirsizliğinden kurtulmasını, kurumun çevresini analiz ederek ortaya çıkması muhtemel tehditlerin ve zayıf yönlerin zamanında aşılmasını, güçlü yönler ile ortaya çıkabilecek fırsatlardan en iyi şekilde yararlanmasını ve hizmet önceliklerinin belirlenerek kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını sağlamayı amaçlamaktadır.

Günümüz dünyasının kamu örgütlerinde temel amaç, topluma en iyi hizmeti en verimli ve etkin şekilde sunacak strateji ve yöntemlerinin geliştirilmesi, böylece hedef ve amaçlara ulaşılmasıdır. Bu da ancak çok hızlı değişen dünyada bu değişimlere karşı kamu örgütlerinin ayak uydurabilmesi için uzun dönemli vizyona sahip olmaları ve bu uzun dönemli perspektif ile gerekli stratejilerin belirlenerek uygulamaya konmasıyla mümkündür. Stratejisi olmayan bir kurum, önünü göremeyen ve yönü olmayan kurumdur. Günlük rutin çalışmalar, uygun ve ahenkli bir hedef oluşturamaz. Kamu kurumlarında stratejik plan konusu, Kamu kurumlarında stratejik plan anlayışının gelişip gelişmediğinin araştırılması gerektiği düşüncesiyle incelemeye değer bulunmuştur.

Bu çalışmam süresince, değerli katkılarını esirgemeyen Danışman Hocam Prof. Dr. Bülent KARAKAŞ’ a, Yüksek lisans eğitimim boyunca her zaman

desteklerini hissettiğim sevgili arkadaşlarım Erhan EKİNGEN, Yılmaz ÇEKMEN ve Feyza BÜYÜKDERE' ye teşekkürlerimi sunarım. En çok da çalışmam sırasında zamanından fedakârlık eden, her türlü manevi desteğini benden esirgemeyen, tüm yaşamım boyunca yanımda olan sevgili eşim Gülcan ERÇELİK' e gösterdiği sabırdan dolayı teşekkür ederim.

Mehmet Akif ERÇELİK

VAN-2014

KISALTMALAR

AB	:Avrupa Birliği
ABD	:Amerika Birleşik Devletleri
AEP	:Acil Eylem Planı
a.g.e	:Adı Geçen Eser
a.g.m	:Adı Geçen Makale
Ar-Ge	:Araştırma-Geliştirme
C.	:Cilt
ÇSGB	:Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DPB	:Devlet Personel Başkanlığı
DPT	:Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	:Editör
FÜTZ	:Fırsat, Üstünlük, Zayıflık ve Tehdit Analizi
GZFT	:Güçlü Yönler-Zayıf Yönler/Fırsatlar-Tehditler Analizi
HBS	:Harward Business School
Hızl.	:Hazırlayan
İŞKUR	:Türkiye İş Kurumu
KHK	:Kanun Hükmünde Kararname
KMYKK	:Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
MB	:Maliye Bakanlığı
M.Ö	:Milattan Önce
PFPSAL-1 Anlaşması	:1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi
RG.	:Resmi Gazete

s.	:Sayfa
SBE	:Sosyal Bilimler Enstitüsü
SGK	:Sosyal Güvenlik Kurumu
SP	:Stratejik Plan
S.P.S.S	: Statistical Package for the Social Sciences
ss.	:Sayfa Sayısı
Sy.	:Sayı
STK	:Sivil Toplum Kuruluşu
SWOT	:Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
TL	:Türk Lirası
TODAİE	:Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
vb.	:Ve Benzeri
Y.	:Yıl
yy	:Yüz Yıl
YEK	:Yerel Kalkınma

GİRİŞ

Günümüzde üzerinde en çok durulan kavramlardan biri değişimdir. Değişim, gerek ülkemizde gerekse dünyada teknolojik, ekonomik, toplumsal ve siyasal alanlar başta olmak üzere birçok alanda yaşanmaktadır. Her alanda büyük bir hızla yaşanan bu değişim gelecekle alakalıdır ve gelecekte beklenmedik olayların ortaya çıkması muhtemeldir. Bu belirsizlik ortamında kurumların varlıklarını sürdürebilmeleri için etkin yönetilmeleri ön plana çıkmış ve yeniden yapılanmaları zorunlu bir hal almıştır. Dolayısıyla kurumların değişime karşı direnç göstermek yerine, değişimi yakalamaya, değişime uyum sağlamaya ve değişimi iyi bir şekilde yorumlayarak değişimden en iyi şekilde yararlanmaya çalışmaları gerekmektedir. Esasen kamu yönetimlerini değiştirmeye zorlayan faktörleri üç ana eksende toplamak mümkündür. Bunlardan birincisi, artan kamu harcamalarının bütçe üzerine getirdiği mali yük; ikincisi, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı ve yoğun değişim; üçüncüsü de, artan toplumsal talepler karşısında kamu sektörünün performansının yetersiz kalmasıdır.

Türkiye’de kamu kurumları hantal, bürokratik, merkeziyetçi, aşırı kırtasiyecî, gayrişahsî ve bilimselliğe kapalı klasik yapıları nedeniyle yaşanan bu değişim karşısında yetersiz kalmış ve kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları zorunlu hale gelmiştir. Dolayısıyla Dünya’da yaşanan bu gelişmeler Türk Kamu Yönetiminde de etkisini göstermiş, yeni kamu yönetimi olarak adlandırılan, özel sektör kuruluşlarında uygulanan ve başarılı olan yönetim teknikleri kamu yönetiminin kendilerine özgü yapıları içinde uygulanmaya çalışılmıştır.

Yaşanan değişim kurumların geleneksel yapılarını tamamen ortadan kaldırmamış, kurumların örgüt yapılarında, kamu hizmeti anlayışında ve zihniyet yapılarında yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda paradigma değişimi şeklinde yaşanmıştır.

Yönetimde yeniden yapılanma ihtiyacı, özel sektör kuruluşlarında uygulanan, toplam kalite yönetimi, değişim yönetimi, müşteri odaklı yönetim, yönetişim,

performans yönetimi, stratejik yönetim ve stratejik planlama gibi yönetim tekniklerinin kamu kurumlarında uygulanmasını gündeme getirmiştir.

Yaşanan bu değişim kurumların çevre şartlarının da değişmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla kurumların değişimleri öngörmeleri, yakından takip etmeleri ve kendi menfaatleri doğrultusunda değişimi yönlendirmeye çalışmaları gerekmektedir.

Nitekim hızla yaşanan değişimin ortaya çıkardığı belirsiz ortamda kurumların varlıklarını devam ettirebilmek için olası değişimleri öngörmeleri ve değişime uygun stratejiler geliştirmeleri gerekmektedir. Böylece kurumların planlama yapma zorunlulukları ve dolayısıyla planlama kavramının önemi ortaya çıkmıştır. Ayrıca kurumlar, gelecek yönelimli kararlarında değişim parametrelerini (sosyal, siyasal, hukuki) dikkate almak zorundadır. Bu ise, geleceği bugünde yaşamak şeklinde ifade edilen stratejik plan ile gerçekleştirilebilir.

Stratejik planlama kurumların mevcut durumlarını, gelecekte ortaya çıkması muhtemel değişimleri öngörmelerini, değişimi takip ederek geleceğe yönelik tahminlerde bulunmalarını ve bu doğrultuda vizyon, misyon ile hedef ve stratejilerini belirledikleri bir süreçtir. Kurumlar stratejik plan ile;

- Neredeyiz?
- Nereye gitmek istiyoruz?
- Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
- Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?

Sorularına cevap aramaktadır.

Türkiye’de yaşanan bu değişime paralel olarak kamunun daha etkin ve verimli çalışmasını sağlamak amacıyla bir reform sürecine girilmiş, kamu yönetimi alanında birtakım yasal düzenlemeler yapılmaya başlanmış ve 5018 sayılı Kamu

Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile stratejik planın Türk Kamu Yönetiminde uygulanması zorunlu hale getirilmiştir.

Bu çalışmada 1980'lerden itibaren özel sektör kuruluşlarında, 1990'lardan itibaren de kamu yönetiminde uygulanmaya başlayan stratejik plan uygulaması incelenmiştir. Ülkemizde de son yıllarda yapılan yasal düzenlemelerle kamu kurumlarının stratejik planlarını hazırlayarak bütçeleriyle ilişkilendirmeleri zorunlu hale getirilmiştir. Kamu kurumlarında stratejik planlama, kaynakların stratejik amaçlara uygun dağılımının sağlanması ve hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi açısından önemlidir. Bu anlamda çalışmada örnek olarak seçilen dört kamu kurumunun hazırlamış oldukları stratejik planlarının bir analizi yapılmış ve araştırmalar değerlendirilerek genel durum ortaya konmaya çalışılmıştır. Kamu kurumları için yeni bir uygulama olması nedeniyle stratejik planın her aşamasında sorunların ve güçlüklerin ortaya çıkması muhtemeldir. Bu anlamda kamu kurum yöneticilerinin ve çalışanların stratejik plana bakışları, stratejik planın gerekliliğine inanmaları ve hazırlanan stratejik planı benimsemeleri önemlidir. Aksi takdirde stratejik plan yasal zorunluluklar nedeniyle hazırlanmış ve kâğıt üzerinde yer alan bir doküman niteliğinde kalacaktır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm giriş, kavramsal çerçeve, bölümdür. Bu bölümde, stratejik planlama konusu kavramsal açıdan ele alınmıştır. Strateji kavramı, stratejik yönetim kavramı ve stratejik plan kavramı, özellikleri, tarihi gelişimi, benzer kavramlarla ilişkisi, stratejik planlamanın yararları ve gerektiği şekilde planlama yapılmazsa stratejik planlamanın sakıncaları konuları üzerinde durulmuştur. Ayrıca bu bölümde stratejik planlama süreci DPT Stratejik Planlama Modeli temelinde detaylı bir şekilde incelenmiştir. DPT; 06.11.2011 Tarih ve 641 Sayılı KHK ile kapatılmış, çalışanları yine aynı KHK ile kurulan Kalkınma Bakanlığı emrine verilmiştir. DPT her ne kadar kapatılmış olsa da 5018 sayılı KMYKK' nun 9. maddesindeki “Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.” İbaresini

değiştirilmediğinden ve bu çalışmada geçen kurumların stratejik planlarını, DPT kapatılmadan önce hazırladıklarından DPT ile ilgili bölümler yeniden gözden geçirilmiş ancak tamamen kaldırılmamıştır.

İkinci bölümde kamu kurumlarında stratejik planlama konusu incelenmiştir. Kamu sektöründe stratejik planlama ihtiyacı, stratejik planın Türk Kamu Yönetimi mevzuatına girmesi, stratejik plandan beklenen yararlar ve stratejik planlamayı zorlaştıran etmenler detaylı bir şekilde incelenmiştir. Çalışmanın ikinci, bölümünde genel olarak Kamu kurumları ve stratejik plan konusunda literatür taraması yapılmış, bu alanda yazılmış olan kitap, makale ve tezler incelenmiş, konuyla ilgili internet kaynaklarından yararlanılmıştır.

Üçüncü bölümde ise çalışmanın asıl konusunu oluşturan stratejik planların analizlerine yer verilmiştir. Örnek olarak seçilen dört kamu kurumunun (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2009-2013, Türkiye İş Kurumu 2011-2015, Sosyal Güvenlik Kurumu 2010-2014 ve Devlet Personel Başkanlığı 2009-2013) değişik dönemler için hazırladığı ve 2013 yılı için geçerli olan stratejik planları temel alınarak inceleme yapılmıştır. Öncelikle bu kurumların stratejik planlarıyla ilgili bir çalışmanın yapılıp yapılmadığını araştırmak için literatür taraması yapılmıştır. Literatürde “Kamu Kurumlarında Stratejik Plan” konusunu ele alan birkaç teze rastlanmış olsa da; bu çalışmada, örnek alınarak, incelenmiş olan kamu kurumlarının stratejik planlarını ele alan herhangi bir çalışmaya rastlanmamıştır. Stratejik planlar yapılan görüşmeler ve literatür çerçevesinde incelenmiştir. Kurumların stratejik plan modeli, mevcut durum analizleri, paydaş analizleri, yapılan analizlerle kurumların güçlü ve zayıf yönleri ile kurumun kontrolü dışındaki koşulların ve eğilimleri incelenerek, kurum için kritik olan fırsat ve tehditleri içeren FÜTZ (SWOT) analizleri, misyon, vizyon ve ilkeleri, bu veriler ışığında belirlenmiş olan stratejik alan ve amaçları karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Dolayısıyla kamu kurumlarında stratejik plan anlayışının gelişip gelişmediği araştırılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

STRATEJİK PLANLAMA KAVRAMI, KAPSAMI VE STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ

1.1. STRATEJİ KAVRAMI

1.1.1. Stratejinin Tanımı

Strateji kavramı ile ilgili farklı tanımlar bulunmaktadır. Strateji, kelime anlamı itibariyle, “sevk etme, yöneltme, gönderme, götürme ve gütmeye” demektir. Kelimenin eski Yunan generallerinden Strategos’un bilgi ve sanatına atfen kullanıldığı sanılmaktadır. Bazı kaynaklarda ise, stratejinin Latince yol, çizgi veya nehir yatağı anlamındaki “stratum” dan geldiği belirtilmektedir.¹ Kelimenin kökeni konusunda itilaf olmasına rağmen, genel bir yaklaşımla, her iki tanımlamanın da benzer anlamlar taşıdığı söylenebilir. Bu da istikamet göstermeyle ilgilidir.²

Strateji kavramı yüzyıllar boyunca askeri bir kavram olarak kullanılmıştır. “Webster’s New, International Dictionary” göre strateji, bir savaşta sonuca gitmek için tarafların askeri gücünü şartlara uygun, elverişli olarak yerleştirmesi bilimi ve sanatıdır. Sun Tzu; Savaş Sanatı (The Art of War) isimli eserinde, strateji kelimesinin IV. yüzyıldan bu yana kullanıldığını ifade etmektedir.³ Bazı önemli alıntıları takip ederek savaş ve strateji üzerine görüşlerini Sun-Tzu’nun kendi sözlerinden izleyelim.

“Bütün harp aldatmaya dayanır. Bu nedenle taarruz gücümüz varsa, bu gücümüz yokmuş gibi görünmeliyiz; kuvvetlerimizi kullandığımız sırada hiçbir hareket yapmıyormuş gibi davranmalıyız; yakında isek uzaktaymışız hissi vermeliyiz; uzakta olduğumuz zamansa, hasmı yakında olduğumuza inandırmalıyız.

1 M.Tanju Akad, *Strateji Üzerine*, İstanbul, 2003, s.13

2 Ömer Dinçer, *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, İstanbul, 2004, s.14

3 Erişim:[http://paradigmam.com/SunTzu_SavasSanati.pdf], 27Mart 2014

Düşmanı kandırmak için onu tuzağa çekin. Karışıklık içindeymişsiniz gibi görünün ve düşmanı ezin”.⁴ Bunlar daha sonra başarılı komutanların temel prensiplerinden biri olan sürpriz ve baskın faktörünün başka kelimelerle ifadesinden ibarettir. Bu prensipler aradan 25 asır geçtikten sonra komünistleri Çin’de zafere götürecektir olan Mao Tse Tung da kullanılmış, zayıfken kuvvetli, kuvvetliken zayıf görünmek; zayıfken stratejik ricatta yıpratma savaşına girmek, güç dengesi avantajlı hale gelince stratejik saldırıya geçmek şeklinde dile getirilmiştir.

Askeri anlamda strateji; bir savaşta orduların girişecekleri hareketlerin ve operasyonların tasarlanması ve yönetilmesi sanatıdır. Strateji; bilfiil harekete geçirmek, savaşmak değil, aksine bir plan yaparak orduyu savaş nizamına sokmaktır. “Üstün sevk ve idare, düşmanın direnişini çarpışmaksızın kırmak demektir. Buna göre komutanlığın en yüksek şekli, düşmanın planlarını bozmaktır. Bundan sonra gelen en iyi davranış düşman kuvvetlerinin birbirleriyle birleşmelerini önlemektir. Daha sonraki öncelik sırasında düşman ordusuna savaş alanında taarruz etmek gelir. Bütün hareket tarzlarının en kötüsü ise, surları bulunan şehirleri kuşatmaktır”.⁵ Bu önemli alıntılardan anlaşılacağı üzere çok eskilerden adı strateji olarak konulmamış olsa da, stratejinin gerekliliği ve kullanılması çok eski yıllara dayanmaktadır.

Strateji, bilimsel bir disiplin olarak gelişmesini hiç şüphesiz askeri alanda taşıdığı öneme borçludur. Savunma ve hücum yönünden askeri amaçları etkin ve verimli bir biçimde gerçekleştirebilme tarih boyunca orduların dolayısıyla ülkelerin stratejik gücünün göstergesi olmuştur.

Strateji iş dünyası sözlüğünde ise 20. yüzyılın ilk yarısına doğru yer almaya başlamıştır. Bu tarihe kadar bazı eserlerde strateji deyimine rastlanmıyorsa da asıl ekonomik anlamıyla ilk defa açık şekilde izahı, iktisatçı ve aynı zamanda matematikçi olan Neumann ve Morgenstern tarafından yapılmıştır. Bu düşünürler stratejiyi kişi ekonomisi açısından ele almakta; kişisel faydasını maksimum kılmaya çalışan iki oyuncunun rasyonel davranışlarını şekli ve sistematik bir şekilde açıklamaktadırlar. O halde burada strateji, mikro ekonomi açısından ele alınıp

4 Akad, *a.g.e*, s.25

5 Akad, *a.g.e*, s.26

faidalarını maksimuma çıkarmak isteyen iki oyuncunun rakiplerinin davranışlarını olasılık hesaplarına dayanarak matematiksel açıdan değerlendirilip bir seri kararlar almaları anlamında kullanılmıştır. Oyun tam belirlilik koşulları altında oynanmaktadır. Yani her oyuncu rakibinin mümkün olan bütün davranışlarının kendi fayda fonksiyonu üzerindeki etkilerini bilerek kendisini ona göre hazırlayabilmektedir.⁶

İşletme alanında strateji, işletmenin çevresiyle arasındaki ilişkilerini düzenleyen ve rakiplerine üstünlük sağlayabilmek amacıyla kaynaklarını harekete geçiren bir anlam taşımaktadır. Modern yönetim biliminde ise strateji, “örgüte yön vermek ve rekabet üstünlüğü sağlamak amacıyla, örgüt ve çevresini sürekli analiz ederek uyum sağlayacak amaçların belirlenmesi, faaliyetlerin planlanması ve gerekli araç ve kaynakların yeniden düzenlenmesi süreci” olarak tanımlanmaktadır.⁷

İşletme yönetiminde strateji, işletmenin çeşitli fonksiyonları arasında meydana gelen karışıklıkları açıklığa kavuşturan ve genel amaçları belirleyen özellikleri düzenleyen, ekonomik bir ortamda işletmenin optimuma ulaşması ile ilgili seçimsel kararlar bütünüdür. Bu seçimler, bir canlı gibi, işletmenin yaşamasını ve gelişmesini garanti altına alacaktır.⁸ Rekabete dayanan ekonomik bir sistem içinde strateji, öncelikle yeniliği, ilerlemeyi ve kurumun ya da devletin devamlı olarak çevreye intibakını ve çevre ile karşılıklı uyum içinde olmasını sağlayan, meydana gelen değişiklikleri kontrol altına alan bir yönetim aracıdır.

Kamu yönetimi açısından strateji, devletin bütün kritik aktivitelerini ve fonksiyonlarını kapsayan ve bunlara birlik, yön ve amaç duygusu sunan, çevre faktörleri tarafından uyarılan değişiklikleri sağlayan veya kolaylaştıran çok boyutlu bir kavram olarak görülebilir.⁹ Stratejiler, kurumların neyi başarmak istediklerini ve nasıl başaracaklarını düşünmelerinde yardımcı olur. Örgütler stratejileri uygulamaya geçirerek ve stratejik hareket ederek –ilgisiz olaylar ve kısa vadeli oyalamalarla

⁶ Sezai Öztö, *Stratejik Planlamanın Belediyelerde Uygulanması*, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), Kocaeli Üni., S.B.E., 2007, s.9

⁷ Dinçer, a.g.e, s.21

⁸ Erol Eren, *İşletmelerde Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, İstanbul, 2000, s.5

⁹ Asım Balcı, *Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabılır?* Amme İdaresi Dergisi, C.39(2) Ankara, s. 29

boğuşmadan- kendileri için gerçekten önemli olan konulara odaklanabilir ve kaynaklarını da bu konulara tahsis edebilirler.

Bütün bu tanımlara bakıldığında, stratejinin tanımı ile ilgili şu genel sonuçlar ortaya çıkar Strateji, örgütün amaç ve hedeflerini belirlemek; Bu amaç ve hedeflere hangi araçlarla, nasıl ulaşılacağını tespit etmek; Örgütün içinde bulunduğu durumu ve çevresini analiz etmek; Örgütte, amaçlara ulaşmak için kimin, hangi araçları, nasıl kullanacağını belirlemektir.

Strateji için yapılan tanımlardan da anlaşılacağı gibi strateji amaçlara ulaşabilmek için alınan tedbirleri ve düzenlemeleri kapsamaktadır. Aynı zamanda strateji somut bir yönetim aracı haline gelmiştir. Tüm örgütlerin varlığını sürdürmek ve etkinliğini artırmak için izleyeceği yol olarak da değerlendirilebilir. İlk olarak askeri alanda “savaşı kazanmak için uygulanacak taktikler ve planlar” anlamında kullanılan strateji, günümüzde örgütlenen rekabet ortamında üstünlük elde edebilmek için izledikleri yol olarak da değerlendirilebilir.¹⁰

1.1.2. Stratejinin Benzer Kavramlarla İlişkisi

Strateji kolayca sayılamayacak kadar çok terimle birlikte kullanılmaktadır. Stratejik önem, stratejik nitelikler, stratejik konsept, stratejik etki, stratejik silah, stratejik üs, stratejik bölge, stratejik taarruz, stratejik çekilme, stratejik yardım, stratejik zaaf, stratejik istihbarat ve daha yüzlercesi sayılabilir. Burada strateji bir niteleme sıfatı olmaktadır ve anlamı da tanımlanan şeyin diğerine göre daha önemli olduğunu kastetmek için kullanıldığı söylenebilir. Stratejinin geniş bir tanımından sonra, onunla bazen anlam karışıklığı yapan birtakım kavramlardan ayrıldığı yönler ile benzer taraflarını belirtmenin, dil birliği sağlanması açısından yararlı olacağı düşünülmektedir. Bu kavramlarla strateji arasındaki benzer ve farklı yönlerin belirtilmesinde fayda olacağı düşünülmektedir.

10 Nezahat Güçlü, *Stratejik Yönetim*, G.Ü Eğitim Fakültesi Dergisi, 2003, C.3, S.2

1.1.2.1. Strateji ve Taktik

Strateji ve taktik kelimelerinin savaş kökenli olduğu bilinmektedir. Von Clausewitz'e göre taktik; çarpışmada kuvvetleri kullanma sanatı, strateji ise savaşı kazanmak için çarpışmaları kazanma sanatıdır.¹¹ Taktik, işletmenin kaynaklarını en etkili bir şekilde kullanabilmek için, değişen duruma uygun olarak alınan kısa dönemli kararlardır.¹² Taktikler, stratejinin uygulanması sürecinde karşılaşılan rekabete ve değişen şartlara uygun olarak yapılan dinamik ve daha kısa dönemleri kapsayan, genellikle nihai sonuca odaklı olmayan, fakat rakip davranışlarını dikkate alan faaliyet ve kararlardır. Buradan anlaşıldığı üzere taktik, belirlenmiş kararların fonksiyonlar itibariyle nasıl uygulandığı ile ilgilidir. Kaynakların en etkili ve verimli şekilde kullanımını ifade eden taktik uygulamaları kısa dönemli planlar arasında yer almaktadır. Örgütte var olan kaynakların harekete geçirilmesi şeklinde de yorumlayabileceğimiz taktik, stratejik kararların ayrıntılarını içerir. Strateji ise daha genel anlamda geleceği yönlendirebilmek için bugün alınan kararların iyileştirilmesi ile ilgilidir. Stratejilerin belirlenmesinde ve uygulanmasında belirsizlikler fazladır. Taktikte ise zaman ufku kısa olup riskler daha kolay değerlendirilebilir.

1.1.2.2. Strateji ve Politika

Politika: yol gösterme ve belirlenmiş amaçlara ulaşmak için izlenen yol veya genel plandır. Bu bakımdan uygulamalarla ilgili ilkeler dizisini ve kurallar toplamını meydana getirir. İlke ve kurallar ise yoruma imkân tanımadıkları için oldukça katı ve verilmiş durumlara uygulanabilecek pratik çarelerdir. Bu açıdan politika taktiğe daha yakındır. Strateji, ilerde meydana gelebilecek bütün durumların önceden tahmin edilemediği kısmi belirsizlik koşullarında alınan karar türüdür. Hâlbuki politika yeter ölçüde tanımlanmış ve gerekli bilgilerle donatılmış belirlilik ortamında alınan ve devamlı kararlardan oluşmaktadır. Politika, bir kere belirlendikten sonra sık değişmez örneğin fazla mesai veya hastalık hallerinde personele uygulanan ücret politikası aşağıdan yukarıya herkese aynen uygulanır ve her ayrı olay için özel bir

11 Y. Yıldız, Türkiye'de Stratejik Yönetim Anlayışına Yönelik Bir Araştırma, DEÜ YL.Tezi, 1995 s.8

12 Dinçer, a.g.e, s.25

kararı gerekli kılmaz. Hâlbuki strateji devamlı değişken olması nedeniyle kontrol altında bulundurulması gereken, ne yönde değişeceği kesin olarak bilinmeyen bir ortamda alınmaktadır. Dolayısıyla strateji özel olarak işletme ile çevresi arasındaki ilişki ile ilgilidir. Her olay için genellikle özel bir görüşme ve kararı gerekli kılar.

Strateji bir işletmenin amaçlarının ve politik yönelmelerinin toplamını oluşturur. Politika ise saptanmış amaçlara ulaşma yolları olarak belirlenir. Şu halde strateji politikayı da içeren daha genel bir kavram olmaktadır. Politika ve stratejinin en benzer özelliklerinden biri her ikisinin de uzun süre için saptanmış olmalarıdır. Fakat politikadaki esneklik stratejiye nazaran daha azdır, çünkü stratejiyi belirten değişken çevre, onun içerdiği temel kararların da değiştirilmesine neden teşkil eder. Politika ve strateji amaca bağlılıkları yönünden birbirlerine çok benzerler, ancak, strateji amaçla daha yakından ilgilidir. Stratejik faaliyet eldeki bütün güçlerin amaca yöneltilmesi şeklindedir. Hâlbuki politikada bu bağlılık daha gevşektir.¹³

1.1.2.3. Strateji ve Yöntem

Yöntem kullanılış özelliği açısından politikaya benzer, politika ve strateji geniş bir alan ya da temel bir sorunu ele almasına karşılık, yöntem normal olarak politikanın veya stratejinin uygulanış şekli ile ilgilidir. Bu bakımdan strateji ve politika kapsam bakımından daha geniştir. Yöntem ile programın benzer yönleri; uygulamaya daha yakın olmaları ve bir işlemi ilgilendirmeleridir.¹⁴

Yapılan her iş ve işlem için kullanılan bir yöntem mevcuttur. Bu açıdan bakılırsa, stratejik planlama yaparken birtakım yöntemlerden yararlanılır. Politik uygulamalar da birtakım yöntemlerin birleşmesinden oluşmaktadırlar. Genel fikir olarak, belirli amaçlar için yapılan her faaliyet alanında çeşitli derecelerde yöntemler uygulanabilir. Önemli hususlardan biri de, yöntemin özellikle stratejiye nazaran standartlaştırılma özelliğinin olmasıdır. Hatta uygulamalarda kullanılmak üzere standart yöntemler meydana getirilmiştir. Bu duruma göre, yöntemler çeşitli

13 Erol Eren, *Stratejinin Tanımı ve Benzer Kavramlarla İlişkisi*, Erişim: [www.merih.net], Erişim tarihi, 12 Mayıs 2012

14 Erişim:[www.ozyazilim.com/ozgur/marmara/stratejik/ozkivanc.htm], Erişim tarihi: 12 Mart 2012

problemlerin çözümünde kullanılan usullerden ibarettir. Bu açıdan bakılırsa, stratejik planlama da bir problem çözme usulüdür.

1.1.2.4. Strateji ve Program

Program, süreleri belirlemek, ayrıntılı faaliyetlerin uygulanacakları yer ve zamanları ve bunların kimler tarafından nasıl yapılacağını saptamaktır. Program tam belirlilik hallerini ve çok kısmi riskleri içermektedir. Bir olayın en ince ayrıntılarını yer, zaman, şahıs ve usul göstererek belirlemektedir.¹⁵ Kısa bir zaman zarfı ile ilgilidir. Halbuki strateji işletmede meydana gelecek bütün olay ve hareketlerin uzun süre içinde öngörülmesini ve bunların işletmenin amaçları yönünden değerlendirilmesi ve seçilmesini gerektirir. Programlar daha alt kademelerle ve uygulamalarla ilgilidir. Programların başka bir özelliği bir defa kullanılan planlardan oluşmasıdır. Bu yönü ile de politikalardan ve stratejiden ayrılırlar. Programların esneklik özelliği çok azdır; bu yüzden de katı niteliktedirler.

1.1.2.5. Strateji ve Plan

Plan, kuruluşun politikalarına göre oluşturulan ve bütününe ilgilendiren, çeşitli genel hedefleri, ilkeleri içeren ve ana strateji çerçevesinde bunlara ulaşma yollarını, sürelerini ve kaynaklarını kapsayacak şekilde düzenlenen belge(ler)dir. Kısaca, amaçlara ulaşmak için araçlar ve yolların kararlaştırılması ve kabaca neyin nasıl yapılacağını saptanmasıdır.¹⁶

Strateji ve plan farklı şeylerdir. Plan daha ziyade, yazılmış bir öngörü; strateji ise, bazı hallerde sadece yöneticilerin kafasında olabilen bir kavramdır. Strateji akıl içerir yani bazı kısımları zihni kayıt altındadır. Fakat plan, planlanan stratejinin uygulanmasıdır. Bu anlamda stratejik planlama örgütlerin çevreyle olan ilişkisiyle ilgilidir. Daha önceki açıklamalardan ve yapılan tanımlardan da anlaşılacağı üzere,

¹⁵ Eren, a.g.e, s.25

¹⁶ Burak Çatalyürek, *Stratejik Yönetim ve Planlama*, Erişim :
[www.ytukvk.org.tr/arsiv/stratejikburak.htm], Erişim tarihi: 12Mayıs 2012

strateji uzun süreli seçimler ve amaçlarla ilgilidir. Plan ise amaçlara ulaşmak için araçlar ve yolların kararlaştırılması ve kabaca neyin nasıl yapılacağını tespit edilmesidir. Plan ayrıca rakamlandırılmamış amaçların tespiti ve ilişkili eylemlerden sağlanacak faydanın maksimizasyonu ile ilgilidir.¹⁷ Doğal kaynaklar, finansal kaynaklar ile ilgili sınırlamalar başta olmak üzere pazar koşulları ve ürün teknolojisi ile ilgili diğer dış değişkenler bu optimizasyon süreci içine dahil olmaktadır. Planda belirlenmiş hedeflere ulaşma hiçbir zaman kesin değildir. Stratejide olduğu gibi bir risk ve belirsizlik vardır.

1.2. STRATEJİK PLANLAMA

1.2.1. Stratejik Planlamanın Tanımı

Dünyada yaşanan gelişmeler, hızlı nüfus artışı ve artan ihtiyaçların sonucunda teşkilat yapıları da büyümüştür. Büyüyen karmaşık örgüt yapıları içerisinde belirlenen amaç ve hedeflere hızlı, etkin ve sınırlı kaynaklarla cevap verme gereği örgütleri planlama yapmaya zorlamıştır. Planlamanın amacı, örgütlerin faaliyetlerini, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere doğru yöneltmek ve arzulanan sonuca en az kaynakla, en kısa zamanda, en kısa yoldan ulaşmasını sağlamaktır.¹⁸

Plan, geniş anlamda tutulacak yol ve davranış biçimi olarak tanımlanırken; planlama amaçlar ile bunlara ulaştıracak araçların ve imkanların seçimi veya belirlenmesi şeklinde tanımlanır.¹⁹

Günümüzde örgütler çok çeşitli nedenlerle değişik düzeylerde planlar hazırlamaktadırlar, örgütleri plan yapmaya iten en önemli neden şüphesiz,

17 Fusun Çınar Altıntaş, *Strateji Geliştirme Süreci İçerisinde Stratejik Başarı Unsurlarının Değerlendirilmesi*, Erişim: [<http://euspk.ege.edu.tr/pastrplb.htm>], Erişim tarihi: 13 Mayıs 2012

18 Tacettin Can, *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama*, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi S.B.E, Ankara, 1996, s.36

19 Yılmaz Kutluhan, *Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Uygulaması*, Sayıştay Dergisi, Sayı:5051, s68

varlıklarını sürdürebilmek ve daha iyi bir gelecek tasarlama kaygısıdır. Kesin olan şudur ki, planlama yönetimin ayrılmaz bir parçasıdır ve karmaşıklığı ve riski karşılamak için her örgüt plan yapmak zorundadır.

Bir kuruluşun mevcut durumu ile gelecekte ortaya çıkması muhtemel gidişatını inceleme, hedefleri belirleme, bu hedeflere ulaşmak için strateji geliştirmek ve sonuçlarını ölçümleme sürecini ihtiva eden iş disiplinine stratejik planlama denilmektedir. Stratejik planlama bir yönetim aracıdır, bir süreçtir. Diğer yönetim araçları gibi, örgütün daha iyi iş yapmasına, örgüt çalışanlarının aynı hedefler için çalışmasını sağlamaya ve değişen çevre şartlarına uyum göstermesine yardım eder.²⁰

DPT Kılavuzunda stratejik planlamanın özellikleri ve tanımlanması şu şekilde yapılmıştır.²¹

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.

²⁰ Erişim:[www.nonprofits.org/npofaq/03/22/html], Erişim tarihi:22 Mayıs 2012

²¹ D.P.T, *Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*,Ankara, 2006, s.15

Katılımcı bir yaklaşımdır: Stratejik planlama sürecinin kuruluşun en üst düzey yetkilisi tarafından tam olarak desteklenmesi şarttır. Bununla beraber, ilgili tarafların, diğer yetkililerin, idarecilerin ve her düzeydeki personelin katkısı, ortak çabası ve desteği olmaksızın, stratejik planlama başarıya ulaşamaz.

Diğer yandan stratejik planlama:

Günü kurtarmaya yönelik değildir: Uzun vadeli bir yaklaşımdır.

Bir şablon değildir: Kuruluşların farklı yapı ve ihtiyaçlarına uyarlanabilen esnek bir araçtır.

Salt bir belge değildir: Stratejik planın hazırlanması, gerçekleştirilmesi için yeterli değildir. Planın sahiplenilmesi ve eyleme geçirilmesi gerekir. Asıl olan stratejik plan belgesi değil, stratejik planlama sürecidir.

Sadece bütçeye dönük değildir: Stratejik planlama sürecinde kaynak kısıtları dikkate alınmakla beraber, yıllık bütçe ve kaynak taleplerinin stratejik planları şekillendirmemesi; stratejik planın, bütçeyi yönlendirmesi gerekir.

Sonuç olarak, gerek bir ülkenin kalkınması, gerekse bir örgütün hızla değişen bir çevrede amaçları çerçevesinde neyi, nasıl, niçin ve ne zaman yapabileceğine tam olarak karar verebilmesi için etkin bir planlamaya ihtiyacı vardır. Ancak böyle bir anlayış sayesinde örgütler geleceği öngörebilirler.

1.2.2. Stratejik Planlamayı Diğer Planlama Türlerinden Farklı Kılan Özellikler

Stratejik planlama, örgütsel ve toplumsal planlama türlerinden birçok yönden farklılıklar içermektedir. Benzer yönlerinin çokluğundan dolayı stratejik planlama çoğu zaman uzun vadeli örgütsel planlama ile eş anlamlı kullanılmaktadır. Ancak

aşağıda görüleceği gibi bazı önemli noktalarda farklılıklar vardır. BRYSON' a göre, stratejik planlamayı örgütsel planlamadan ayıran temel noktalar şunlardır:²²

Öncelikle her ikisi de örgüt üzerine yoğunlaşıp performansı arttırmak için çareler arasa da, stratejik planlama meselelerin tanımı ve çözümü üzerine yoğunlaşır. Oysa örgütsel planlama özel amaçlarla hedefler üzerine yoğunlaşıp bunların cari bütçe ve çalışma programlarına çevrilmesine çalışır.

İkincisi; Stratejik planlama iç ve dış çevre değerlendirmesi üzerinde daha yoğun durur. Uzun vadeli plancılar mevcut trendlerin gelecekte de devam edeceğini varsayarken, stratejik planlama, politize şartlara daha uygundur.

Üçüncüsü; Stratejik planlamacılar örgütün ideal bir vizyonu (başarı vizyonu) ve bunun nasıl başarılabacağı konusunda daha isteklidirler.

Son olarak; stratejik planlama örgütsel planlamadan daha eylem odaklı, tutarlı, uygulanabilir ve geleceği öngörmede daha başarılıdır. Bunun nedeni daha önce de belirttiğimiz gibi, stratejik planlamacılar genellikle muhtemel bir gelecek vade üzerinde yoğunlaşıp mevcut karar ve eylemlerinin etkilerini bu vadeyle ilişkili olarak ele alırlar. Oysa uzun vadeli örgütsel planlamacılar, genelde istedikleri bir gelecek tasarlayıp karar ve eylemlerini bu geleceğe uyacak şekilde belirlerler.

Özetle; stratejik planlama, meselelerin tanımı ve çözümü üzerinde daha yoğun durur; iç ve dış çevre değerlendirmesini daha sistematik ve daha detaylı yapıp durumsallık yaklaşımında olduğu gibi değişik şartlara adapte olabilecek şekilde belli bir esneklik içerir. Ayrıca stratejik planlama daha eylem odaklı olup geliştirdiği başarı vizyonu ile örgütün geleceğe daha emin adımlarla yürümesini sağlar.

Benzer şekilde toplumsal ya da merkezi planlamayla karşılaştırdığımız zaman stratejik planlamanın bir takım üstünlükleri olduğunu görmekteyiz. Yine BRYSON' a göre stratejik planlamayı üstün kılan noktalar şunlardır:²³

22 J.M. Bryson, *Strategic Management For Public and Non Profit Organizations*, San Fransisco, 1990, s.10-12

Birincisi; bu tür planlar topluluklar üzerine yoğunlaşıp ülke çapında kalkınma planları ya da şehir ve bölgeler için toprak kullanımı vb. meselelerle uğraşırken, stratejik planlama tipik olarak örgütler üzerine yoğunlaşır. Ancak bu, stratejik planlamanın topluluklar için yapılamayacağı anlamına gelmez. Örneğin; KAUFMAN ve JACOBS' a göre, topluluklar adına yapılan stratejik planlar göstermiştir ki, stratejik planlama daha eylem odaklı, daha geniş katılımcı, topluluğun güçlü ve zayıf noktalarını anlamada daha sempatik olup, aynı zamanda karşılaşacağı fırsat ve tehditlerle topluluk içi rekabetçi davranışlara daha duyarlıdır.

İkincisi; geniş kapsamlı topluluk planları yasal ve politik gereklilikleri karşılamaya yönelik olup, genellikle yasal olarak düzenlenmiş süreç ve içeriklere göre formüle edilirler. Ancak bu tür planların tipik katılığı politik süreçle çakışabilir ki, kamu yöneticileri karmaşık karar problemleriyle uğraşabilmek için daha esnek bir ortama ihtiyaç duyarlar. Stratejik planlar ise nadiren yasal statüdedirler. Yasal gereklilik ve katı politik yargılarla gerçek karar ve eylemler arasında bir köprü oluştururlar.

Üçüncüsü; her ne kadar yaygın topluluk planları geniş bir vizyon unsuru içerse de böyle bir vizyon ile stratejik planlamaya rehberlik oluşturan vizyon arasında büyük farklılıklar vardır. Stratejik planlamaya rehber oluşturan vizyonlar genellikle eylemciler, eylem mahalleri ya da odakları içerirler. Toplumsal planlar ise genellikle eylem ve eylem yerleri içerir; fakat, eylemcileri göz ardı eder ve böylece ilgisiz kalırlar.

Dördüncüsü: toplumsal planlar genellikle gündemini hükümetin mevcut rollerinden bir kaçıyla sınırlı tutarlar. Bu yüzden bu tür planlar kilit karar alıcılar için stratejik planlamaya nazaran daha az kullanışlıdır. Stratejik planlama nerede, nasıl ve niçin davranacağına karar vermeden önce hükümetin bütün gerçek ve potansiyel rollerini benimser. Ayrıca stratejik planlama hükümetin kilit karar organlarıncada da kullanılmaktadır. Kamu sektöründeki hızlı değişim yöneticileri stratejik düşünmeye

zorlamaktadır. Zaten günümüzde de stratejik planların hazırlanması kamu kurumları için yasal bir zorunluluktur.

Beşincisi; uygulama açısından ise toplumsal planlamacılar stratejik davranma konusunda zorlanmaktadır. Bu tür planların pratiği genellikle yasama ve kılavuzlara kanalize edilmektedir. Yasal gereklilikler ve program kılavuzlarının doğal bir sonucu olarak kapsamlı planlar hiçbir zaman gerçek anlamda kapsamlı plan olamamakta, ancak; toprak kullanımı, kamu faaliyetleri, ulaşım vb. bir kaç faaliyete bağlanmaktadır.

BİRDAL ve AYDEMİR stratejik planlamayı diğer planlama türlerinden ayıran en önemli özellikleri aşağıdaki üç ana başlık altında özetlemişlerdir.²⁴

Zaman: Stratejik planlar diğer planlara nazaran oldukça uzun bir zaman periyodunu kapsayıp, diğer tüm uzun vadeli planlara yol gösterirler. Stratejik planlar örgütün uzun vadede genel olarak ne yönde ve ne biçimde gelişeceğini belirtirler.

Verilerin sayısı ve niteliği: Stratejik planlar tüm işletme organizasyonunun optimizasyonu ile ilgili olduklarından, diğer planlara nazaran daha fazla sayıda ve daha karmaşık nitelikte veriler içerirler.

Organizasyon düzeyi: Stratejik planlama ile diğer planlar arasındaki diğer bir fark da söz konusu olan bu planların hangi kademeler tarafından yapıldığıdır. Stratejik planlamada işletmenin gelecekteki yönü ile ilgili kararlar alındığından ve büyük sorumluluk gerektirdiğinden, stratejik kararlar tepe yönetim tarafından alınır.

Görüldüğü gibi, klasik planlama türlerinin yetersizlikleri hızla değişen dünyamızda gittikçe artan karmaşık sorunlar karşısında örgütleri, kamu kurum ve kuruluşları için stratejik planlamayı zorunlu bir hale getirmiştir.

24 Can, *a.g.e.*, s.30

1.2.3. Stratejik Planlamanın Amacı

Plan, kurumun nereye gideceğini belirler. Eğer gidilecek yol belirlenmemiş ise, yani plan yoksa, her yol doğru olur. Oysa kısıtlı kaynakları kullanan kurumların nereye gideceklerini açık olarak belirlemeleri gereklidir.

Planlama, zaman kaybını ve gereksiz işlemleri azaltır, talimatlar verir ve kontrolü kolaylaştırmak için standartları belirler.²⁵ Planlama beklentilerdeki belirsizliği azaltma yoludur. Yöneticiler ileriye bakmaya, değişiklikleri tahmin etmeye, bu değişikliklerin etkisini göz önünde bulundurarak uygun hareket yolları geliştirmeye planlama tarafından zorlanırlar. Ulaşmak istediğimiz şeyden emin değilseniz, ona ulaşarak ulaşamayacağımızı da belirleyemeyiz. Planlama ile hedefler ve hedeflere ulaştıracak faaliyet ve projeler belirlendiği gibi, bu sürecin kontrolünü yapmak da mümkündür. Genelde planlama yapmanın, kurumun performansını artırdığı bilinmekle birlikte, bazı kurum ve kuruluşlarda pek etkisi olmadığı da görülmektedir. Bu tür kurumların yapacağı faaliyetler ya hükümet tarafından ya da başka bir üst kurum tarafından belirlenmektedir. Açıkça bilinmektedir ki, bir kurumun yönetim faaliyetleri kurum dışında sınırlanıyorsa planlamadan elde edilecek fayda azalabilir. Yapılan planlamanın performansına etki eden diğer bir konu da, ülke genelinde karşılaşılan ekonomik ve sosyal beklenmedik değişikliklerdir.

1.2.4. Stratejik Planlamanın Yararları

Stratejik planlamanın aşağıdaki yararları sağlayacağı düşünülmektedir:²⁶

- Gelecek etkilenebilir ve geleceğe yön verilebilir. Stratejik planlarla, yarın, gelecek yıl ve hatta gelecek 10 yılda meydana gelecek olaylara yön verilebilir.

²⁵ Peter F. Drucker, *Gelecek İçin Yönetim*, Ankara, 1993, s.68

²⁶ Bircan, a.g.m., s.47

- Bugünün eğilimleri geleceği belirlemede yardımcı olabilir. Şimdiki zamana ait birçok olay, gelecek olayların habercisi olabilmektedir. Bu olaylarda görülen eğilimleri yorumlayarak, onlardan anlamlar çıkararak, geleceğe ilişkin bir takım olası senaryo seçenekleri tanımlanabilir.

- Bu ise kuruluş ya da kurumun geleceğinin tanımlanmasına yardımcı olur. Eğer yönetici kısa vadeli planları, uzun vadeli planların içinde yürütebilirse başarılıdır. Bu, ülkeler için daha da önemli olmaktadır, çünkü ülkeler daha uzun vadeli hedeflere sahiptirler.

- Bugünün kararları, geleceğin en iyisi olma amaçlarının gerçekleştirilmesine yardımcı olabilirler. Karar süreçlerinin gerekli bilgilerle beslenerek işletilmesi stratejik planlamanın etkinliğini artırır. Böylece güçlükler önlenebilir, olumsuzlukları olumlu hale getirerek arzulanan bir gelecek sağlanabilir. Stratejik planlama, kuruluşun/ülkenin büyümesi, sürekliliğinin sağlanması ve güçlü olması amacına yöneliktir. Stratejik planlar üst yönetimin önsezileri ve astlarının konulara katılımı ilkesi içinde oluşturulan fikirlerle ortaya çıkar. Oluşturulan stratejiler, çevre ve kuruluş içi öğelerle etkileşim sonucunda oluşan bilgilere dayanmalıdır.

- Günümüzde küresel rekabet, büyük küçük birçok organizasyonu yeniden örgütlenmeye zorlamaktadır. Bu bağlamda küresel pazarlarda, anahtar çevresel faktörlerin fırsatlarından yararlanmak stratejik planlama ile olur. Öbür taraftan dışsal tehlikelerin etkilerini minimize eder, problemlerin sinyallerini ortaya çıkmadan algılar, çevre ile var olan dinamik etkileşimden dolayı sürekli uyanık olunmasını sağlar.

- Stratejik planlama rakipler üzerinde avantaj sağlar. Değişime karşı koymayı ortadan kaldırır. İyi bir stratejiye sahip olan işletme, araştırma-geliştirme faaliyetlerini önceden planlamaya mecbur olduğundan, değişmeler karşısında hazırlanmak ihtiyacını duyan bütünleşmiş ve ahenk içinde çalışan bir örgüt özelliğine sahip olmak zorundadır.

- Stratejik planlama kamu sektörünün ve kar amacı gütmeyen örgütlerin liderlerine ve yöneticilerine stratejik olarak düşünmelerinde ve davranmalarında yardımcı olacaktır.

- Stratejik planlama, genel yönetim sürecinin ilk aşamasını oluşturmaktadır. Örgüte bir yön ve amaçlar dizisi vererek kaynakların etkili bir şekilde kullanılmasına olanak sağlamaktadır. Farklı birimler için ortak bir yön tayin edilmesi ve örgütsel uyumun korunmasını mümkün kılmaktadır. Buradaki örgütsel uyum, iki farklı şekilde bütünleşmeye işaret etmektedir. İlki, örgüt ile çevresi arasındaki uyumdur, diğeri örgütün kendi birimleri arasındaki uyumdur.

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

1.2.5.Stratejik Planlamanın Sakıncaları

Stratejik planlama, organizasyonlar için yararlı olduğu kadar, iyi yapıp uygulanmadığında da bazı tehlikeler içerir. Bunları aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz:

- Kâğıt üzerinde parlak görülen planlar yeterince hazırlık yapılmadan uygulanmaya girilirse beraberinde bir felaketi getirebilir. 1912 yılında, tüm hazırlıklarını tamamlamış Balkan ülkelerinin karşısında vakit kazanmak gerekirken savaş ilan etmek ve bundan sonra da planda öngörülen ileri harekâtın yapılamaması ve hatta seferberliğin tamamlanamaması ve bunlardan ders alınmayarak iki yıl sonra da Sarıkamış ve Kanal felaketleri gibi. Burada sorun devletin gerçek bir karar mekanizmasından yoksun olmasıydı. Bu zaafların kaçınılmaz sonucu gerçekleşmiş,

Osmanlı İmparatorluğunun üçte ikisi yitirilmiştir.²⁷ Kâğıt üzerinde güçlü olanın yenildiği sayısız örnekler vardır. Mevcut gücün kullanım tarzı en azından toplam gücün büyüklüğü kadar önemlidir.

- Yönetim ne kadar kurumsallaşmış olursa olsun kritik alanlardaki nihai kararların yükü çoğu kez birkaç kişinin omuzlarındadır. Bu kişiler kararlarını verirken birçok yerden süzülerek gelen yüzlerce rapordan yararlanırlar. Bu raporlar bize bir sonuç vermez sadece sonuca ulaşmamızda yardımcı olurlar. İşte liderlik bu noktada ortaya çıkar. Verilerin gerçek ağırlıklarını tartabilen doğruluklarını ölçebilen ve sezgilerini iyi kullanabilen kişiler doğru kararları alabilirler. ve işte bu nedenle liderlik esas olarak bir sanattır. Ve bu formüllere veya mevcut durumları eski örneklere uydurmakla değil, mevcut durumlara yaratıcı örnekler getirmekle ortaya çıkar. Kurumun başında gerçek bir lider varsa sıkıntı olmaz ancak eğer kurumun başında gerçek bir lider yoksa üretilen strateji çoğu zaman kuruma zarar verir.

- Stratejik planlar, sadece tepe yönetiminin kişisel yorumlarıyla oluşturulursa başarı şansı azalır.

- Belirlenen amaçlar, uzun dönemli planlarla uyuşmazsa stratejik planlamadan umulan başarı elde edilemez.

- Bazı durumlarda planlar, yönetim performansını ölçmek için yeterli standartlar ortaya koyamaz. Böyle bir durumda neyin yanlış neyin doğru olduğu ortaya konulamaz.

- Stratejik planlamanın örgüte sağlayacağı yararlar kabul ettirilemezse, örgütte çalışanlar arasında planlamaya ilişkin olumlu bir iklim oluşturulamaz.

- Stratejik planlamanın yönetim sürecinden bağımsız olarak algılanması durumunda, idarenin koordinasyonunda sorunlar ortaya çıkabilir.

²⁷ Akad, *a.g.e*, s.29

- Stratejik planlama çalışmalarında çok detaylı ve gereksiz formalitelerle uğraşılması, örgütte esnekliğin kaybolmasına sebep olabilir.

1.3. STRATEJİK YÖNETİM

1.3.1. Stratejik Yönetimin Tanımı

Stratejik yönetim; özel sektör, kamu sektörü ve üçüncü sektörde faaliyet gösteren tüm örgütlerde geleceğe yönelik amaç ve hedeflerin belirlenmesine ve bu hedeflere ulaşabilmesi için yapılması gereken işlemlerin tespit edilmesine imkan sağlayan bir yönetim tekniğidir.²⁸ Başka bir tanımda; Stratejik yönetim, bir kurumun uzun dönemli performansını belirleyen yönetim kararları ve eylemler kümesi olarak tanımlanmıştır.²⁹ Modernist görüş açısından stratejik yönetim, “işletmenin uzun dönemde yaşamını devam ettirebilmek, ona sürdürülebilir rekabet üstünlüğü ve dolayısı ile ortalama kar üzerinde getiri sağlayabilmek amacıyla, eldeki üretim kaynaklarının etkili ve verimli olarak kullanılması” şeklinde tanımlanmıştır.³⁰ Diğer bir tanımda stratejik yönetim; etkili stratejiler geliştirmeye, uygulamaya ve sonuçlarını değerlendirerek kontrol etmeye yönelik karar ve faaliyetler bütünüdür.³¹ şeklindedir.

Kamu Kurumları için Stratejik Planlama Kılavuzunda da “Stratejik yönetim, stratejik planlama ve denetimi de kapsayacak şekilde, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu ifade eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemlerin belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır. Kuruluş bütçesinin uzun dönemli amaç ve hedefleri ve öncelikleri ifade edecek şekilde hazırlanmasını, kaynak tahsisinin bu önceliklere göre yapılmasını ve sonunda hesap verme sorumluluğunu içerir.”³² Şeklinde tanımlanmıştır.

28 Coşkun Can Aktan, *Değişim Çağında Yönetim*, İstanbul, 2003, s.3

29 D.Hunger – T.L.Wheelen, *Essentials of Strategic Management*, NJ., 2007, s.2

30 Ülgen – Mirze, *a.g.e*, s.26

31 Dinçer, *a.g.e*, s.35

32 DPT, *Kamu Kurumları için Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, 2003, s.7

Stratejik yönetim bir süreç olarak algılanmaktadır. Stratejik yönetim, stratejilerin planlanması için gerekli araştırma, inceleme, değerlendirme ve seçim çabalarını planlama, bu stratejilerin uygulanabilmesi için örgüt içi her türlü yapısal ve motivasyonel tedbirlerin alınarak yürürlüğe konulması, daha sonra da stratejilerin uygulamadan önce ve uygulandıktan sonra amaçlara uygunluğu açısından kontrol edilmesini kapsayan ve işletmenin üst düzey kadrolarının faaliyetlerini ilgilendiren süreçler toplamıdır.³³

Bu tanımlardan da anlaşılacağı üzere stratejik yönetim; stratejileri, bunların uygulamalarını ve sonuçlarının gözden geçirilmesini kapsayan bir yönetim modelidir. Rekabetin en ön sırada rol almaya başladığı günümüzde stratejik yönetim sadece özel sektörde değil, aynı zamanda kamu ve kar amacı gütmeyen üçüncü sektörde de faaliyet gösteren tüm örgütler için önemli bir unsur haline gelmiştir.

1.3.2. Stratejik Yönetim Kavramının Tarihsel Gelişimi

Sanayi devriminden önce insanlar, hayatlarını devam ettirmek için çoğu kez kendilerine yetecek kadar üretimde bulunuyorlardı. Sanayi devriminden sonra bu düşünce yerini, kar amacına yönelik üretime bırakmıştır. Bu değişim, el sanatları ve ev ekonomisinin küçük ve dağınık üretim birimlerini bir çatı altında toplamış ve merkezileştirmiştir. Böylece, gelişmiş teknolojinin de yardımıyla çok sayıda işçinin çalıştığı ve tüm topluma yetecek kadar üretimin yapılabildiği büyük işletmeler oluşmuştur. İşletmelerin giderek büyümesi ve karmaşık bir hale gelmesi, yeni teknolojilerin özel bilgi ve kabiliyetler gerektirmesi, çok sayıda insanın bir arada çalışmaya başlaması ve bunların sorunlarının çözümünde özel eğitim ve tecrübeye ihtiyaç duyulması, sermaye ihtiyacının artmasına bağlı olarak çok ortaklılık veya birleşme gibi yöntemlerin geliştirilmesi sonucunda yönetici bir sınıf oluşmaya başlamıştır. İşletme ve yönetim problemlerinin artmasıyla birlikte, konuya daha sistematik bir şekilde yaklaşma ihtiyacı duyulmuş, böylece bilimsel çalışma ve

33 Eren, *a.g.e.*, s.25

araştırmalar giderek artmıştır ve 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren “stratejik yönetim” ortaya çıkmaya başlamıştır.

İşletme yönetiminin doğuşundan stratejik yönetimin çıkışına kadar geçen süreyi birkaç aşamaya ayırabiliriz.³⁴

1900 - 1930'lu Yıllar: İşletme faaliyetlerinin basit bir şekilde planlandığı dönemdir. Bu yıllarda, klasik yönetim düşüncesi geçerlidir. İş bölümüne dayalı uzmanlaşma, hiyerarşik ilişkileri belirleme, iş ve faaliyetleri düzenleme, işletmenin mevcut durumuna ve şartlara yönelik, bölüm yöneticilerinin kararları üzerinde odaklanılmıştır.

1930 - 1950'li Yıllar: Planlama, standart iş usulleri veya fonksiyonel plan ve politikaların daha geniş kapsamlı olarak ele alınmaya başlanması, işletmenin bir bütün olarak görülmesi, plan ve politikaların buna göre oluşması bu dönemdedir. II. Dünya Savaşı'ndan sonra ekonominin büyümesi, işletmelerin yıllık bütçelerinin büyüyen ekonomi içinde kendi paylarını göstermede yetersiz kalması ve dış çevredeki hızlı değişiklikler nedeniyle geleceği tahmin etme ihtiyacının değişmesi, daha uzun vadeli planlama gereği ortaya çıkarmıştır.

1950 - 1960'lı Yıllar: İşletmeler için en önemli sorun gelecek birkaç yıl için planlar geliştirmek ve onları uygulamak olmuştur. Yöneticilere bir kural olarak gelecekte nasıl davranmaları gerektiğini gösteren işletme politikalarının geliştirilmesi bu döneme rastlar.

1960'li Yıllar ve Sonrası: Geçmişteki başarılarla dayanılarak yapılan ve sadece birden fazla yılı kapsayan satış tahminlerini içeren uzun dönemli plan çalışmalarının daha farklı anlamda ele alınması; ürün ve pazarın birlikte analiz edilmesi ve yüzyıllardır askeri bir kavram olarak kullanılan strateji kavramının işletme literatürüne girmesiyle stratejik planlamaya dönüşümü başlamıştır. Çevredeki değişikliklerin hızla artması, işletmelerin giderek büyümesi ve çok bölümlü bir

34 Ömer Erdoğan, *Stratejik Yönetim Planlaması ve Orduda Uygulanabilirliği*, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), Abant İzzet Baysal Üni., S.B.E, Bolu, 2004, s.21-22

yapıya dönüşmeleri sonucunda stratejik yönetim işletmeler için kaçınılmaz hale gelmiştir.

Stratejik planlamanın işletme bilimi açısından teorik temeli “The Corporate Strategy” adlı eseri ile Igor Ansoff tarafından atılmıştır. 1960’larda Ansoff işletmelerde uzun dönemli planlamaya analitik bir bakış açısı getirmiş,³⁵ önceliği, amaçların ve bu amaçlara uygun stratejilerin belirlenmesine vermiştir. Yani rakiplerin faaliyetleri, düşünce tarzları ve olası tutumları da dikkate alınarak dinamik bir analiz sistemi benimsenmiştir. Rasyonel bir düşünce sistemi ile işletmenin genel ve sektörel çevresi analiz edilmiş ve bu yaklaşıma da “stratejik yaklaşım” adı verilmiştir.

1960’lardan itibaren özellikle ABD şirketlerinde stratejik planlama bir yönetim aracı haline gelmiştir. İlk stratejik planlar bu yıllarda yapılmıştır. Şirketlerin misyonundan, çevresel taramadan ve belirlenmiş hedeflerden, uzun ve kısa dönemli bir ticari strateji planı oluşturulmuştur. Stratejik planlamanın 1970’li yıllarda Amerikan işletmelerinde uygulanmaya başlanması, bu kavramı bir planlama ve yönetim türü olarak geliştirmiş ve stratejik planlama, bir yönetim biçimi olarak yönetim bilimi tarihinde yer almıştır. Stratejik planlama 1960 ve 1970’lerde özel sektörde yaygınlaşarak, 1980 ve 1990’larda da kamu sektöründe uygulanmaya başlanmıştır.

1.3.3. Stratejik Yönetimin Amaçları

Stratejik yönetimin en önemli beş amacı şunlardır: Stratejik yönleri göstermek, kaynakların öncelikli kullanılmasına rehber oluşturmak, mükemmellik standartları belirlemek, çevresel belirsizlik ve değişimle uğraşmak ile kontrol ve değerlendirmeye objektif temeller oluşturmak.³⁶

35 Ülgen ve Mirze, *a.g.e*, s.36

36 Can, *a.g.e*, s.36-37

Aşağıda kısaca açıklayacağımız bu amaçlar aynı zamanda bunların neden amaç olarak belirlendikleri konusunda da bizlere fikir verecektir.³⁷

1- Stratejik yönleri göstermek: Stratejik yönetim stratejik yönleri göstermede üç şeyi yapmayı amaçlar: (1) Nereye gitmek istediğini açıklayacak amaçlar belirler ve oraya gitmek için hangi vasıtalar kullanılması gerektiğini gösterir; (2) Kaynak ve becerilerini nerelere tahsis etmek istediğini gösterir ve (3) üst kademe ve tüm örgütün amaçlar ve bu yoldaki araçlar üzerine yoğunlaşmasını sağlar.

2- Kaynakların öncelikli kullanılmasına rehber oluşturmak: Kaynakların kıt, ihtiyaçların ise sınırsız olduğu muhakkaktır. Eğer kaynaklar sınırlı olmasaydı, bu kaynaklar için planlama ihtiyacına gerek kalmayacaktı. Amacımız, stratejik yönetim sayesinde kaynakları en verimli çıktılara dönüştürebileceğimiz öncelikli alanları belirlemektir.

3- Mükemmellik standartlarını belirlemek: Stratejik yönetim program yöneticilerine mükemmellik standartlarını belirlemek ve bir ortak değerler kültürü yaratmak için araçlar sağlar. Performans gösterge ya da ölçümlerinin kullanılması eylemlerin kontrol ve değerlendirmesini ve izlemenin kaydedilip kaydedilmediğinin izlenmesini kolaylaştırır. Bu stratejik inisiyatif ve programların işlerlik ve etkin uygulanmasını sağlar.

4- Çevresel belirsizlik ve değişimle uğraşmak: Yukarıda belirtilen tanımlardan da anlaşılacağı üzere stratejik yönetim çevre ile iletişimi ve değişimi zorunlu kılmaktadır.

5- Kontrol ve değerlendirmeye objektif temeller oluşturmak: Stratejik yönetimin özünü yönlü amaçlar, yeni stratejik inisiyatifler ve performans göstergeleri geliştirmek oluşturur. Bu programları yönlendirme, onları rotada tutma, problemleri zamanında tanımlama ve başarıdaki gelişmeleri ölçmeyi daha da kolaylaştırır.

³⁷Jack Koteen, *Strategic Management In Public and Non Profit Organizations*, 1991, s. 25

Sistematik bir planlamadan yoksun yapılacak değerlendirme, düzeltme ve kararlar, işi-ten geçtikten sonra yapılmış olacaktır.

1.3.4. Stratejik Yönetimin Özellikleri

Stratejik yönetim, genel yönetimin sahip olduğu özellikleri de kapsamaktadır. Ancak, bu özelliklerden farklı olarak stratejik yönetimin kendine has bir takım özelliklerinden de bahsetmek mümkündür. Stratejik yönetimin özellikleri şunlardır:³⁸

i. Stratejik yönetim her şeyden önce tepe yönetiminin bir fonksiyonudur. Bütün olarak örgütün geleceğini ilgilendirir ve ona bir istikamet belirlemeye çalışır. Tepe yönetimin kesin desteği olmadan, sistemin başarılı olması düşünülemez.

ii. Stratejik yönetim gelecek yönelimlidir ve örgütün uzun vadedeki amaçlarıyla ilgilidir. Belirlenen zaman içerisinde örgütün ne olacağını ve belirlenen sonuçları elde etmek için nelerin yapılması gerektiğini belirler.

iii. Stratejik yönetim örgütü birbiriyle etkileşim ve bağımlılık halindeki parçaların oluşturduğu bir bütün olarak görür. Bütüne veya parçalardan birine yönelik bir karar alındığı zaman, diğer parçaların üzerindeki etkileri göz önünde bulundurulur. Dolayısıyla, stratejik yönetim bir bütün olarak örgütle ilgilenmesi yanında onu oluşturan parçalarla da ilgilenir.

iv. Stratejik yönetim örgütü açık bir sistem olarak tanımlar. Örgütler bulundukları çevre ile karşılıklı etkileşim ve bağımlılık içerisinde. Çevrede meydana gelen herhangi bir değişiklik örgütü de etkiler. Bu nedenle, stratejik yönetim çevreyi yakından takip eder.

v. Stratejik yönetim alt kademe yöneticilerine rehberlik eder. Başka bir ifadeyle, stratejik yönetimin belirlediği amaçlar, karar ve faaliyetler örgüt içinde en alt birimlere kadar herkesin hareket noktasını belirler.

38 Dinçer, a.g.e, s.37-38

vi. *Stratejik yönetim farklı birim ve hiyerarşik kademeler arasında koordinasyonun sağlanmasına yardımcı olur.* Stratejilerin istikamet göstermesi ve hedefler oluşturması nedeniyle, farklı birimler arasında amaçlar oluşturarak stratejilerin farklılaşmamasına yardımcı olur.

vii. *Stratejik yönetim örgüt kaynaklarının en etkili ve verimli şekilde dağıtımıyla ilgilidir.* Örgütün temel amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için gerekli kaynakları uygun bir şekilde dağıtır, kaynak israfını önler.

viii. *Stratejik yönetimin karar vermede kullandığı bilgilerin kaynak ve verileri farklıdır.* Stratejik yönetim örgütün etkinliği ve verimliliği ile ilgili olduğu için konuya ait bilgi kaynakları ve verileri çok çeşitlidir. Birçok örgüt bölüm, çevre ve fonksiyonuna ait bilgi ve verileri zorunlu kılar.

ix. *Stratejik yönetim toplumun menfaatleri ile kurumun amaçları arasında bir denge kurar.* Örgütün çıkarları için toplumun çıkarlarını göz ardı etmez. Böylece, çevresine karşı sosyal sorumluluk bilinci taşır.

x. *Stratejik yönetim öngörülmeenin yanı sıra bilinmeyeni de araştırır.* Esnektir. Ekip çalışmasını gerektirir.

xi. *Stratejik yönetim örgütün faaliyet alanını, amacını, hedeflerini, vizyonunu, misyonunu ve kaynaklarını ortaya koyarak performans değerlendirmesine imkan verir.*

xii. *Hedeflenen yere ulaşmak için yönetimin beş unsurunu (planlama, organize etme, yürütme, koordinasyon ve kontrol) kullanır.* Bilgi toplama, karar verme ve uygulamayı içine alan “analitik bir süreç”tir.

Stratejik yönetim bir yandan diğer yönetsel süreçlere rehberlik ederken, diğer yandan, sistem yaklaşımlarının özünden yararlanır. Stratejik yönetim örgütü birçok parçadan oluşan bir sistem olarak görülür. Tepe yönetimin örgütü bir bütün olarak

algılamasını ve böylece her bir parçayla ayrı ayrı uğraşmak yerine, bunlar arasındaki karşılıklı ilişkilere bakarak değerlendirmesini sağlar.

Son olarak da, stratejik yönetim örgütsel davranış üzerinde pozitif etki sağlar. Örgüt personeli ve davranışları üzerine çeşitli yollarla yarar sağlar, örneğin: örgüt çalışanları arasında iletişim gelişir ve büyük bir katılım ve ait olma duygusu oluşur. Görüldüğü gibi stratejik yönetim; örgütlerin amaçlarına ulaşmaya yönelik kararlar ile bu kararların uygulanmasını kapsamakta ve geleceğe yönelik faaliyetler dizisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle de stratejik yönetim sadece özel sektör tarafından değil kamu sektörü tarafından da uygulaması gereken bir yönetim sürecidir.

1.3.5. Stratejik Yönetim Süreci

Bu bölümde stratejik yönetim süreci kısaca anlatılacak asıl süreç, stratejik planlama konusunda işlenecektir. Stratejik yönetim süreci karar alma sürecindeki gibi genel olarak, planlama, uygulama ve değerlendirme aşamalarından oluşur. Öncelikle, tespit edilen amaçlara uygun olarak stratejiler geliştirilir, sonra da bu stratejilerin uygulanması ve sonuçlarının kontrol edilerek değerlendirilmesi aşamaları gerçekleştirilir. Stratejik yönetim sürecinde üç aşama söz konusudur:³⁹

1.3.5.1. Stratejilerin Geliştirilmesi ve Stratejik Planlama Aşaması

Bu aşamada üst yönetim tarafından organizasyonda iç ve dış durum değerlendirilmesine yönelik SWOT analizi yapılır. Yine bu aşamada organizasyonun vizyon ve misyon bildirileri hazırlanarak organizasyonda ortak amaç, ilke ve değerler ortaya konulur. Stratejik planlamada en önemli konu stratejik kararların alınması ve strateji seçimlerinin yapılmasıdır.

39 Dinçer, *a.g.e.*, s.18

1.3.5.2. Stratejilerin Uygulanması

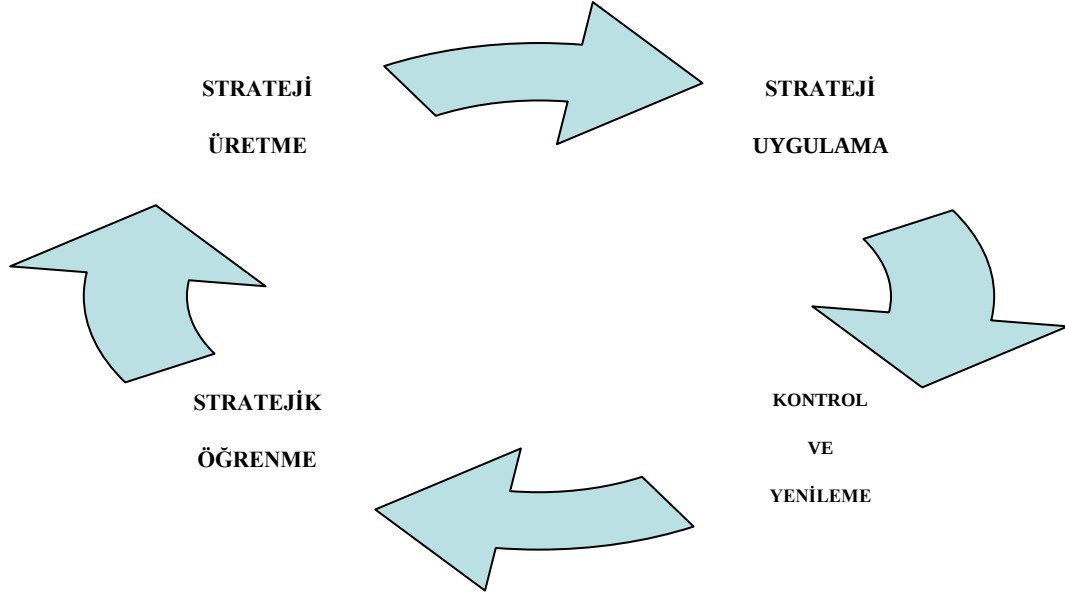
İkinci aşamada üst yönetimin sorumluluğunda ve özellikle orta kademe yöneticiler ile işbirliği yapılarak stratejilerin uygulanmasına geçilir. Bu aşamada daha önce belirlenen strateji ve aksiyon planlarının uygulanması yapılır.

1.3.5.3. Uygulanan Stratejilerin Gözden Geçirilmesi ve Denetimi

Üçüncü aşamada yapılan uygulamaların sonuçları gözden geçirilerek stratejik planlamada gerekirse değişiklikler yapılır. Stratejik yönetimde başarıya ulaşılabilmesi için öncelikle üst yönetimin bu konuda kararlı olması büyük önem taşımaktadır. Stratejik yönetimde önce “stratejistlerin” belirlenmesi gerekmektedir. Stratejistlerin bir kısmı stratejik planlamanın hazırlanmasından, bir kısmı uygulanmasından bir kısmı ise yapılan uygulama sonuçlarının izlenmesinden sorumlu olacaktır. Organizasyonda stratejik planlamanın uygulanmasından önce vizyon ve misyonun çok açık olarak tespit edilmesi gerekmektedir. Vizyon ve misyon bulunmadan bir organizasyonda strateji ve aksiyon planlarının oluşturulması anlamsızdır. Strateji ve aksiyon planları organizasyon amaçlarına uygun olarak oluşturulmalıdır.

Süreç, yeni stratejiler oluşturma ve seçme ile başlar. Ancak stratejilerin seçilmesi ve planlama yapılabilmesi için, daha önce stratejik analiz yapılmalıdır. Stratejik analiz, işletmenin bugünkü ve gelecekteki dış çevresi ile işletmenin mevcut yapısının incelenmesidir. Analizler sonucunda işletmenin gelecek tasviri tanımlanır. Stratejilerin uygulama sürecinde örgüt, bütünüyle vizyon ve stratejilere uyumlu hale getirilir. Sürecin son aşamasında ise genel yaklaşımlarda olduğu gibi uygulama sonuçları gözden geçirilir ve planlara göre kontrol edilerek, sonuçlar sisteme yeniden geri beslenir. Genel hatlarıyla açıklanan bu süreç aşağıda şekil 1.1’de özetlenmiştir.

Şekil 1.1. Stratejik Yönetim Süreci



Kaynak:Erişim:[<http://muskie.usm.maine.edu/helpkids/pubstext/Four%20Stages%20Strategic%20Planning.pdf>], Erişim Tarihi: 21 Nisan 2014

1.3.6. Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama İlişkisi

Uluslararası ilişkilerin ve rekabetin, değişen sosyal değerlerin siyasal ve askeri belirsizliklerin yaşandığı bir dönem olan 1970’lerde geniş ölçekli planlar yapılmıştır. Planların beklentileri karşılamaması, stratejik planlamaya personelin tepkisi, üst yönetimin isteksizliği stratejik planlamadan vazgeçilmesine neden olmuştur. Yeni çözüm arayışları sonucu, stratejik planların nasıl uygulanacağına dair teknikler geliştirilmeye başlanmış ve stratejik yönetim anlayışı doğmuştur. 1980’lerde stratejik yönetim, stratejik planlamanın bir devamı ve onu daha ileriye götüren bir düşünce olarak geliştirilmeye başlanmıştır.⁴⁰

Stratejik planlama, örgüt içindeki belli üst düzey yöneticilerinin arzu ettikleri gelecekteki sorunlar ile onların nasıl elde edileceği ve başarının nasıl ölçülüp değerlendirileceği ile ilgili kararların alındığı sürekli ve sistematik bir süreçtir.

⁴⁰ Stephen P. Robbins, *Management: Concepts and Practices*, New Jersey, 1984, s.118

Stratejik yönetim ise, stratejilerin planlanması için gerekli araştırma, inceleme, değerlendirme ve seçim çabalarını; planlanan bu stratejilerin uygulanabilmesi için örgüt içi her türlü yapısal ve motivasyonel tedbirlerin alınarak yürürlüğe konması, daha sonra da stratejilerin uygulanmadan önce amaçlara uygunluk açısından bir defa daha kontrol edilmesini kapsayan ve işletmelerin üst düzey kadroların faaliyetlerini ilgilendiren süreçler toplamıdır.⁴¹

Bir başka görüşe göre stratejik planlama ile stratejik yönetim arasındaki temel fark: 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.⁴²

1.4. STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ

Stratejik planlama, örgütlerin bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Örgütlerin amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır. Örgüt bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder.⁴³

Şekil 1.2 de de gösterildiği gibi stratejik planlama kavramı, stratejik yönetimi kapsayacak şekilde kullanılmıştır.

41 Erişim:[www.dogus.edu.tr/dogustru/journal/sayi_2/m022.pdf], Erişim tarihi: 22 Mayıs 2012

42 Hüseyin Özgür, *Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim*, Ankara, 2004, s.212-213

43 DPT, *Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, 2006, s.7

Şekil 1.2 Stratejik Planlama Süreci

- Plan ve Programlar - Paydaş Analizi - GZFT Analizi	DURUM ANALİZİ	Neredeyiz?
- Kuruluşun varoluş gerekçesi - Temel İlkeler	MİSYON VE İLKELER	Nereye ulaşmak istiyoruz?
Arzu edilen gelecek	VİZYON	
- Orta vadede ulaşılacak amaçlar - Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler	AMAÇLAR VE HEDEFLER	
Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri	STRATEJİLER	Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
- Detaylı iş planları - Maliyetlendirme - Performans programı - Bütçeleme	FAALİYETLER VE PROJELER	
- Raporlama - Karşılaştırma	İZLEME	Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?
- Geri besleme - Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi - Performans göstergeleri - Uygulamaya yönelik ilerleme ve sonuçların değerlendirilmesi	PERFORMANS ÖLÇME VE DEĞERLENDİRME	

Kaynak: DPT, *Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 2.Sürüm, 2006

Stratejik planlama, özetle, bir kuruluşun aşağıdaki dört temel soruyu cevaplandırmasına yardımcı olur:

- ☐ NEREDEYİZ?
- ☐ NEREYE GİTMEK İSTİYORUZ?
- ☐ GİTMEK İSTEDİĞİMİZ YERE NASIL ULAŞABİLİRİZ?
- ☐ BAŞARIMIZI NASIL TAKİP EDER ve DEĞERLENDİRİRİZ?

Yukarıda belirtilen sorulara verilen cevaplar stratejik planlama sürecini oluşturur.

“Neredeyiz?” sorusu, kuruluşun faaliyetini gerçekleştirdiği iç ve dış ortamın kapsamlı bir biçimde incelenmesini ve değerlendirilmesini içeren durum analizi yapılarak cevaplandırılır.

“Nereye gitmek istiyoruz?” sorusunun cevabı ise; kuruluşun varoluş nedeninin öz bir biçimde ifade edilmesi anlamına gelen misyon; ulaşılması arzu edilen geleceğin kavramsal, gerçekçi ve öz bir ifadesi olan vizyon; kuruluşun faaliyetlerine yön veren ilkeler; ulaşılması için çaba ve eylemlerin yönlendirileceği genel kavramsal sonuçlar olarak tanımlanabilecek amaçlar ve amaçların elde edilebilmesi için ulaşılması gereken ölçülebilir sonuçlar anlamına gelen hedefler ortaya konularak verilir.

Amaçlar ve hedeflere ulaşmak için takip edilecek yollar ve kullanılacak yöntemler olan stratejiler “Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?” sorusunu cevaplandırır.

Son olarak, yönetsel bilgilerin derlenmesi ve plan uygulamasının raporlanması anlamındaki izleme ve alınan sonuçların daha önce ortaya konulan misyon, vizyon, temel değerlerler, amaçlar ve hedeflerle ne ölçüde uyumlu olduğunun, kısaca performansın değerlendirilmesi ve buradan elde edilecek sonuçlarla planın gözden geçirilmesini ifade eden değerlendirme süreci ise “Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?” sorusunu cevaplandırır.

1.4.1. Durum Analizi

Stratejik planlama sürecinin ilk adımı olan durum analizi, kuruluşun “neredeyiz?” sorusuna cevap verir. Kuruluşun geleceğe yönelik amaç, hedef ve stratejiler geliştirebilmesi için öncelikle, mevcut durumda hangi kaynaklara sahip olduğunu ya da hangi yönlerinin eksik olduğunu, kuruluşun kontrolü dışındaki olumlu ya da olumsuz gelişmeleri değerlendirmesi gerekir. Dolayısıyla bu analiz, kuruluşun kendisini ve çevresini daha iyi tanımasına yardımcı olarak stratejik planın sonraki aşamalarından daha sağlıklı sonuçlar elde edilmesini sağlayacaktır.⁴⁴

Stratejik planlamada temel amaç örgütü çevresiyle uyumlu kılmaktır. Örgütün devamlı başarısı için, çevreden kaynaklanan olumsuzlukların minimize edilmesi ve

44 D.P.T, *Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, 2006, s.15

çevredeki fırsatlardan maksimum oranda yararlanması çok önemlidir. Diğer tüm yönetim biçimlerinde farklı olarak stratejik planlama, sadece iç bünyeye ilgili olmayıp dış çevreye de büyük önem vermekte, iç çevreyle dış çevreyi birbirleriyle etkileşim, fırsat ve tehditler ile zayıf ve güçlü yönler çerçevesinde uyumlaştırmaya çalışmaktadır. Çevre, fırsatlar ve kısıtlamalar yoluyla örgütlerin faaliyetlerini her aşamada etkiler. Çevrenin analizi, çevreden gelen fırsat ve tehditlerin önceden görülerek örgütün bunlara daha hazırlıklı olmalarını sağlar. Çevre analizi sayesinde, güçlü yanların üzerine gidilip, zayıf yönler iyileştirilebilir ve fırsatlar değerlendirilip tehditlerden kaçınılabılır ve bu sayede gerçekçi bir stratejik plana ulaşılabilir.⁴⁵

Yönetim, üstünlükler ve zayıflıklar için iç çevreyi, fırsatlar ve tehditler için dış çevreyi tarar. Bunlar kurumun geleceği için en önemli unsurlar olduğu için stratejik unsurlar olarak adlandırılır.⁴⁶ Kuruluş içi analiz ve çevre analizinde kullanılabilecek temel yöntemlerden birisi GZFT (Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler) analizidir. Genel anlamda GZFT, kuruluşun kendisinin ve kuruluşu etkileyen koşulların sistematik olarak incelendiği bir yöntemdir. Bu kapsamda, kuruluşun güçlü ve zayıf yönleri ile kuruluş dışında oluşabilecek fırsatlar ve tehditler belirlenir. Bu analiz stratejik planlama sürecinin diğer aşamalarına temel teşkil eder.

1.4.1.1. Dış Çevre Analizi

Günümüzde çevrenin sürekli değişmesi, işletmeleri ve kamu kuruluşlarını da değişime zorlamaktadır. Çevredeki değişme ve gelişmeler, bu örgütlere birtakım fırsat ve imkânlar sunduğu gibi, tehlike ve güçlüklerin de kaynağı olabilmektedir.⁴⁷ Kuruluşlar sadece kendilerine dönük çalışmalarla başarılı olamazlar; çünkü her kuruluş, bir sistemin içindeki başka sistemlerden oluşan bir yapının içindedir. Başarı ancak çevreyle uyumlu çalışıldığı sürece gelir ve süreklilik kazanır. Bu görüşün

45 ÇAKIR, Atilla, *Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi*, (Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi), Ankara, 2008, s.30

46 D.Hunger ve T.L.Wheelen, *a.g.e.*, s.5

47 Hüseyin Özgen, *İnsan Kaynakları Yönetimi Stratejik Bir Yaklaşım*, Adana, 2005, s.38

sonucu olarak da her işletme veya kuruluş kendi iç ve dış çevresini iyi analiz etmelidir.

Çevre, işletmenin dışında kalan, fakat kendisiyle doğrudan ve/veya dolaylı olarak ilgili faktörleri ifade eder. İşletme, hayatını sürdürecektir her türlü enerjiyi ve kaynağı çevresinden alır ve buna karşılık onun ihtiyaç ve isteklerine cevap vermeye çalışır. Genel çevrenin işletmeler üzerinde (yakın ve uzak çevrenin) bazen çok büyük etkisi vardır, ancak işletmenin o çevre üzerindeki etkisi ise çok marjinaldir.⁴⁸ İşletmenin üst sistemi (dış çevresi) genel çevre/uzak çevre ve sektör çevresi/yakın çevre olarak ayrıca sınıflandırılır. Genel çevre, işletme faaliyetlerine dolaylı olarak etki eden faktörlerin oluşturduğu bir çevredir. Bu çevrede bulunan siyasal, hukuki, ekonomik, sosyokültürel, demografik, teknolojik ve uluslararası çevre faktörleri işletmenin faaliyetlerine dolaylı olarak etki edebilmektedir. İşletmenin bulunduğu ülkedeki politik gelişmeler, yasal değişimler, ekonomik olaylar, teknolojik gelişmeler işletmeyi etkileyebilmektedir.⁴⁹

Dış çevre analizi sonucunda çevrede çeşitli *fırsatlar ve tehditler* ortaya çıkar. *Fırsatlar*, kuruluşları geliştirebilecek, bulunduğu konumdan daha ileriye götürebilecek, ona yarar sağlayabilecek olumlu çevre göstergeleridir. *Tehditler* ise çevrede oluşan ve kuruluşun varlığını sona erdirebilecek veya gelişimini durdurabilecek hatta geri götürebilecek, dolayısıyla önlem alınmasını gerektirecek olumsuz çevre göstergeleridir. Başlıca dış çevre faktörlerini aşağıdaki şekilde açıklayabiliriz:⁵⁰

Politik Çevre Faktörleri: Politik çevre “Kuruluşun faaliyette bulunduğu ülkede, merkezi ve yerel resmi makamlar ile bunlara bağlı kuruluşların siyasi otoritesini sağladığı ve kullandığı ortam” olarak tarif edilmektedir. Gerçekten hem uluslararası hem de ulusal siyasal konjonktür ve devletin siyasal örgütlenme şekli, işletme ya da kuruluşların çalışmalarını etkilemektedirler. Örneğin siyasal istikrarsızlığın, resmi makamlarla ilişkilerin etkinlik derecesinin, hak arama

48 Jeffrey S. Harrison – Caron H. St. John, *Foundations in Strategic Management*, 2004, s.21

49 Mirze ve Ülgen, *a.g.e.*, s.79

50 Mirze ve Ülgen, *a.g.e.*, s.82-85

yöntemlerinin işlerliğinin, devletin çeşitli organlarının iş hayatına müdahale eğiliminin, özelleştirme veya devletleştirme uygulamalarının, işletmelerin gelecek planlamalarında dikkate almak zorunda oldukları hususlar olarak alınması doğru olacaktır. Yine siyasi iktidarlar, politik görüşleri doğrultusunda uluslararası anlaşmalar yaparak, koruyucu tedbirler alarak veya almayarak, dışa açılma politikaları güderek veya kapanarak, ekonomiyi veya işletmeleri yönlendirmektedirler.

Ekonomik Çevre Faktörleri: İşletmelerin başarısı, üretilen mal ve hizmetin uygun fiyatla pazarlanabilmesine; bu ise ekonominin genel dengesine bağlıdır. Bu analiz; milli gelirdeki artış, gelir dağılımı, ekonomik büyüme, yatırım teşvikleri, hükümetlerin para ve maliye politikaları gibi alt faktörleri içerir. Stratejik yönetim işletmenin uzun dönemdeki yönetimiyle ilgili olduğundan ekonominin şu anki ve gelecekteki düzeninin incelenmesini gerekli kılar. Dolayısıyla işletme veya kuruluş yöneticileri, stratejik planlarını yaparlarken yukarıda sözü edilen temel ekonomi bilgilerine sahip olmalıdırlar.

Hukuki Çevre Faktörleri: Ülkedeki hukuki düzenlemeleri ifade etmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki hızlı değişim, yaşamın her alanında anında kendini hissettirmekte ve ulusal sınırlar içindeki siyasi otoriteler de buna paralel yasal düzenlemeleri aynı hızda gerçekleştirememektedirler. Bu durumda doğal olarak çeşitli yasal boşluklar oluşmakta ve düzen sarsılabilmektedir. Ya da değişen her yasa işletmeler için fırsat veya tehdit olabilmektedir. Bu nedenlerle yöneticiler stratejik kararlar alırken fırsat yaratan ulusal ve uluslararası yasal düzenlemeleri iyi takip etmelidirler.

Sosyokültürel Çevre Faktörleri: Günümüzde toplumlar kendilerine özgü geleneksel tutum ve davranışlarını, kaçınılmaz bir sonuç olarak kaybetmektedirler. Sosyokültürel faktörlerin analizinde; işletmenin faaliyette bulunduğu bölgelerdeki halkın yaşam biçimi, halkın kültürel düzeyi, toplumsal gelenekler dikkate alınmaktadır.⁵¹ İnsanların yaşam biçimini etkileyen bu çevredeki değişimler önceden

51 Eren, *a.g.e*, s.125

algılanırsa fırsatlar yaratılabilir. Bunlara örnek olarak; tüketici eğilimlerindeki değişim, moda, demografik özellikler gösterilebilir.

Demografik Çevre Faktörleri: Nüfusun yapısı, özellikleri ve trendleri ile ilgili faktörlerdir. Ayrıca nüfusun sayısal büyüklüğü, kadın-erkek oranı, nüfus içindeki yaş grupları, etnik yapı, eğitim durumu gibi faktörler, ekonomik ve sosyal yaşamı doğrudan belirlemektedir. Bunun yanında köyden şehre göç artmakta, bu da şehir ekonomisinin yapısını etkilemektedir. Ayrıca kırsal kesimden kente göçler, kentsel alanların fiziki yapılarını olduğu kadar, bireyleri yönetimlere yönelik hizmet taleplerini de etkilemektedir. Örneğin; eğitim, sağlık ve sosyal hizmetlerin götürüleceği alanlar genişlemekte, belki daha pahalı hale gelmektedir.

Teknolojik Çevre Faktörleri: Bu faktör en önemli çevresel unsurların başında gelmektedir. Teknolojiden kastedilen, kuruluşların amaçlarını gerçekleştirmek için kullanılan makine ve araçlarla bilgi ve süreçlerdir.⁵² Bu alanlardaki hızlı değişim, belirsizlik ve riskleri de beraberinde getirmekte; bununla birlikte gelişmeleri daha erken hissedip tedbir alan kuruluşlar, bir adım önde olmaktadır.

Teknolojik gelişmeler, işletmelerin amaçlarını gerçekleştirmesini sağlayacak büyük fırsatlar sunduğu gibi, işletmelerin varlığını tehlikeye de sokabilir. Örneğin; lazer ışınları, elektrikli arabalar için kullanılan verimli piller, mikro bilgisayarlar birçok yeni ekonominin doğmasına fırsat yaratırken, birçok eski yöntem ile ürün ve hizmetler için tehlike kaynağı oluşturmaktadır.⁵³ Bu nedenlerle işletme yöneticileri içinde bulundukları endüstrideki AR-GE faaliyetleri ve yenilik çabalarının yoğunluğunun ne olduğunu iyi bilmelidirler; hatta ülke içi ve dışında yeni teknolojileri iyi takip etmelidirler.

Uluslararası Çevre Faktörleri: Uluslararası çevreyi işletmenin faaliyette bulunduğu ülkenin üst sistemini oluşturan tüm dünya olarak tanımlayabiliriz. Küreselleşen dünyada olaylar artık ortaya çıktığı ülkeleri değil aynı zamanda diğer

52 Dinçer, *a.g.e*, s.82

53 Eren, *a.g.e*, s.128

bütün uluslararası ortamı da etkileyebilmektedir. Bir ülkeye konulan politik kaynaklı ambargo, başka bir ülkeye uygulanan “en fazla kayırılan ülke” statüsü, bir bölgedeki savaş, iki ülkenin bir araya gelmesi vs. iş hayatında çeşitli tepkiler yaratmaktadır.

Ekolojik Çevre Faktörleri: Ekoloji, canlılarla doğa arasındaki ilişkileri inceleyen bilim dalıdır. İnsanoğlu bugüne kadar doğayı kendi amaçları için pervasızca kullanmış, zamanla doğadaki dengeler bozulmaya başlamıştır. Su ve havanın kirlenmesi, ormanların yok olması, toprağın verimsizleşmesi ve bitki örtüsünün ortadan kalkması; uluslararası politik, teknolojik ve sosyoekonomik değişim ve yenilikler kadar önemlidir.

Günümüzde doğayı bozucu faaliyetler, tüm canlı yaşamını tehdit eder hale gelmiş ve bu konuda özellikle gelişmiş ülkelerde, çeşitli yasal tedbirler alma yolunda adımlar atılmıştır. Çevreyi bozucu faaliyetleri azaltma veya yok etme, hukuksal boyutun da ötesinde sosyal sorumluluk olarak da algılanmaya başlamıştır.

1.4.1.2. İç Çevre Analizi

Stratejilerin geliştirilmesinde önemli unsurlardan birisi de; kuruluşların varlık ve yeteneklerinin incelenmesidir. Dış çevre analizi ile belirlenen amaçların, gerçekçi bir şekilde değerlendirilmesi, kuruluşa yönelik bir analizin yapılmasıyla mümkündür. Böylece, nelerin yapılabileceği veya yapılamayacağı ortaya konulacak; oluşturulan vizyon, rasyonel ve gerçekleştirilebilir stratejilere dönüştürülebilecektir.

DPT kılavuzuna göre (2006) iç çevre analizi; kuruluşun mevcut durumunu ve geleceğini etkileyebilecek, iç ortamdan kaynaklanan ve kuruluşun kontrol edebildiği koşulların ve eğilimlerin incelenerek güçlü ve zayıf yönlerin belirlenmesi ve değerlendirilmesidir. Güçlü yönler, kuruluşun amaçlarına ulaşması için yararlanılabileceği olumlu hususlardır. Zayıf yönler ise, kuruluşun başarılı olmasına engel teşkil edebilecek eksiklikler, diğer bir ifadeyle, aşılması gereken olumsuz hususlardır. Belirlenecek güçlü yönler kuruluşun hedeflerine; zayıf yönler ise kuruluşun alacağı tedbirlere ışık tutacaktır.

İç çevre analizi, bilgi toplama ile başlar. Bunlar, kuruluşun işgücü, finansman, teknik kapasite gibi unsurlarını ifade eder. İkinci aşamada ise toplanan bilgiler analiz edilir. Son aşamada da toplanan ve analiz edilen bilgiler yorumlanarak kullanılabilir hale getirilir.⁵⁴ Bunun için bilançolar, gelir gider tabloları gibi göstergelere bakılır. Ayrıca işletme fonksiyonlarına da bakmak gerekmektedir. Bunlar; üretim, pazarlama, finansman, AR-GE faaliyetleri, insan kaynakları gibi fonksiyonlardır.

Faulkner ve Campbell de iç çevre faktörlerini, stratejik varlıklar olarak değerlendirmekte ve strateji oluşturmada bunlara özel önem verilmesi gerektiğini düşünmektedirler.⁵⁵ Yazarlara göre, iç çevre faktörleri aşağıdaki şekilde sınıflandırılabilir:

- **Fiziksel varlıklar:** Konum, binalar, malzeme, bilgi gibi, görünen varlıklar.

- **Sistem:** Çalışma sistemleri, kontrol sistemleri, insan kaynakları sistemleri, bilgi sistemleri, kalite güvence sistemleri, işe yerleştirme, motivasyon, koordinasyon sistemleri vb.

- **Kültürel varlıklar:** Cevap verebilirlik, yaratıcılık, işbirliği, paylaşılan değerler, öğrenme kültürü.

- **Bilgi:** Teknik bilgi

- **İlişkiler:** Sözleşmeler, marka, güven vb.

İşletme analizinde, stratejik yön, kuruluşun vizyonu, işletme tanımı, girişimcilik stratejisi, uzun dönemli amaçlar gibi faktörlere de bakılmalıdır. Ayrıca, işletmenin stratejik yönünün geçmişten bugüne aldığı şekil ile, firmanın yeteneklerinin bu yönle uyumlu olup olmadığına da bakılır. İşletmenin önemli

⁵⁴ Dinçer, *a.g.e.*, s.109

⁵⁵ David O. Faulkner and Andrew Campbell, *The Oxford Handbook of Strategy*, 2006, s.408

yöneticilerinin güçlü ve zayıf tarafları da incelenir. Çalışanların eğitim durumu, sendikal hareketler, örgüt kültürü vb. konular da analiz edilir.⁵⁶

İşletmenin analiz edilmesi, bir yönüyle, işletmenin kimliğinin ortaya konması çabasıdır. Bu çaba, işletme faaliyetleri için rehberlik etme ve hatalarını düzeltme imkânı veren bir içe bakış olarak nitelendirilebilir.⁵⁷ Etkili bir işletme analizinin üç önemli konuda ele alınması yararlı olacaktır. Bunlardan birincisi; *İşletmenin varlık ve yeteneklerinin belirlenmesi*, ikincisi; *işletmenin güçlü ve zayıf yönlerinin ortaya konulması* ve üçüncüsü ise; *kritik başarı faktörlerinin belirlenmesidir*.

Üretim faaliyetlerinde kullanılan maddi ve maddi olmayan tüm unsurlar, varlıklar; bu varlıkları kullanabilme kapasitesi de yeteneklerdir. İnsan gücü, bina, makine, arsa gibi unsurlar maddi; marka, patent, imaj gibi değerler de, maddi olmayan varlıklardır. Yetenekler ise işletmenin sahip olduğu varlıkları bir koordinasyon içinde kullanabilme ve amacına uygun bir faaliyeti gerçekleştirebilme kapasitesidir. Bu yetenekler her işletmede farklıdır. Aynı malı veya hizmeti aynı teknoloji ile üreten iki firmanın ürünlerindeki fark, firmaların sahip olduğu yeteneklerden kaynaklanır. İşletmelerin yetenekleri, sahip olduğu insan kaynaklarının özelliklerinin ve becerilerinin bir sonucudur. Ekip ruhu, katılımcılık, terfi sistemleri, eğitim, performans değerlendirme gibi faktörler, farkı yaratmaktadır.

Her işletmede bulunabilen veya kolayca taklit edilebilen yetenekler, rekabet üstünlüğü için yeterli değildir. İşletmeye rekabet üstünlüğü sağlayabilecek varlık ve yetenekler; sektörde değerli olarak kabul edilen, nadir olan, taklit edilemeyen veya edilmesi pahalı olan ikame edilemeyen varlık ve yeteneklerdir. İşletmelere rekabet üstünlüğü sağlayabilecek olan, en azından, bir süre taklit edilemeyen varlık ve yeteneklerine, “temel yetenekler” adı verilmektedir.⁵⁸

56 Harrison ve John, *a.g.e*, s.162

57 Dinçer, *a.g.e*, s.108

58 ÇETİN, Sefa, *Kamu Sektöründe Stratejik Planlama: Türkiye’deki İl Özel İdarelerinde Bir Araştırma*, (Yayınlanmış Doktora Tezi) Çukurova Üniversitesi, S.B.E, Adana, 2007, s.27

Kritik başarı faktörleri ise, başarıya ulaşmak için dikkat edilmesi gereken konulardır ve bir anlamda “işin püf noktaları” dır. Bunlar işletmenin yeteneği ile ilgili olabileceği gibi, bazen de işletme dışı unsurlarla ilgili olabilmektedir. Eğer işletmede kritik başarı faktörleri varsa bunların sürekli geliştirilmesi ve rakiplere kıyasla sürekli üstünlük halinde tutulması gereklidir. Yani sizi diğerlerinden ayıran özelliğinizi stratejik bir üstünlük olarak kabul edip ona göre davranmanız gerekir.

1.4.1.3. Paydaş Analizi

Stratejik kararlar almak ve planın oluşturulması için yararlanıcıların taleplerinin bilinmesi gerekir. Bu nedenle durum analizi kapsamında paydaş analizinin yapılması büyük önem arz etmektedir. Paydaşlar, kuruluşun ürün ve hizmetleri ile ilgisi olan, kuruluştan doğrudan veya dolaylı, olumlu yada olumsuz yönde etkilenen veya kuruluşu etkileyen kişi, grup veya kurumlardır. Paydaşlar, iç ve dış paydaşlar ile yararlanıcılar/müşteriler olarak sınıflandırılabilir.⁵⁹

Paydaş analizi aşağıda yer alan aşamalardan oluşur:

- Paydaşların tespiti
- Paydaşların önceliklendirilmesi
- Paydaşların değerlendirilmesi
- Görüş ve önerilerinin alınması ve değerlendirilmesi

1.4.1.4. FÜTZ (SWOT) Analizi

Günümüzde kullanılan strateji oluşturma süreçlerinin çoğu 1960’larda Harward Business School (HBS - Harvard İşletme Okulu)’un çalışmalarına dayanmaktadır. Bu süreçler dizini; veri toplama, değerlendirme, seçme, tanımlama ve analiz etme aşamalarından oluşmaktadır.⁶⁰ Bu aşamada en çok kullanılan analiz yöntemlerinden birisi FÜTZ (SWOT) analizidir. FÜTZ kelime olarak, İngilizce’ deki

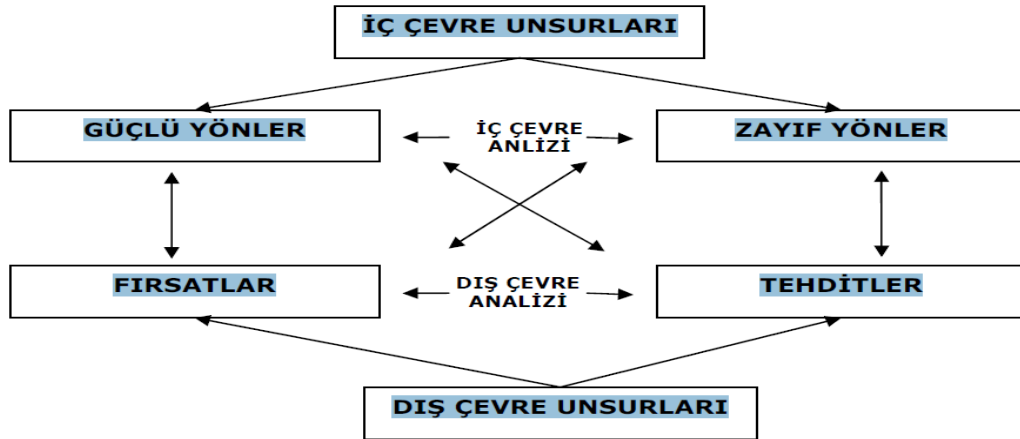
59 DPT, *Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, 2006, s.17

60 Özgür, *a.g.e.*, s.222

SWOT’ un Türkçe’ ye çevrilmiş halidir ve “Strength” (güçlü/üstün yönler), “Weakness” (zayıf yönler), “Opportunity” (fırsatlar), ve “Threat” (tehditler), kelimelerinin baş harflerinin birleşmesinden oluşmuştur.⁶¹ Stratejik Planlama Kılavuzunda ise GZFT olarak kullanılmıştır: Güçlü yönler (G), zayıf yönler (Z), fırsatlar (F) ve tehditler (T).

FÜTZ (SWOT) analizi, örgütün başarısı üzerinde kilit role sahip faktörlerin belirlenerek, stratejik kararlara esas teşkil edecek şekilde yorumlanması surecidir. Söz konusu analiz Şekil 1.3’de görüldüğü gibi daha önce yapılan analizlerden bağımsız değil aksine iç içe girmiş konumdadır.

Şekil 1.3 FÜTZ Analizinin Temel Çerçevesi



Kaynak: DPT, *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Mayıs 2003.

Stratejik planlamada temel amaç örgütü çevresiyle uyumlu kılmaktır. Örgütün başarısı için, çevreden kaynaklanan olumsuzlukların minimize edilmesi ve çevredeki fırsatlardan maksimum oranda yararlanılması çok önemlidir. Diğer tüm yönetim biçimlerinden farklı olan stratejik yönetim ve stratejik planlama, sadece iç bünyeye yönelik olmayıp dış dünyaya da önem vermekte, iç çevreyle dış çevreyi birbirleriyle etkileşim, fırsat ve tehditler ile zayıf ve güçlü yönler çerçevesinde uyumlaştırmaya çalışmaktadır. Çevre, fırsatlar ve kısıtlamalar yoluyla örgütlerin faaliyetlerini her aşamada etkiler, FÜTZ (SWOT) analizi, çevreden gelen fırsat ve tehditlerin önceden

61 Ülgen ve Mirze, *a.g.e*, s.160

görülerek örgütün bunlara daha hazırlıklı olmasını sağlar FÜTZ (SWOT) analizi sayesinde, güçlü yanların üzerine gidilip zayıf yönler iyileştirilebilir ve fırsatlar değerlendirilip tehditlerden kaçınılabilir, bu sayede gerçekçi bir stratejik plana ulaşılabilir.⁶²

1.4.1.5. Varsayımlar

Varsayımlar, stratejik plan hazırlayan kuruluşun doğrudan kontrolü altında olmayan ancak stratejik planın gelişimi ve başarısını etkileyebilecek kuruluş içi ve dışı faktörleri ifade etmektedir. Başarılı bir stratejinin oluşturulmasında varsayımlar çok önemlidir. Diğer bir ifadeyle, stratejik planın başarısı büyük ölçüde planlama sürecinde yapılan varsayımların gerçekleşmesine bağlıdır. Varsayımların belirlenmesi büyük ölçüde kuruluş içi analiz ve çevre analizine dayanmaktadır. Kuruluş içi analiz ve çevre analizinde; sosyo-kültürel faktörler, teknolojik faktörler, siyasi ortam, hukuki şartlar, makro ekonomik faktörler ve uluslararası sistemden kaynaklanan faktörler incelendikten sonra, rakipler, müşteriler, diğer kuruluşlar, üreticiler ve sendikalar gibi ilgili tarafların eğilimleri birer varsayım olarak stratejik plana yansımalıdır. Başarılı bir stratejik planlamada belirlenen varsayımların stratejik planlama ekibince tartışılması ve olgunlaştırılması gerekmektedir. Varsayımlar stratejik planlamanın tüm aşamalarına ortak temel teşkil edecektir. Dolayısıyla, tüm bölümlerde aynı varsayımların kullanımı sağlanmalıdır.

1.4.2. Stratejik Tasarım

Stratejik tasarım, kuruluşun geleceğini tanımlama çabasıdır. Kuruluşun geleceğinin nasıl olacağına, istenilen durumlara hangi yollarla ulaşılabileceğine dair kararlar bütünüdür.⁶³ Stratejik tasarım için misyon ve vizyon belirlenir. Daha sonra da, kuruluşu vizyona taşıyacak stratejiler belirlenir. Bu bölümün diğer bir adı da geleceğe bakış bölümüdür.

62 Tosunoğlu, *a.g.e*, s.77

63 Dinçer, *a.g.e*, s.163

Misyon, vizyon ve ilkeler bir kurumun kurumsal kimliğine katkıda bulunur. Kurum sadece isim, amblem ve iş akışı ile tanımlanmaz, kurumun oluşturduğu bilgi birikimi, tecrübesi, uzmanlığı ve geliştirdiği kurumsal tavrı belli bir kurumsal kimlik yaratır. Stratejik planın bir işlevi de kurumun kurumsal kimliği ile sunduğu hizmetler arasında daha güçlü bir ilişki kurmaktır. Ayrıca misyon, vizyon ve ilkelerin doğru bir şekilde belirlenmiş olması stratejik planın başarısı üzerinde belirleyici bir rol oynamaktadır. Vizyon, misyon ve ilkelerin yanlış bir şekilde belirlenmesi stratejik amaç ve hedeflerin de yanlış belirlenmesine sebep olur. Kurumun yanlış hedefe ulaşmak için çaba göstermesi ise zaman ve kaynak israfına yol açar.⁶⁴

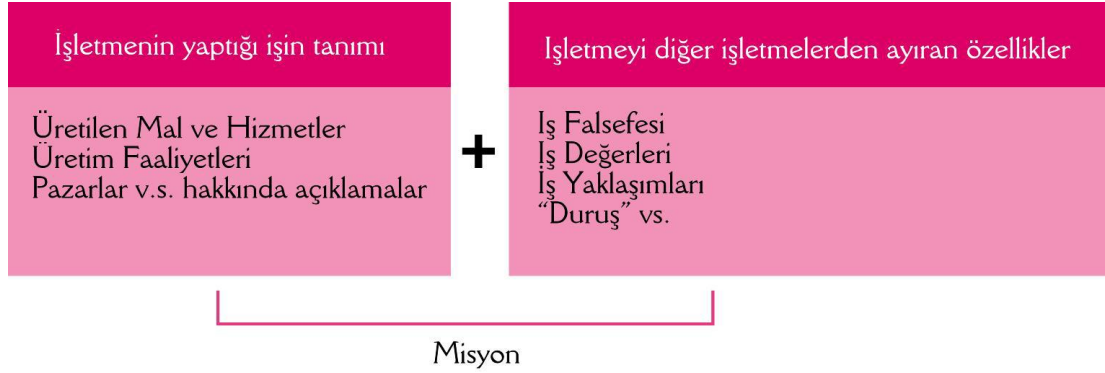
1.4.2.1. Misyon Bildirimi

Misyon kurumların varlık nedenlerini veya kendilerini nasıl gördüklerini ifade etmek için kullanılır. Kurumun ne tür hizmetler sunduğunu, hangi iş kolunda olduğunu hizmet felsefesinin ne olacağını, hangi tüketici kitlesine yöneldiğini, hangi teknolojik gereksinmelere ihtiyacı olduğunu, hangi değerlere sahip olacağı ve diğer kurumlardan farkının ne olacağı gibi hususları içerir. Misyon strateji oluşturma sürecinin başlangıcı niteliğindedir, bu yüzden kurumun stratejisinden önce belirlenmesi gerekir. Misyon stratejinin temelini oluşturur ve stratejinin daha somut hale gelmesini sağlayarak uygulanmasına yardımcı olur.⁶⁵ Misyon bildirimi, kuruluşun sunduğu tüm hizmet ve faaliyetleri kapsayan bir şemsiye kavramdır. (Şekil 1.4.)

64 TOSUNOĞLU, Hatice, *Yerel Yönetimlerde Stratejik Plan Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme*, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üni., S.B.E, İstanbul, 2008, s.79-83

65 Sefa Çetin, *Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim*, Türk İdare Dergisi, Sayı 449, Aralık 2005, s. 97 ;Eren, s. 19-21.

Şekil 1.4 Misyon



Kaynak: Mirze ve Ülgen, (2004:175), *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, Literatür Yayınları, İstanbul.

Misyon, stratejik yönetimde iki farklı anlamda kullanılmaktadır. Birinci yaklaşımda misyon, örgüt stratejisi içinde tanımlanmış bir görev anlamında kullanılırken, ikinci yaklaşımda felsefi ve ahlaki bir içerik kazanmaktadır. Felsefi ve ahlaki açıdan misyon, ortak bir değer anlamı taşır ve kültürel bir birlik sağlayan ve herkesin paylaştığı bir değer ya da ortak bir duygu anlamı taşır. Misyon örgütlerin varlık sebebidir ve örgütün yönetim felsefesini somutlaştırarak, çalışanları örgütün stratejik amaçlarına yönlendiren ortak bir değere dönüştürür.

Örgüt belirlediği misyonu bütün çalışanlara duyurmalıdır. Bu amaçla misyon bildirgesinin yazılı bir şekilde hazırlanması ve tüm örgüt çalışanları tarafından paylaşılan ortak değer ve inançları yansıtması gerekmektedir. Misyonun örgüt çalışanları tarafından benimsenmemesi durumunda yazılı bir belgeden öteye geçemeyeceği de bilinmektedir. Ayrıca 1990'lı yılların başından itibaren başta özel sektör kuruluşları olmak üzere, kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşları yazılı misyon bildirimleri hazırlayarak tüm çalışanları ortak bir yön etrafında toplamaya çalışmaktadır.⁶⁶

Örgüt misyonunun özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:⁶⁷

⁶⁶Coskun Can Aktan, *Vizyon ve Misyon Bildirimlerinin Oluşturulması*, Erişim:[<http://www.canaktan.org/yonetim/stratejik-yonetim/vizyon.htm>], Erişim tarihi:01 Mayıs 2012
⁶⁷ H. Rıdvan Yurtseven, *Stratejik Yönetim Sürecinde Misyon Kavramı*, Yönetim Dergisi, Y. 9, Sayı 29, Ocak 1998, s. 27.

- Misyon uzun dönemli bir amaçtır. Bazen bir örgütün yaşamı boyunca değişmez.

- Misyon hiçbir zaman ortadan kalkmaz ve ulaşamaz. Bu nedenle, daha iyiye ve daha üst başarılarla yöneliktir. Ancak misyon belirlenirken gerçekçi olmalı ve örgütü kendi yeteneklerinin çok uzağında bir yere yöneltmemelidir.

- Paylaşılan, örgütün ortak değer ve inançlarıdır. Tanımlanmış bu inanç ve değerler, işletmede çalışanların hepsine bir anlam kazandırmakta ve bir yön sağlamaktadır.

- Örgüt misyonu nicelikle ilgili değil nitelikle ilgili bir değerdir. Finansal amaçlar, büyüme ve karlılık oranları, kurumdaki herkes için bir değer oluşturmaz ya da aynı derecede önemli olmaz. Bu gibi oranlar, üst düzeydeki belli sayıda yöneticiyi özendirebilir, ama alt kademedekilerin yaşamlarına bir yenilik katmayabilir.

- Misyon kurumun içine değil, dışına yöneliktir. Başka bir tanımla misyon, ürünler üzerine değil, pazar üzerine odaklanır.

- Misyon örgüte özgüdür ve özeldir. Örgüte özgüdür, onu diğer örgütlerden ayırt eder. Özeldir, seçenekli faaliyetler arasından yönetimin tercih ettiği.

Örgütün içinde veya dış çevresinde ortaya çıkabilecek fikirlerin ve değişimlerin zaman içinde örgüt misyonunun da değişimine neden olabileceğinin kabul edilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte kurumlarda misyon bildiriminde dikkat edilmesi gereken hususlar ile misyon bildiriminde cevaplanması gereken sorular şu şekilde sıralanabilir:⁶⁸

68 Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu 2. Sürüm*, s. 27-28.

Misyon:

- “Özlü, açık ve çarpıcı şekilde ifade edilir.
- Hizmetin yerine getirilmesi sürecini değil, amacını tanımlar.
- Yasal düzenlemelerle kuruluşa verilmiş olan görev ve yetkiler çerçevesinde belirlenir.
- Kuruluşun hizmet sunduğu kişi ve kuruluşlar belirtilir.
- Kuruluşun sunduğu hizmet ve/veya ürünler tanımlanır.”

Misyon bildirimi için cevaplanması gereken sorular:

- i. “Kuruluşun var oluş nedeni nedir?
- ii. Kuruluş kimlere hizmet sunuyor?
- iii. Kuruluş hangi alanda çalışıyor?
- iv. Kuruluş hangi ihtiyaçları karşılıyor?

Misyon bildirimi örnekleri:**Örnek 1:**

Ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşmak amacıyla iyi yönetim ilkeleri gözetilerek maliye politikalarının hazırlanmasına katkı sağlamak, belirlenen maliye politikalarını uygulamak, uygulamayı takip etmek ve denetlemek.⁶⁹

69 Maliye Bakanlığı 2008-2012 Statejik Planı

Örnek 2:

Evrensel ölçekte bilgi üreterek, bilim dünyasına katkıda bulunmak; ülke ve dünya gerçeklerine duyarlı, kültürel olarak donanımlı, araştırmacı ve üretici bireyler yetiştirmek; bölgesel, ulusal ihtiyaçlar temelinde toplumun yaşam kalitesinin yükselmesine çalışmak.⁷⁰

1.4.2.2. Vizyon Bildirimi

Vizyon, kuruluşun ideal geleceğini sembolize eder. Kuruluşun uzun vadede neleri yapmak istediğinin güçlü bir anlatımıdır. Vizyon, bir kuruluşun farklı birimleri arasında birleştirici bir unsurdur. Bundan dolayı, bir çok işlevi yerine getiren kuruluşlarda, daha da önemli bir role sahiptir.⁷¹

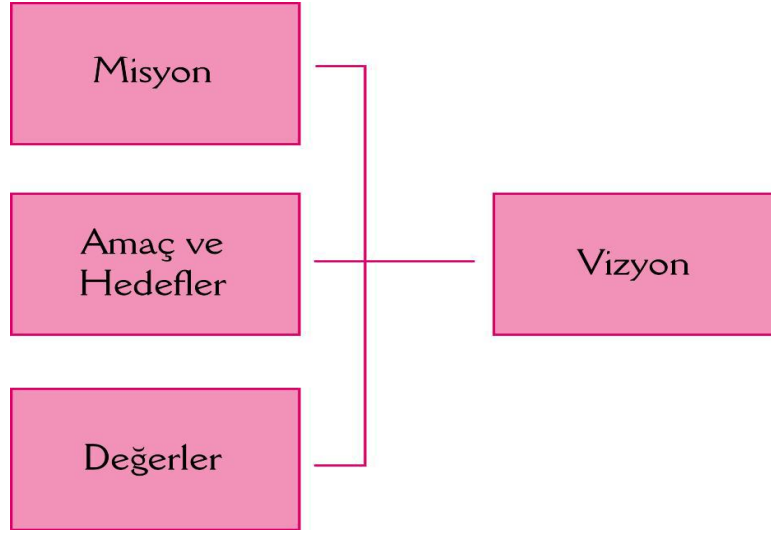
Bir kuruluşun vizyonu; misyonu, kuruluşun amaç ve hedefleri ile değerlerinin bileşkesidir. (Şekil 1.5.) Misyon, kuruluşun var olma nedeni olup ona yön vermek ve anlam kazandırmak amacıyla belirlenir. Amaç ise, neyi elde etmek istediğimizi açıklar; amacın geleceğe yönelik büyüme sürecinde yön oluşturması ve ortak değerleri ortaya çıkarması gerekir. Değerler de hedefe ulaşmada yönetici ve çalışanlar için nelerin önemli olduğunu gösterir.⁷²

⁷⁰ Ege Üniversitesi 2008-2012 Stratejik Planı

⁷¹ Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu 2. Sürüm*, s.29

⁷² Mirze ve Ülgen, *a.g.e*, s.183

Şekil 1.5 Vizyon Bildirimi



Kaynak: Mirze ve Ülgen, (2004:185), *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, Literatür Yayınları, İstanbul.

Kurumlar belirledikleri misyonu gerçekleştirmek için kurum çalışanlarını nasıl yönlendirmeleri gerektiğini, vizyonlarını belirleyerek ortaya koyarlar. Kurumun gelecekte nerede olmasını istediklerini vizyonları ile gösterirler. Bu yüzden belirlenen vizyonun gerçekleşmesi zor bir hayali değil, ulaşılabilir bir durumu ifade etmesi gerekmektedir. Vizyonun belirlenmesinde kurum yöneticilerinin sahip oldukları inanç, dürüstlük anlayışı, sosyokültürel yaklaşım ve ileri görüşlü olabilme yetenekleri önemli rol oynar. Vizyon, tahmin ve projeksiyonlardan oluşmaz, gelecekteki durumun tahmin edilmesi değildir. Kısaca gelecekte olunmak istenen durumun tanımlanmasıdır.⁷³

Örgüt vizyonunun özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:⁷⁴

- Gelecekte çevrede yapılması düşünülen tüm faaliyetlerin algılanması ve değerlendirilmesini gerektirir.
- Her yönetici ve lider için orijinaldir, yani kendilerine özgüdür ve farklıdır.

⁷³ Ercan Öztemel, *Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi*, Değişim Yayınları, Sakarya, 2001, s.150

⁷⁴ Eren, a.g.e, s.19

- Her yönetici kendi ekibi ve imkanlarıyla (araç, gereç, teknoloji vb.) neleri yapabileceğine bunların miktarını, çeşitlerini, yurt içi ve yurt dışı başka ülkelerde faaliyet yapma eğilimlerini değerlendirmesini ve açıklamasını gerektirir.

- Vizyon yönetici tarafından açıklanıp başkaları tarafından anlaşılıp, paylaşıldıkça değer kazanır.

- Açıklanan kişiye özgü, kendi işlerinin veya basında bulunduğu ya da içinde çalıştığı kurumun geleceğine ilişkin faaliyetlere bakış açısıdır, strateji ve amaçlar için önemli kaynakları oluşturur.

- Tepe yöneticisinin ve stratejistlerin vizyonları kurumun amaçlarının şekillenmesine ve bu amaçları gerçekleştirmek için uygulanacak stratejilerin oluşturulmasına katkıda bulunur.

- Vizyon yönetici ve stratejistlerin yaratıcılık, yenilikçilik, risk alma, katılımcı ve paylaşımcı olma nitelikleri hakkında bilgi verir ve örgüt kültürünün niteliğini ortaya koyar.

Kamu kurumlarının vizyon ifadesinde bulunması gereken hususlar ile özel sektör kurumlarından farklı olarak vizyonlarını oluştururken cevaplaması gereken sorular şu şekilde sıralanabilir:⁷⁵

Vizyon:

- İdealisttir; yürekten gelmesi hissedilmesi gerekir.
- Özgündür; kuruluşun vizyonunu diğerlerinden ayırt edici özelliğe sahiptir.
- Çekicidir; kuruluşun çalışanları kadar diğer paydaşların da ilgisini çeker.

⁷⁵ Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu 2. Sürüm*, s. 28-29.

Vizyon bildirimi için cevaplanması gereken sorular:

- i. Kuruluşun ideal geleceği nedir?
- ii. Kuruluş; yararlanıcıları ve çalışanları tarafından nasıl algılanmak istiyor?
- iii. Hesap verme sorumluluğunu taşıyan idari ve siyasi otoriteler nasıl bir gelecek öngörüyor?

Vizyon bildirimi örnekleri:

Örnek 1:

Hızlı ve kaliteli hizmet sunan, saydam, hesap verebilir, öncü bir Maliye Bakanlığı.⁷⁶

Örnek 2:

Ulusal ve uluslararası bilim ve teknoloji dünyası ile örgütsel bağları gelişmiş, kurumsal kültürü ve kimliği güçlü, dünyadaki nitelikli üniversiteler ile eşdeğer bir eğitim ve araştırma kurumu olmak.⁷⁷

1.4.2.3. İlkeler Bildirimi

Çoğu kez strateji kavramıyla karıştırılan ve politika olarak da adlandırılan örgüt ilkeleri, örgütsel değerleri, anlayışı ve örgütsel davranış kurallarını ifade eder. İlkeler amaçlara ve araçlara sınırlar çizer. Bu sınırlar yöneticiye karşılaştığı durumlarla ilgili olarak karar almada yardımcı olur. İlkeler, benzer durumlarda tekrar karar almayı önler, objektifliği ve tutarlılığı sağlar, yöneticilerin davranışlarını tahmin edilebilir kılar: ve yetki devrini kolaylaştırır, yöneticilerin inisiyatif kullanmasına olanak verir, kurumsallaşmayı sağlar.⁷⁸ Benzer durumlarda, takdir alanını daraltan genel kuralları ifade eder. Örgütte bulunan herkesin paylaştığı ortak

⁷⁶ Maliye Bakanlığı 2008-2012 Stratejik Planı

⁷⁷ Ege Üniversitesi 2008-2012 Stratejik Planı

⁷⁸ Dinçer, a.g.e, s.27

prensiplerdir, bütün çalışanların bunları bilmesi ve benimsemesi gerekir. İlkeler, kurumun vizyon, misyon ve kurumsal kimliğinin gerisinde yatan değer ve inançlardır. Bu temel değer ve inançlar kurumun kararlarına, seçimlerine ve stratejilerinin belirlenmesine rehberlik eder. Kısacası ilkeler bir kurumun isini nasıl yürüteceğini belirten rehber niteliğindeki ifadelerdir. Bir kurumun kimliğinin değişiminde ve çalışanların motive edilmesinde güçlü bir araç olan değerler şu şekilde ifade edilmektedir:⁷⁹

İlkeler:

- Temel değer ve inançları açık ve kesin bir dille ortaya koymalıdır.
- Çalışanların işlerini en iyi şekilde yapacakları şartlara ilişkin temel düşünceyi belirtmelidir.
- Kuruluşun vizyonunu gerçekleştirmesini sağlayacak sistem ve süreçleri desteklemelidir.

İlkeler bildirimi üç temel alana ilişkindir:

- 1- Kişiler:** Kuruluş çalışanları ve paydaşlara yönelik değerler.
- 2- Süreçler:** Kuruluşun yönetim, karar alma ve hizmet üretimi sürecine ilişkin değerler.
- 3- Performans:** kuruluşun ürettiği hizmet ve/veya ürünlerin kalitesine yönelik beklentiler.

⁷⁹ Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu 2. Sürüm*, s. 30-31.

İlkeler bildirimi için cevaplanması gereken sorular:

- i. Kuruluşun çalışma felsefesi nedir?
- ii. Kuruluşun çalışmasına temel teşkil eden değerler, standartlar ve idealler nelerdir?
- iii. Kuruluşun personeli tarafından benimsenen değerler ve inançlar nelerdir?

1.4.3. Stratejik Amaç ve Hedeflerin Belirlenmesi

Amaçlar, kurumun ulaşmayı arzuladığı uzun dönemli genel sonuçlar olarak tanımlanırken, hedefler ise amaçlara göre daha açık ve ölçülebilir durumdadır ve amaçlara ulaşmak için gerekli olan kısa dönemli aşama durumlarını gösterir. Diğer bir ifade ile amaca giden yolun kilometre taşları olarak ifade edilebilir.⁸⁰ Şimdi bu iki kavramı ayrı ayrı ele alıp inceleyelim.

1.4.3.1. Stratejik Amaçların Belirlenmesi

Organizasyonun amaçları denildiğinde anlaşılması gereken stratejik amaçlardır. Stratejik amaçlar, örgütün uzun dönemde ulaşmak istediği sonuçlardır.⁸¹ Mirze ve Ülgen'e göre ise işletmenin amaçları "Faaliyetlerinin sonucunda elde etmek istedikleri" olup; işletmenin yaptığı işleri, faaliyetleri "niçin" yaptığını, "neyi veya neleri elde etmek için" yaptıklarını belirten sonuçlardır.⁸²

Amaçlar, organizasyonun bir bütün olarak gerçekleştirmek istediği geleceğe ilişkin hususlardır. Amaçların ortaya konulup sonra ölçülmesi, yöneticilere örgütsel hedefe varıp varmadıkları hakkında bilgi verir. Amaçlar, yapılan işin niçin ve ne kadar yapabildiğini tanımlayacak, üst yönetimin ve işlevsel yönetimlerin

⁸⁰ Eren, *a.g.e*, s.15

⁸¹ Dinçer, *a.g.e*, s.43

⁸² Mirze ve Ülgen, *a.g.e*, s.43

performansının değerlendirilmesinde denetçilere yardımcı olacaktır. Burada dikkat edilecek nokta, stratejik alanlar belirleyerek, bu alanlara ait amaçlar ortaya koymaktır. Bu amaçlar, örgütün başarı kriterlerini oluşturur. Amaçlara yaklaşıldıkça başarı elde edilecek, amaçlardan uzaklaşıldıkça da başarı azalacaktır.

Stratejik amaçların, işlevlerini etkin olarak yerine getirmeleri için bazı özelliklere sahip olmaları gerekmektedir. Bu çerçevede stratejik amaçların özellikleri şu şekilde sıralanabilir:⁸³

- Misyon, vizyon ve ilkelerle uyumlu olmalıdır.
- Kuruluşun misyonunu yerine getirmesine katkıda bulunmalıdır.
- İddialı, ama gerçekçi ve ulaşılabilir olmalıdır.
- Ulaşılmak istenen sonuçları açık bir şekilde ifade etmeli, ancak bunlara nasıl ulaşılabileceğini ayrıntılı olarak açıklamamalıdır.
- Stratejik planlama sürecinin sonraki aşamaları için bir çerçeve çizmeli ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde yol gösterici olmalıdır.
- Kuruluşun öncelikleri ve durum analizi sonuçlarına göre şekillenmelidir.
- Orta vadeli bir zaman dilimini kapsamalıdır.
- Önemli dışsal değişiklikler olmadığı sürece değiştirilmemelidir.
- Örgütün bütününe yön vererek, çalışanlara rehberlik etmelidir.
- Önemli sonuçlar getirebilecek hususlar amaç olarak belirlenmelidir. Çünkü işletmede her amaç için önem derecesi farklıdır.

83 Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu 2. Sürüm*, s. 32-33

Stratejik amaçların oluşturulması için şu tür sorulara cevap aranmalıdır:

- i. Kuruluşun misyonunu yerine getirmek için neler yapılmalıdır?
- ii. Kuruluş kısa ve orta vadede neleri başarmayı amaçlamaktadır?
- iii. Kuruluşun faaliyetleri dış çevre ile uyumludur, değilse ne değişmelidir?
- iv. Kuruluş diğer kuruluşlarla ortak amaçlara sahip midir?

1.4.3.2. Stratejik Hedeflerin Belirlenmesi

Hedefler amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik, spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Hedefler, ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde, nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin; miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir. Hedefler, stratejik amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olurlar. Alt seviyede belirlenen hedef tuttukça, onu çevreleyen üst amacın gerçekçi olduğu anlaşılır. Stratejik hedeflerin özellikleri şu şekilde sıralanabilir:⁸⁴

- Yeterince açık ve anlaşılabilir ayrıntıda olmalıdır.
- Ölçülebilir olmalıdır.
- Sonuca odaklanmış olmalıdır.
- Zaman çerçevesi belli olmalıdır.

Hedeflerin oluşturulabilmesi için cevaplanması gereken sorular şunlardır:

- i. Hedefler, kuruluşun misyon vizyon, ilkeler ve stratejik amaçları ile tutarlı mı?

⁸⁴ Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu 2. Sürüm*, s. 33-34

ii. Hangi spesifik sonuçlara ulaşmaya çalışıyor? Sonucu etkileyen faktörler nelerdir?

iii. Bir stratejik amaca ilişkin hedefler gerçekleştirildiğinde, o stratejik amaca ne ölçüde ulaşılabilir?

iv. Hedefi belirli bir süre içinde gerçekleştirme zorunluluğu var mı?

v. İstenilen sonuçlara ne kadar zamanda ulaşılabilir?

vi. Bu hedeflere ulaşmak için sağlanan gelişme nasıl ölçülür?

vii. Kıyas noktaları nelerdir? Ne kadar gelişme sağlanabilir?

1.4.4. Performans Göstergeleri

Kuruluşların, amaç ve hedeflerinin ne kadarına ulaştıklarını anlamak için “ölçüm” gerekmektedir. Bu da performans kriterleri aracılığıyla olmaktadır. Bu nedenle, stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmelidir. Performans göstergeleri, gerçekleşen sonuçları önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır.

Performans göstergelerini girdi, çıktı, sonuç, verimlilik, etkililik ve kalite göstergeleri olmak üzere altı grupta inceleyebiliriz.⁸⁵

Girdi göstergeleri: Üretilen ürün ve hizmetlerin hangi kaynaklar kullanılarak üretildiğine ilişkin bilgi veren araçlardır.

Çıktı göstergeleri: Kurumun ürettiği nihai mal ve hizmet miktarına ilişkin bilgi sağlar. Çıktı göstergeleri belirlenirken ara çıktılar değil sadece nihai çıktılar göz önüne alınır.

⁸⁵ Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, *Pilot Kurumlar İçin Taslak* (2004), s. 45-50

Sonuç göstergeleri: Üretilen her türlü ürün veya hizmet bireyler ve toplum üzerinde birtakım etkiler meydana getirir. Bireylerin ve toplumun durumunda meydana gelen bu değişme sonuç göstergeleri aracılığıyla ölçülür. Sonuç göstergeleri uzun vadede elde edildiklerinden ve dışsal faktörlerden önemli ölçüde etkilendiklerinden ölçülmesi çıktı göstergeleri ile karşılaştırıldığında daha zordur. Ancak sonuç göstergeleri ile stratejik amaç ve hedefler arasında doğrudan ilgi kurmak mümkündür.

Verimlilik Göstergeleri: Belirlenen bir girdi düzeyi ile en yüksek çıktının elde edilip edilmediğine ilişkin bilgi sağlar. Verimlilikte artışın bir kurumda çıktı kalitesi düşürülerek artırılması tehlikesi vardır. Örneğin girdi miktarı sabit iken daha fazla miktarda ancak daha düşük kalitede çıktı üretilmesi verimliliği artırır. Bu nedenle verimlilik göstergelerinin kalite göstergeleri ile dengelenerek kullanılması gerekmektedir.

Etkililik Göstergeleri: Çıktıların beklenen sonuçlara yol açıp açmadığı etkililik göstergeleri ile ölçülür. Belirli bir çıktı toplumda istenen sonuçlara yol açacak şekilde kullanılıyorsa bu çıktıların etkili olarak kullanıldığı sonucuna varılır.

Kalite Göstergeleri: Kalite göstergeleri üretilen mal ve hizmetlerin hatasız, vaktinde, belirli standartlara uygun ve kullanıcıların isteklerini karşılayacak şekilde kullanılıp kullanılmadığını ölçer. Kalite göstergeleri ile bir hizmetin ne kadar iyi yerine getirildiği ölçülebilmemesine karşın bu hizmetlerin toplumda ne gibi sonuçlar meydana getirdiği ölçülememektedir. O yüzden kalite göstergelerinin tek başına kullanılmaması sonuç göstergeleri ile dengelenmesi gerekir.

1.4.5. İzleme ve Değerlendirme

Uzun vadeli stratejik planların, geleneksel kontrol modeli kullanılarak denetlenmesi mümkün değildir. Önce eyleme geçmeye ve alınan sonuçların planlanan sonuçlar ile karşılaştırılarak düzeltici eyleme geçilmesi anlayışına dayanan geleneksel kontrol modelinden farklı olarak, izleme ve değerlendirme süreci stratejik

planların hazırlanması ile başlamaktadır. Stratejik planların sonuçlarının alınması için uzun bir süreye ihtiyaç duyulmaktadır, dolayısıyla uygulama ile birlikte kontrol süreci de başlamalıdır.⁸⁶

İzleme, stratejik plan uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanmasıdır. Değerlendirme ise, uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizidir. Stratejik planda yer alan amaç ve hedefleri gerçekleştirmeye dönük proje ve faaliyetlerin uygulanabilmesi için amaç, hedef ve faaliyetler bazında sorumluların kimler/hangi birimler olduğu, ne zaman gerçekleştirileceği, hangi kaynakların kullanılacağı gibi hususların yer aldığı bir eylem planı hazırlanması yararlı olacaktır. Eylem planı aynı zamanda izleme ve değerlendirmeyi de kolaylaştıracaktır. 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, 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 izlenmesi, izleme faaliyetinin temelidir. Bunun için performans göstergeleri ile ilgili veriler düzenli olarak toplanmalı ve değerlendirilmelidir. 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

86 Alpkan, *a.g.m*, s.12

gerekse ilgililerin hesap verme sorumluluğu ilkesinin hayata geçirilmesinde zorluklarla karşılaşılacaktır. İzleme ve değerdendirmenin etkin yapılabilmesi, ancak uygun veri ve istatistiklerin temin edilmesi ile mümkündür. Amaca uygun, doğru ve tutarlı verilerin varlığı, stratejik planın başarısının ölçülmesi ve değerdendirilmesi için olmazsa olmaz bir ön koşuldur. Her bir hedefin izlenip değerdendirilebilmesi için ne tür verilere ihtiyaç duyulduğu, bunların ne şekilde temin edileceğı, ihtiyaç duyulan veriler hâlihazırda toplanmıyorsa nasıl ve ne sıklıkla kim tarafından temin edileceğı, bu kapsamdaki kısıtların neler olacağı gibi hususların mutlaka incelenmesi ve cevaplanması gerekir.⁸⁷

87 Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu 2. Sürüm*, s. 45-46

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU KURUMLARINDA STRATEJİK PLAN

Dünyadaki gelişmelere paralel olarak ülkemiz kamu yönetiminde de stratejik yönetim yaklaşımına doğru önemli adımlar atılmaktadır. Kamu yönetimi reformu adı verilen bu süreçte; idari ve mali yapımızda, performansa önem verme, hesap verebilirlik, katılımcılık gibi kavram ve yaklaşımların gittikçe daha çok benimsendiği ve bu yönde yasal düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Bu bölümde kamu sektörünün niteliği, özel sektörden farklılıkları, stratejik planlamanın faydaları, stratejik planlamanın kamu yönetiminde uygulanabilirliği, getireceği yararlar ve Türkiye uygulamaları anlatılacaktır. Bu bölümde kamu kurumlarından, strateji kavramı özel sektörde başarı ile uygulanmış bir kavram olduğundan ve en nihayetinde karlılığı arttırmaya yönelik bir kavram olduğundan, kamu sektörü olarak ele alınıp bahsedilecektir.

2.1. KAMU SEKTÖRÜNÜN TANIMI VE ÖZEL SEKTÖRDEN FARKLILIKLARI

Kamu sektörü/yönetimi, kamusal faaliyeti ve bu faaliyeti yürüten örgütü ifade eder. Bu faaliyetin ve örgütün incelenmesi ise kamu yönetimi disiplininin uğraş alanıdır. Başka bir biçimde kamu yönetimi, devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde insanların ve araç-gerecin örgütlenmesi ve yönetimi olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımlardan, kamu yönetiminin, biri “işlevsel” diğeri “yapısal” olmak üzere iki temel yönünün olduğu ortaya çıkmaktadır. İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi, genel kuralları ve kamu politikası kararlarının uygulama sürecini ifade etmektedir. Bu anlamda kamu yönetimi, kamu politikalarının belirlenmesi ve bu politikaların yürütülmesi sürecini oluşturmaktadır. Yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi ise, devletin örgütsel yönünü anlatmaktadır. Bu örgütsel yön, hem merkezi hem de yerel düzeydeki yapılanmayı ifade etmektedir. Kamu politikalarının oluşturulması ve yürütülmesi bu örgütler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.⁸⁸

⁸⁸ Çetin, *a.g.e*, s.41

Türkiye’de kamu yönetiminin durumunu aşağıdaki şekilde tespit etmek mümkündür.⁸⁹

- Kamu, güçlü bir merkezi yapıya sahiptir; yönetsel kararlar merkezde alınmaktadır.

- Hantal bir yapıya sahip olduğundan bürokrasi yavaş işlemektedir.

- Yönetimde güvensizlik ve buna dayalı olarak kırtasiyecilik söz konusudur.

- Yönetimde katılımcılık kültürü gelişmemiştir.

- Tasarruf anlayışı zayıf olduğundan hizmet maliyetleri yüksektir.

- Kısa, orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflere dayalı çalışmak yerine yıllık plan ve programlara dayalı çalışma benimsenmekte, bu da uzun dönemli ve istikrarlı gelişmeyi sağlayamamaktadır.

- Kaynaklar etkin olarak kullanılamamaktadır.

- Değişime ve yeniliğe karşı direnç fazla olmakta ve geleneksel yapı ve işleyiş bozulmak istenmemektedir.

Yukarıda sayılan hususların her biri stratejik planlamanın kamuda uygulanabilirliğinin önünde bir set gibi durmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile sayılan hususlar tek tek aşılmakta, stratejik plan uygulamalarının önü açılmaktadır. Aksi takdirde bunlar değişmeden özel sektör menşeli stratejik plan kavramının kamu da uygulanması pek mümkün gözükmemektedir. Şimdi de özel sektörle kamu sektörünü karşılaştıralım. Özel sektör kuruluşlarında uygulanan stratejik yönetim tekniğinin kamu sektörüne uygulanabilirliği tartışma konusu olmuştur. Gerekçe olarak da bu iki sektörün birbirinden farklı olması öne sürülmüştür. Gerçekte ise

89 Ahmet Narinoğlu, *Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama*, Adana, 2007, s.88

günümüzde bu kuruluşlar arasında ayırım yapmak her zaman kolay olmamaktadır. Ancak yine de şu farklar vurgulanabilir:⁹⁰

- Kamu sektörünün varlık, amacı kamu hizmeti sunumudur. Başarısı ise bu hizmeti ne derecede iyi yerine getirdiği ile ölçülür. Özel sektörün nihai amacı kar elde etmektir. Özel sektör yöneticileri stratejik planlarını yapıp uyguladıklarında, eğer karları artıyorsa bunu yönetimin başarısı, tersi bir durumda ise başarısızlığı olarak değerlendirirler. Ancak kamu hizmetlerinde başarıyı ölçmek o kadar kolay değildir.

- Diğer farklılık mali kaynaklardadır. Kamu hizmetlerinde bedeli ödeyenler, her zaman o hizmetlerden yararlananlar olmayabilir. Özel girişimde ise mal ve hizmetin bedelini müşteri öder.

- Kamu kesimi hizmet üretirken siyasal baskılara maruz kalabilmektedir. Örneğin, personel gereksinimine ve verimliliğe bakılmaksızın devlet kadroları siyasetçiler tarafından şişirilebilmektedir. Özel sektör ise siyasetten etkilenen değil, tersine siyaseti etkileyen bir baskı grubudur.

- Kamu kesiminde çoğu zaman katı kural ve bürokratik yapı, hizmetlerin sunumunda kaliteyi düşürmektedir. Personelini ödüllendirme mekanizmasını daha cömert ve hızlı kullanan özel sektör, etkin kararlar alıp uygulayabilmektedir. Kamu kesimi çoğu zaman sonuç almak yerine, kurallara ve süreçlere uymayı tercih etmektedir.

- Kamu kesiminde her hizmet ayrı kuruluş tarafından verildiği için rekabet hemen hemen hiç yoktur. Ancak özel sektörde şirketler sürekli rekabet halindedirler. Bunun için sürekli piyasayı izlemek ve hızlı karar almak zorundadırlar. Kamu kuruluşları başarılı olmak için başka kuruluşlarla rekabet etmek yerine, onlarla işbirliği imkânlarını araştırmalıdır.

90 Çetin, *a.g.e*, s.42

- Kamu hizmetlerinde tarafsızlık ve eşitlik esastır. Her vatandaş hizmetlerden eşit şekilde yararlanma hakkına sahiptir. Özel sektörde üretilen hizmetlerde tarafsızlık ve eşitlik gibi ilkeler anlamlı değildir.

- Kamu kuruluşlarında ortaya çıkarılan “değer”in özel sektördeki gibi tek bir boyutu yoktur. Özel sektördeki değer, “fiyat” gibi tek bir boyuta indirgenebilmektedir. Bu, kamuda kolay değildir. Örneğin, kamu hizmetlerinin bir kısmı parasızdır.

- Son olarak, kamu kurumlarında örgütsel hedeflerin çok daha büyük oranda belirsizlik içermesi, birbiriyle çatışabilir nitelikte olması, net olmayışı, örgüt üyelerince tam anlaşılamaz olması, çalışmalarını daha zor hale getirecektir. Ayrıca, örgütsel hedeflerle ilişkili olarak, performans ölçümünün doğru ve net bir biçimde yapılamayışı da söz konusu farklılığı belirginleştirecektir. Öte yandan, söz konusu nitelikler, kamu yönetimi karar verme sürecinin de özel sektöre oranla daha zor, karmaşık, uzun, engelleme ve ertelemelerle dolu bir hale gelmesine neden olmaktadır. Bu nedenle kamu kurumları, değişim mühendisliği çalışmalarını uygulayarak etkili kararlara ulaşmak ve dolayısıyla örgütsel hedefleri yakalayabilmek için, kurumsal hedeflerini ya da misyonlarını açık, net, ölçülebilir, birbiriyle çelişmeyen ve örgüt çalışanlarınca kolaylıkla anlaşılabilir bir duruma getirmelidirler. Buna ek olarak, kamu kurumlarının performans kriteri de açık, net ve anlaşılabilir bir niteliğe kavuşturulmalıdır.

Yukarıdaki nedenlerden dolayı kamu sektöründe stratejik yönetim/stratejik planlama uygulaması daha zordur, ancak imkânsız değildir. Buradaki sorun, stratejik planlama yaklaşımının kamu sektöründe de uygulanıp uygulanmayacağı değil, nasıl uygulanacağıdır.

2.2. KAMU SEKTÖRÜ AÇISINDAN STRATEJİK PLANLAMANIN ÖNEMİ VE KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK PLANLAMA İHTİYACI

Sürekli ve hızlı değişimin yaşandığı günümüzde, kamunun yapısı, işleyişi, yetki alanı, hizmetleri, çalışanları, politikaları, hedef ve programları bir bütün olarak sorgulanmaktadır. 1980’li yıllarda kamu hizmetlerinin sunulmasındaki ciddi değişikliklerin temelinde kamu örgütlerinin de özel sektör işletmeleri gibi yönetilebilmeleri düşüncesi yatmaktadır. Kamu kuruluşlarının çözmek zorunda oldukları sorunlar dikkate alındığında, bu kuruluşların planlı hizmet sunma, belirlenen politikaları somut iş programlarına dönüştürme ve uygulamayı etkili bir şekilde izlemelerinin önemi artmaktadır. Kamu yönetiminde yaşanan olumsuzluklara çare olarak özel sektörde kabul gören çağdaş yönetim yaklaşımlarının uygulanmasının olabilirliği tartışılmaktadır. Sunulan hizmetlerde başarı ve kalite yönünden kamu ve özel sektör arasında karşılaştırma yapılmakta, yeni yönetim modellerinin kamu yönetiminde uygulanmasına çalışılmaktadır. Kamu alanında, stratejik planlama yaklaşımını da içeren, yeni yönetim tekniklerinin kullanılmaya başlanmasının nedenlerini şöyle özetleyebiliriz.⁹¹

- Kamu hizmetlerinin bir kısmının kamu kuruluşlarının yanı sıra özel sektör tarafından da sunulmaya başlanması, beraberinde rekabeti de getirmektedir. Örneğin geçmişte doğal tekel olan elektrik ve telekomünikasyon hizmetlerinin piyasa kurallarına göre verilmeye başlanması, kamu sektörünü de değişime zorlamaktadır. Bu da özel sektör tarafından kullanılan bazı yönetim tekniklerinin kamu kuruluşlarınca da kullanımını gündeme getirmektedir.

- Kamu sektöründe yeni yönetim teknikleri kullanılmaya başlanmasının bir diğer nedeni de, kamunun, özellikle 1970’lerden sonra içine düştüğü mali bunalımlardır. Bu kriz, halkın talepleri ile daha da derinleşmiş ve yönetim krizi haline gelmiştir. Özel sektörün rakip olarak devreye girmediği veya kanuni engeller ile hizmetin doğal tekel olması nedeniyle özel sektörün giremediği alanlarda, kamu kuruluşları kendilerine yeni yönetim tekniklerini uyarlamak zorunda kalmaktadırlar.

91 Özgür, *a.g.e.*, s.234

Stratejik yönetim uygulamalarının kamuda yerleşme ihtiyacının belki de en önemli nedeni, giderek karmaşılaşan sorunlara karşın mali kaynakların kıtlığı ve değişen çevre ile yeni teknolojiye uyum ihtiyacıdır.

• Hızla değişen çevre şartları, mal ve hizmet üreten bütün örgütleri şu ya da bu şekillerde etkilemektedir. Değişime uyum sağlayamayan ya da değişimi yönetemeyen kamu örgütlerinin ürettiği mal ve hizmetler, vatandaşlar tarafından doyurucu bulunmayacaktır. Hayatın her alanında meydana gelen bu hızlı dönüşüm ve değişimler, vatandaş beklentilerini de değiştirmektedir. Öyleyse yeni üretim teknik ve modelleri uygulanmadığı takdirde, vatandaş ve politika yapıcıların şikâyetleri artacaktır. Zira hizmet kalitesi artarken maliyet yükselmiş olacak, bunun bedelini de yararlanıcılar ödemeye devam edecektir. Kamuda stratejik planlama ihtiyacı Tablo:2.1’de gösterilmektedir.

Tablo 2.1. Kamuda Stratejik Planlama İhtiyacı

Stratejik Planı Olan Kuruluş	Stratejik Planı Olmayan Kuruluş
Kuruluşun amaç ve önceliklerine göre planlama	Kuruluşun kaynaklarına göre planlama
Süreç planlaması	Dönem planlaması
Katılımcı planlama	Yol gösterici/ emredici planlama
Kuruluş çalışanlarını kapsar	Kuruluş yöneticilerini ilgilendirir
Geleceğe yönelik planlama	Bugünden harekete planlama
Temel, kararlara dayalı	Günübirlik politikalara ve konjonktöre bağlı
Mevcut durum amaç ve hedeflere göre değişim istenir	Mevcut durumun devamı veya iyileşmesi
Plan sürekli. Koşullara göre gözden geçilir	Statiktir, değişmez
Bilgiye ve analize dayanır	Tahmine ve beklentilere dayalıdır
Liderlik gerektirir	Yöneticilik yeterlidir.
Kuruluşa özgü şartlara göre planlama	Standart planlama
Açık ve şeffaf planlama	Kapalı mekânlarda planlama
Etkinlik, verimlilik, kalite odaklı planlama	Büyüme/ gelişme odaklı planlama
İç ve dış çevre faktörlerine duyarlı planlama	Tercihlere dayalı planlama
Yerel idarenin kaynak ve potansiyeline dayalı, bunları harekete geçirici planlama	Rakamlara ve beklentilere dayalı planlama
İkna edici, kabul görür planlama	Emredici planlama
Esnek ve duyarlı planlama	Katı, değişmez planlama
İnsan merkezli planlama	Kurum, sektör merkezli planlama
Göreve, misyona dayalı planlama	Kurallara dayalı planlama
Kurum alanının bütününe yönelik	Belli sektör ve alanlara yönelik

Kaynak: A.NARİNOĞLU, *Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama*, İstanbul, 2007

Rekabet temelinde gelecek referanslı entegre bir yönetimi ifade eden stratejik planlama yaklaşımı, kamu yönetiminin, geleneksel yönetim anlayışından farklı olarak ele alınmasını gerektirmektedir. Bu farklılıklar: Arzulanan bir durumu gerçekleştirmeye yönelik olarak gelecek referanslı bir yönetim anlayışı doğrultusunda hareket etmek; Kamu sektöründeki işler ve düzenlemeler yapılırken her kurumun izole bir biçimde ele alınması yerine, rakipleri ve benzerleri ile karşılaştırılarak rekabetçi bir temelde ele alınması; Birbirlerini besleyen ve etkileyen süreç ve yapıların birbirleri ile uyum sağlayacak biçimde bütüncül, entegre bir sistem anlayışı içerisinde ele alınması şeklinde özetlenebilir.

2.3. KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK PLANLAMANIN FAYDALARI

Geleceğin belirsizliği riskini azaltmak için stratejik düşünme şarttır. Bugün birçok ülkede kamu yönetimleri kriz içinde olup, bunların üstlendikleri fonksiyonları sorgulama yönünde gittikçe artan bir kamuoyu oluşmaktadır. Krize neden olan sorunlar; hukuksal, yapısal ve yönetsel bozukluk ve eksikliklerden kaynaklanmaktadır. Özellikle yönetsel olanlar, bu sorunlar içerisinde en büyük paya sahiptir. İşte stratejik planlama, öncelikle iyi yönetimi hedefler. Stratejik planlama sayesinde, yöneticilerin edineceği “stratejik düşünme ve davranma” özelliği sayesinde kamu yönetimi sayısız yararlar elde edecektir. Stratejik planlamanın kamu yönetimi için sağlayacağı yararları kısaca şöyle sıralayabiliriz:⁹²

- Misyona dayalı kamu yönetimi anlayışı gelişecektir; çalışanlar kuruluşlarının varlık nedenlerini, amaçlarını ve ulaşmak istedikleri yeri bileceklerdir.

- Dış ve iç çevre değerlendirmesi sayesinde, karşı karşıya olunan zayıf noktaları ve tehditleri zamanında aşabilen, aynı zamanda güçlü yönleriyle önüne çıkan fırsatlardan maksimum faydayı elde etmeye çalışan yöneticilerin sayısı artacaktır.

92 Can, *a.g.e*, s.97

- Girişimci ve rekabetçi unsurlar ön plana çıkacak, böylece kamu yönetimleri daha çok vatandaşa yönelik olacaklardır.

- Kurumlar sahip olacakları “vizyon” sayesinde geleceği öngörebilen bir nitelik kazanacaklardır.

- Çalışanların katılımcılığı ve yaratıcılığı gelişecek; ekip çalışması ve işbirliği güçlenecektir.

- Yöneticiler, stratejik düşünce ve davranma yeteneği kazanarak, analitik bir yaklaşımla değerlendirmelerini yapacak ve kuruluşlarını geleceğe taşıyacaklardır.

- Strateji ile oyunun kuralları belirlenmekte, belirsizlik azaltılarak izlenecek yollar ve kaideler netleşmektedir. Stratejik önceliklerin belirlenmesi sayesinde, kıt kaynaklar daha etkin kullanılabilirler.

- Stratejik planlama, stratejik düşünce ve stratejik eylem yeteneğinin gelişmesine katkıda bulunur. Stratejik planlama, kamu sektörünün ve kar amacı gütmeyen örgütlerin liderlerine ve yöneticilerine stratejik olarak düşünmelerinde ve davranmalarında yardımcı olur.⁹³

- Son olarak stratejik yönetim; devleti, uluslararası platformda emsallerine göre uzun dönemde avantajlı kılabacak kamu politikalarını araştırmaya odaklandığı için, diğer yönetsel yaklaşımlarla karşılaştırıldığında, günümüzün yoğun rekabetçi koşullarına daha iyi cevap verebilmektedir. Stratejik yönetim, gelecek yönelimli, rekabet avantajı yaratmaya odaklı, bütüncül bir yönetim yaklaşımıdır.

93 Özgür, *a.g.e.*, s.236

2.4. KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK PLANLAMANIN YASAL DAYANAKLARI

2.4.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Ülkemizde 90'lı yılların sonunda yaşanan krizler, birçok alanda olduğu gibi kamu mali yönetim sistemimizde de bazı gözden geçirmeleri zorunlu kılmıştır. Bu gözden geçirmeler neticesinde;

- Mali yönetim sisteminin ve bütçe kapsamının dar olduğu,
- Bütçe dışı harcamaların arttığı,
- Kalkınma planı ile bütçeler arasındaki bağın koptuğu,
- Kamu kaynaklarının etkin kullanılmadığı,
- Harcama sürecinin katı ön kontrole tabi olduğu,
- Harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin iyi kurulamadığı,
- Bütçe hazırlama, uygulama ve kontrol sürecinde idarelere yeterli inisiyatifin tanınmadığı,
- Çağdaş kamu mali yönetim anlayışında hâkim olan; stratejik planlama, çok yıllık bütçeleme, performans esaslı bütçeleme, hesap verebilirlik, mali saydamlık ilkelerinin sistemde yer almadığı görülmüştür.

Bu eksiklikleri gidermek amacıyla kamu mali yönetimi alanında kanun çalışmalarına hız verilmiş ve çalışmalar sonucunda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hazırlanmış ve 10 Aralık 2003 tarihinde TBMM'de kabul edilen Kanun, 24 Aralık 2003'de Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kanun ile;

- Yönetim Sorumluluğu Modeli
- Kaynakların Etkili, Ekonomik, Verimli Kullanımı
- Stratejik Planlama
- Performansa Dayalı Bütçeleme
- Çok Yıllı Bütçeleme

- Hesap Verebilirlik
- Mali Saydamlık
- Tahakkuk Esaslı Muhasebe
- İç Kontrol Sistemi
- Etkin İç Denetim
- Geniş Kapsamlı Dış Denetim kavramlarının kamuda uygulamasının yasal altyapısı da oluşturulmuştur.

Yukarıda belirtildiği üzere kamu mali yönetim anlayışında önemli değişiklikler getiren kanunla hesap verebilirliğin ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının sağlanması amacıyla stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme anlayışına geçilmesi öngörülmektedir. 5018 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3 üncü maddesinde stratejik plan "Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı ifade eder"⁹⁴ şeklinde tanımlanmaktadır.

Stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye ilişkin temel hususlar 5018 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinde düzenlenmektedir. Bu maddede esas olarak kamu kurumlarının stratejik plan ve performans esaslı bütçe hazırlayacakları ifade edilmekte ve Maliye Bakanlığı ile DPT Müsteşarlığına bu konudaki usul ve esasları belirleme yetkisi verilmektedir. Ancak DPT; 06.11.2011 Tarih ve 641 Sayılı KHK ile kapatılmış, çalışanları yine aynı KHK ile kurulan Kalkınma Bakanlığı emrine verilmiştir. Anılan maddede kamu idarelerinin; 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 hazırlamaları öngörülmüştür. Böylece kamu kurumlarına stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca 5018 sayılı Kanunda kamu idarelerinin, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile

94 5018 Sayılı K.M.Y.K.K

program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda oldukları belirtilmiştir. Bu hükümlerden kaynak dağılımının belirlenmesinde stratejik planlarda yer alan önceliklerin dikkate alınmasının zorunlu olduğu anlaşılmakta ve böylece stratejik plan ile performans esaslı bütçe arasında bağlantı kurulmasının gerekli olduğu ifade edilmektedir. Öte yandan 5018 sayılı Kanun ile kamu mali yönetim sistemimizde yer alan stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme ile ilgili kavramlara genel olarak yer verilmekte ve daha ayrıntılı düzenleme yapma yetkisi Maliye Bakanlığı ile DPT Müsteşarlığına verilmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi DPT; 06.11.2011 Tarih ve 641 Sayılı KHK ile kapatılmış, çalışanları yine aynı KHK ile kurulan Kalkınma Bakanlığı emrine verilmiştir. Daha sonra bu süreç ayrıntılı olarak ele alınıp incelenecektir.

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

5018 sayılı Kanunun 9 uncu maddesi hükmüne istinaden DPT Müsteşarlığı tarafından 26.05.2006 tarihinde “Kamu idarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” hazırlanmıştır. Bu yönetmelik, 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 amacıyla hazırlanmıştır.

2.5. KAMU KURULUŞLARI İÇİN STRATEJİK PLANLAMA KILAVUZU

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte belirtilen kamu idarelerince hazırlanacak stratejik planların genel çerçevesini belirlemek amacıyla söz konusu kılavuz hazırlanmıştır. İlk sürümü Haziran 2003’te hazırlanmış olan bu kılavuz, ihtiyaçlar doğrultusunda güncellenmekte olup, en son sürüm 2006 yılının Haziran ayında yayımlanmıştır. Kılavuz stratejik planlama süreci ve stratejik planların kapsam ve içeriği konusunda

genel bir çerçeve sunmayı amaçlamaktadır. Bu kılavuz kapsamında yer alan ana başlıklar aşağıda özetlenmektedir:

- Kılavuzun birinci bölümünde stratejik planlama kavramı tanıtılmaktadır.
- İkinci bölümde “neredeyiz?” sorusuna cevap aramak üzere kuruluş içi ve dışı etkenlerin incelenmesine yönelik durum analizinin genel çerçevesi verilmektedir. Kamuda Stratejik Yönetim, Yürütülen Başlıca Çalışmalar,
- Üçüncü bölümde “nereye gitmek istiyoruz?” sorusu çerçevesinde kuruluş için misyon, vizyon, değerlerler, amaç, hedef ve stratejilerin belirlenmesi konusunda temel kavram ve yaklaşımlar anlatılmaktadır.
- Dördüncü bölümde “gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?” sorusu kapsamında uygulama stratejisi geliştirme konusu işlenmektedir. Belirlenen hedefler doğrultusunda temel faaliyet ve projelerin şekillendirilmesi ve stratejik planın bütçe süreci ile ilişkisi ele alınmaktadır.
- Son bölümde ise “başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?” sorusuna yönelik olarak izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin sistematik bir şekilde yürütülmesi konusunda bir çerçeve sunulmaktadır.

Kılavuz, stratejik planlama süreci ve stratejik planların kapsam ve içeriği konusunda genel bir çerçeve sunmayı amaçlamaktadır. Kamu idareleri, ortaya konan ana ilkelere ve kılavuzun genel yapısına bağlı kalmakla birlikte, ana ve alt başlıkları kendi özelliklerini de dikkate alarak şekillendireceklerdir.

2.6. KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK PLANLAMA UYGULAMALARI VE HAZIRLAMA SÜRECİ

Stratejik yönetim yaklaşımının temeli olan stratejik planlamanın Türkiye’de kamu sektöründe uygulanmasının gündeme gelmesi, mali sektör ve kamu yönetimine yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi amacıyla, 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PFPSAL-1) ile olmuştur. Bir diğer çalışma, Devlet Planlama Teşkilatı’nın beş yıllık kalkınma planlarıdır. Bu planlar birtakım yönleriyle stratejik planlamanın unsurlarını taşımaktadır. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda kamu sektöründe planlama nedenleri: “Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun, dolayısıyla da performansın artması; kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması, çalışanların performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi; kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi temel ilkeler olacaktır”⁹⁵ şeklinde sıralanmaktadır.

Kamu alanındaki bu anlayış değişikliğinin üçüncü aşaması yukarıda anlatmaya çalıştığımız stratejik planlama ile ilgili yasal çalışmalardır. Bu çalışmalardan sonra stratejik plan ile ilgili pilot çalışmalar yapılmış ve başarılı olunmuştur. Son olarak hâlihazırda olan süreci ayrıntılı olarak ele alacağız. Bu bölümde kamu idarelerinde stratejik planın hazırlanması bir bütün olarak ele alınacak ve süreçler hakkında yorum ve önerilere yer verilecektir. Burada dikkat edilmesi gereken bir husus ise stratejik planın hazırlanma sürecinde bazı aşamaların aynı zamanda kurumun asıl hedefi olan stratejik yönetim anlayışına da hizmet eden aşamalar olduğudur. Bu aşamaların yalnızca planın hazırlanmasına değil aynı

95 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı

zamanda uygulanması, izlenmesi ve değerlendirmesine de katkı sağlayacak çıktılarına sahip olduğu görülecektir.

2.6.1. Çalışmaların Başlatılması

5018 sayılı Kanunun 11 inci maddesinde üst yönetici Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı olarak tanımlanmıştır. Aynı zamanda üst yöneticilerin, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından dolayı Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu oldukları ifade edilmiştir. Bu kapsamda düşünöldüğünde kamu idarelerinde stratejik planlama çalışmalarına üst yöneticinin onayı ile başlanması gerekmekte olduğu anlaşılmaktadır. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte de üst yönetici tarafından bir iç genelge ile stratejik planlama çalışmaların başlatıldığının duyurulması gerektiğine vurgu yapılmıştır.

2.6.2. Stratejik Planlama Anlayışının Sahiplenilmesi

Stratejik planlama, farklı görevlere ve donanımlara sahip birçok kişiyi bir araya getiren, kuruluş genelinde sahiplenmeyi gerektiren, zaman alıcı bir süreçtir. Dolayısıyla, stratejik planlama kültürünün bir kurumda benimsenmesinin olmazsa olmaz şartı üst yönetimin stratejik planlama sürecine destek vermesidir. Kurum çalışanlarının stratejik planlama sürecine inanmaları ve destek vermeleri üst yönetimin bu konuya verdiği önemin bir sonucu olacağından üst yönetime bu konuda büyük görevler düşmektedir. Üst yönetimin desteği süreli ve sınırlı olmamalı, stratejik planlamanın önemini hem çalışanlarına hem de paydaşlarına her fırsatta anlatmalı ve kendisi de bizzat sürecin içinde olduğunu göstermelidir.

2.6.3. Hazırlık Çalışmaları

2.6.3.1. Stratejik Planlama Sürecinin Yönetilmesi

Stratejik planlama sürecinde temel aktörlerin ve üstlenecekleri işlevlerin belirlenmesi gereklidir. Stratejik planlama sürecine dâhil olması gereken birim, kişi ya da gruplar:

I. Koordinatör Birim

Koordinatör birimin görevi stratejik planı hazırlamak değil, planlama çalışmalarını koordine etmektir. Stratejik planlama çalışmalarında; toplantı ve eğitimlerin organizasyonu, kuruluş içi ve dışı iletişimin sağlanması ve belge yönetimi gibi destek hizmetleri koordinatör birim tarafından sağlanır. Strateji Geliştirme Birimi bulunan kuruluşlarda koordinatörlük işlevi bu birim tarafından yerine getirilir. Aynı zamanda bu birimlerde planlama konusunda uzmanların alınması veya süreç içinde yetiştirilmesi, kamu idarelerinin bu sürecin ilerleyen aşamalarına dışa bağımlılıklarını azaltacak ve kendi iç dinamikleri ile daha ideal stratejik plan hazırlamalarına, hazırlanan planın uygulanması, izlenmesi ve değerlendirmesine yardımcı olacaktır. Hali hazırda Türkiye’ de Strateji Geliştirme Birimi hemen hemen bütün kurumlarda vardır.

II. İdarenin Üst Yöneticisi

İdarenin üst yöneticisi stratejik planlama çalışmalarını her aşamada desteklemeli, ihtiyaç duyulduğu hallerde stratejik planlama ekibinin çalışmalarına yön vermelidir. Üst yönetici stratejik planlama ekibinin başkanlığını yürütmelidir. Böylelikle planlama çalışmalarının ekstra bir iş olmadığını, kurumu daha ileriye taşıyacak bir çalışma olduğunu göstermiş olacaktır.

III.Stratejik Planlama Ekibi

Stratejik planlamanın bütün aşamalarında önemli rol üstlenecek olan planlama ekibinin amaca uygun bir yapıda kurulması, çalışmaların başarısı için kritik öneme sahiptir. Stratejik planlama sürecinde yapılacak faaliyetlerin etkin ve etkili bir şekilde yürütülmesi, koordine ve konsolide edilmesi amacıyla alanında yetkin, çeşitli yönetim kademelerinden ve değişime açık kişilerden oluşan stratejik planlama ekibinin kurulması gerekmektedir. Bir stratejik planlama ekibi üyesi;

- grubun oluşturacağı değer ve ilkeleri benimseyebilme, grupla uyumlu çalışabilme niteliklerine sahip olmalıdır,
- görev yaptığı birimi temsil edebilmelidir,
- stratejik planlama çalışmalarına yeterli zamanı ayırabilmelidir,
- çalışmalara katkıda bulunacak bilgi ve birikime sahip olmalıdır,
- çalışmalara gönüllü olarak katılmalıdır.

Burada göz ardı edilmemesi gereken husus planlama ekibinin yapısının idarenin ölçeğine uygun olarak farklı olabileceğidir. Örneğin Bakanlıklar gibi büyük ölçekli idarelerde planlama çalışmaları açısından farklı ekipler kurulabilir; fakat bu ekipler her halükarda birbirine bağımlı olmalıdır. Üst yöneticinin başkanlığını yaptığı, karar alıcılardan oluşan bir kurul, orta düzey yöneticilerden oluşan bir komite ve bu komitenin de altında çalışmalara tam zamanlı olarak katılacak, bu konuda bilgi sahibi kişilerden oluşan bir çalışma grubu dizayn edilebilir. Böylelikle değişik birimlerden farklı sayılarda katılımcı sağlanmış olacak ve aynı zamanda çalışmalar hızlı bir şekilde ilerleyebilecektir.

2.6.3.2.İhtiyaçların Tespiti

Kuruluştaki aşağıdaki konularda oluşabilecek ihtiyaçlar stratejik planlama hazırlık çalışmaları dâhilinde stratejik planlama ekibi tarafından tespit edilmelidir:

Eğitim ihtiyacı: Stratejik planlama sürecinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi amacıyla kavramlar ile uygulanabilecek yöntemler konusunda gelişimi destekleyecek, stratejik planlama ekibi arasında ortak dili geliştirecek eğitimler yapılması sürecin sorunsuz olarak ilerlemesi için gereklidir. Bu aşamada gerek stratejik planlama ekibinin gerekse stratejik planlama çalışmalarına katkı verecek diğer çalışanların stratejik planlama konusundaki eğitim ihtiyacı tespit edilmelidir. Eğitimin kapsamı, niteliği, süresi ve katılacak kişiler belirlenmelidir.

Danışmanlık ihtiyacı: Stratejik planlama sürecine rehberlik etmek üzere kuruluş dışı danışmanlık hizmetine ihtiyaç olup olmadığına karar verilmelidir. İhtiyaç var ise, alınacak danışmanlık hizmeti, yöntem ve süreç danışmanlığı ve eğitimle kısıtlı tutulmalıdır. Kuruluş dışı danışmanlar planın içeriğine müdahale etmemeli, sadece istenen sonuçların elde edilebilmesi için yol göstermelidir. Stratejik plan kuruluşun kendi yol haritasını oluşturacağı için bu süreçte kuruluşun bizzat kendi çalışanlarının burada baş rolü alması gerekmektedir. Fakat kamu idareleri için yeni bir konu olan stratejik planlama anlayışının hayata geçirilmesinin ilk aşamalarında uzman kişilerden yardım almak, onların tecrübelerinden faydalanmak da önemli bir husustur.

Veri ihtiyacı: Stratejik planlama süreci, kurumun ve kurumun içerisinde yer aldığı mikro ve makro çevrelerin bugününün ve yarınının analiz edilip, kurumsal değerler ve öncelikler göz önünde bulundurularak amaçlar, hedefler ve faaliyetler bazında kararların verilmesi şeklinde gerçekleştirilen bir süreçtir. Kurum için hayati önem taşıyan konularda sağlıklı kararlar alabilmek, gelişmeleri ölçmek ve performansı değerlendirmek için sürecin çok sayıda, çeşitli ve doğru veri ile beslenmesi gerekmektedir. Planlama sürecinde ortaya çıkabilecek veri ihtiyacı mümkün olduğunca hazırlık safhasında belirlenmeli, verilerin kim tarafından, hangi sürede ve hangi maliyetle elde edilebileceği değerlendirilmelidir.

Mali kaynak ihtiyacı: Eğitim, danışmanlık ve veri temininin yanı sıra süreç içerisinde oluşabilecek diğer ihtiyaçlar için mali kaynak ayrılması gerekir. İhtiyaç duyulacak kaynaklar hazırlık safhasında ortaya konulmalı ve bütçelendirilmelidir.

Burada sözü edilen kaynaklar, kuruluşun stratejik planında yer alan amaç ve hedefleri gerçekleştirmesi için ihtiyaç duyulacak kaynaklar değil, stratejik planın yapılabilmesi için gerekli harcamalardır. Özellikle stratejik planlama çalışmalarında sürece olan inancı devamlı kılabilmek, çalışmalara katılanların motivasyonunu artırabilmek açısından mali kaynak ihtiyacının çalışmaların başında belirlenmesi hatta biraz geniş tutulması çalışmaların sürdürülebilmesi açısından hayati öneme sahiptir.

2.6.3.3. Zaman Planlaması

Stratejik planlama zaman alıcı bir süreçtir. Bu sürecin ilk ayağı olan planın öngörülen zamanda tamamlanabilmesi için aşamalar belirlenmeli, bu aşamaların hangi tarihlerde sonuçlandırılabilceği hazırlık çalışmaları dâhilinde ortaya konulmalıdır. Eğer amacımız stratejik planlama anlayışını kamu idarelerine yerleştirmek ise öncelikle bu işe gönüllü olanların, bu yola çıkmadan önce kendi iş planlarını samimi olarak oluşturmaları ve bu plan doğrultusunda hareket etmeleri gerekmektedir.

2.6.4. Hazırlık Programı Oluşturulması

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 8 inci maddesinde hazırlık programının; stratejik planlama sürecindeki aşamaları, tamamlanacakları tarihleri gösteren zaman çizelgesi ile birlikte gerçekleştirilecek faaliyetleri, sorumlu birim ve kişileri, eğitim ihtiyacını, gerek duyulması halinde danışmanlık hizmeti ihtiyacını, planlama sürecinin gerektirdiği masraflar ile beşeri ve teknik kaynak ihtiyacı hususlarını ortaya koymak için hazırlanacağı hüküm altına alınmıştır. Bu çerçevede yukarıda hazırlık çalışmaları kapsamında bahsi geçen aşamalar tamamlandıktan sonra sorumlu kamu idareleri bu aşamalardaki bilgileri içeren hazırlık programlarını hazırlamalıdır. Bu aynı zamanda kamu idarelerinde yerleştirilmeye çalışılan yönetim anlayışının ilk adımı olarak ta değerlendirilebilir. Sonuç olarak bu belge yasal bir zorunluluk olmakla birlikte aynı zamanda yönetim anlayışının değişimine kanıt oluşturmaktadır. Bir

başka ifade ile planlamanın planlaması bu aşamada gerçekleştirildiği için ayrı bir önem taşımaktadır. Hazırlık dönemini tamamlayan kamu idareleri, 5018 sayılı Kanuna, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine, DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanan kılavuz ve diğer rehberlere uygun olarak stratejik planlarını hazırlama aşamasına geçerler.

2.6.5. Kurumsal Yönün ve Uygulama Stratejisinin Belirlenmesi

Hazırlık dönemi kapsamında yapılan çalışmalar incelendiğinde stratejik planlama sürecinin adeta bir proje gibi algılandığı ve proje yönetimi esaslarına uygun yönetilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır. Gerçekten kamu idareleri için bu kadar önemli bir projenin iyi yönetilmesi gerekmektedir. Burada en büyük görev üst yönetim ve stratejik planlama ekibine düşmektedir. İkinci bölümde bilimsel anlamda stratejik planlama sürecine ait aşamaların tanımlarına yer verildiğinden bu bölümde tanımlamalar tekrarlanmayacak, kamu idarelerinde stratejik planın hazırlanması kapsamında bazı değerlendirmeler yapılacaktır. Planlama çalışmalarına başlandığı duyurulduktan sonra en önemli unsur olan planlama anlayışının sahiplendiğinin gösterilmesi amacıyla üst yöneticinin başkanlığında, stratejik planlama ekibi üyelerinin katılımıyla bir başlangıç toplantısı yapılmasıdır. Böylelikle sürece verilen önem gösterilmiş olacaktır.

Kurumun yapısına uygun olarak dizayn edilen planlama ekibi üyelerine süreç hakkında farkındalığı yaratmak ve ortak dili oluşturmak bakımından ilk eğitimler verilmelidir. Bu eğitimlerde dikkat edilecek hususlar ekip ruhunun oluşturulması, planlama hakkında teorik bilginin elde edilmesi, planlama çalışmalarının sadece planı yazmak olmadığı ve bu değişime olan ihtiyacı vurgulamaktır. Eğitim içerikleri ilk eğitimlerin ardından farklılaşabilir özellikle planlama çalışmalarının bir döngü olduğu bir kereye mahsus olmadığı gerçeğinden yola çıkılarak, ekip üyelerine çalıştay yönetimi, proje yönetimi ve karar alma teknikleri üzerinde eğitimler verilmesi düşünülebilir. Böylelikle kurumda bir altyapı oluşturulması sağlanır ve dışa bağımlılık azaltılmış olur. Söz konusu eğitimler ve çalışmalar sonucu gideceği yönü belirleyen ekip üyeleri ile birlikte planlama çalışmalarına başlanır. Kamu idarelerinin

yapısı düşünülüğünde katılımcılığı sağlamak ve kurumsal farkındalığı yaratmak amacıyla komite ve çalışma gruplarının da katılımıyla idarenin her bir harcama birimi kapsamında toplantı ve eğitimler yapılmalıdır. Bu çalışmalardan elde edilen bilgiler ışığında durum analizi, kurumsal misyon, vizyon, ilkeler ve stratejik amaç ile hedefler hakkında bir ön rapor hazırlanmalı ve karar alıcılardan oluşan kurula sunulmalıdır. Stratejik planlama sürecinin ilk adımı olan durum analizi, kurumun “neredeyiz?” sorusunun cevabını oluşturacağından bu aşamada kurumun tarihçesi, yasal yükümlölükleri, ürün ve hizmetleri, paydaş analizi ve iç-dış çevre analizi çalışmaları yapılmalıdır. Kısaca gideceğimiz yeri belirlemeden önce nerede olduğumuzu bilmek bize stratejik yönümüzü belirlerken kolaylık sağlayacaktır. Bu kapsamda öncelikle kurumun tarihi gelişimi incelenir. Bununla eş zamanlı olarak yasal yükümlölükler ve mevzuat incelenmesi tamamlanır. Bu incelemelerin çıktıları daha sonraki aşamada kuruluşun faaliyet alanlarının belirlenmesine ve kuruluşun misyonunun oluşturulmasına katkı sağlayacaktır. Ürün ve hizmetlerin belirlenmesi ise kurumun faaliyet alanının sınırları çizmesi buna uygun amaç ve hedefler oluşturulması ile paydaşlarının belirlenmesine katkıda bulunacaktır. Katılımcılık stratejik planlamanın temel unsurlarından biridir. Kuruluşun etkileşim içinde olduğu tarafların görüşlerinin dikkate alınması stratejik planın sahiplenilmesini sağlayarak uygulama şansını artıracaktır. Diğer yandan, kamu hizmetlerinin yararlanıcı ihtiyaçları doğrultusunda şekillendirilebilmesi için yararlanıcıların taleplerinin bilinmesi gerekir. Bu nedenle durum analizi kapsamında paydaş analizinin yapılması önem arz etmektedir.

Paydaşlar kurum hizmetlerini etkileyen veya kurum hizmetlerinin sonuçlarından etkilenen bireylerin, grupların ve kurumların tümü olarak tanımlanabilir. Kurum paydaş analizinde öncelikle paydaşlarını belirlemeli ve belirlenen paydaşlar ürün-hizmet/paydaş matrisi ve etkileme/etkilenme matrisi kullanılarak önceliklendirilmeli ve değerlendirilmelidir. Aynı zamanda ekip kurum içinde birimlerle ve kendi arasında farklı karar alma tekniklerinden yararlanacağı toplantı ve çalışmalar yaparak paydaşları değerlendirebilir. Değerlendirme aşamasından sonra ise paydaşların görüşlerinin alınması aşamasına geçilebilir.

Paydaş görüşleri alınırken;

- mülakat,
- anket uygulaması,
- atölye çalışması,

• toplantı, gibi yöntemlerden biri veya birkaçından faydalanılabilir. Hangi yöntemin uygulanacağına karar verilirken görüşülecek kişi sayısı, paydaşın erişilebilirliği, paydaşın önemi ve etkisi gibi etkenler göz önüne alınır. Örneğin, değerlendirme aşamasında kullanılan etkileme/etkileme matrisi sonucu öncelikli görünen paydaşlarla yüz yüze görüşülmesi, bu kesimlerle olan iletişimin güçlendirilmesinde etkili olabilecektir. Görüşülecek kişi sayısının yüksek olduğu durumlarda ise anket uygulanması daha uygun olabilir.

Durum analizinin son aşamasında ise iç-dış çevre analizleri tamamlanarak, kurumun planlama çalışmaları için gerekecek bilgi setleri oluşturulmuş olur. Özellikle çevre analizinde kullanılan GZFT, PEST ve 7s analizleri sayesinde güçlü yönler, zayıf yönler, fırsatlar ve tehditler arasında ilişki kurulması ve stratejilerin geliştirilmesi sağlanmış olacaktır.

Durum analizi çalışmalarını kısaca değerlendirdiğimiz bu aşamada görüleceği üzere bu çalışmaların daha çok planlama hakkında yeterli bilgiye sahip uzmanlar ve planlama ekibinin tam zamanlı üyelerinden oluşan çalışma grubu tarafından gerçekleştirilmesi ve orta düzey yöneticilerden oluşan komiteye sunulması uygun olacaktır. Böylelikle komiteye gelen bu veriler süzgeçten geçirilerek karar alıcılardan oluşan ve planlama ekibinin başını oluşturan kurula sunulacak ve süreç hızlı bir şekilde işlemiş olacaktır. Bu aşamadan sonra, “nereye gitmek istiyoruz?” ve “gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?” sorularının cevabı aranır. Bu aşamada, kamu idareleri misyon ve vizyonlarını ifade edecek, temel değerlerini belirleyecek, amaçlarını, hedeflerini, stratejilerini, faaliyet/projelerini ve bunların bütçe ile ilişkisini ortaya koyacaklardır. Misyon, vizyon ve ilkelerin oluşturulması sonucunda, kuruluşun varması istenen noktaya nasıl bir çerçeve içinde ulaşılacağı amaç ve hedeflerin belirlenmesi ile ortaya çıkar. Bu nedenle, misyon, vizyon ve ilkelerin doğru şekilde ifade edilmesi stratejik planın başarısı üzerinde belirleyici bir rol

oynayacaktır. Kuruluşun misyon, vizyon ve ilkeler çalışması kesinlikle karar alıcılardan oluşan kurulun başkanlığında komite ve çalışma grubunun da katılımıyla gerçekleştirilmelidir. Bu aşamada hazırlık dönemi ve durum analizi kapsamında elde edilen bilgiler komite ve çalışma grubu tarafından konsolide edilerek kurula sunulmalı ve kurulda bu çerçevede değerlendirmelerini yaparak kurumsal misyon, vizyon ve ilkeleri belirlemelidir. Bu sürecin çok zaman almaması gerektiği unutulmamalıdır. Planlama çalışmalarında motivasyonun eksilmemesi ve devamlılığın sağlanması açısından, bilgiler hızlı bir şekilde değerlendirilip sonuca gidilmelidir.

Kurumsal misyon, vizyon ve ilkeler belirlendikten sonra amaç ve hedeflerin belirlenmesi aşamasına geçilebilir. Burada da kuruluşun yapısına uygun olarak birimler ile çalışmalar yapıp önemli stratejik meseleler belirlenir ve komite ile grup tarafından konsolide edilen bu hususlar kurula iletilir. Kurul, kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygunluk yönünden değerlendirmelerde bulunur ve öncelikli stratejik meseleleri tespit eder ve bunlara uygun kurumsal düzeyde amaçları belirler. Kamu idarelerinin yapılarında farklılıklar mevcut olsa da bizce amaçların altında yer alacak ve spesifik değerler taşıyacak olan hedeflerin kurulun görüşü yönünde birim yöneticileri tarafından oluşturulması faydalı olacaktır. DPT tarafından hazırlanan kılavuzda kurumsal düzeyde belirlenen amaç ve hedeflerden sonra belirlenen hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Performans göstergeleri gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır. Bir performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilmelidir.

Bu hususu kamu mali reformu çerçevesinde değerlendirecek olursak 5018 sayılı Kanun stratejik plan kavramını uygulama, izleme ve değerlendirmeyi de içine alan stratejik yönetim kavramı yerine kullanmıştır. Buna bağlı olarak Kanun, plan ve bütçe ilişkisini yani uygulama aşamasını performans programı ile sağlanacağını,

izleme ve değerlendirme aşamasının ise faaliyet raporları ile gerçekleşeceğini belirtmektedir. Bu kapsamda kamu idarelerinin, hedefler için belirleyecekleri performans göstergelerine planda değil detaylı bir şekilde planın yıllık uygulama dilimini gösteren performans programında yer vermeleri uygun olacaktır. Lakin, stratejik yönetim anlayışının ilk basamağı olarak değerlendirilen planın, uygulama ayağını oluşturan performans programından ayrı düşünülmesi plan çalışmalarının gereksiz olduğu sonucunu çıkaracaktır ki, bu benimsenen yeni yönetim anlayışının hayata geçmemesine neden olabilir. Performans programları ile plan arasındaki ilişkiye aşağıda detaylı bir şekilde yer verileceğinden burada sadece ikisi arasındaki bağlantıya değinilmiştir.

Amaç ve hedeflerin oluşturulmasının ardından stratejilerin belirlenmesi aşamasına geçilir. Stratejiler, kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılabileceğini gösteren kararlar bütünüdür. Etkili stratejiler olmaksızın amaç ve hedeflere ulaşmak mümkün değildir. Stratejiler belirlenirken kuruluşun kaynakları ve farklı alanlardaki yetkinliği göz önünde bulundurulmalıdır. Aynı zamanda strateji ve hedeflerin karşılıklı uyumu kontrol edilmelidir. Kurumsal stratejiler oluşturulurken kullanılabilecek yöntemlerden biri “Kritik Sorular Yöntemi”dir. Kritik sorular yöntemi ile amaç ve hedeflere ulaşmada karşılaşılan sorunlar belirlenip bu sorunları en aza indirmeye yönelik stratejiler geliştirilebilir.

Bu aşamadan sonra ise faaliyet ve projelerin belirlenmesi aşamasına geçilir. Bu konu DPT kılavuzunda maliyetlendirme başlığı altında ele alınmış ve bu süreçteki temel amacın, geliştirilen politikaların ve bunların yansıtıldığı amaç ve hedeflerin gerektirdiği maliyetlerin ortaya konulması suretiyle politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin rasyonelleştirilmesine katkıda bulunması olarak ifade edilmiştir. Ayrıca, “maliyetlendirme, kamu idarelerinin stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağlantıyı güçlendirmeyi ve harcamaların önceliklendirilmesi sürecine yardımcı olmayı amaçlamaktadır” denilmektedir. Performans göstergelerinde belirttiğimiz husus çerçevesinde maliyetlendirmenin detaylı bir çalışma gerektirdiği, yıllık uygulama programlarının oluşturulmadan maliyetlendirme yapılmasının uygun olmayacağı düşünülmektedir. Aynı zamanda belirlenen amaç ve hedeflere kuruluşu

ulaştıracak olan faaliyet ve projelerin performans programı kapsamında belirleneceği düşünöldüğünde bu aşamada maliyetlendirme yapılması gerekli görölmemektedir.

Sonuç olarak kamu idarelerinin amaç, hedef ve faaliyet/projelerini belirlerken kendi sınırlı kaynaklarını göz ardı etmedikleri ve bu kaynaklarla bu amaç ve hedeflere ulaşacaklarını beyan ettikleri kabul edildiği için tahmini bir maliyetlendirmeyi zaten kamu idarelerinin amaç ve hedefleri belirlerken yaptıkları düşünölebilir. Bu açıdan yıllık uygulama dilimlerini belirten performans programında maliyetlendirmenin yapılması uygun olacaktır.

Baştan beri belirttiğimiz üzere stratejik planlama bir döngüsel süreç olduğu için aşamalar birbirini izlemekle kalmıyor adeta iç içe ilerlemektedir. Bu kapsamda kuruluğu amaç ve hedeflerine götürecekt olan faaliyet ve projelerin şüphesiz ki bu amaç ve hedefler belirlenirken düşünöldüğü inkâr edilemez. Fakat önceden de vurgulandığı üzere stratejik planlamanın değişik aşmalardan oluşmakta olup detay özelliği taşıyan ve uygulamaya yönelik olan faaliyet ve projelere yıllık uygulama programı hazırlama aşamasında ağırlık verilmesi ve bu programda belirtilmeleri uygun olacaktır.

2.6.6. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

Mahalli idareler dışındaki kamu idareleri, stratejik planlarını değerlendirilmek üzere stratejik planın kapsadığı dönemin ilk yılından önceki yılın ocak ayında DPT Müsteşarlığına gönderir. DPT; 06.11.2011 Tarih ve 641 Sayılı KHK ile kapatılmış, çalışanları yine aynı KHK ile kurulan Kalkınma Bakanlığı emrine verilmiştir. Ancak bu çalışmada yer alan kurumların stratejik planları yazıldığı esnada henüz kapatılmadığı için DPT ile ilgili bölümler de çıkarılmamıştır. İnceleme sonucunda gerek görölen durumlarda hazırlanan değerlendirme raporu ilgili idareye üç ay içinde gönderilir. Stratejik planların hazırlanmasındaki ana amaçlardan biri de kuruluş kapasitelerinin artırılmasıdır. Bu bakımdan, kamu idarelerinin stratejik planlarına yönelik olarak DPT Müsteşarlığının herhangi bir kontrol ve onay yetkisine yer verilmemiştir. DPT Müsteşarlığının işlevi stratejik planların yöntem, içerik, içsel

tutarlılık ve diğer plan ve programlarla ilişkisinin değerlendirilmesi ile kısıtlı tutulmuştur. Bu kapsamda idarelerin stratejik planlarının DPT Müsteşarlığı tarafından değerlendirilmesi ve bu meyanda hazırlanacak olan rapor, tavsiye niteliği taşımaktadır.

2.6.7. Stratejik Planlara Son Şeklinin Verilmesi Ve Sunulması

Stratejik planlar, bakanlıklar ile bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarında Bakanın, diğer kamu idarelerinde en üst yöneticinin onayını müteakip performans programı ve bütçe hazırlıklarında esas alınmak üzere Maliye Bakanlığına ve DPT Müsteşarlığına gönderilir. DPT Müsteşarlığı tarafından kamu idarelerine değerlendirme raporu gönderilmesi halinde, ilgili idare söz konusu değerlendirme raporunu dikkate alarak stratejik plana son şeklini verir ve sunulmaya hazır hale getirir. Son şekli verilen stratejik planların birer nüshası, Türkiye Büyük Millet Meclisi' ne ve Sayıştay' a da gönderilir. Mahalli idareler ilgili meclis tarafından kabulünü müteakip stratejik planlarını İçişleri Bakanlığına ve DPT Müsteşarlığına gönderir. DPT'nin bu görevini şu anda Kalkınma Bakanlığı yerine getirmektedir. Son şekli verilen stratejik planlar kamuoyuna duyurulur ve kamu idarelerinin internet sitelerinde yayınlanır.

2.6.8. Stratejik Planın Güncelleştirilmesi ve Yenilenmesi

Stratejik planlar beş yıllık dönemi kapsar. Ancak stratejik planların güncelleştirilmesi ve yenilenmesi mümkündür. Stratejik planların güncelleştirilmesi, stratejik planın misyon, vizyon ve amaçları değiştirilmeden, hedeflerde yapılan nicel değişikliklerdir. Stratejik planlar en az iki yıl uygulandıktan sonra stratejik planın kalan süresi için güncelleştirilebilir. Güncelleştirilme durumunda ise DPT Müsteşarlığına ve Maliye Bakanlığına bilgi verilir.

Stratejik planların yenilenmesi, stratejik planın beş yıllık bir dönem için yeniden hazırlanmasıdır. Stratejik planın yenilenmesi kararı, aşağıdaki şartların oluşmasını müteakip en geç üç ay içinde alınır. Bu kararı takip eden altı ay içinde

stratejik plan yenilenir. Stratejik planların yenilenmesinde Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine uyulur. Yenilenme şartları şunlardır;

- Görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen mevzuatta değişiklik olması halinde ilgili kamu idaresinin,
- Hükümetin değişmesi halinde mahalli idareler hariç diğer kamu idarelerinin,
- Bakanın değişmesi halinde ilgili bakanlık ile bağlı ve ilgili kamu idarelerinin,
- Mahalli idarelerde üst yöneticinin değişmesi halinde ilgili mahalli idarenin,
- Doğal afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalımların vuku bulması hallerinde ilgili kamu idarelerinin stratejik planları yenilenebilir.

Sonuç olarak “Kamu İdarelerinde Stratejik Plan Hazırlama Süreci” ana başlığı altında kamu idarelerinde stratejik planlama çalışmaları kapsamında sadece stratejik planın hazırlanması aşaması ele alınmıştır. Yapılan değerlendirmeler sonucunda stratejik planların kurumun yol haritasını oluşturacağı aynı zamanda saydamlık ve hesap verebilirliğin alt yapısını temin edeceği görülmektedir. Fakat saydamlık ve hesap verebilirlik açısından sadece stratejik plan yeterli olmamakta aynı zamanda bu planın uygulaması ve uygulama sonuçlarının da tüm kamu ile paylaşılması gerekmektedir.

2.6.9. Stratejik Planın Uygulanması

Kamu idarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 7’ nci maddesinde belirtildiği üzere kamu idareleri stratejik planlarını beş yıllık dönemler itibariyle hazırlayacaklardır. Orta vadeli bu planların yıllık uygulamaları ise şüphesiz yıllık programlar aracılığıyla gerçekleştirilecek ve bu programlar aracılığıyla izleme ve değerlendirme yapılacaktır. Bu çerçevede yeni kamu mali yönetimi, stratejik planların yıllık uygulama dilimlerinin performans programlarıyla gerçekleştirileceğini söylemektedir. Aynı zamanda sistem stratejik yönetim kapsamında planın uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi kapsamında

performans esaslı bütçeleme tekniğini önermektedir. Bu bölümde kısaca performans esaslı bütçeleme sistemine ve stratejik plan ile bütçe arasındaki ilişkiyi kuran performans programına kısaca değinilecektir.

2.6.9.1. Performans Esaslı Bütçeleme

Kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedeflerini belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir. Diğer bir tanımla, performans esaslı bütçeleme genel olarak uzun dönemli stratejik amaç ve hedefler ile yıllık performans hedefleri ve bu amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlayan faaliyetlerin maliyetleri arasında bağlantı kuran bütçeleme şeklidir.

Faaliyetlerin belirlenmiş hedef ve göstergeler ışığında yürütülmesi ve sonuçların bu hedef ve göstergelere dayalı olarak değerlendirilmesi bu bütçeleme sisteminin özünü oluşturur. Performans esaslı bütçeleden temel beklentiler;

- Etkili kaynak dağılımı ve kullanımının sağlanması,
- Hedeflere dayalı yönetim anlayışının yerleştirilmesi,
- Bütçe hazırlama, uygulama ve denetim süreçlerinin güçlendirilmesi,
- Hizmet kalitesinin artırılması,
- Mali saydamlığın sağlanması olarak sıralanmaktadır.

Performans esaslı bütçelemeyi esas olarak üç şekilde sınıflandırmak mümkündür;

- Stratejik plana dayalı,
- Performans sözleşmesine dayalı,
- Bütçe formatına dönüştürülmüş modeller.

Bu modelleri incelediğimizde Türk kamu mali yönetiminde benimsenen modelin stratejik plana dayalı bir performans esaslı bütçeleme modeli olduğu söylenebilir. Performans esaslı bütçeleme, sonuç odaklı bir yönetim anlayışına dayanmakta olup, kamu idarelerinin stratejik planlarında belirledikleri stratejik amaç ve hedefler göz önüne alınarak kaynak tahsisinin yapılmasını öngörmektedir. Stratejik plan ile bütçe arasındaki bağlantıyı ise performans programı kurmaktadır. Performans programı, orta ve uzun vadeli stratejik plan ile bütçe arasındaki bağlantıyı sağlamak üzere hazırlanan yıllık belgelerdir. Tanımlardan anlaşılacağı üzere stratejik planın hazırlanması ile başlayan stratejik yönetim sürecinde, gidilecek yerin tespit edilmesinden sonra bu yolda sarf edilecek çabanın izlenmesi ve değerlendirilmesi kapsamında kamuda performans esaslı bütçeleme tekniği kabul edilmiştir.

2.6.9.2. Performans Programının Hazırlanması

5018 sayılı Kanun performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanması amacıyla kamu idarelerinde performans programı hazırlanmasını öngörmektedir. Performans programı bir mali yılda kamu idaresinin stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, idare bütçesi ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına esas teşkil eden programdır. Performans programları hem birim düzeyinde hem de idare düzeyinde hazırlanmaktadır. Performans programı çalışmalarının ilk aşamasında stratejik plarlarda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda yıllık performans hedefleri belirlenir. Bu hedeflerin belirlenmesi çalışmaları da stratejik planlama ekibi koordinatörlüğünde yapılmaz. Daha sonra belirlenen performans hedefleri doğrultusunda bu performans hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlayacak faaliyet ve projeler belirlenmekte ve bu faaliyet ve projelere kaynak tahsis edilmektedir. Stratejik planda yer vermeyi uygun bulmadığımız faaliyet ve projelerin bu aşamada belirlenmesi daha uygun olacaktır. Yıllık olarak belirlediğimiz performans hedeflerine uygun faaliyet ve projelerin tespiti bu aşamada daha hızlı bir şekilde gerçekleştirilecektir. Yine stratejik planın hazırlanması aşamasında belirlemediğimiz

performans göstergelerinin de bu aşamada faaliyet ve projelerin tespit edilmesinden sonra oluşturulması gerekmektedir. Böylelikle faaliyet ve projelerin tüm yönleri ile izlenmesi hedeflenmektedir. Performans göstergelerini tanımlayacak olursak, kamu idarelerinin stratejik amaç ve hedefleri ile performans hedeflerinin yerine getirilmesinde ulaşılan sonuçları ölçmek ve değerlendirmek için kullanılan ve performans denetimine temel oluşturan araçlardır. Kamu idarelerinin yürüttükleri faaliyetlerin her boyutunu (girdi, süreç, çıktı, sonuç) ölçmek ve değerlendirmek için oluşturulan performans göstergeleri kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığını ölçmeye yardımcı olur. Performans programlarıyla performans hedefleri ile kaynakların tahsisi arasında doğrudan bağlantı kurularak kaynakların hangi amaç ve hedefler için harcandığı açık bir şekilde gösterilmektedir.

2.6.10. Stratejik Planın İzlenmesi Ve Değerlendirilmesi

Stratejik planlama süreci kapsamında stratejik planın hazırlanmasına ve uygulanmasına yukarıdaki bölümlerde değinilmiştir. Bu süreçlerin bir anlamda tamamlayıcısı izleme ve değerlendirme aşamalarıdır. İzleme, stratejik plan uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanmasıdır. Değerlendirme ise, uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizidir. 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 gerekse ilgililerin hesap verme sorumluluğu ilkesinin hayata geçirilmesinde zorluklarla karşılaşılacaktır.¹⁰⁴ Faaliyet raporları stratejik yönetim sürecinde hesap verebilirliğin ve mali saydamlığı en önemli araçlarından biridir.

5018 sayılı Kanun ile getirilen yeni sistemde sürecin izlenmesi ve değerlendirilmesi aracı faaliyet raporları olarak belirlenmiştir. 5018 sayılı Kanunun 41 inci maddesinde değişik faaliyet raporlarına ve içeriklerine yer verilmekle birlikte bu bölümde sadece birim ve idare faaliyet raporları üzerinde durulacaktır. Burada

hatırlatılması gereken önemli bir husus ise bu izleme ve değerlendirmenin değişik adlar veya yöntemler kullanılarak yapılabileceğidir.

2.6.10.1. Faaliyet Raporları

5018 sayılı Kanunun 41 inci maddesinde kamu idarelerinin stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, 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. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18 inci maddesinde birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı başlığı altında “ Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır. Performans bilgileri başlığı altında ise idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.” denilmektedir.

Aynı zamanda söz konusu raporlarda kurumsal kabiliyet ve kapasitenin değerlendirilmesi ile öneri ve tedbirlere de yer verilmesi gerekmektedir. Yine aynı Yönetmeliğin 10 uncu maddesinde üst yöneticinin, harcama birimlerinin faaliyetlerini ve performansını izleyebilmek amacıyla, harcama yetkililerinden üç veya altı aylık birim faaliyet raporları isteyebileceğine değinilmiştir.

Sonuç olarak faaliyet raporlarının içeriği ve amacı incelendiğinde bu raporlarda stratejik planda yer alan amaç ve hedeflere dolayısıyla performans programlarında yer alan performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığı konusunda verilere ve değerlendirmelere yer verildiği görülmektedir. Kurum bu süreci izlemek

ve değerlendirmek amacıyla çeşitli izleme ve değerlendirme yöntemleri uygulasa bile bu izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin sonucunu faaliyet raporlarında belirtmek ve tüm kamuoyu ile paylaşmak zorundadır.

2.6.10.2. Performans Bilgi Sistemi ve Performans Değerlendirmesi

Performans bilgi sistemi, idarenin yönetim sisteminin bir parçası olarak yöneticilerin karar almasına katkı sağlar. Ayrıca idarenin performansının ölçülmesini sağlarken çalışanların idare performansına kendi katkılarını görmelerine imkân tanır. Performans bilgi sistemi, bir idari yapı olmayıp, idarenin tüm birimlerince üretilen bilgilerin sistematik bir şekilde bir araya getirilmesi ve ilgili taraflara sunulmasıdır. Performans değerlendirmesi, kamu idarelerinin belirledikleri stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için izledikleri yolun, performans hedeflerine ulaşmak üzere kullanılan yöntemler ile yürütülen faaliyet ve projelerin ve bunların sonucunda elde edilen çıktı ve sonuçların değerlendirilmesidir. Kamu idarelerinde, faaliyet raporlarını hazırlamak açısından daha da önemlisi sürecin izleme ve değerlendirmenin sağlıklı bir şekilde yapılması amacıyla performans bilgi sistemi kurmalıdır. Bu sistem stratejik planlama sürecinin izlenmesi ve değerlendirmesine büyük katkı sağlayarak gereken tedbirlerin zamanında alınmasını sağlayacaktır.⁹⁶

2.7. KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK PLANLAMAYI ZORLAŞTIRAN ETKENLER VE UYGULANMASINDA KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER

Kamu sektörünün kendine has geleneksel yapısı stratejik planların uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Bir başlık altında bunların tamamını yazmak kısmen de olsa imkânsızdır. Ancak özetle, kamu sektöründe stratejik planlama yaklaşımının benimsenmesini ve uygulanmasını zorlaştıran etkenler:⁹⁷

- Bugünü kurtarmayı düşünen, gelecek yönelimli olmayan bürokrasi kültürü;

⁹⁶ Çakır, *a.g.e.*, s.56-78

⁹⁷ Narinoğlu, *a.g.e.*, s.93

- Plansız ve projesiz, maliyet ve verimlilik hesabı yapılmadan, bireysel veya grup çıkarlarına dayalı kaynak dağıtımı ve kullanımı;
- Çalışanı motive etmeyen, adaletsiz ücret politikalarının egemen olduğu personel rejimi;
- Demokratik olmayan, dışa kapalı, güncel gelişmeye yabancı yönetim anlayışı;
- Özellikle politik baskı gruplarının kamunun işleyişine yoğun ve sürekli müdahalesi;
- Son olarak kaynak kullanımı ve yönetim kademelerindeki çatışma alanlarının çokluğu; ve Kamuda bilgi yerine sadece tecrübeye önem verilmesi şeklinde sıralanabilir.

Stratejik yönetimin/planlamanın birçok güçlüğü vardır; uygulaması her zaman çok kolay değildir. Bazı konuların önceliklendirilmesi, paydaş ve diğer çevre faktörleri arasında çıkarları çatışan grupların baskısı da hep güçlük yaratacak faktörlerdir. Uluslararası gelişmeler, elektronik ticaret, bilgi ve öğrenme yöntem ve hızındaki değişimleri zamanında algılama ve cevap vermede yaşanan güçlükler, bazı güncel olaylar strateji geliştirme çabalarını zorlaştırabilmekte; uluslararasılaşma, kamu yönetimlerini de çeşitli yönleriyle etkilemektedir. Örneğin AB aday üye sıfatındaki Türkiye’de, bazı yörelerde alınacak yatırım kararlarını etkileyecek AB müktesebatı, içerik olarak ilgili kamu kuruluşunu ve yerel yönetim bölgesel gelişme planlarını olumsuz etkileyebilme kapasitesine sahip olabilmektedir. Özellikle kamu örgütlerinin uluslararası fırsat ve güçlüklerle çok daha fazla karşı karşıya geldiğini iddia etmektedirler. Gerçekten, örneğin suçla ve terörle mücadelede, sadece ülke içindeki şartlar değil, uluslararası kuruluşlar ve diğer ülke yönetimleri ile de yoğun ilişkiler kurmak kaçınılmazdır. Farklı ülkelerdeki farklı kültürlerin stratejik yönetim uygulamaları da değişik olacaktır. Örneğin ABD ve İngiltere’de bireysellik ön

planda iken, Avrupa’da toplumsal çıkarlar biraz daha öncelikli olarak dikkate alınmaktadır.

Bilgisayar-internet teknolojisinin gelişme hızı da yöneticilerin strateji oluştururken göz önünde tutmaları gereken bir diğer husustur. Örneğin internet kullanıcısı arttıkça, kamu kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin uygulamaları daha yakından izlenmeye başlanacaktır. Stratejik yönetim uygulamaları olan yıllık performans planlarının açıklanması, hesap verebilirlik, saydamlık gibi uygulamalar, yöneticileri ve çalışanları vatandaş karşısında daha duyarlı olmaya zorlayacaktır.

Stratejik planlamanın çevresel değişim hızından yavaş olması performansı düşürür. Bazen düzenli stratejik değişimin arkasında kalan örgütte, radikal ve dönüşümsel bir değişim gerekmektedir. Bazen de örgütler çevrelerinde olup bitenleri sorgulamak yerine, tepkisel davranıp yaratıcılık ve uyum yeteneklerini kaybedebilmekte; kendilerine aşırı güvenip değişimi gereksiz görebilmektedirler. Demek ki yöneticilerin buradaki güçlüğü, çevrelerindeki stratejik değişimi zamanında fark edememeleri ya da umursamamalarıdır. İlk önceleri özel sektörde uygulama alanı bulan stratejik yönetim kavram ve yaklaşımlarının kamu sektöründe de uygulanmasını zorlaştıran diğer nedenler:⁹⁸ yasal ve yargısal görevlerle ilgili anayasal düzenlemeler, yönetimin bağlı olduğu kurallar ve düzenlemeler, yargısal sınırlamalara bağlı olanlar, kaynak kıtlığına bağlı olanlar, siyasal yapı faktörleri, vatandaş ve seçmenlerin beklentilerine bağlı olan engeller olarak sıralanabilir. Kamu sektörünün kendi öz yapısından kaynaklanan güçlükleri de aşağıdaki şekilde açıklayabiliriz:⁹⁹

- Öncelikle, kamu sektöründe var olan süreçler (karar süreci gibi), çok karmaşık olmaları nedeniyle, çalışanlar tarafından anlaşılamamaktadır. Bunun sonucunda, deneme-yanılma yöntemi ve geçmiş deneyimlerden elde edilen bilgilerle karar süreci ve diğer süreçler yürütülmektedir. Bu durumun başarısızlıklara neden olduğu açıktır.

98 Çevik, *a.g.e.*, s.82

99 Barca, *a.g.e.*, s.79

- Kamu sektörünün en önemli sorunlarından bir başkası, katı merkeziyetçi yapıdır. Bu yapı, karar verme sürecini, özel sektörden çok daha hantal, verimsiz ve başarısız bir hale getirmektedir. Ancak, örgütsel süreçlerin yeniden düzenlenmesi yoluyla, katı merkeziyetçiliğin kaynaklarından olan uzun hiyerarşik yapı ve işlevsel iş bölümünün fazlalığı sorunları çözümlenerek daha yalın ve verimli bir yapı elde edilebileceğinden, katı merkeziyetçi anlayış yumuşatılıp hem merkezden yönetimin hem de yerinden yönetimin yararları birleştirilebilecektir. Böylece gereksiz, zaman ve kaynak israfına yol açan kontroller de ortadan kaldırılmış olacaktır.

- Kamu yönetiminde, kararların başarısını olumsuz yönde etkileyen diğer bir sorun kırtasiyeciliktir. Kamu kurumlarının özel sektörden çok daha yavaş işleyen bir karar verme sürecine sahip olması, nedenlerinden birisi belki de en başta geleni budur. Bilindiği gibi, zamanında alınamayan ya da uygulanamayan kararların başarılı kararlar olduğundan söz etmek olanaksızdır. Ancak, karar verme yetkisi aşağı kademelerde çalışanlara devredilerek, onların da katılımının sağlanması sonucunda gereksiz onay ve raporlar ortadan kaldırılabilir.

- Kamu kurumlarının gereğinden çok fazla personel bulundurması katı ve hantal bürokratik yapısı, örgütsel kararların başarısını büyük oranda zedelemektedir. Kamu kurumlarının örgütsel hacimleri büyüdükçe bürokratik yapı güçlenmekte, resmi kural ve düzenlemeler artmakta, komitelerin sayısı artmakta, resmi etkileşim fazlalaşmakta ve sonuçta, karar süreci daha uzun, karmaşık ve sorunlu bir duruma gelmektedir.

- Katı ve çok katmanlı hiyerarşik yapı, astlarla üstler arası algılama farklılıkları, aşağı kademe çalışanlarının karar sürecine etkili katılımlarının olmaması, yerleşik örgütsel kültür, yetersiz geri besleme gibi nedenlerle kamu kurumlarının örgütsel iletişim sorunları da ciddi boyutlardadır. Yönetimin temel işlevlerinden birisi olan iletişimin yapısı, kararların başarısını büyük ölçüde olumsuz yönde etkilemektedir.

- Kamu kurumlarında, özel sektörden farklı olarak, ödül-külfet dengesi çok daha yıpranmış durumundadır. Bunun sonucunda, kamu çalışanlarının örgüte ve örgütsel hedeflere bağlılıkları, iş tatminleri, iş katılımları ve performansları özel sektörden daha düşük oranlarda kalmaktadır. Ayrıca kamu çalışanları, gerçekleştirdikleri görevlerin örgütlerinin başarısına katkısını tam anlamıyla görememekte ve bu nedenle iş tatminleri azalmaktadır. Doğal olarak bu niteliklere sahip örgüt üyelerinin gerçekleştirdikleri karar sürecinden de etkili kararlar beklenmemelidir.

- Kamu yönetimindeki karar verme sürecinin başarısızlığında, kurum dışı çeşitli çıkar grupları ve politik güç merkezleri tarafından yapılan müdahaleler önemli rol oynamaktadır. Kamu kurumlarında bu tür baskılar, emir-komuta zincirinin kırılmasına, hiyerarşik otoritenin zayıflamasına ve karar sürecinin yavaşlamasına ve hatta bazen tıkanmasına neden olmaktadır. Böyle bir yapı ve işleyişten etkili kararlar beklemek doğru olmayacaktır.

- Kamu sektörünün önemli sorunlarından birisi de, yetki-sorumluluk dengesinin gerektiği gibi kurulamamasıdır. Yetki devrine kamu yöneticileri özel sektör yöneticilerinden daha soğuk bakmaktadırlar. Ayrıca, kurumda istihdam edilen uzmanlara da gerektiği gibi yetki verilmemektedir. Böylece, karar verme sürecinde hem uzmanlık bilgisinden hem de işin yapıldığı yerdeki çalışanların bilgi ve deneyimlerinden gerektiği gibi yararlanılamamaktadır.

- Kamu sektöründe bürokratik yapının özel örgütlerden çok daha katı ve güçlü olduğu gerçeği, zamanla bu yapı ve işleyişe olan bağlılığı artırmış ve geleneksel uygulama ve yöntemlere bağlılık “tutuculuğa” dönüşmüştür. Performans ölçümlerinin verimliliğe göre değil yerleşik kural ve düzenlemelere uygunluğa göre yapılması, özden çok biçimselliğe önem verilmesi, değişim ve yeniliğe karşı büyük bir direncin varlığı, sözü edilen tutuculuğu güçlendirmektedir. Sonuçta, karar verme süreci yavaş işlemekte, daha sorunlu bir yapı ortaya çıkmakta ve değişen çevresel koşullara uygun kararlar gerektiği gibi alınamamaktadır.

- Daha önce değinildiği gibi, politik atamalar nedeniyle yüksek düzeyli kamu yöneticilerinin görev süreleri, özel örgüt yöneticilerinden çok daha kısa sürmektedir. Bu yapı, karar süreci tıkanıklıklarına ve stratejik kararların verimsizliğine neden olmaktadır. Çünkü ilgili üst düzey yöneticinin atanması, yeni kuruma uyum sağlaması ve yarım kalan plan ve projeleri yürütmeye başlaması uzun zaman almaktadır. Ayrıca, kısa süre görevde kalabileceğini bilen yöneticiler, stratejik kararlarla uğraşmak istememektedirler. Bu nedenle, kamu kurumlarındaki bu yapı ve işleyiş değiştirilerek üst düzey yöneticilerin görev süreleri istikrara kavuşturulmalıdır.

- Kamu kurumlarının, özel örgütlerden çok farklı olan yönlerinden bir başkası, “iflasa” karşı özel bir dirençlerinin olmamasıdır. Bütçeleri ödenek yoluyla belirlenmektedir. Bu nedenle, kamu kurumları daha verimli olmak yerine, bütçe, personel sayısı vb. ’ni artırmak konusunda birbirleri ile yarışmaktadırlar. Bu durum, kamu sektörünün ekonomik maliyetler ve verimlilik kriterleri açısından zayıf kararlar üretmelerine neden olmaktadır. Böylece, çok büyük boyutlara varan savurganlıklar ortaya çıkmaktadır.

- Kurumsal kararların sonuçlarının çok önemli, hatta telafi edilemez olduğu kamu kurumlarında, ilgili kararlardan yöneticilerin çok fazla bireysel sorumluluk taşımaları nedeniyle kamu yöneticileri aşırı stres yaşamakta ve bu durumdan kurtulmak için sorumluluklarını başkasına atma davranışına yönelmektedirler. Bunun sonucunda ise, üst yöneticiler sürekli meşgul olmakta ve karar süreci yavaş işlemektedir. Diğer yandan, geleneksel yöntemler eleştirilerden uzak olduğundan bu stresi yaşayan yöneticiler, daha etkili ve yaratıcı kararlarla sorunlara çözüm bulmak yerine geleneksel yöntemlere başvurmaktadırlar. Bu ise, yeni, yaratıcı ve etkili kararların önüne set çekmektedir.

- Kamu yönetiminin önemli sorunlarından bir başkası; yüksek performanslı bireylerin ödüllendirilmelerinden çok, performans düşüklüğü önemli boyutlara varan bireylerin cezalandırılması alışkanlığıdır. Fakat bu cezalandırma hiç bir zaman işe son verme boyutuna varmamaktadır. Bu uygulamanın nedenlerinden birisi,

performans kriterinin açık, net ve ölçülebilir olmamasıdır. Ancak, bu işleyişin sonucunda; gereğinden çok fazla personelin varlığı, kuruma yük olan bireylerin istihdamlarının devam ettirilerek kaynak israfına neden olunması, çalışanlarda tembellik, çekingenlik ve sorumluluğu başkasına atma gibi davranışların ortaya çıkması vb. sorunlar oluşmaktadır. Böylece, karar verme süreci, performansı ve iş katılımı düşük bireylerle yürütülmekte ve sonuçta etkili kararlara ulaşılamamaktadır.

- Kamu yönetimi karar verme sürecinin verimsizliğinde rol sahibi olan bir diğer etmen, kamu kurumlarının “gizlilik” ve “resmi sır” ilkelerine göre çalışmalarınıdır. Bürokrasi, kendisini ve aldığı kararları eleştirilerden korumak için bu yöntemi kullanmaktadır. Diğer yandan, hem yasal düzenlemeler bu uygulamayı destekler niteliktedir hem de bürokrasi, yasaları istediği gibi yorumlayabilmektedir. Bunun sonucu ise, halkın ya da ilgililerin alınan kararları etkileyememesi, bu uygulama karşısında savunmasız kalması, yolsuzlukların ve haksızlıkların gizlenebilmesidir. Bürokrasi, ancak istediği kararları açıklamaktadır. Fakat, bu durumun demokratik geleneklere ve ilkelere uygun düşmediği ortadadır.

- Kamu sektörü karar sürecinin özel sektörden daha zor ve daha sorunlu olmasının nedenlerinden sonuncusu ise; kamu kurumlarının kurumsal hedeflerinin daha belirsiz, ölçülmesi zor, soyut, daha az gerçekçi, karmaşık ve birbiri ile çelişebilen nitelikte olmalarıdır. Bunun sonucunda, kamu sektörü kararlarının etkililik düzeylerini belirlemek oldukça zor olmaktadır. Ayrıca, hangi hedefin hangi düzeyde elde edildiğini belirlemek de kolay değildir. Buna ilişkin bir ölçü belirlenmemiştir. Kısaca, “kamusallığı” hedef olarak belirleyen kamu kurumlarının ulaştıkları sonuçları değerlendirmek oldukça zor olmaktadır. Bu niteliğin sonuçları; örgütsel kuralların fazlalığı, hiyerarşik kontrollerin sık ve çok uygulanması ve çok fazla görevin varlığı olarak belirtilebilir. Sonuçta, karar süreci de özel sektör karar sürecinden daha zor, karmaşık, hantal ve çeşitli müdahalelerle dolu bir yapıdadır. Bu yapıdan etkili ve verimli kararların çıkacağı beklenmemelidir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU KURUMLARINDA HAZIRLANAN STRATEJİK PLANLAR ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMALI BİR İNCELEME

Bu bölümde, belirlenmiş olan dört Merkezi Kamu İdaresinin (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, Devlet Personel Başkanlığı ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü) yasal zorunluluğu yerine getirmenin yanı sıra kaynaklarını daha etkin ve verimli kullanarak, daha kaliteli hizmet sunmak amacıyla katılımcı yöntemlerle hazırlamış oldukları stratejik planları incelenmektedir.

Bu kurumların seçilmesinin sebebi: sosyal devlet ilkesi gereği, Ülke vatandaşlarının kamuda istihdam edilmelerinin öncesi ve sonrasına ilişkin süreci idare etmek amacıyla kurulan yukarıda sayılan dört kurumun daha verimli ve kaliteli hizmet sunabilmesi için mevcut durumunu, iç ve dış çevresini iyi analiz etmesi gerekmektedir. Kurumsal yapısından kaynaklanan güçlü ve zayıf yönlerini doğru tespit ederek güçlü yönlerinden daha fazla yararlanılmasına çalışılabilir. Diğer yandan dış çevre analizi ile kurum dışından kaynaklanan tehdit ve fırsatlar doğru tespit edilerek, güçlü yönlerle tehditler, fırsatlarla da zayıf yönlerin olumsuz etkileri giderilmeye çalışılabilir. Böylece kurumlar durum analizi yaparak, çalışmalarını hangi alanlarda yoğunlaştırması gerektiğine karar vererek çalışmalarını bu doğrultuda planlayabilirler. Şeklinde sıralanabilir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile stratejik planın Türk Kamu Yönetiminde uygulanması zorunlu hale getirilmiştir. Böylece tüm kamu kurumları yaptıkları çalışmalar sonucunda, çalışmalarına yol gösterici bir düzenleme olarak stratejik planlarını hazırlamışlardır. Bu bölümde, kamu kurumlarının hazırlamış oldukları stratejik planlarından yararlanılmıştır. Planlara kamu kurumlarının web sayfalarından ulaşmaya çalışılmış ve kamu kurumları ile tek tek stratejik planları hakkında görüşmeler yapılmıştır. Bu görüşmelere gidilmeden önce bir takım sorular hazırlanmış ve bu sorulara verilen cevaplarla

stratejik plan bilinci ölçülmeye çalışılmıştır. Görüşmeler sırasında kamu kurumlarının web sitelerinde yer alan stratejik planların personel tarafından gizli, kamuoyu ile paylaşılmaması gereken bir belge şeklinde ifade edildiği görülmüştür. Görüşmelerde stratejik planlarla ilgili bilgi verilmek istenmemesi ve kamu kurumlarında stratejik plan konusunda muhatabın bulunamaması karşılaşılan sorunlar şeklinde sıralanabilir.

Çalışmada stratejik planlar, stratejik plan modeli, mevcut durum analizi, paydaş analizi, misyon, vizyon, ilkeler, stratejik alan ve amaçlar stratejik planın izlenmesi uygulanması ve değerlendirilmesi şeklinde sınıflandırılarak analiz edilmeye çalışılmıştır. Yapılan incelemeler sonucu hazırlanan stratejik planların tamamen üst yönetimin ve stratejik planlama ekibinin ürünü olduğu ve stratejik planı gerekliliğine inanıldığı için hazırlayan kamu kurumları kadar yasal zorunluluktan dolayı hazırlayan kamu kurumlarının da olduğu görülmektedir.

3.1.ARAŞTIRMANIN AMACI, KAPSAMI, YÖNTEMİ VE KISITLARI

3.1.1. Araştırmanın Amacı

Araştırmada, özel sektörde başarı ile uygulanmış bir yönetim tekniği olan stratejik planın, kamu kurumlarında uygulanmasının bir ihtiyaç olduğu ve kamu kurumlarının kendilerine özgü yapıları içinde uygulanabilirliği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Araştırmanın sonucunda da kamu kurumlarının stratejik plan hazırlama ve uygulama sürecinde ortaya çıkan sorunlarının tespiti ve çözüm önerilerinde bulunulması hedeflenmiştir.

3.1.2. Araştırmanın Evreni ve Örneklem

Araştırmada, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) gereği stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idareleri arasından örnek olarak seçilen dört kamu idaresinin hazırlamış olduğu stratejik planlar

incelenmiştir. Örneklem seçiminde sağlıklı bilgi ve doküman toplama olanakları da göz önünde bulundurularak benzer alanlarda ve merkez ile birlikte taşrada da yoğun bir şekilde faaliyet gösteren kamu kurumlarının özelliklerinden yararlanılmıştır. Bu amaçla, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, Devlet Personel Başkanlığı ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'nün stratejik planları incelenmiştir. Seçilen kamu idareleri istihdamla ilgilenmeleri açısından benzerlik gösterecek de hizmet sundukları ya da hizmetlerini yoğunlaştırdıkları alanlarda farklılık göstermektedirler.

Örneklemenin evreni karşılama oranı %100'e yakındır. Şöyle ki; Kamu kurum ve kuruluşlarının varlığının en temel nedeni ülke vatandaşlarına hizmet etmektir. Stratejik planını incelediğimiz kurumlar içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumuna bakıldığında zaman: Ülkemizde 16 milyon kayıtlı çalışan, 9,5 milyon emekli, 1,4 milyon özürlü ve yaşlıların sosyal güvenliklerine ilişkin maaş, ilaç, tedavi ve tedavilerine ilişkin katlanmış oldukları tüm giderler Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından ödenmektedir. Çalışan 16 milyon kişinin 10,5 milyonu 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu 4.md. a. bendine göre çalışanlar (eski adı ile SSK), 3 milyonu 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu 4.md.b. bendine göre çalışanlar (eski adı ile Bağ-Kur) ve 2,5 milyonu 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu 4.md.c. bendine göre çalışanlar (eski adı ile Emekli Sandığı)'dır. Emekli Sandığına bağlı söz konusu 2,5 milyon kişinin ilaç giderleri eczanelere ve kişilere, tedavi giderleri sağlık kurum, kuruluşları ve kişilere, bunlara ek olarak tedaviyi alırken yapmış oldukları yol gideri ve harcamaların kendilerine ödenmesi 2010 yılı ocak ayına kadar Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktaydı. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun bu tarihten sonra bu 2,5 milyon kişi ile birlikte 2011 yılı ocak ayından itibaren de 5510 sayılı kanundaki genel sağlık sigortası hükümleri gereği ülkede yaşayan çalışan veya çalışmayan her bireyin tedavi ve ilaç giderlerinin karşılanmasını kapsayan geniş bir görev tanımı bulunmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu ile birlikte yine ülkedeki istihdamın başka kollarında görev alan; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü bütünsel olarak düşünüldüğünde örneklem evrenin oldukça büyük bir bölümünü kapsamaktadır.

Örnekleme içerisinde incelediğimiz bu kurumların Türkiye'nin tamamına hitap eden geniş bir perspektifleri olduğundan sadece yasal bir zorunluluğun gereği olarak değil, üzerinde titizlikle çalışılmış bir stratejik plana sahip olmaları gerekmektedir. Nitekim planlama yapmak yapılan plandan çok daha önemlidir.

3.1.3. Araştırmanın Veri Toplama Süreci ve Yöntemi

Kamu Kurumlarında hazırlanan stratejik planları analiz etmeyi amaçlayan bu çalışmada, örnek olarak seçilen dört kamu idaresinin hazırlamış olduğu stratejik planlar incelenmiştir. Araştırmamıza temel olan veriler, örnek olarak seçilen dört kamu idaresinin stratejik planlarıdır. Bu amaçla söz konusu dört kamu idaresinin internet sitelerinden stratejik planlarına ulaşılmaya çalışılmış ve kamu idarelerinin stratejik planlama ekibinde yer alan, stratejik planlama çalışmalarına aktif bir şekilde katılan personelleri ile tek tek stratejik planları hakkında görüşmeler yapılmış, sorular sorulmuş ve veriler toplanmıştır. Ayrıca stratejik planlama ekibinde yer alan personelden gerektiğinde elektronik posta ve telefon ile de bilgi alınmıştır. Örnek olarak seçilen dört kamu idaresinin stratejik planları DPT Stratejik Planlama Modeli temelinde, gözlemlerden, yazılı ve sözlü verilerden yararlanılarak değerlendirilmiştir.

3.1.4. Araştırmanın Kısıtları

Her araştırmada olduğu gibi bu araştırmanın da bazı kısıtları bulunmaktadır. Söz konusu kamu idarelerinin stratejik planlarına web sitelerinden ulaşılmaya çalışılmış ve kamu idareleriyle tek tek stratejik planları hakkında görüşmeler yapılmıştır. Görüşmeler sırasında kamu idarelerinin web sitelerinde yer alan stratejik planların özellikle taşra birimlerinde ilgili personel tarafından gizli, kamuoyu ile paylaşılması gereken bir belge olarak ifade edildiği görülmüştür. Ayrıca stratejik planlarla ilgili bilgi verilmek istenmemesi, stratejik plan konusunda muhatabın bulunamaması, stratejik plan ile ilgili müdürlüğün tespit edilmemiş olması ya da bu müdürlüğe zor ulaşılmış olması karşılaşılan sorunlar şeklinde sıralanabilir. Stratejik plan hazırlamayı en başta ciddiye alarak hazırlayan kamu idareleri olduğu gibi, konuya gereken önemi vermeyen, planlama anlayışını algılamada zorlanan ve yasal zorunluluklar nedeniyle, dışarıdan hizmet satın alma yöntemi ile stratejik plan

hazırlayan kamu idareleri olduğu da görülmektedir. Stratejik plan kamu idareleri için henüz yeni bir yönetim tekniğidir, bu nedenle personelin bu yönetim modeline bakışı farklılık göstermektedir. Stratejik plan uygulamasının yasal altyapısını 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu oluşturmaktadır. Yeni bir yükümlülük olması nedeniyle kamu idarelerinde stratejik planlama yeni yeni yerleşmeye başlamıştır. Dolayısıyla stratejik planın kamu idarelerinde ilk sefer için uygulanmasının oldukça zor ve zaman alıcı olduğu da görülmektedir. Zaten kamu idarelerinde stratejik plan uygulamasının kısa sürede yerleşmesi mümkün değildir. İlk stratejik plan çalışmalarının yapıldığı dönem geçiş dönemidir ve daha sonraki dönemlerde daha başarılı stratejik planlar hazırlanması ve hatta zamanla stratejik planın sistemin bir parçası olması mümkündür. Ülkemizin çok çabuk değişen siyasi ve ekonomik şartları göz önüne alındığında ayrıntılı bir planın hazırlanması için 5 yıllık süre çok uzundur. Bu nedenle değişen şartlara göre revize edilebilen, esnek yapıda stratejik planlar hazırlanmalıdır.

3.2. İNCELENEN STRATEJİK PLANLARLA İLGİLİ GENEL BİLGİLER

Bu çalışmada tüm kamu kurumları içerisinde stratejik planları incelenecek olan kamu idarelerinin seçiminde, sağlıklı bilgi ve doküman toplama olanakları ile birlikte kuruluş amaçları ve hitap ettikleri kitle göz önünde bulundurularak çeşitlendirme yapılmaya çalışılmıştır. Çalışma alanı olarak ülke istihdamında rol alan kamu idareleri belirlenmiştir. Kamu veya özel sektörde istihdam edilmeyen, edilemeyen işsizler ile birlikte istihdam edileceklerin iş ve işlemlerini takip eden Türkiye İş Kurumu ve Devlet Personel Başkanlığı'nın stratejik planları ve son olarak Türkiye'deki tüm çalışanların sosyal güvenlik işlemlerini takip eden Sosyal Güvenlik Kurumu'nun stratejik planı ele alınmıştır. Bu anlamda, seçilen üç kamu idaresinin başında bulunan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın stratejik planının incelenmesi bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. Seçilen kamu idareleri her ne kadar aynı Bakanlığa bağlı olsalar da ülke istihdamının farklı noktalarında görev almaları, hitap ettikleri kitlelerin gereksinim duyduğu hizmetleri de farklılaştırmaktadır.

Bundan dolayı seçilen kamu idarelerinin hizmetlerini yoğunlaştırdıkları alanlarda farklılık göstermektedir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın stratejik planları her kademedeki Bakanlık çalışanının katılımıyla oluşan stratejik planlama ekibi ve tüm paydaşların katılımı ile hazırlanmıştır. Türkiye İş Kurumu, Devlet Personel Başkanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu'nun stratejik planları ise sadece merkezde çalışan personelin katılımı ile hazırlanmıştır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Stratejik Planı (2009-2013) doksan dört sayfadan oluşmaktadır. Stratejik planda Bakanlık ile ilgili genel bilgiler verildikten sonra belirlenen stratejik planlama ekibi tarafından yapılan mevcut durum analizi, paydaş analizi, kuruluş içi analiz ve çevre analizi çalışmalarına yer verilmiştir. Yapılan bu çalışmalar göz önünde bulundurularak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın misyonu, vizyonu ve ilkeleri belirlenmiş ve Bakanlığın gelecek 5 yıl içerisinde çalışmalarını yoğunlaştıracığı dokuz stratejik amaç tespit edilmiştir. Belirlenmiş olan stratejik amaçlara yönelik otuz iki hedef, her bir hedefi gerçekleştirmek amacıyla yirmi yedi proje, bu projelerin gerçekleştirilme zamanları ve performans kriterleri tablolar halinde sıralanmıştır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı stratejik plan çalışmalarında, dünyada ve ulusal alanda yaşanan gelişmeler ışığında DPT tarafından hazırlanan stratejik planlama kılavuzu esas alınmıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nda uygulanan stratejik planlama modelinin aşamaları; üst yönetimin desteğini alarak stratejik planlama ekibinin oluşturulması, durum analizi, GZFT (Güçlü-Zayıf-Fırsat-Tehdit) analizi, paydaş görüşleri, misyon, vizyon ve ilkeler bildirimi, stratejik alanlar, amaçlar ve hedefler ile uygulamaya dönük hedef ve projeler şeklinde oluşturulmuştur. Stratejik planlama çalışmalarında başarının ön koşulu üst yönetimin desteği ve yönlendirmesi ile her kademedeki çalışanların katılımının sağlanmasıdır. Bu çerçevede Bakanlığın stratejik planı da üst yönetimin desteği ve yönlendirmesi ile her kademedeki çalışanın katılımı sağlanarak hazırlanmıştır. Strateji Geliştirme Daire Başkanı koordinatörlüğü ve rehberliğinde bir "Stratejik Planlama Yönlendirme

Komitesi” ve “Stratejik Planlama Teknik Komitesi” oluşturulmuş, stratejik planlama çalışmasına bu komiteler tarafından başlanılmıştır. Bu komiteleri gözden geçirmesi amacıyla ayrıyeten “Stratejik Planlama Gözden Geçirme Ekibi” oluşturulmuştur. Bu komiteler ve ekipte tek bir birimden değil, farklı birimlerden farklı kademelerde çalışanlar yer almıştır. Stratejik Planlama Teknik Komitesi ve Stratejik Planlama Yönlendirme Komitesi; birim müdürleri, bazı müdür yardımcıları, başmüfettiş ve müfettişler, şefler, idari ve teknik personelden oluşan çeşitli kademelerden ve her birimden, bakanlığın bütününe ifade eden bir ekiptir. Bu komitelerde aynı zamanda sendikalar ve TOBB’ dan da birer kişiye yer verilmiştir. Bu komiteler rehberliğinde ve stratejik planlama konusunda uzman iki strateji geliştirme başkanı koordinatörlüğünde iki ay boyunca toplantılar yapılmış ve sonunda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın stratejik planını kendi içerisinde hazırlamıştır. Ayrıca bu süreçte DPT uzmanları bakanlığı bir kez ziyaret etmiş, çalışmalarla ilgili karşılıklı görüş alışverişinde bulunulmuştur. Başlangıçta stratejik planlama ekibine yoğun bir şekilde stratejik planlama konusunda eğitimler verilmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Stratejik Planı hazırlanırken dünyada ve ulusal alanda yaşanan gelişmeler dikkate alınmıştır. Dünya trendinde 1980’lerden sonra başlayan yeni kamu yönetimi olarak adlandırılan ve kamu yönetiminde önemli değişimler öngören anlayışa göre kamu yönetimlerinin etkin, verimli, kaliteli bir yönetim sistemine sahip olmaları önemsenmektedir. Ulusal alanda ise, son yıllarda gerçekleştirilen mevzuat değişiklikleri büyük önem taşımaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, , 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve 9. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile Ulusal Ön Kalkınma Planı ve hükümet programları bu konuda dikkate alınan önemli gelişmelerdir.

Sosyal Güvenlik Kurumu Stratejik Planı (2010-2014) doksan iki sayfadan oluşmaktadır. Stratejik planda kurumun kurumsal misyon, vizyon ve ilkelerine yer verildikten sonra Sosyal Güvenlik Kurumu’nun çalışmalarını yoğunlaştıracığı iki stratejik amaç tespit edilmiştir. Belirlenmiş olan iki stratejik amaca yönelik on hedef, her bir hedefi gerçekleştirmek amacıyla kırk faaliyet, bu faaliyetlerin gerçekleştirilme zamanları ve performans göstergeleri tablolar halinde sıralanmıştır.

Sosyal Güvenlik Kurumu'nda uygulanan stratejik planlama modelinin aşamaları ise; üst yönetimin desteği ile stratejik planlama ekibinin oluşturulması, durum analizi çalışmaları, stratejik alanlar, stratejik amaçlar, stratejik amaçlara yönelik hedef faaliyetler ile performans göstergeleri şeklinde oluşturulmuştur. Sosyal Güvenlik Kurumu stratejik plan çalışmaları Strateji Geliştirme Daire Başkanı, koordinatörlüğünde ve diğer daire başkanlarının ortak çalışmalarıyla gerçekleştirilmiştir. Stratejik plan çalışmalarını yürütmek ve koordine etmek üzere kendi alanında uzman kurum personelinden; on altı kişilik “ Stratejik Planlama Kurulu”, otuz bir kişilik “Stratejik Planlama Yürütme Komitesi” ve on kişilik “Stratejik Planlama Çalışma Ekibi” kurulmuştur. Ayrıca on iki “Merkez Teşkilatı Çalışma Grubu” nda altmış dört kişilik ve “Taşra Teşkilatı Çalışma Grubu” nda yetmiş dört kişilik proje ekibi oluşturulmuştur. Oluşturulan bu grupların ortak çalışmasıyla kurumun stratejik planı hazırlanmıştır. Sosyal Güvenlik Kurumu'nda kamu yönetimi reformu çerçevesinde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunun önemi anlaşılarak, ÇSGB' nin desteğinin alınmasıyla stratejik planın hazırlamasına karar verilmiştir. Stratejik plan hazırlanırken DPT tarafından hazırlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu esas alınmıştır. Değişik tarihlerde üst yönetimin de katılımıyla Üniversite ve danışmanlık firmaları tarafından konu hakkında bilgilendirme toplantıları yapılmış, bu toplantılarda SP hazırlama süreciyle ilgili genel tanımlar, kamu kurumlarında SP hazırlanırken dikkat edilecek hususlar, izlenilecek yöntem, SP'nin yasal dayanakları ve hazırlanma zorunluluğu konularını içeren hususlar işlenerek oluşturulacak SP ekibi'nin konu hakkındaki bilinç ve planı benimseme düzeyi artırılmıştır.

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Stratejik Planı (2011-2015) elli beş sayfadan oluşmaktadır. Stratejik planda stratejik planlamanın yasal dayanağı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü ile ilgili genel bilgiler verildikten sonra belirlenen stratejik planlama ekibi tarafından yapılan durum analizi, paydaş analizi, FÜTZ (SWOT) analizi çalışmalarına yer verilmiştir. Yapılan bu analizler göz önünde bulundurularak kurumun kurumsal misyonu, vizyonu ve ilkeleri belirlenmiş ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'nün çalışmalarını yoğunlaştıracak dört stratejik alan tespit edilmiştir. Stratejik planlama ekibi ve tüm paydaşların katılımıyla

belirlenmiş olan dört stratejik amaca yönelik yirmi üç stratejik hedef, her bir hedefi gerçekleştirmek amacıyla otuz dokuz faaliyet ve bu faaliyetlerin gerçekleştirilme zamanları maddeler halinde sıralanmıştır.

Devlet Personel Başkanlığı Stratejik Planı (2009-2013) doksan beş sayfadan oluşmaktadır. Stratejik planda Devlet Personel Başkanlığı'nın kurumsal misyonu, vizyonu ve ilkeleri belirlenmiş ve kurumun çalışmalarını yoğunlaştıracığı on beş stratejik amaç tespit edilmiştir. Belirlenmiş olan on beş stratejik amaca yönelik kırk yedi hedef, her bir hedefi gerçekleştirmek amacıyla yüz elli faaliyet, bu faaliyetlerin gerçekleştirilme zamanları ve performans göstergeleri tablolar halinde sıralanmıştır.

Türkiye İş Kurumu ve Devlet Personel Başkanlığı'nın stratejik planlarına bakıldığında SP hazırlık aşaması ile ilgili yeterli bilgiye yer verilmemiştir.

3.3. MEVCUT DURUM ANALİZİ

Kurumların geleceğe yönelik amaç, hedef ve stratejilerini belirleyebilmeleri için öncelikle mevcut durumda hangi kaynaklara sahip olduklarını, eksik yönlerini ve olumlu ya da olumsuz gelişmeleri belirlemesi gerekir. Kurumların faaliyetlerini yürüttükleri iç ve dış çevrelerinde meydana gelen değişiklikler, kurumların başarısında önemli rol oynar. Bu nedenle kamu idareleri iç ve dış çevre şartlarını tespit etmelidirler. Kurumlar durum analizi kapsamında tarihsel gelişim, yasal yükümlülükler, mevzuat, faaliyette bulunulan alan, paydaş analizi, kurum içi analiz ve dış çevre analizi şeklinde bir çalışma yürütürler. Bu açıdan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı hazırlık aşamasından sonra mevcut durum analizinin gerçekleştirilebilmesi amacıyla, Bakanlığın tabi olduğu yasal mevzuat, kuruluş amacı ve Bakanlığın görevleri belirlenmiştir. Sonrasında ise Bakanlık Teşkilat Şeması ayrıntılı bir şekilde çıkarılmıştır.

Bakanlık Teşkilatı:

Merkez Teşkilâtı

Ana Hizmet Birimleri

- a) Çalışma Genel Müdürlüğü
- b) Dış İlişkiler ve Yurt Dışı İşçi Hizmetleri (DİYİH) Genel Müdürlüğü
- c) İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü
- d) Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı

Danışma ve Denetim Birimleri

- a) Teftiş Kurulu Başkanlığı
- b) İş Teftiş Kurulu Başkanlığı
- c) İç Denetim Birimi Başkanlığı
- d) Strateji Geliştirme Başkanlığı
- e) Hukuk Müşavirliği
- f) Bakanlık Müşavirleri
- g) Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği

Yardımcı Birimler

- a) Personel Dairesi Başkanlığı
- b) İdarî ve Malî İşler Dairesi Başkanlığı
- c) Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı
- d) Savunma Sekreterliği
- e) Özel Kalem Müdürlüğü

Taşra Teşkilatı

(22 ilde) Bölge Müdürlükleri

(Sivas) Şube Müdürlüğü

Yurtdışı Teşkilatı

Müşavirlik ve Ataşelikler

Bağlı Kuruluşlar

a) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi (ÇASGEM)

b) Ereğli Kömür Havzası Amelebirliği Biriktirme ve Yardımlaşma Sandığı

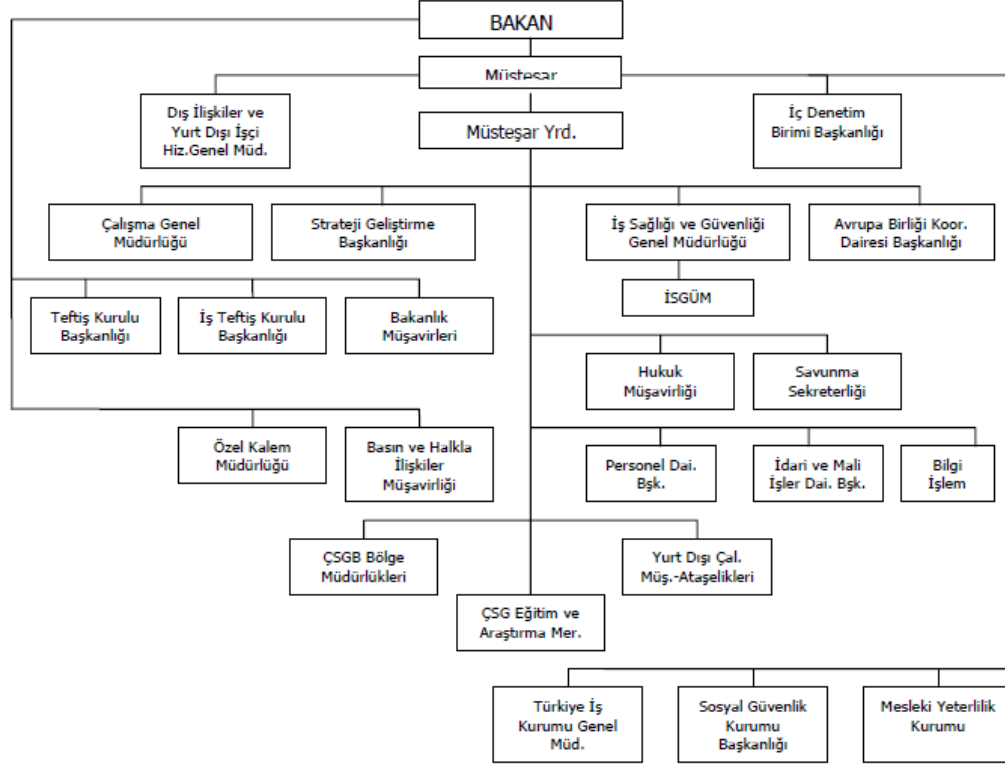
İlgili Kuruluşlar

a) Sosyal Güvenlik Kurumu

b) Türkiye İş Kurumu

c) Meslekî Yeterlilik Kurumu¹⁰⁰

¹⁰⁰ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *2009-2013 Dönemi Stratejik Planı*, Ankara, 2008, s.10

Tablo 3.1: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teşkilat Şeması**Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teşkilat Şeması**

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2009-2013 Dönemi Stratejik Planı, Ankara, 2008.

Bu şemadaki her bir birim için ayrıntılı olarak faaliyet alanları ve bu alanlarda yürütülecek hizmetler, elli faaliyet alanı için toplam yüz kırk dört farklı hizmet, maddeler halinde tek tek sıralanmıştır. Durum analizi kapsamında kurumun faaliyet gösterdiği ortamın iç ve dış koşulların analizine yer verilmesi gerekmektedir. Fakat Bakanlığın stratejik planında bu hususa rastlanmamıştır.

Sosyal Güvenlik Kurumu stratejik planına bakıldığında; Sosyal Güvenlik Sisteminin ve Kurumlarının Tarihi Gelişimi, Yönetim ve Organizasyon Yapısı, Kurumun Görevleri, Kurumun Organları (Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlık), Kurumun faaliyetleri ile ilgili Mevzuatı ve Kurum İçi Analiz (İnsan Kaynakları, Mali Kaynaklar ve Teknolojik Altyapı) başlıklarına yer verilmiştir.

Stratejik planı hazırlamakla sorumlu kişiler tarafından yapılan incelemeler sonucunda elde edilen verilerle mevcut durum ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Türkiye İş Kurumu'nda ise, mevcut durumun daha iyi belirlenmesi amacıyla SP ekibi tarafından Dünya'daki ve Türkiye'deki işsizlik hakkında detaylı bir literatür taraması yapılmıştır. Stratejik planda İŞKUR'un personel durumu, mali durumu, fiziki ve teknolojik altyapısı dışında kurumun istihdam içersindeki konumu, Avrupa İstihdam Stratejisi, Türkiye İşgücü Piyasası gibi kritik konulara da yer verilmiştir. İŞKUR'un tarihi gelişimi, yasal yükümlülükleri ve mevzuat, kurumun faaliyet alanları, paydaş analizi, kurum içi analiz (personel durumu, mali durum, fiziki ve teknolojik altyapı ve kurum kültürü) ve çevre analizini içeren durum analizi DPT tarafından hazırlanan stratejik planlama kılavuzu esas alınarak Türkiye İş Kurumu tarafından büyük bir özen ve titizlikle hazırlanmıştır.

Devlet Personel Başkanlığı mevcut durum analizi kapsamında; sadece tarihsel gelişim ve kurumun mevzuat karşısında yüklendiği görevlere atıfta bulunmuş bunun dışındaki hususları kurum içi ve kurum dışı analizi adı altında ayrı bir başlıkta ele almıştır.

Dört kurumun stratejik planlarının ilk başlığına, birlikte bakıldığında aynı Bakanlığa bağlı olmalarına rağmen hepsi birbirinden farklılık göstermektedir. Bu da stratejik planla ilgili şunu göstermektedir: her ne kadar DPT tarafından stratejik plan konusunda bir tekdüzelik geliştirilmeye çalıştılsa da kurumların kendilerine özgü yapısı tekdüzeliği farklılaştırabilmektedir. Ayrıca hepsinde organizasyon şeması olmasına rağmen Bakanlığın şeması ayrıntılı olarak alıntılandığından diğerlerine ihtiyaç duyulmamıştır.

3.4. PAYDAŞ ANALİZİ

Stratejik planın temel unsurlarından biri katılımcılıktır. Kurumun planın oluşturulması aşamasında etkileşim içinde olduğu tarafların görüşlerinin alınması,

paydaş beklentilerinin dikkate alınması ve plana dâhil edilmesi stratejik planın gerçekleri yansıtmaları açısından önemlidir. Paydaş analizi kapsamında, paydaşların belirlenmesi, incelenmesi ve görüşlerinin alınması çalışmaları yapılmaktadır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı paydaş analizini; Stratejik Planlama Komitelerinde yer alan tarafların görüşlerinden yararlanarak oluşturmuştur. Sosyal taraflar ve dış paydaşlar bu komitelere aktif bir şekilde katılmışlardır. Gerek bu Komitelerde dile getirilen ve gerekse yazılı olarak alınan paydaş görüşleri de dikkate alınarak, Birimler tarafından stratejik amaç ve hedefler belirlenmiştir.

Bakanlık tarafından paydaş listesi Tablo 3.2'deki gibi çıkarılmış ve matris Tablo 3.3 şeklinde oluşturulmuştur. Son olarak paydaş ve hizmet matrisi çıkarılmış hangi paydaşın hangi hizmeti üstleneceği ele alınmıştır.

Tablo 3.2: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Paydaş Matrisi

Paydaş	Lider	Çalışan	Hizmet Alan	Temel Ortak	Stratejik Ortak	Tedarikçi
Kural Koyucular				X		
Bakan	X					
İdari Personel	O	X	X			
İşçiler			X			
İşverenler			X			
İşsizler			X			
Yabancı Çalışanlar			X			
Sendika ve Konfederasyonlar			X	O	X	
Uluslararası Kuruluşlar					X	
Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları			X		X	
Üniversiteler					X	O
Sivil Toplum Kuruluşları			O		O	
Sigortalılar, Emekliler ve Hak Sahipleri			X			
Bağılı ve İlgili Kuruluşlar				X		
Öğrenciler (Bakanlıktan Eğitim Alanlar)			X			
Diğer Kamu Kurumları			O	O	O	O
Mal ve Hizmet Alınan Kuruluşlar						O
Tabloda Kullanılan Terim ve İşaretler: Paydaş: Kurumun gerçekleştirdiği faaliyetlerden etkilenen taraflardır. Çalışmalar sırasında paydaşlar şu başlıklar altında ele alınmıştır. Lider: Kurumda herhangi bir kademedeki görev alan çalışanlar içerisinde liderlik özellikleri olan kişilerdir. Çalışan: Kurumun çalışanlarıdır. Temel Ortak: Kurumun faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere kendi seçimine bağlı olmaksızın zorunlu olarak kurulmuş olan ortaklıklardır (yapısal bağlılık gibi). Stratejik Ortak: Kurumun faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere kendi seçimi üzerine kurduğu ortaklıklardır. Tedarikçi: Kurumun faaliyetlerini gerçekleştirirken ihtiyaç duyduğu kaynakları temin eden diğer kurum/kuruluşlardır. X : Tüm paydaşlar bu rolü üstlenir/tümüyle bu tür bir ilişki vardır. O : Bazı paydaşlar bu rolü üstlenir/bazılarıyla bu tür bir ilişki vardır.						

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2009-2013 Dönemi Stratejik Planı, Ankara, 2008.

Tablo 3.3: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Paydaş Listesi

	PAYDAŞ LİSTESİ	
Paydaş Adı	İç Paydaş/Dış Paydaş/ Lider/ Hizmet Alan/Temel Ortak/ Stratejik Ortak/ Tedarikçi	Neden Paydaş?
Kural Koyucular	Dış Paydaş/Temel Ortak	Bakanlığın görev alanındaki kanunlar bakımından
Bakan	İç Paydaş/Lider	Bakanlık politikalarına yön veren lider
İdari Personel	İç Paydaş/Lider/Çalışan/ Hizmet Alan	Bakanlık faaliyetlerini yürüten çalışanlar
İşçiler	Dış Paydaş/ Hizmet Alan	Çalışma hayatının düzenlenmesi bakımından
İşverenler	Dış Paydaş/ Hizmet Alan	Çalışma hayatını oluşturan işyerleri bakımından
İşsizler	Dış Paydaş/ Hizmet Alan	İlgili kuruluşumuz olan Türkiye İş Kurumu tarafından işsizlerin işe yerleştirilmeleri ve mesleki eğitimlerin verilmesi bakımından
Yabancı Çalışanlar	Dış Paydaş/ Hizmet Alan	Çalışma izinlerinin Bakanlık tarafından verilmesi bakımından
Sendika ve Konfederasyonlar	Dış Paydaş/Hizmet Alan/Temel Ortak/Stratejik Ortak	Bakanlık faaliyetleriyle temsil ettikleri gruplar bakımından
Uluslararası Kuruluşlar	Dış Paydaş/Stratejik Ortak	Onaylanan uluslararası sözleşmeler dolayısıyla
Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları	Dış Paydaş/Stratejik Ortak	Bakanlık faaliyetleri ile temsil ettikleri gruplar bakımından
Universiteler	Dış Paydaş/Stratejik Ortak/Tedarikçi	Faaliyet alanlarımıza akademisyenlerin katkılarından dolayı
Sivil Toplum Kuruluşları	Dış Paydaş/Stratejik Ortak	Bakanlık faaliyetleri ile temsil ettikleri gruplar bakımından
Sigortalılar, Emekliler ve Hak Sahipleri	Dış Paydaş/ Hizmet Alan	İlgili kuruluşumuz olan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'nın faaliyetlerinden yararlanmaları bakımından
Bağlı ve İlgili Kuruluşlar	İç Paydaş/Temel Ortak	Bakanlığın görev alanındaki faaliyetleri yürüten kuruluşlar olmaları bakımından
Öğrenciler (Bakanlıktan Eğitim Alanlar)	Dış Paydaş/Hizmet Alan	İş sağlığı ve güvenliği ile çalışma hayatı konularında eğitim ve sertifika verilmesi dolayısıyla
Diğer Kamu Kurumları	Dış Paydaş/Hizmet Alan/Temel Ortak/Stratejik Ortak/ Tedarikçi	Faaliyetlerimizdeki işbirliği, iletişim bakımından
Mal ve Hizmet Alınan Diğer Kuruluşlar	Dış Paydaş/ Tedarikçi	Faaliyetlerimizde destekleyiciler olarak

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2009-2013 Dönemi Stratejik Planı, Ankara, 2008.

Paydaş listesinde yukarıdan aşağıya doğru önceliklendirme yapılmıştır. Paydaşların önceliklendirilmesinde, paydaşın Bakanlığın faaliyetlerini etkileme gücü ile Bakanlığın faaliyetlerinden etkilenme derecesi göz önünde bulundurulmuştur. Bakanlığın paydaş analizi kapsamında dikkat çeken önemli bir nokta dış paydaşların büyük bir özenle belirlenip stratejik plan sürecine dâhil edilmesine karşın iç paydaşların Bakan bağlı ve ilgili kuruluşlar ve idari personel olarak sınırlı şekilde ifade edilmesidir. Kurumun sunacağı hizmetlerin paydaşların ihtiyaçları

doğrultusunda şekillenebilmesi için paydaşların sürece tam olarak dâhil edilmesi gerekmektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumu’nda 2010-2014 dönemini kapsayacak Stratejik Planında; etkileşim içinde olduğu tarafların görüşlerinin alınması, hizmetlerin yararlanıcıların ihtiyaçları doğrultusunda şekillendirilebilmesi, faaliyetlerin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesine engel oluşturabilecek unsurların saptanması ve bunların giderilmesi için stratejiler oluşturulması amacıyla yapılan paydaş analizi çalışmaları, anket uygulanmak suretiyle gerçekleştirilmiştir.

Bu kapsamda paydaşlar; iç ve dış paydaş olarak gruplandırılmış, iç paydaşlar; yönetici ve çalışan, dış paydaşlar ise; hizmet alanlar ve ilgili taraflar olarak belirlenmiştir. Yönetici ve çalışan anketleri merkez ve taşra teşkilatında, hizmet alanlar anketi sadece taşra teşkilatında, ilgili taraflar anketi ise; “Dış Paydaş İlgili Taraflar Listesi”nde yer alan kurum ve kuruluşlara uygulanarak gerçekleştirilmiştir. Ankette üçlü skala sistemi esas alınmış olup, veriler SPSS programında analiz edilerek değerlendirilmiştir. Güçlü ve Zayıf Yanlar, Fırsatlar ve Tehditler (GZFT) analizi, temel değerler ile amaç ve hedeflerin belirlenmesinde anket sonuçları önemli rol oynamıştır. Bu bağlamda hazırlanan paydaş analizinin GZFT analizine ve amaç-hedeflere olan etkisini gösterir tablolar ile analiz sonuçlarının stratejik plana etkisi yansıtılmıştır.¹⁰¹

Türkiye İş Kurumunun paydaş analizine baktığımızda; Kurumun çalışma alanının genişliği düşünüldüğünde, bu alanda çeşitli şekillerde etkinlik gösterecek birçok oyuncunun bulunması doğaldır. Dolayısıyla söz konusu oyuncular arasında istenen oranda koordinasyonun sağlanarak, hedeflenen etkinliğin yakalanmasına dönük çalışan/çalışması gereken Kurumun çok sayıda iç ve dış paydaşı bulunmaktadır. İstihdam ve işsizlik gibi konularla doğrudan veya dolaylı olarak temas eden tüm kişi, kurum ve kuruluşlar İŞKUR’un paydaşı konumundadır.

101 Sosyal Güvenlik Kurumu, *2010-2014 Dönemi Stratejik Planı*, Ankara, 2009, s.51

Diğer taraftan, stratejik planlama çalışmalarına iç ve dış paydaşların katkılarının sağlanmasının öneminin farkında olan İŞKUR, bu katkıları teminen iç ve dış paydaşlara yönelik bir anketi ilgili tüm taraflara uygulamış, zaman içindeki olası beklenti değişiminin ölçülmesi için dış paydaşların görüşlerini de almıştır. Stratejik Plan Taslağı'na paydaşların önerilerinin azami düzeyde yansıtılmasına özen gösterilmiş, özellikle amaçların ve hedeflerin belirlenmesinde bu görüşlerin önemli katkısı olmuştur. Planın temelini oluşturan; misyon, vizyon ve bu bağlamda stratejik amaç ve hedeflerin tespiti adına önemli çıktılar oluşturan anket, bu anlamda Plan çalışmalarının önemli bir girdisini oluşturmuştur. Yapılan çalışmalar sonucunda dış paydaşlar ve iç paydaşlar aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır:

Dış Paydaşlar

- ☐ İş Arayanlar
- ☐ İşverenler
- ☐ Sendikalar
- ☐ Yerel Yönetimler
- ☐ Sivil Toplum Kuruluşları
- ☐ Kamu Kurum ve Kuruluşları
- ☐ Eğitim Kurumları
- ☐ Mali yardım ve teknik işbirliği gibi konular sebebiyle Dünya Bankası, İLO ve AB Komisyonu gibi uluslararası kuruluşlar
- ☐ Diğer ülke kamu istihdam kurumları

Diğer taraftan, İŞKUR' un faaliyetlerinin -çalışmakta olduğu alandan kaynaklanan- sosyal güvenlik/politika kapsamında değerlendirilebilecek bir yönü de bulunmaktadır. Özellikle bu yönünün de etkisiyle birçok kamu kurumundan farklı olarak Kurum, dış paydaşı durumunda olan diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ve sosyal taraflara, idari yapısında etkin bir konum vererek Genel Kurul ve Yönetim Kurulu'nda temsil imkânı tanımaktadır.

Kurumun müşterileri ya da yararlanıcıları ise iş arayanlar, işverenler, istihdamdaki işgücü, öğrenciler ve işgücü piyasası enformasyon hizmetlerinden yararlanmak isteyenlerdir.

İç Paydaşlar

- İŞKUR yöneticileri
- İŞKUR çalışanlarıdır.¹⁰²

Türkiye İş Kurumu'nun Stratejik planında paydaş analizine ayrılan kısım iki sayfa kadar az olmasına rağmen içerik açısından diğer üç kurumun stratejik plandaki paydaş analizinden çok daha zengin bilgileri muhafaza etmektedir.

Son olarak Devlet Personel Başkanlığı'nın paydaş analizini incelediğimizde; Başkanlık tarafından sunulan hizmetlerden yararlanıcı durumda olan kesimlere bakıldığında oldukça geniş bir paydaş kitlesine sahip olduğu görülecektir. Kamu kesiminin tamamı ile irtibatlı olan Kurum, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşlarla da karşılıklı etkileşim ve ilişki içerisinde. Stratejik Planın hazırlanması sürecinde böylesine geniş bir paydaş portföyüne sahip olunması göz önünde bulundurularak, beklentileri belirlemek için görüşleri alınacak paydaşları tespit ederken bir ayırım yapılmasını zorunlu kılmıştır. Bu hal ise Başkanlık hizmetlerinden yoğun yararlanan ve etkileşim içinde olanlara öncelik verilerek belirleme yapılması durumu ile karşı karşıya bırakmıştır. Diğer yandan, Kurum faaliyetlerine dair beklentilerinin belirlenmesinde, anket uygulamaları ve mülakat yönteminin kullanılmasına, bu meyanda, iç ve dış paydaş görüşlerinin bahsi geçen yöntemler ile alınarak plana yansıtılması için çalışmalar yapılmasına karar verilmiştir. Bu çalışmalar dâhilinde kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarından seçilenler dış paydaş olarak belirlenip anket uygulanmış, iç paydaş olarak değerlendirilen Kurum personeline yönelik olarak mülakat ve anket uygulamaları ile görüşleri alınmıştır. Anketler ve mülakatlar stratejik planlama ekiplerince değerlendirilmeye tabi tutulmuş, elde edilen sonuçlar Kurumun güçlü ve zayıf yönleri, fırsatlar ve

102 Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, *2011-2015 Dönemi Stratejik Planı*, Ankara, 2010, s.34

tehditlerine ilişkin analiz çalışmalarının yapılmasında, stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesinde göz önünde bulundurulmuş, stratejik plana paydaş görüşleri olarak yansımaları sağlanmıştır.¹⁰³

Devlet Personel Başkanlığı stratejik planında hazırlık aşaması ve durum analizi kısmıyla ilgili yeterli bilgi bulunduğu halde çalışma sonucunda kimlerin iç kimlerin dış paydaş olduğu ile ilgili bir sonuca ayrıntılı bir şekilde yer verilmemiştir.

Stratejik planlamanın en önemli özelliklerinden biri katılımcı bir yaklaşımla hazırlanmış olmasıdır. Stratejik planın en üst düzey yönetici tarafından sahiplenilmesi ve planlama sürecinin tüm aşamalarına tüm paydaşların katılımının sağlanmasının stratejik planın gerçekleri yansıtması açısından önemi büyüktür. Stratejik planlama kamu kurumlarının katılımcı bir anlayışa sahip olmalarına yardımcı olmuştur.

3.5. FÜTZ (SWOT) ANALİZİ

FÜTZ (SWOT) Analizi çalışmasının amacı; kurumsal amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilmesi yolunda uygulanması gereken stratejinin biçimlendirilmesinde ve mevcut amaçların, hedeflerin, politikaların ve stratejilerin kurumsal amaç ve hedeflere uygun olup olmadığının değerlendirilmesinde, Stratejik Planlama Ekibi ve Üst Yönetime destek olmaktır. Kurumun başarısı için, çevreden kaynaklanan olumsuzlukların en aza indirilmesi ve çevredeki fırsatlardan en üst düzeyde yararlanılması çok önemlidir. Çevre sunduğu fırsatlar ve olumsuzluklar ile kurumu her zaman etkiler. Bu nedenle FÜTZ (SWOT) analizinde fırsatlar ve tehditlerin belirlenmesi büyük bir önem taşımaktadır. Ayrıca kurumun mevcut durumunu ve geleceğini etkileyebilecek iç ortamdan kaynaklanan güçlü ve zayıf yönlerinin belirlenmesi de FÜTZ (SWOT) analizinde büyük bir gerekliliktir. Zayıf yönlerin görmezden gelinmesi yerine belirlenerek güçlü yöne dönüştürülmeye çalışılması

103 Devlet Personel Başkanlığı, *2009-2013 Dönemi Stratejik Planı*, Ankara, 2008, s.17

daha rasyoneldir. Yapılan tüm bu analizler sonucu elde edilen veriler stratejik alanların, amaçların ve hedeflerin belirlenmesi aşamasında temel teşkil etmektedir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı yapılan analiz çalışmalarını ayrıntılı bir şekilde değerlendirerek on beş güçlü yön, yedi gelişmeye açık alan (zayıf yön), on bir fırsat ve dokuz tehdit tespit etmiş “FÜTZ (SWOT)” analizini oluşturmuştur. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın FÜTZ (SWOT) analizi şu şekildedir:

Tablo 3.4: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın Güçlü ve Zayıf Yönleri

GÜÇLÜ YÖNLER	ZAYIF YÖNLER
Bakanlık görev alanındaki mevzuatın ayrıntılı olarak düzenlenmiş bulunması,	Sunulan hizmetlerin hizmet alanlara yeterince tanıtılamaması,
Çalışma hayatının iyileştirilmesi amacıyla yapılan reformların devam etmesi,	Ekip çalışması kültürü yetersizliği,
Sosyal güvenlik alanında norm ve standart birliğine gidilmiş olması,	Hizmet içi eğitimin yetersizliği,
Mevzuata hâkim, uzmanlaşmış yeterli nitelikte personelin mevcut olması,	Mali kaynakların yetersizliği,
Avrupa Birliği ile ilgili strateji belgelerinin hazırlanması ve izlenmesi konusundaki uzmanlık,	Teknolojik donanımın ve mevcut bilgisayar teknolojisini kullanan eğitimli personelin yetersizliği,
Bakanlığın yurtiçinde taşra teşkilatına, yurtdışında temsilciliklere sahip olması,	Hizmet binaları fiziki şartlarının uygunsuzluğu,
Bakanlık bünyesinde bir eğitim merkezinin bulunması,	Bazı birimlerde nitelikli uzman personel eksikliği.
İş sağlığı ve güvenliği alanında gelişmiş ve güçlü teknik donanımı, insan gücü olan laboratuarlara sahip olunması,	
Kişisel koruyucu donanımların (KKD) piyasa gözetimi ve denetiminde yetkili	

tek kurum olması,	
Bakanlık ve bağlı / ilgili kuruluşlarımızda ISO 9001:2000 Kalite Yönetim Sisteminin uygulanması,	
Sosyal diyalogu sağlayacak düzenleme, organik ilişkiler ve bilgi alışverişinin bulunması,	
Uluslararası deneyimlerden yararlanma eğilimi, uygulama iradesi, uluslar arası kuruluşlarla işbirliği,	
Proje yapma çalışmalarının alt yapısının, projecilik anlayışının varlığı,	
İşsizlik Sigortası Fonunun yüksekliği. (GAP kapsamındaki yatırımlara kaynak aktarılması, nitelikli işgücünün yetiştirilmesi ve etkin istihdam politikalarının oluşturulması amacıyla kullanılacaktır.)	
Bilgi sistemleri alt yapısının kullanılmaya başlanması ve bu konuda projelerin bulunması.	

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2009-2013 Dönemi Stratejik Planı, Ankara, 2008.

Tablo 3.5: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İçin Fırsatlar ve Tehditler

FIRSATLAR	TEHDİTLER
Avrupa Birliği ile uyum sürecinde AB hedeflerine ulaşma gerekliliği ve Bakanlığımızın öneminin artması,	Sosyal güvenlik sistemindeki finansman açığı,
Dünyada işsizlikle mücadelenin ön plana	

çıkması ve ülkemizde de hükümetin bu konuya özel bir önem vermesi,	Kayıt dışı istihdamın yüksekliği,
Bakanlık faaliyet alanlarında kurumsallaşmış sivil toplum kuruluşlarının varlığı,	İşsizlik oranının (özellikle genç işsizlik oranı) yüksekliği,
Kuruluşlarda sosyal sorumluluk bilincinin artması,	İşgücü piyasasının mahalli ve sektörel istihdam ihtiyaçlarına uyum sağlayamaması,
İş güvenliği kültürünün yaygınlaşması,	İşgücünün niteliğinin düşüklüğü,
Bilgi teknolojilerinin gelişmesi, e-devlet kapsamında pek çok uygulamaya geçilmiş olması,	Tarımdaki istihdam fazlalığı,
Ülkemizde toplumsal dayanışmanın güçlü olması,	Eğitim-istihdam ilişkisinin kurulamamış olması,
GSMH' daki artış eğilimi, kurlardaki istikrar, bütçe açığının azalışı, sıkı maliye politikasının devam etmesi gibi ekonomideki olumlu gelişmeler,	Gelişen büyük ekonomilerin ürettiği malların piyasadaki rekabet gücünün istihdam üzerindeki olumsuz baskısı,
Sosyal taraflarla sağlanan yakın işbirliği ortamı,	Uluslararası finans piyasalarında ortaya çıkabilecek krizler ve Türk finans piyasalarına istikrarsızlık şeklinde yansımaları olasılığı.
Mesleki Yeterlilik Kurumunun kurulması,	
AB hibe projelerinin desteğiyle mesleki eğitim müfredatında yapılan reform.	

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2009-2013 Dönemi Stratejik Planı, Ankara, 2008.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı' nın FÜTZ (SWOT) analizini incelediğimizde, mevzuatın ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş olması, yurtiçi ve yurt dışı temsilciliklerin olması güçlü bir yön olarak gösterilmiştir. Diğer yandan güçlü yönleri arasında, yeni kamu yönetimi anlayışının temel ilkeleri olan yönetim, katılım, gelişime açık, demokratik ve insan odaklı yönetim anlayışının hâkim olması, ISO 9001:2000 Kalite Yönetim Sisteminin uygulanması, kurum mali yapısıyla ilgili güçlü bir gelir yapısına sahip olması, kurumun çalışanlarına hizmet içi eğitim verebilmek için eğitim merkezine sahip olması ve projecilik anlayışının hâkim olması sayılmaktadır. Projecilik anlayışı hâkim olsa da ekip çalışmasının olmaması, nitelikli uzman eksikliği, eğitim merkezi olsa da hizmet içi eğitimin yetersizliği ve sunulan hizmetlerin yeterince tanıtılamaması kurumun zayıf yönleri arasında sayılmıştır.

ÇSGB için fırsat olarak nitelendirilebilecek durumlar ise; Avrupa Birliği uyum süreci, kurumlarda sosyal güvenlik bilincinin artması ve bilgi teknolojilerinin gelişmesi sonucunda e-devlet kapsamında pek çok uygulamaya geçilmiş olması sayılmıştır. Tehditler arasında ise; kayıt dışı istihdamın artması ve özellikle sosyal güvenlik açığının artması ile ilgili hususlar sıralanmıştır.

Sosyal Güvenlik Kurumu da; güçlü-zayıf yanları ile fırsat-tehditleri, paydaş anketlerinden ve birim çalışma gruplarından elde edilen veriler değerlendirilerek Stratejik Planlama Yürütme Komitesi ve Stratejik Planlama Kuruluyla yapılan toplantılar sonucunda belirlemiştir. Belirlenen ifadelerin yer aldığı Stratejik Plan Taslağı paydaş görüşüne sunulmuş, gelen görüş ve önerilerin incelenmesi neticesinde verileri ayrıntılı bir şekilde değerlendirerek 21.11.2008 tarihli Stratejik Planlama Kurulu Toplantısında onüç güçlü yön, yirmiyedi zayıf yön, onbeş fırsat ve onbir tehdit tespit etmiş "FÜTZ (SWOT)" analizini oluşturmuştur. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun FÜTZ (SWOT) analizi şu şekildedir:

Tablo 3.6: Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Güçlü ve Zayıf Yönleri

GÜÇLÜ YÖNLER	ZAYIF YÖNLER
Sosyal güvenliğe yön veren, ülke nüfusunun tamamına hitap eden yaygın bir kurum olması	Sosyal güvenlik reformunun yeterince anlatılamaması nedeniyle kamuoyunca anlaşılamamış ve benimsenememiş olması
Sağlık sektörünü ödemeler yönünden yönlendirebilecek güce sahip olması	Halkla ilişkiler sisteminin güçlü olmayışı
Rehberlik yönünü ön plana çıkaran, yenilikçi denetim anlayışına sahip bir kurum olması	Orta ve uzun vadeli planlama kültürünün eksikliği
Kurumda “proje hazırlama ve yönetimi” kültürünün yerleşmesi	Kurum imajına yönelik tanıtım ve bilgilendirme çalışmalarının istenilen düzeyde olmaması
Kamu idareleri arasında en büyük bütçeye sahip kurum olması	Sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesinin bozuk olması
Personele yapılan ek ödemelerin birçok kurumdan daha iyi olması	Hizmet verilen binaların ihtiyaca cevap verememesi
Geniş bir veri tabanına sahip olması	Mevzuatın çok sık değiştirilmesi ve karmaşık olmasının çalışanların hizmet verimini düşürmesi
Verdiği hizmetlerin önemi nedeniyle sürekli gündemde olması	İş ve işlem süreçlerinin uzun olması
Geçmişten gelen bilgi birikimine ve deneyimli personele sahip köklü bir kurum olması	Kurumun etkin ve caydırıcı bir denetim yapısına sahip olmaması
Teknolojik gelişmelere hızlı uyum sağlayan bir kurum olması	Prim tahakkuk ve tahsilâtına yönelik kayıp ve kaçakların tespitinin tam yapılamaması ve gerekli yaptırımların uygulanmaması
Değişime ayak uydurabilen dinamik bir	Birleştirilen kurumların program ve veri

kurum olması	tabanının tekleştirilmesi konusunda sorun yaşanması
İletişim ve işbirliğine açık bir kurum olması	Kurum içi koordinasyon ve iletişim eksikliği
Kurumların ve sosyal tarafların işbirliği yapmak zorunda oldukları bir kurum olması	Yöneticilerin vekâleten atanması ve çok sık değişmesi
	İzleme değerlendirme faaliyetlerinin yetersiz olması
	SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığının tek çatı altında birleştirilmesinden sonra çalışanların uyum sorunu yaşaması
	Kurumda, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun yeterince anlaşılamamış olması
	Kurum çalışanlarında kariyer endişesinin yarattığı verimsizlik
	Zaman yönetimi anlayışının yerleşmemiş olması
	İkincil mevzuatın yetersiz olması
	Kurum işlemleriyle ilgili olarak istatistikî verilerin yetersiz olması
	İdari yapılanmanın merkez ve taşra teşkilatında tamamlanamamış olması
	Eğitimlerin eksikliği ve yetersizliği ile personel arasında fırsat eşitliğinin olmaması
	Ek ödeme kriterlerinin objektif olarak belirlenmemiş olması
	Görev tanımlarının eksikliği ve birimler arasındaki görev çakışması
	İş ve personel dağılımındaki dengesizlik

	Sağlık alanındaki kayıp ve kaçakların tespitinin tam yapılamaması ve gerekli yaptırımların uygulanmaması
--	--

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu, 2010-2014 Dönemi Stratejik Planı, Ankara, 2009.

Tablo 3.7: Sosyal Güvenlik Kurumu için Fırsatlar ve Tehditler

FIRSATLAR	TEHDİTLER
Sosyal güvenlik mevzuatının yeni bir anlayışla oluşturulması	Af ve yapılandırmayla ilgili çok sık yasal düzenlemenin yapılması sonucunda kamuoyunda sürekli prim affı beklentisi oluşması
Ülkemizdeki genç nüfus yapısı	Kayıt dışı istihdamdaki artış eğilimi
Sosyal devletin vazgeçilmezliği	Yaşlı nüfusun hızla artmaya başlaması
Bilişim teknolojilerindeki gelişmelerin denetim faaliyetlerini etkinleştirmesi	İşsizlik oranının artması
Kamuoyunda tek çatı ile ilgili olumlu fikir birliğinin olması	Siyasi ve ekonomik istikrarsızlık
Sosyal güvenlik sistemiyle ilgili yapılan değişikliklere kamuoyu desteğinin olması	Sağlık hizmet sunucularının Kurum üzerindeki baskısı
Sosyal güvenliğe sosyal tarafların ve medyanın ilgisi	Kamuoyunda sosyal güvenlik bilincinin yeterince yerleşmemesi
Yeni düzenlemelerle sağlık alanında koruyucu ve önleyici tedbirlerin getirilmesi	İşçi sağlığı ve iş güvenliği tedbirlerinin yetersizliği
Dünyadaki yol gösterici sosyal güvenlik uygulama örneklerinin varlığı	AB sürecinde duraksamaların yaşanması
İstihdam/teşvik politikalarının ağırlık	Siyasi müdahaleler ve dış baskılar

kazanması	
Kamu kurumlarında stratejik planlama ve toplam kalite anlayışının ön plana çıkması	Doğal afetler ve salgın hastalıklar
AB hibeleri ve Dünya Bankası kaynaklarının varlığı	
AB uyum sürecinin başlaması	
Türkiye'nin e-Dönüşüm sürecinde olması	
Kurumsallaşmış sivil toplum kuruluşlarının varlığı	

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu, 2010-2014 Dönemi Stratejik Planı, Ankara, 2009.

Sosyal Güvenlik Kurumu' nun FÜTZ (SWOT) analizini incelediğimizde, zayıf yönlerinin güçlü yönlerinden fazla olduğu, fırsatlarının ise tehditlerden fazla olduğu görülmektedir. Zayıf yönleri görmezden gelmek yerine, tespit edip bunları güçlü yöne çevirmenin yollarını aramak durum tespiti çalışması olan FÜTZ (SWOT) analizi bakımından çok önemlidir. Nitekim SGK da bu hususu göz önünde bulundurarak zayıf yönlerinin sayısını daha fazla olarak belirlemiştir. SGK'nın güçlü yönleri incelendiğinde; kamu idareleri arasında en büyük bütçeye sahip olması, iletişim ve işbirliğine açık olması, değişime ayak uydurabilecek dinamik bir kurum olması, köklü bir kurum olması ve sürekli gündemde olan bir kurum olması şeklinde sıralanmıştır. Zayıf yönlere bakıldığı zaman yirmi yedi tane birbirinden önemli zayıf yön saymıştır. Türkiye'nin en büyük bütçesine sahip bir kurumun bu kadar çok zayıf yönünün olması dikkat çekmektedir. Planlama kültürünün eksikliği, Halka ilişkiler sisteminin güçlü olmayışı, kurum birleşmeleri sonucu ortaya çıkan sonuçlar, zaman yönetimi anlayışının yerleşmemiş olması, ek ödeme yapılıyor olsa da bir kriterinin olmaması ve mevzuatın çok sık değişmesi göze çarpan başlıklardır. Bu hususların ele alınıp güçlü yöne dönüştürülmesi durumunda daha güçlü bir Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ortaya çıkması kaçınılmazdır.

SGK için fırsat olarak nitelendirilen hususlar ise; AB uyum süreci, genç nüfus, kamu kurumlarında stratejik planlama ve toplam kalite anlayışının ön plana çıkması olarak sayılmıştır. Tehditler içersinde en göze çarpan husus ise toplum içersinde primler ile ilgili sürekli bir af beklentisinin olması ve AB sürecinde duraksamaların yaşanmasıdır. SGK stratejik planında dikkat çeken hususlardan biri de güçlü yanlar yada zayıf yanlar sadece belirlenmemiş belirlenen bu öğelerin amaç ve hedeflere etkisini de tablolar halinde incelemiştir.

Türkiye İş Kurumu'nun güçlü yanları ve zayıf yanlarının tespitinde, iç ve dış paydaşlara uygulanan anketin yanı sıra, Kurumun faaliyetlerine yönelik fırsat ve tehditlerin neler olduğunun belirlenmesinde son yıllarda gerçekleştirilen AB kaynaklı projelerde hazırlanan GZFT raporları da esas alınmıştır. Söz konusu raporların hazırlanmasında iç ve dış paydaşların yeterli sayı ve genişlikte katılımını sağlamak amacıyla çok sayıda toplantı ve çalıştay düzenlenmiştir. Bu kapsamda, Stratejik Plan Hazırlama Ekibi ve Kurum üst yönetiminin katkılarıyla İŞKUR'un güçlü ve zayıf yanları ile dış etkenlerin de etkisiyle karşılaşıcağı fırsat ve tehditler maddeler halinde sıralanmıştır. Güçlü Yönler; Tüm ülke düzeyinde örgütlenmiş olmak, katılıma ve sosyal diyaloga açık idari yapı, işsizlik Sigortası Fonu, yaygın bir bilgisayar ağı, özverili ve değişime açık personel, kurumda Kalite Yönetim Sistemi'nin (KYS) uygulanması, çoğu hizmetin ücretsiz sağlanması, uluslararası proje deneyimleri ve hizmet içi eğitime önem verilmesi şeklinde 9 madde halinde sıralanmıştır. Bunlar içersinde en dikkat çeken hizmet içi eğitim ve tüm hizmetlerin ücretsiz sağlanmasıdır. Zayıf Yönler; personel yetersizliği, mevcut kaynakların etkin kullanılamaması, kurumun işverenler ve kamuoyu nezdindeki olumsuz imajını değiştirmek için gereken düzeyde tanıtım yapılmaması, kurum içi iletişim ve koordinasyon eksikliği, ileri düzeyde bürokrasi ve kırtasiyeciliğin yaşanması, fiziki alt yapının yetersizliği (bina, kütüphane, donanım, ekipman), performans dayalı yönetim sisteminin olmaması, yerel yönetimler, üniversiteler ve mesleki eğitim veren diğer kuruluşlarla işbirliğinin etkin olmayışı, işverenlerle iletişim kanallarının zayıf ve işverenlere sunulan hizmetlerin yetersiz olması, işgücü piyasasına ilişkin ayrıntılı bilginin yetersiz olması ve vasıflı iş arayanlara yönelik hizmetlerin zayıf olması şeklinde on bir maddede sıralanmıştır. İŞKUR' un da zayıf yönleri güçlü yönlerinden

fazla olarak sayılmıştır. Bu zayıf yönlerin güçlü yöne dönüştürülmesi durumunda kurumun çok daha güçlü bir hale geleceği açıktır.

İŞKUR'un sahip olduğu Fırsatlar; AB'ye uyum sürecinde yararlanılacak fonlar, kamu istihdam kurumlarının artan önemi, eğitilmiş genç nüfus, teknolojik gelişmeler ve özel istihdam büroları şeklinde beş maddede kısaca ele alınmıştır. Tehditler ise; ulusal bir istihdam politikası geliştirilmemiş olması, işgücüne yeni katılanların sayısına denk iş yaratmayı imkânsız hale getiren yüksek nüfus artış hızı, işsizlik oranının yüksek olması, işgücüne katılım oranının düşük olması, işgücünün eğitim seviyesinin ve verimliliğinin düşük olması, eğitim ve istihdam ilişkisinin zayıflığı, istihdamda tarımın ağırlığı, kırsal kesimden büyük şehirlere yüksek düzeyde göç gerçekleşmesi, bölgeler arası gelişmişlik farkları, yüksek düzeyde kayıt dışı istihdam şeklinde on maddede uzunca anlatılmıştır. İçlerinde en dikkat çeken ulusal bir istihdam politikası belirlenmemiş olması hususudur. Fırsatlar ve Tehditler kurum dışındaki süreçten kaynaklanan hususlar olduğu için kurumun buraya pek bir müdahale şansı yoktur. Bu açıdan tehdit olarak sayılan hususların azalabilmesi için kurumun dışındaki tüm kurumların da ortak çabası ile ancak azaltıcı tedbirler alınabilir.

Devlet Personel Başkanlığı'nın güçlü-zayıf yanları ile fırsat-tehditleri, yukarıdaki üç kuruma benzer şekilde belirlenmiştir. Güçlü yön olarak on bir, zayıf yön altı, fırsatlar beş ve son olarak yedi tane tehdit belirlenmiştir. DPB' nin stratejik planında FÜTZ (SWOT) analizi bölümü diğer üç kurumun analizine göre daha dar kapsamlı ele alınmıştır.

3.6. MİSYON, VİZYON ve İLKELER

Yapılan çalışmalar sonucu kamu idareleri elde edilen birikim ile varlık nedenleri olan misyonlarını, ideal geleceklerini ifade eden vizyonlarını ve sahip oldukları ilkeleri ya da temel değerleri ifade etmişleridir.

3.6.1. Misyon

Misyon kurumların varlık nedenlerini veya kendilerini nasıl gördüklerini ifade etmek için kullanılır. Misyon kurumun uzun dönemli bir amacıdır. Kurumun varlığı devam ettikçe misyonu da değişmez.

Tablo 5.8: ÇSGB, SGK, İŞKUR ve DPB'nın Misyon Bildirimleri

Kurum/Kuruluş	MİSYON BİLDİRİMİ
ÇSGB	Çalışma hayatını düzenlemek, çalışma barışını sağlamak, iş sağlığı ve güvenliğini geliştiren tedbirler almak, toplumun tüm kesimlerinin sosyal güvenliğini sağlayacak ve istihdamı artıracak şartları geliştirmek, yurt dışında çalışan Türk işçilerinin çalışma hayatı ve sosyal güvenlikle ilgili hak ve menfaatlerini korumak ve bunları sürekli kılmaktır.
SGK	Kaliteli, adil, kolay erişilebilir, insan odaklı hizmet veren, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemini yürütmek ve geliştirmektir.
İŞKUR	İşgücü piyasası ihtiyaçları doğrultusunda; iş ve işçi bulmaya aracılık hizmetini etkin bir şekilde sunmak, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik aktif programlar yoluyla istihdamı kolaylaştırmak, korumak, geliştirmek, çeşitlendirmek ve işini kaybedenlere geçici bir süre gelir desteği sağlamak.
DPB	Devlet personel rejiminin temel ilke ve politikasını, kurum ve kuruluşların teşkilat, görev ve yetkilerini; kamu görevlilerinin tabi olacakları personel rejimlerini; ülke şartlarına en uygun olacak şekilde düzenlemek, belirlenen personel politikalarını uygulamak, revize etmek, uygulamayı takip etmek ve denetlemek, personel rejimleri arasında uyum, denge ve koordinasyonu sağlamak

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı' nın varlık nedeni olan misyonu; çatı kuruluş olduğu için bünyesindeki tüm idarelerin hizmetlerini kapsayacak şekilde geniş tutulmuştur. Ayrıca sadece yerel çalışanları değil yurt dışında çalışan Türk işçilerin menfaatini de göz önünde bulundurması kurumun misyonunun dikkat çeken başka bir özelliğidir. Sosyal Güvenlik Kurumu daha önce de söylediğimiz gibi Türkiye 'de yaşayan tüm bireylerin sosyal güvenlik haklarını ele alan bir kurumdur. Kurum misyonunu kısa ama kapsayıcı bir şekilde tanımlamıştır. “Kaliteli, adil, kolay erişilebilir, insan odaklı hizmet veren, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemini yürütmek ve geliştirmektir.” Şeklinde tanımlanan kurumun misyonunda insan odaklılık en fazla göze çarpan husustur. Türkiye İş Kurumu ve Devlet Personel Başkanlığı da Tablo 3.8 'de görüldüğü gibi varlık nedenleri olan misyonlarını benzer şekilde tanımlamışlardır.

Genel olarak kamu idareleri misyonlarını yeni kamu yönetimi anlayışının ilkelerini temel alarak, toplumun tüm kesimlerine hizmet sunmak şeklinde ifade etmişlerdir. Ayrıca misyon, özlü, açık ve çarpıcı bir şekilde ifade edilmelidir. Uzun bir şekilde verilen misyon ifadeleri zihni dağınıklığa yol açmaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı misyonlarını akılda kalmasını güçleştirecek şekilde, uzun bir şekilde, ifade etmişlerdir.

3.6.2. Vizyon

Vizyon kurumun geleceğini, kurumun uzun vadede neleri yapmayı amaçladığını ifade etmektedir.

Tablo 3.9: ÇSGB, SGK, İŞKUR ve DPB'nın Vizyon Bildirimleri

Kurum/Kuruluş	VİZYON BİLDİRİMİ
ÇSGB	Çalışabilecek tüm insanların kurallara uygun ve barış içinde çalışabildiği, çalışma yaşamı dışındakilerin istihdama hazırlandığı ve sosyal güvencelerinin sağlandığı bir Türkiye oluşturmaktır.
SGK	Vatandaş odaklı hizmet anlayışı içinde etkin, süratli ve kaliteli sosyal güvenlik hizmeti sunan, toplumun güvenine sahip ve aktüeryal dengelerini sağlamış, saygın bir kurum olmak.
İŞKUR	Değişim ve yeniliklere uyum sağlayarak, hizmet kalitesi ve çeşitliliği ile işsizlikle mücadelede etkin rol oynayan, işgücü piyasasında öncü ve saygın bir kurum olmak.
DPB	Kurum ve kuruluşlar ile hizmetlerden faydalanan her kesime düzenli, süratli, kaliteli hizmet sunan, şeffaf, etkili, çözüm üreten, modern, sürdürülebilir ve geliştirilebilir stratejik yönetim anlayışını benimseyen, uygulayan, değişimi yakalayan ve gerçekleştiren, öncü bir Devlet Personel Başkanlığı.

Vizyon ifadeleri kısa ve akılda kalıcı olmalıdır. Sloganik bir ifadedir ve gelecekle ilgili ideal olan, gerçekleşmesi muhtemel bir durumu ifade etmektedir. Ayrıca vizyon ifadeleri geçmişi hatırlatır, bugünü betimler ve geleceği tasvir eder. Bu açıdan bakıldığında sadece Sosyal Güvenlik Kurumu vizyon ifadesi geçmişi hatırlatmakta, bugünü betimlemekte ve geleceği tasvir etmektedir.

ÇSGB, İŞKUR ve SGK'nın vizyonları kısa, açık ve anlaşılır bir şekilde ifade edilmiştir. DPB ise vizyonunu uzun bir şekilde ifade etmiştir, akılda kalma özelliği yoktur ve okuyan açısından zihni dağınıklığa yol açmaktadır.

3.6.3. İlkeler (Temel Değerler)

İlkeler kurumun davranış kurallarını ve kurumun sahip olduğu değerleri ifade etmektedirler. Bu çerçevede sadece Çalışma Sosyal Güvenlik Bakanlığı Hizmet Alanlar Odaklılık, Sosyal Diyalogu Geliştirme, Güvenirlilik, Çalışan Odaklılık, Yeniliğe Açıklık ve Sonuç Odaklı Çalışma şeklinde altı maddede tanımladığı ilkelerini ayrıntılı bir şekilde başlıklar halinde ele almış ve her bir başlığı ayrıntılı bir şekilde tanımlamıştır. Geriye kalan;

Sosyal Güvenlik Kurumu ilkelerini: Adalet, İnsan Odaklılık, Şeffaflık, Kaliteli Hizmet, Güvenilirlik, Çözüm Odaklılık, Sürekli Gelişim ve Verimlilik şeklinde sekiz başlıkta sıralamıştır.

Türkiye İş Kurumu ilkelerini: Tarafsızlık, Şeffaflık, Güvenilirlik, Sosyal Sorumluluk, Katılımcılık, Yeniliğe ve Değişime Açıklık, Kalite Odaklılık, Sosyal Diyalog, Erişilebilirlik, Kurumsal Aidiyet ve İnsan Odaklılık şeklinde on bir maddede sıralamış ancak her bir maddeyi ayrıca inceleyip içeriğinde ne olduğunu ele almamıştır.

Devlet Personel Başkanlığı ilkelerini: Eşitlik ve adalet temelinde bütüncül bir personel politikası, Hızlı, etkin, verimli ve kaliteli hizmet anlayışı, Kamu yararının gözetilmesi, Tarafsızlık, şeffaflık ve katılımcılık, Yenilikçilik, Rehberlik ve yönlendiricilik, Çözüm odaklılık, Bilgi ve tecrübe esasına dayalı paylaşım, Hizmet verdiği kesimleri merkeze alan modern bir yönetim anlayışı, Hesap verebilirlik, Kamu yönetimi dönüşüm projelerinde ve kamu personel rejiminin düzenlenmesinde öncülük ve Kaliteli hizmet sunumunda süreklilik şeklinde tanımlamıştır.

İlkeler kurumun çalışma felsefesini ifade etmektedir ve kurum personeli tarafından benimsenen değer ve inançlardır. İlkeler maddeler halinde stratejik plan içerisinde işgal ettikleri yer kısa olsa da içerik olarak stratejik planın çatısını oluşturan unsurlardan biridir. İlkeler kurumda karar alma uygulamada bir taraftan sınır koyucu

iken, diğ er taraftan yol gösterici olmalıdırlar. Ayrıca genel olarak kamu idarelerinin benimsemiş oldukları ilkeler yeni kamu yönetimi yaklaşımının bir ürünüdür.

3.7. STRATEJİK AMAÇLAR ve HEDEFLER

Kamu Kurumları paydaş, durum ve FÜTZ (SWOT) analizlerinden elde edilen verilerle hangi alanlarda çalışmalarını yoğunlaştıracaklarına karar verirler ve bu alanları bir öncelik sırasına göre belirlerler. Yani bu aşamada stratejik amaç ve hedefler belirlenir.

i. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı: Bakanlık yapılan çalışmalar sonucunda dokuz tane stratejik amaç belirlemiştir. Bakanlığın stratejik amaçları:

1- Çalışma hayatını düzenlemek amacıyla, yasal düzenlemeleri etkinleştirmek,

2- Çalışma hayatındaki koşulları iyileştirmek,

3- Uzun vadede çocuk işçiliğinin sona erdirilmesi, kısa vadede de en kötü koşullarda çocukların çalıştırılmasının engellenmesi amacıyla izlenecek stratejileri ve yöntemleri saptamak, ülke politikasının oluşturulmasına katkı sağlamak,

4- Toplumda iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili duyarlılığı arttırarak, iş kazaları ve meslek hastalıklarını azaltmak,

5- İşyerlerinin denetiminde önleyici teftiş yaklaşımını esas alarak, işçi şikâyetleri, iş kazası ve meslek hastalıklarının azaltılmasına katkı sağlamak,

6- Kurum kültürüne sahip nitelikli personeli yetiştirmek için, fırsat eşitliği içinde, çağın ve işin gereklerine göre personelin beşeri, mesleki becerilerini ve teknolojiyi kullanma kapasitesini arttırarak etkinliğini yükseltmek,

7- Hizmetten yararlananlara hızlı ve kaliteli hizmet sunacak şekilde kurumsal gelişimi sağlamak,

8- Yurtdışında çalışan ve yurda kesin dönüş yapan vatandaşlarımızın hak ve çıkarlarını daha etkin bir şekilde korumak ve

9- Çalışma hayatı, istihdam ve sosyal güvenlik alanında AB'ye uyumu ve ulusal ve uluslararası etkinliği arttırmak şeklindedir.

Bu amaçları gerçekleştirebilmek için otuz iki tane hedef, hedeflerini gerçekleştirebilmek için hangi hedefte hangi birimin görev alacağına ayrıntılı bir şekilde stratejik planında yer vermiştir. Buna ek olarak her hedef için performans göstergesinin ne olacağı yıllara yaygın bir şekilde ayrıntılandırılmıştır.

ii. Sosyal Güvenlik Kurumu: SGK yapılan çalışmalar ve analizler sonucunda faaliyetlerini yoğunlaştıracığı stratejik alanları belirlemiş ve bu alanlarda faaliyetlerini yürütmek için çalışmalar belirlemiştir. SGK stratejik amaç olarak sadece 2 tane husus belirlemiştir. Bunlar:

1- Sosyal Güvenlik Sisteminde Gelir ve Gider Arasındaki Farkı Azaltmak,

2- Hizmet Kalitesini Sürekli Geliştirmek

SGK'da bu amaçlarını gerçekleştirmek için on farklı hedef belirlemiştir. SGK'nın amaçları sayı olarak iki tane gibi gözükse de içerikleri çok daha zengindir. Hizmet kalitesini sürekli geliştirmek ve Sosyal Güvenlik açığını kapatmak azımsanmayacak kadar önemli ve kapsamlı bir çalışmadır. SGK'nın stratejik planında bu başlıkla ilgili dikkat çeken başka bir husus da şudur: diğer stratejik planlarda öncelikle SWOT analizi yapılmış bunun sonucunda amaçlar belirlenmiştir ama SGK' da önce stratejik amaçlar belirlenmiş sonrasında SWOT analizi yapılmıştır. Daha önce de belirttiğimiz gibi stratejik plan Özel sektör de olduğu gibi Kamu sektöründe de bir gerekliliktir. Ancak bazı kurumlar için tamamında bazı

kurumlarda ise içeriğinin belli bölümlerinde resmi olarak hazırlanması gereken bir belgenin ötesine geçememiştir.

iii. Türkiye İş Kurumu: İŞKUR da bu bölümde önemli çalışmalara imza atmıştır. Öncelikle dört tane amaç belirlenmiştir. Bunlar:

1- İşgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda istihdam hizmetlerini çeşitlendirmek ve işe yerleştirmede aktif rol oynamak,

2- İşgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik olarak aktif işgücü programları geliştirmek, yaygınlaştırmak ve etkinliğini artırmak,

3- İşgücü piyasasını etkin bir şekilde izlemek ve değerlendirmek ve

4- Güçlü bir kurumsal yapı oluşturmak.

Belirlenen bu amaçlar için kurum tarafından yirmi üç tane hedef, stratejik amaç – hedef, politika ve tedbir bağlantısı ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Hedef – Uygulama Birimi ilişkisi ve Hedeflere ilişkin 2008 – 2010 gerçekleştirmeleri de stratejik planda yer alan ayrı bir husustur.

iv. Devlet Personel Başkanlığı: DPB de benzer şekilde on beş tane amaç ve bu amaçları gerçekleştirebilmek için kırk beş tane hedef belirlemiştir. DPB bunun dışında bu başlık ile ilgili bir çalışma yapmamıştır.

İncelenen stratejik planlarda amaçların esnekliği ve uygulanacak yıllarda değişip değişmeyeceği hususuna yer verilmemesi önemli bir eksikliktir.

3.8. İNCELENEN STRATEJİK PLANLARIN UYGULANMASI, İZLENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

İzleme, stratejik planın uygulanmasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanması anlamını taşımaktadır. Değerlendirme ise, uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizidir. Ölçmediğimiz bir sistemi kontrol etmemizin güçleşeceği yadsınamaz bir gerçektir. Stratejik Planın onaylanması ve yürürlüğe girmesinden sonra Planda belirlenmiş olan amaç ve hedeflerin hayata geçirilecekleri dönemler itibarıyla uygulamaların izlemesi süreci başlar. Dönemler halinde intikal edecek raporlar ile plan uygulama sonuçlarının kıyaslanması, hedeflerin gerçekleşme düzeyinin belirlenmesi açısından bilgilenmeyi sağlar. İzleme ve değerlendirme Planının uygulanması açısından da kritik bir önem arz eder.

Mali saydamlık ve hesap verilebilirliği sağlamak ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak üzere geliştirilen Performansa Dayalı Bütçeleme Sistemi'nin temel unsurlarından biri Stratejik Plan olup, diğerleri ise Performans Programı ve Faaliyet Raporu'dur. Performans Programı, bir mali yılda kamu idaresinin stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, idare bütçesinin ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına dayanak oluşturan programdır. Performans programları, bir mali yılda yürütülecek faaliyetleri belirlediğinden detaylı bir ön çalışma ve değerlendirme gerektirir. Hedef ve göstergelerin doğru ve tam olarak oluşturulması, mali yılsonunda hazırlanacak faaliyet raporu ile performans değerlendirmesine temel oluşturduğundan önemli bir aşamadır. Bu aşamada gösterilecek dikkat ve özen, performans esaslı bütçeleme sisteminin sağlıklı işleyişini ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımını sağlar. Bu nedenle, faaliyet sonuçları üzerine yapılacak performans değerlendirmesi kadar, program hazırlığında yapılacak ön değerlendirmeler de büyük önem arz eder.

Faaliyet Raporu, kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetlerini, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan, idare

hakkındaki genel ve mali bilgileri içeren rapordur. 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. Faaliyet raporlarının hazırlanmasına ilişkin esas ve usuller “Kamu İdareleri Faaliyet Raporlarının Düzenlenmesi İle Bu İşlemlere İlişkin Diğer Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelikte belirlenmiştir. Raporlar, Yönetmelikte yer alan raporlama ilkelerine ve diğer hususlara uygun olarak hazırlanır. Bu kapsamda stratejik planlarını incelediğimiz dört kamu idaresi de planlarında bu hususa yer vermişlerdir. En kapsamlı çalışma Türkiye İş Kurumu tarafından yapılmıştır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Stratejik Planı’ nın onaylanarak yürürlüğe girmesiyle birlikte, uygulamasının izleme ve değerlendirmesi de başlatılmıştır. Plan’ da yer alan amaç ve hedeflere ilişkin performans göstergeleri belirlenmiş olup, bu amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik faaliyet ve projeler sorumlu birimlerle ilişkilendirilmiş, böylece izleme ve değerlendirme kolaylaştırılmıştır. Stratejik Planın yıllık uygulama dilimleri performans programlarıdır. Performans programı çerçevesinde hedeflere ulaşmak için yürütülecek faaliyet ve projelerin izleme ve değerlendirilmesi Strateji Geliştirme Başkanlığınca yürütülecektir. Bu çerçevede sorumlu birimler üçer aylık dönemler itibariyle yürüttükleri faaliyet ve projelerle ilgili bilgileri Strateji Geliştirme Başkanlığı’ na göndereceklerdir. Başkanlık, birimlerden gelen üç aylık performans değerlendirmelerini konsolide ederek Üst Yöneticiye sunacaktır ve Üst Yöneticiden gelen kararlar doğrultusunda birimlere geri bildirimde bulunacaktır. Böylece, Plan’ ın uygulanma sürecinde bir aksama olup olmadığı saptanacak, varsa bunların düzeltilmesine yönelik tedbirlerin alınması ile idare performans hedeflerine ulaşma konusunda doğru bir yaklaşım izlenmiş olacaktır.¹⁰⁴

Sosyal Güvenlik Kurumunun Stratejik Planının izleme süreci, planın onaylanması ve uygulamaya konulmasıyla başlatılmıştır. Alınan sonuçlar daha önce

104 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *2009-2013 Dönemi Stratejik Planı*, Ankara, 2008, s.88

ortaya konulan misyon, vizyon, temel değerler, amaç ve hedeflerle ne ölçüde uyumlu olduğunun değerlendirilmesi için belirli sıklıklarla raporlanacak ve elde edilen sonuçlarla stratejik plan gözden geçirilecektir. Bu kapsamda, sorumlu ve ilgili birimlerle birlikte Stratejik Planın amacına uygun ve planlandığı şekilde yürütülüp yürütülmediğinin tespiti için performans değerlendirmesi yapılacaktır. Performans değerlendirmesi, gerçek performansın planlanan performansla karşılaştırılması olup, planda belirlenen performans göstergeleri kullanılarak yapılır. Performans izleme, değerlendirme ve koordinasyon faaliyetleri Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesinde oluşturulacak bir yönetim sistemi ile gerçekleştirilecektir.¹⁰⁵

Türkiye İş Kurumu stratejik planının izlenme süreci, DPT Müsteşarlığı'nın değerlendirme raporu çerçevesinde planın gözden geçirilerek nihai halinin verilmesi ve kamuoyunun bilgisine sunulması ile başlar. İzleme, planda belirtilen amaç ve hedef uygulamalarının sistematik bir çerçevede, gözlem sonuçları ve istatistikî verilerin belirlenen aralıklarla rapor edilmesi sürecini kapsamaktadır. Gerçekleşen performans ölçümleri ile performans göstergelerinin ilgili yönetim kademelerince karşılaştırılması ve stratejilerde düzenlemeler yapılması, stratejik planın değerlendirme sürecini oluşturmaktadır. Değerlendirmede uygulamaların mevzuata, teknik ve bilimsel kurallara uygunluğunun tespiti yanında kamu yararı bakımından etkililiği ve ölçülebilen sonuçları da dikkate alınacaktır.¹⁰⁶

Devlet Personel Başkanlığının Stratejik Planı; Kurumsal misyon, vizyon, temel değerlere uygunluk bakımından, bunun yanında amaçlar ve bu amaçların gerçekleştirilmesine dair konulan hedeflere ulaşılması açısından izlenme ve değerlendirilmeye tabi tutulmuştur. Planda yer alan hedeflerden hangi birimlerin sorumlu olduğu hususu belirlendiğinden, programlar yapmakta ve bu programlar dâhilinde uygulamayı takip etmekte büyük kolaylık sağlayacaktır. Bununla birlikte, hedeflerin gerçekleştirilme süresi, oranı, yeni kaynak ihtiyacının tespiti, sonraki aşamalarda gelen raporlar çerçevesinde Planın gözden geçirilmesine de imkân

105 Sosyal Güvenlik Kurumu, *2010-2014 Dönemi Stratejik Planı*, Ankara, 2009, s.64

106 Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, *2011-2015 Dönemi Stratejik Planı*, Ankara, 2010, s.47

tanımaktadır. İzleme ve değerlendirmeye yönelik hukuksal düzenlemeler ve sürecin ortaya çıkaracağı diğer ihtiyaçların takibi Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının koordinasyonunda ilgili birimlerle işbirliği içinde yürütülecektir.¹⁰⁷

107 Devlet Personel Başkanlığı, *2009-2013 Dönemi Stratejik Planı*, Ankara, 2008, s.95

SONUÇ VE ÖNERİLER

Günümüz dünyasında çoğu ülkelerde kamu yönetimleri ürettikleri mal ve hizmetlerde kaliteyi, verimliliği, etkinliği ve hakkaniyeti en öndeki hedefler olarak görmektedirler. Bunu başarmak için de yeni anlayışlar geliştirilip benimsenmektedir. Özellikle özel sektörde geliştirilen yöntemler kamu kesimindeki örgütler tarafından adapte edilmeye çalışılmakta ve çözüm önerisi olarak sunulmaktadır. Bunlardan en önemlisi belki de stratejik yönetim anlayışıdır. Stratejik yönetim anlayışı ile kamu örgütlerinde uzun dönemli stratejiler geliştirilerek vizyon oluşturulması amaçlanmaktadır. Böylece stratejik planların en iyi şekilde nasıl uygulanacağı ve ortaya koyduğu hedefleri başarmak için yapılması gerekenler stratejik yönetimin konusu olmuştur.

Stratejik plan kamu yönetiminde bir “çözüm” aracı ise “sorun” nedir? Bu soruyu yanıtlayabilmek için, yöntemin ilk önce uygulanıp yerleştiği özel sektörde stratejik planın hangi sorunların çözümüne hizmet ettiğinin bilinmesi gerekir. Özel sektör kuruluşlarında stratejik planlamanın katkıda bulunması beklenen sorunlar iki kavram etrafında şekillenmektedir: etkenlik ve etkililik. Stratejik plan tamlamasının ilk ayağı olan “strateji” etkililik odaklı bir kavramdır. Strateji, “işleri doğru yapmak” tan ziyade “doğru işi” yapmaktır. Tamlamanın ikinci ögesi olan “plan” ise etkenlik odaklı bir kavramdır. Planlama, amaçlara ulaşmak için en uygun araç ve kaynakların kullanılmasını esas alır. Etkenlik ve etkililikten birinin sağlanması, diğerinin de doğrudan sağlanacağı anlamına gelmez. Stratejik planın başarıyla uygulaması için kuruluş düzeyinde stratejik plandan beklentinin etkenlik ve etkililik arasındaki eksenin hangi noktasında oluşacağına karar verilmesi gerekir.

Stratejik planlama ile birlikte kamu kurumları, değişim doğrultusunda bir yön belirlemiş olacaklar ve bu yön doğrultusunda yeni hedeflerini belirleyeceklerdir. Bu bağlamda ele alındığında stratejisi olmayan kamu kurumları veya stratejisini belirlemeyen kamu idareleri gelecek için kendilerinden emin olamayacaklardır. Kurumun geleceği önceden planlanmamış ve belirsizlik içinde kalmıştır. Bu durumda da başarısızlık doğal bir sonuç olacaktır. Stratejik planlama süreci kuruma

bir yön veren ve stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için eylemleri birlikte yapılır hale getiren bütünleştirici bir süreçtir. Stratejik olarak yönetilen bir kamu idaresinde hizmet dağıtımları, yasama faaliyetleri, hükümetler arası ilişkiler, tüketici – seçmen etkileşimi, idari süreçler, örgütsel yapı, program ve proje yönetimi gibi unsurlar stratejik bir eğilimle ele alınacak olup stratejik bir bakış açısıyla üzerinde durulan bu süreçler, örgütün dış ve iç çevresinden gelen verilerle geliştirilecektir. Böylelikle vatandaşların ihtiyaçları ve beklentileri daha iyi analiz edilecek, kıt olan kamu kaynakları sınırsız olan ihtiyaçları gidermek açısından rasyonel bir şekilde kullanılacak ve vatandaş memnuniyeti sağlanacaktır. Aynı zamanda stratejik planlama sayesinde kamu idareleri gidecekleri yeri tespit edecek ve buna uygun şekilde hareket ederek zaman ve kaynak tasarrufu sağlamış olacaktır. En önemli unsur ise harcamalarının büyük kısmını vatandaşlardan aldığı vergi ile karşılayan kamu idarelerinin, stratejik planlarını ve bu planların uygulama sonuçlarını vatandaşlar ile paylaşması sonucu saydamlık ve hesap verebilirliği sağlamış olmalarıdır.

Kamu kurumlarında stratejik plan üzerine karşılaştırmalı bir inceleme konulu bu çalışmada örnek olarak seçilen dört kamu idaresinin yasal zorunluluğu yerine getirmenin yanı sıra kaynaklarını daha etkin ve verimli kullanarak, daha kaliteli hizmet sunmak amacıyla katılımcı yöntemlerle hazırlamış oldukları stratejik planları incelenmiştir.

Stratejik planlama çalışmalarına başlamadan önce, stratejik planlama ekibi oluşturulmalı, stratejik planlama ekibine stratejik planlama konusunda gerekli eğitim verilmeli, ekibin tüm eksiklikleri tamamlanmalı ve stratejik plan hazırlık çalışmaları yapılmalıdır. Stratejik plan çalışmaları strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde ve tüm birimlerin katılımıyla yürütülmelidir. Diğer taraftan stratejik planların kamu kurumlarının kendi çalışanları tarafından hazırlanması zorunludur. Fakat ihtiyaç duyulduğu durumda danışman firmalardan yöntem ve süreç danışmanlığı hizmetleri alınabilmektedir. Kamu İdarelerinin stratejik plan çalışmaları sırasında benzer çalışmalardan faydalanmaları da mümkündür. Hazırlanan stratejik planlarda, stratejik plan çalışmalarının yürütülmesi amacıyla kurum içinden bir

stratejik planlama ekibi oluşturulduğu, bu ekibe stratejik plan ile ilgili gerekli eğitimin verildiği ve stratejik planın bu ekip tarafından hazırlandığı görülmektedir. Ancak yapılan görüşmelerde bazı kamu idarelerinde strateji geliştirme biriminin olmadığı, stratejik plan konusunda muhatabın bulunmaması ve stratejik plan ile ilgili müdürlüğün dahi tespit edilmemiş olması şeklinde sorunlarla karşılaşmıştır.

Yukarıda da ifade edildiği gibi ihtiyaç duyulması halinde kurum dışı danışmanlık hizmeti alınabilmektedir. Her kurumun çevre şartları, içinde bulunduğu durum, kendilerinden beklenen talepler aynı değildir. Bundan dolayı danışmanlık şirketinden alınan destek belirli bir düzeyde tutulmalıdır. Kurumun çevresine uygun kendine özgü stratejik planını kendi çalışanlarıyla hazırlaması gerekmektedir. Kurumun kendi sorunlarına çözüm getirmeyen, gerçeği yansıtmayan stratejik planlar hazırlanması durumunda stratejik planda yer alan amaç ve hedeflere ulaşılması imkânsızlaşacak ve stratejik plana olan güven sarsılacaktır.

Stratejik planlama ekibi oluşturulduktan sonra, bu ekibin kurumun misyon, vizyon ve ilkeleri ile geleceğe yönelik stratejik amaç ve hedeflerini belirleyebilmeleri için mevcut durumda hangi kaynaklara sahip olduklarını, eksik ve zayıf yönleri ile olumlu ya da olumsuz gelişmeleri belirlemesi gerekir. Bu amaçla iç ve dış çevre analizi, paydaş analizi ve FÜTZ (SWOT) analizleri yapılır. Yapılan incelemelerde bazı kamu idarelerinde iç ve dış çevre analizi hakkında bilgi verilmezken, bazılarında stratejik planlama ekibi tarafından detaylı bir literatür taramasının yapıldığı ve analiz kapsamındaki konuların titizlikle belirlenip çalışmaların büyük bir özenle yapıldığı tespit edilmiştir.

Stratejik planın temel unsurlarından biri katılımcılıktır. Plan hazırlanırken paydaş analizi kapsamında kurumun etkileşim içinde olduğu tüm paydaşların görüşlerinin alınması önemlidir. Bu açıdan stratejik planın gerçekleri yansıtmaması için tüm paydaşların görüşlerinin alınabileceği çalışmalar yapılmalı, anketler uygulanmalı ve bu çalışmaların analiz sonuçlarına stratejik planda yer verilmelidir. Stratejik planın eksiksiz olabilmesi için, stratejik planın tüm çalışanlar tarafından

sahiplenilmesi ve üst düzey yöneticinin desteği ve yönlendirmesi ile tüm paydaşların sürece dahil edilerek hazırlanması gerekmektedir.

Kurumların güçlü ve zayıf yönleri ile kurum dışından kaynaklanan fırsat ve tehditlerin yer aldığı FÜTZ (SWOT) analizi yapmaları ve stratejik planlarında bu analize yer vermeleri gerekmektedir. Stratejik planlama süreci yapılan mevcut durum analizi sayesinde, kurum güçlü ve zayıf yönleri ile kurum dışından kaynaklanan fırsat ve tehditleri belirler. Elde edilen bu bilgiler ile kurum zayıf yanlarını ve tehditleri nasıl ortadan kaldıracağına fırsatlardan ve güçlü yönlerden ise nasıl en iyi şekilde yararlanacağına cevap arar. Örnek olarak seçilen dört kamu kurumundan birinin, diğer üç kamu kurumunun amiri niteliğinde olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın, stratejik planında FÜTZ (SWOT) analizlerine yer vermediği görülmektedir. Diğer üç kamu idaresinin FÜTZ (SWOT) analizlerinde ise, güçlü yönlerinin zayıf yönlerinden, fırsatların ise tehditlerinden fazla olduğu görülmektedir.

FÜTZ (SWOT) analizlerinde dikkat çeken diğer önemli noktalar ise, fırsat olarak ifade ettikleri bir durumu aynı zamanda tehdit olarak da ifade etmeleri ve yasal zorunluluk olduğu halde, üst düzey yöneticilerin desteği ile stratejik plan çalışmalarına başlanmış olmasını güçlü bir yön olarak ifade edilmesidir.

Stratejik plan sürecinde kurumun durum analizi ve FÜTZ (SWOT) analizi tamamlandıktan sonra sırası ile kurumun vizyon, misyon ve ilkelerinin belirlenmesi gerekmektedir. Belirlenen misyon ve vizyonun etkileyici ve anlamlı, ilkelerin ise kurumun gerçekleri ile uyumlu olması gerekmektedir. Belirlenen misyon, vizyon bildirgeleri ile ilkelerin çalışanlar tarafından benimsenmemesi durumunda yazılı birer doküman şeklinde kalacağı ifade edilmektedir. Kurum yapılan analizler sonucunda stratejik amaç ve hedeflerini belirlemeli ve hedeflere ilişkin performans kriterleri oluşturmalıdır. Stratejik planlama sürecinde yapılan analizler sonucu belirlenen stratejik amaç ve hedefler, kurumun sorunların farkında olduğunu ve faaliyetlerini bu alanlara yoğunlaştıracağını göstergesi olarak da ifade edilebilir. Dolayısıyla stratejik amaç ve hedeflerin sağlıklı bir şekilde belirlenmesi ve

uygulanabilir nitelikte olması gerekmektedir. Kurumlar hazırlamış oldukları stratejik planlarda yer alan amaç ve hedeflerini bütçeyle ilişkilendirmelidirler. Başka bir ifadeyle stratejik planlar bütçeye esas teşkil etmektedir. Kurumlar bütçelerini stratejik planlarda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerine uygun, performans programlarına dayalı olarak hazırlamak durumundadırlar. Bundan dolayı kurumların faaliyetleri sadece hukuka uygunluk açısından değil stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi neticesinde performans denetimine de tabi tutulacaklardır.

Stratejik plan hazırlayan kurumların, hazırlamayanlara göre geleceğe daha hazır oldukları, aniden değişen şartlar karşısında önceden hazırlanan stratejiler ile değişime daha hızlı ve kolay adapte olabildikleri bilinmektedir. Özel sektör kuruluşlarında uygulanan ve başarılı olan stratejik planın kamu kurumlarında ilk sefer için uygulanmasının oldukça zor ve zaman alıcı olduğu söylenebilir. Fakat örnek olarak seçilen kamu kurumlarının stratejik planları incelendiğinde stratejik plan tekniğinin bu kurumlarda uygulanmasında büyük oranda başarı sağlandığı görülmektedir. Kamu kurumları kendilerine özgü yapıları içerisinde stratejik planı uygulamışlardır. En azından stratejik planlama konusunda büyük bir olgunlaşma yaşanmaktadır. Zaten kamu kurumlarında stratejik planlama uygulamasının kısa bir sürede yerleşmesi mümkün değildir. İlk stratejik plan çalışmalarının yapıldığı dönem geçiş dönemidir ve daha sonraki dönemlerde stratejik planın sistemin bir parçası olması ve daha başarılı stratejik planlar hazırlanması mümkündür. Ayrıca çok çabuk değişen siyasi ve ekonomik şartlarımız göz önüne alındığında ayrıntılı bir planın hazırlanması için beş yıllık süre çok uzundur.

Araştırmanın sonuçlarına dayanılarak, kamu kurumlarının yönetiminde stratejik planlama yaklaşımını kullanarak başarılı olmak için öneriler geliştirilmiştir. Buradaki öneriler geniş ölçüde araştırma bulgularının analizi sonucu ortaya çıkmasına rağmen tek tek atıf yapılmamıştır. Bunun nedeni geliştirilen önerilerin bazen birden fazla bulguya dayanmasıdır. Araştırma bulguları bir bütün olarak düşünülmüştür. Bu öneriler aşağıda verilmektedir.

Kamu Kurumlarında Stratejik Planlama Bilinci Oluşturulması: Özel veya kamu örgütlerinde stratejik planlama tekniğinden olumlu sonuç alınabilmesinin ilk şartı, stratejik bilinçlenmedir. Stratejik bilinç ise; sürekli değişimin farkında olmak, rakipleri dikkate almak, yeni stratejilerin gerekliliğine inanmak demektir. Gerçekten, stratejik yönetimin niçin gerekli olduğunun farkına varmayan anlayışa sahip yöneticilerin başarılı birer yönetici olmaları çok zordur. Kurumların başında olan yöneticilerin bu konuda atacakları adım, tamamen dış dünyada olup bitenlerin farkına varmalarına bağlıdır. Gelişmeleri ve değişimi iyi okuyan yöneticilerin kendi kuruluşlarının yönetiminde kullanacakları yönetim araçlarını da doğru seçebilecekleri varsayılabilir.

Performansın Ölçülmesi ve Ödüllendirme: Performans ölçümü ve duyurulması ile, özellikle kamunun hesap verebilirliğini ön plana çıkarılmakta; kaynakların etkin bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı, her yıl açıklanan performans planları ile vatandaşlara duyurulmasını sağlanmaktadır. Özgün bir performans yönetimi sisteminin her kurum için oluşturulması gerekmektedir. Performans ölçümü ile başarı ödüllendirilecek, başarısızlığın da nedenleri ortadan kaldırılmaya çalışılacaktır. Böylece, sonuç halka açıklanarak kamuoyu desteği sağlanmış olacaktır.

Stratejik Liderlik: Geleneksel liderlik tarzı ile sürekli değişen çevre şartları içerisinde dinamik stratejiler seçmek ve uygulamak mümkün olmayabilir. Geleneksel yönetim tarzı uygulanarak elde edilen tecrübeler çoğu kez yeni ve farklı stratejilerin başarıyla uygulanabilmesi için engel teşkil edebilir. Bunun için değişime yatkın bir liderlik tarzı esas alınmalıdır.¹⁰⁸ Stratejik düşünebilmek, stratejik yönetimi başarıyla uygulayabilmek için misyonu ve vizyonu olan bir lider gereklidir. Stratejik yönetimin en temel ögesi de, kuruluş içindeki yöneticilerdir. Üst kademe yönetiminin bir fonksiyonu olması sebebiyle stratejik yönetim tepe yöneticilerinin sorumluluğundadır. Diğer bütün organizasyonlar gibi, kamu kurumlarında da liderlik son derece önemlidir. Liderliğin ikamesi yoktur. Stratejik yönetim sürecini destekleyecek ve sürükleyecek güçlü liderler olmalıdır. Zamanla, çevre şartlarının

¹⁰⁸ Ömer Dinçer, *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, İstanbul, 2004, s.44

değişmesi sonucunda, kamu kurumlarını tehdit eden veya onlara yeni fırsatlar sunan birtakım gelişmeler yaşanabilir. Lider, bu gelişmeleri önceden sezebilmelidir.

Stratejik İnsan Kaynakları Politikası Uygulaması: Günümüzde her ne kadar devletin küçültülmesi eğilimi güçlense de, devletin üstlendiği yeni görevler gereği, kamu sektöründe personel artışı sürmektedir. Özellikle sosyal devlet olmanın getirdiği yeni yükler, bu artışı gerekli kılmaktadır. Yönetimin iyi personele ve örgütlenmeye ihtiyacı vardır. Çünkü sosyal devlet, sosyal amaçlı kaynak dağılımını hiçbir yurttaşını mahrum bırakmadan yapmak durumundadır. 5510 ve 5018 Sayılı Yasalar ile yetki ve görevleri oldukça artan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve bünyesinde bulunan Sosyal Güvenlik Kurumu, İŞKUR ve Devlet Personel Başkanlığı'nın da bu sorumluluklarını yerine getirmek için nitelikli ve çok sayıda personele ihtiyaç duymaktadır. Modern organizasyonlarda insan kaynakları ile ilgili konuların stratejik bir yaklaşımla ele alınması bir zorunluluktur.

Kamu kurumları insan kaynakları konusunda şu sorulara cevap arayarak politikalar geliştirmelidir:¹⁰⁹ Stratejileri gerçekleştirebilecek sayıda ve nitelikte işgücüne sahip miyiz?, Gerekli işgücünün bilgi, yetenek ve tecrübe düzeyleri ne olmalı ve hangi kaynaklardan sağlamalıyız?, Mevcut personelimizin hangilerini yeni stratejinin gerektirdiği bilgi, beceri ve davranışları gösterebilmeleri için eğitmeliyiz? Hangi personeli teknik bilgi ve beceriler, hangi personeli yöneticilik ve beşeri ilişkileri güçlendirme, hangilerini de kurumsal kültür, stratejik vizyon kazandırmak için eğitime almalıyız?, Personel seçiminde ve işe yerleştirmede hangi yol ve yöntemleri kullanmalıyız?, Yeni stratejinin gerektirdiği alışkanlıklar davranış biçimleri ve disiplini için personeli nasıl hazırlayabiliriz? Kültür ve değer sistemlerinin yerleşip yaygınlaşmasını hangi yol ve yöntemlerle sağlayabiliriz?, Çalışanlarımız için adil ücret politikası geliştirebilmiş miyiz?, Yeni belirlenen stratejilerin uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek yeni mevki ve makamlara atanacak personel için izlenecek terfi standartları ve politikaları ne olacaktır? İçeriden terfi mi yoksa dışarıdan kimseler mi bu mevkilere getirilecektir? ve Kurumumuzda kimlere hangi tür motivasyon teknikleri uygulanacaktır?

¹⁰⁹ Erol Eren, *İşletmelerde Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, İstanbul, 2000, s.370

Yukarıdaki sorular daha da çoğaltılabilir. Ancak temel olarak stratejik insan kaynakları politikalarının çok iyi uygulanması kamu kurumlarında stratejik planlama ve stratejik yönetim çabalarında başrolü oynayacaktır.

Bilgi Sistemleri ve Bilgi Paylaşımı: Günümüzde stratejik yönetim uygulamalarında başarılı olmuş kuruluşların dikkat çeken özelliklerinden birisi de bu örgütlerin bilgi iletişim sistemlerinin aşağıdan yukarıya kesintisiz bilgi paylaşımı mekanizmalarını iyi kurmuş olmaları gösterilmektedir. Stratejilerin uygulanması için gerekli teknoloji ve bilgilerin olabildiğince paylaşılması hatta diğer kuruluşlarla da işbirliklerinin geliştirilmesi de gerekmektedir. Stratejik planlamada her düzeyde katılım son derece önemlidir. Böylece herkesin katkısı ile oluşturulan plana uyum daha kolay ve etkili sağlanır.

Etkin Halkla İlişkiler: İncelediğimiz kamu kurumlarından özellikle Sosyal Güvenlik Kurumu'nun sorumluluk ve faaliyet alanlarının oldukça geniş olduğunu daha önce belirtmiştik. Ancak birçok alanda faaliyet gösteren SGK ve diğer üç kuruluşun, ÇSGB, İŞKUR ve DPB, faaliyetlerinin halk tarafından yeterince bilinmediği tespit edilmiştir. Bunun için halkla ilişkiler çalışmalarına önem verilmelidir.

Yukarıda sayılanların yanında vizyon ve personel güçlendirme, kaynakların etkin yönetilmesi ve paydaşlarla yoğun ilişkiler konuları da ele alınıp bunlarla ilgili öneriler de çoğaltılabilir. Kamu kurumlarının başarısı bireyler ve gruplar arasında işbirliğinin yaratacağı sinerjiden geçiyor. Kamu kurumlarında ilişki ağının sinerji yaratacak biçimde düzenlenmesi gerekiyor. Kopuk ve bölümlü çalışmalar yerine, çalışmaların uyumlaştırılması ve işbirliği, daha hızlı ve büyük başarılarla yol açacaktır.

KAYNAKLAR

- AKAD, Mehmet Tanju, *Strateji Üzerine*, Kastaş Yayınları, İstanbul, 2001.
- AKTAN, Coşkun Can , *Değişim Çağında Yönetim*, İstanbul, 2003.
- BİRCAN, İsmail, *Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon*, Planlama Dergisi, 42.yıl Özel Sayı, 2002
- BRYSON, J.M, *Strategic Management For Public and Non Profit Organizations*, San Fransisco, 1990.
- CAN, Tacettin, *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama*, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi S.B.E, Ankara, 1996.
- CLAYTON, Susan, *Strateji Geliştirme*, Hayat Yayınları, İstanbul, 2008.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2009-2013 Dönemi Stratejik Planı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Haziran 2008.
- ÇAKIR, Atilla, *Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi*, (Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi), Ankara, 2008.
- ÇETİN, Sefa, *Kamu Sektöründe Stratejik Planlama: Türkiye'deki İl Özel İdarelerinde Bir Araştırma*, (Yayınlanmış Doktora Tezi) Çukurova Üniversitesi, S.B.E, Adana, 2007.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin, *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004.
- Devlet Personel Başkanlığı 2009-2013 Stratejik Planı
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Mayıs 2003.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu* 2. Sürüm, Haziran 2006.

DİNÇER, Ömer, *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, 7. Baskı, Beta Basım, İstanbul, 2004.

DRUCKER, Peter F., *Gelecek İçin Yönetim*, Ankara, 1993.

ERDOĞAN, Ömer, *Stratejik Yönetim Planlaması ve Orduda Uygulanabilirliği*, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), Abant İzzet Baysal Üni., S.B.E, Bolu, 2004.

EREN, Erol, *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*. 7. Baskı, Beta Basım, İstanbul, 2005.

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

FAULKNER, David O. And CAMPBELL, Andrew , *The Oxford Handbook of Strategy*, 2006.

GÜÇLÜ, Nezahat, *Stratejik Yönetim*, G.Ü Eğitim Fakültesi Dergisi, 2003

HATİBOĞLU, Zeyyat, *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, 1.Baskı, SedokYayınları, İstanbul, 1995.

HARRİSON Jeffrey S. – JOHN Caron H. St. , *Foundations in Strategic Management*, 2004,

HUNGER, D. – WHEELLEN, T.L, *Essentials of Strategic Management*, NJ., 2007.

KOTEEN, Jack, *Strategic Management In Public and Non Profit Organizations*, ABD, 1991.

KUTLUHAN, Yılmaz, *Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Uygulaması*, Sayıştay Dergisi, Sayı:5051, 2002

NARİNOĞLU, Ahmet, *Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama*, İstanbul, 2007.

Devlet Planlama Teşkilatı, Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, Pilot Kurumlar İçin Taslak, 2004.

ROBBİNS Stephen P., *Management: Concepts and Practices*, New Jersey, 1984.

SCOTT, W. Richard, *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*, Sage Publications, Los Angeles, 2008.

Sosyal Güvenlik Kurumu 2010-2014 Stratejik Planı

ÖZGEN, Hüseyin, *İnsan Kaynakları Yönetimi Stratejik Bir Yaklaşım*, Nobel Kitapevi, Adana, 2005

ÖZGÜR, Hüseyin, *Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim*, Ankara, 2004, s.212-213

ÖZTEMEL, Ercan, *Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi*, Değişim Yayınları, Sakarya, 2001.

ÖZTOP, Sezai, *Stratejik Planlamanın Belediyelerde Uygulanması*, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), Kocaeli Üni., S.B.E., 2007

TOSUNOĞLU, Hatice, *Yerel Yönetimlerde Stratejik Plan Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme*, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üni., S.B.E, İstanbul, 2008.

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2011-2015 Stratejik Planı

SUN, Tzu, *The Art of War*. New York, NY: Oxford University Press, 1971

ÜLGİN, Hayri – MİRZE, Kadri, *Stratejik Yönetim*, Seçkin Yayınları, İstanbul, 2004.

YILDIZ, Y., *Türkiye’de Stratejik Yönetim Anlayışına Yönelik Bir Araştırma*, DEÜ YL.Tezi, 1995

YURTSEVEN, H. Rıdvan, *Stratejik Yönetim Sürecinde Misyon Kavramı*, Yönetim Dergisi, Y. 9, Sayı 29, Ocak 1998.

İnternet Kaynakları

Erişim: [<http://www.arri.uta.edu.eif>], Erişim Tarihi: 25 Temmuz 2012.

Erişim: [<http://www.canaktan.org>], Erişim Tarihi: 12 Ocak 2013.

Erişim: [<http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/sgb.portal?page=sy&id=1>], Erişim Tarihi: 15 Mart 2013.

Erişim: [<http://www.dogus.edu.tr>], Erişim Tarihi: 26 Eylül 2012.

Erişim: [<http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/strateji/DPB20082013.pdf>], Erişim Tarihi: 30 Temmuz 2012.

Erişim: [<http://euspk.ege.edu.tr>], Erişim Tarihi: 02 Kasım 2012.

Erişim:[http://www.iskur.gov.tr/Portals/0/Baglantilar/2011_2015_stratejik_plan.pdf], Erişim Tarihi: 16 Haziran 2013.

Erişim: [<http://www.mb.gov.tr>], Erişim Tarihi: 04 Temmuz 2013.

Erişim: [<http://www.merih.net>], Erişim Tarihi: 20 Aralık 2012.

Erişim: [<http://www.nonprofits.org>], Erişim Tarihi: 05 Ocak 2012.

Erişim: [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/stratejik_plan], Erişim Tarihi: 05 Temmuz 2013.

Erişim: [<http://www.sp.gov.tr>], Erişim Tarihi: 20 Ekim 2012.

Erişim: [<http://www.ytukvk.org.tr>], Erişim Tarihi: 01 Eylül 2013.

ÖZET

Bu çalışmada, özel sektörde başarı ile uygulanmış bir yönetim tekniği olan stratejik planlamanın, kamu kurumlarında uygulanmasının bir ihtiyaç olduğu ve kendilerine özgü yapıları içinde uygulanabileceği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede Türkiye’de Kamu Kurumları genel olarak anlatılmış, kamu kurumlarında stratejik plan kavramı, amacı, yasal dayanakları, stratejik planlama süreci detaylı olarak incelenmiş ve stratejik planlama gerçeğinin kamu kurumlarındaki reel olabilirliği ve uygulanabilirliği araştırılmıştır.

Kurumlara ilişkin stratejik planlar, DPT tarafından elektronik olarak yayınlan www.sp.gov.tr adresi ve ele alınan kamu idarelerinin kendi internet sitelerinden alınmıştır. Elde edilen stratejik planlara ait kurumlar; hukuki durum, büyüklük ve kapsam, finansal yapı, yetkinlikler, yönetim yapısı gibi önemli örgütsel değişkenler açısından farklılık göstermektedir. Stratejik planların incelenmesinde esas olan DPT tarafından yayınlanan “Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu’nda” yer alan ana ve alt bilgi alanlarının mevcut planlarda yer alıp almamasına ve uyumuna bakılmasıdır. Belirtilen kılavuza uyumluluk yanında, hazırlanan stratejik planların içerikleri de özet veriler vasıtasıyla değerlendirilmiştir.

Araştırma sonuçları, araştırma kapsamına giren dört kurumun tümünde, stratejik planlama yaklaşımının, sadece merkez düzeyinde değil, taşra düzeyinde de uygulanmaya başlandığını göstermektedir. Araştırma sonucunda, birincisi, Kamu kurumlarında stratejik yönetim uygulamalarına geçişin en önemli aşaması olan stratejik planlama ile ilgili kapsamlı veriler elde edilmiştir. İkincisi, ele alınan kamu kurumlarında stratejik planlama uygulamalarında yakın çevre, genel çevre ve iç çevre analizleri yapılarak bu kuruluşlar için hangi faktörlerin imkan ve fırsat hangi faktörlerin tehdit ve tehlike unsuru oldukları belirlenmiştir. Üçüncüsü de, araştırma sonuçlarının kamu kurumlarında kullanımına yönelik öneriler yer almaktadır.

ABSTRACT

In this study, it's presented that the implementation of strategic planning which is a management style originated from the private sector, is needed and can be applied in their own unique structures. In this context, public institutions of Turkey are mentioned, the concept of strategic planning, its purpose and legal foundations are examined thoroughly, and the validity of strategic planning in public institutions and its viability are researched.

Strategic plans of public institutions are published electronically by the Organization of State Planning (OSP) on www.sp.gov.tr and also on websites of each public institution. Strategic plans of institutions differ in important organizational variables such as legal status, size and scope, financial structure, competencies and organizational structure. In the analysis of strategic plans, the existence of main and sub-areas of information in 'Strategic Planning Guide for Public Administrations' published by the OSP in current plans and their harmonization are taken into consideration.

Research findings show that strategic planning approach has started to be implemented not only in central level but also in provincial level in each of four organizations. According to the research findings, first, the comprehensive data about strategic planning, the most important step in transition to the implementation of strategic management in public institutions, has been obtained. Second, by analyzing the immediate surroundings, overall environment and internal environment in the implementation of strategic planning in public institutions, factors which are opportunity or an element of threat and danger are determined for these institutions. Third, recommendations are made about the implementation of research findings in public institutions.