

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK YÖNETİMİN İÇSELLEŞTİRİLMESİ SORUNU: STRATEJİK PLAN MODEL ÖNERİSİ

Muhammet KIRILMAZ*

Öz

Türkler, köklü bir kamu yönetim kültürüne sahiptirler. Türkiye Cumhuriyeti Devleti, bu kültürün etkisiyle güçlü devlet anlayışı, merkeziyetçi bir kurumsal yapı içerisinde yukarıdan aşağıya yönetim özelliklerini taşımaktadır. Türkiye’de kamu yönetimi alanında zaman zaman reform çalışmaları yapılmıştır. Bugün, yeni kamu yönetimi anlayışının sistematik yansıması olan stratejik yönetim modeli uygulanmaktadır. Ancak Türk kamu yönetiminin bazı özellikleri ile stratejik yönetim modeli tam olarak bütünleşmemekte ve istenen amaca hizmet edememektedir. Dolayısıyla stratejik yönetimin içselleştirilmesi sorunu yaşanmaktadır.

Bu çalışmada, bir yandan stratejik yönetim anlayışı perspektifinden mevcut Türk kamu yönetiminde değişim gerektiren hususlar açıklanmaktadır. Öte yandan Türk kamu yönetimi kültürü çerçevesinde, stratejik yönetim modelinin Türkiye’de daha iyi uygulanabilirliği için bu modelin revize edilmesine yönelik öneriler getirilmektedir. Son olarak, daha iyi uygulanabilir bir stratejik plan modeli önerilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Reform, Stratejik Yönetim, Stratejik Plan.

INTERNALIZATION PROBLEM OF THE STRATEGIC MANAGEMENT IN THE TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION: STRATEGIC PLAN MODEL ROPOSAL



*Dr., Daire Başkanı, muhammet.kirilmaz@icisleri.gov.tr

ABSTRACT

TheTurkshave a deep-rootedculture of publicadministration. Republic of Turkeybearsthe top-downadministrationfeatureswithin a strongstateapproachand a centralizedinstitutionalstructure. InTurkey, reform works in the field of publicadministration has beencarriedoutfrom time to time. Today, which is a systematic reflection of the new public management approach, the strategic management model isbeingimplemented.However, somefeatures of Turkishpublicadministrationare not fullyintegratedwithstrategicmanagement model andcannotserveforthedesiredpurpose.Thus, internalization problems of strategic management has been experienced.

Inthisstudy, on theonehand, themattersthatneedto be amended in thecurrentTurkishpublicadministrationfromthepoint of view of a strategicmanagementapproachareexplained. On theotherhand, withintheframework of theTurkishpublicadministrationculture, recommendations on therevision of thestrategicadministration model foritsbetterapplicability in Turkeyareintroduced. Finally, a betterapplicablestrategic plan model is suggested.

Keywords: *Public Administration, Reform, Strategic Management, Strategic Plan.*

GİRİŞ

Türkiye’de vatandaşların kamu hizmetlerinden beklentileri siyasi, sosyal, ekonomik ve teknolojik gelişmelerin etkisi ile hizmet kalitesi ve hızı yönünde değişmektedir.Vatandaş beklentilerini karşılama yönünde yeni kamu yönetimi anlayışlarının yönetim sistematığı olarak yansması olanstratejik yönetim modeli uygulanmaya başlanmıştır.

Türkiye’de, kamu yönetiminde sürekli bir düzenleme ve iyileştirme yapma eğilimi gözlenmektedir. Reformlar kapsamında batıdaki yönetim şekillerinin aynen transfer edilerek uygulanmaya çalışıldığı görülmektedir. An-

cak Türkiye’de kendine has yönetim kültürü, sosyal ve ekonomik koşulları ile yönetenler ve yönetilenlerin kültürü farklı özelliklere sahiptir.

Türkiye’de 2003 yılında yürürlüğe konulan 5018 sayılı Kanun ile yapılan stratejik yönetim reformu, kademeli adımlarla uygulanmaktadır. Bu reformun uygulanmasına ilişkin temel sorunlar halen devam etmekte ve reformun ilerlemesini engellemektedir. Reformun, stratejik planlama, performans programları ve raporlama gibi gerekliliklerinin yerine getirilmesinde belli bir etkisi olmuştur ancak bu reform uygulamaları henüz mevcut kamu yönetimi bünyesine uymamış ve kamu hizmeti süreç ve sistemlerine etkili bir şekilde dahil olamamıştır. Bu açıda bakıldığında stratejik yönetim sistemi henüz tam olarak içselleştirilememiştir. Bu nedenle Türkiye, stratejik yönetim reformuna yapmış olduğu önemli yatırımın yararlarını henüz tam olarak görememektedir.

Stratejik yönetimin hayata geçirilme sürecinde, kamu kurumlarının özelliklerinin süreci ne şekilde etkilediğinin ortaya konulması, kurumların karşılaştıkları sorunları görebilmeleri, uygulama sürecinde farklılıkların bilinerek hareket edilmesi ve eksikliklerin giderilmesi, stratejik yönetim çalışmalarının amacına ulaşmasında önemli oynayacaktır. Bu kapsamda öncelikle sorunun açıklıkla ortaya konulması çözüm için başlangıç olacaktır.

Türkiye’de stratejik planlar, henüz kurumların faaliyetlerini yönlendirememektedir. Planlar kafalarda ya da masaların üzerinde değil de raflarda durmaktadır. Uzun süren çalışmalar neticesinde ayrıntılı olarak çok iyi hazırlanmış planların, çok güzel baskılar ile kitaplaştırılması planların amaç olarak algılanması sonucunu doğurmaktadır. Stratejik planlar bir “amaç” değil bir “yönetim aracı”dır. Planların uygulamada hayata geçirilebilmesi, gerçekleştirilebilmesi ve etkinliği biraz da planların sade ve anlaşılabilir olması ile mümkündür.

Bu makalenin amacı, Türkiye’de kamu yönetimi alanında stratejik yönetimin uygulanmasında yaşanan sorunların ortaya konularak olumlu bir bakış açısı ile stratejik yönetim modelinin daha iyi uygulanması yönünde revize edilmesi gereken konulara yer vermektir. Bu çerçevede daha iyi uygulanabilir, etkin yeni bir stratejik plan modeli önerilmektedir.

Bu makalede,Türk kamu yönetimindestratejik yönetim anlayışının içsel-leştirilme sorunları ve bu sorunlara çözüm önerileri ele alınmaktadır. Mevcut-sorunun, analiz edilerek konunun tam olarak ortaya konulmasının çözümün başlangıcını oluşturacağı değerlendirilmektedir.

Bu çerçevede, bir yandan stratejik yönetim anlayışı penceresinden kamu yönetimine bir bakış atılacak ve mevcut Türk kamu yönetiminde değişim gerektiren noktalar açıklanmaktadır. Öte yandan Türk kamu yönetimi kültürü-çerçevesindestratejik yönetim modelinin daha iyi uygulanabilirliğine yönelik modelin revize edilmesi yönünde önerilere yer verilmektedir.Son olarak Türk kamu yönetimi için yeni bir stratejik plan modeli önerilmektedir.

1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK YÖNETİM

1.1. Kamu Yönetimi

Kamu kelimesi sözlükte, “halk hizmeti gören devlet organlarının tümü” veya “bir ülkedeki halkın bütünü, halk, amme” (TDK, 2014) şeklinde iki anlamı içermektedir. Kamu kelimesi kavram olarak daha çok halkın bütünü anlamında “amme” kelimesinin karşılığı olarak kullanılmaktadır.

Yönetim kavramı ise “yönetme işi, çekip çevirme, idare” (TDK, 2014) şeklinde sözlükte yer almaktadır. Yönetim, kısaca insanlar arası ilişkileri düzenlemektir.Genel olarak yönetim, bir organizasyonda, önceden belirlenmiş birtakım amaçlara ulaşmak için belirli işleri yapmak üzere bir araya getirilen insanları örgütleyerek ve aralarındaki ilişkileri düzenleyerek, eldeki kaynakları etkin kullanmaya yönelik kararlar alma (planlama), bu kararları koordineli bir şekilde eyleme geçirme süreci ve denetleme faaliyetlerinin yürütülmesi bilim ve sanatına denir (Gül, Kırılmaz, 2013, s. 24).

Kamu yönetiminin sözlükte yer alan anlamından hareketle yapısal ve işlevsel olarak iki ana yönü vardır: İşlevsel anlamda kamu politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesi sürecidir. Kamu yönetiminin yapısal yönü ise,

kamunun örgütsel yapılanmasını yani teşkilat olarak görünümünü yansıtır. Kamu yönetimi, ulusal ve yerel düzeyde teşkilatlanır.

Bu açıdan kamu yönetimi, devlet etkinliklerinin yerine getirilmesinde uygulanan yönetim sanatı ve bilimi olarak tanımlanabilir (Ergun, 1984, s.5). Kamu yönetimi, kamu politikalarını oluşturma (planlama) ve bunları uygulama, örgütlenme, yönlendirme, koordinasyon, denetim gibi eylem ve işlemlerden meydana gelen faaliyetler bütünüdür. Kamu yönetimi kısaca kamu hizmetlerinin sevk ve idaresidir.

Bu çerçevede, Türk kamu yönetiminde egemen olan temel ilkeler, merkezden yönetim ilkesi, yerinden yönetim ilkesi, kamu tüzel kişiliği ve idarenin bütünlüğü ilkesidir (Çomaklı vd., 2007, s.145-150). Türk kamu yönetiminin temel özellikleri ise güçlü devlet anlayışı, merkeziyetçi ve bürokratik yapı ve reformların yukarıdan aşağıya yapılması sayılabilir (Çevik vd., 2008, s.53).

1.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Stratejik Yönetim

Genel olarak geleneksel yönetim anlayışlarının yeni gelişmelerle toplum ihtiyaçlarına cevap vermede yetersiz kalması, kamu yönetim alanlarında yeni arayışlara neden olmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışında geleneksel yönetim anlayışından farklı olarak, kamu hizmetlerinin sunumunda kurumsal yapılanmalar ve hizmetlerin sunum şekli önemli ölçüde değişmektedir. Kurumsal yapılanmalarda klasik bürokratik, dikey yapılanma yerine yatay, katılımcı, birlikte çalışmaya yönelik yapılanmalara yer verilmektedir. Hizmetlerin sunumunda ise daha çok özel sektördeki müşteri odaklılığına benzer şekilde vatandaş odaklılık ön plana çıkmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, dünyada kamu yönetimi alanındaki gelişmelerin sonucunda giderek birçok ülkenin yönetim tarzlarında yer bulmaya başlayan bir anlayıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışının, kamu-özel sektör kuruluşları arasında artık çok fazla fark kalmadığı ve böylece yönetim analiz edilirken benzer ilişkiler kurulabileceği yönünde yeni bir anlayıştan ortaya çıktığı görülmektedir.

En genel anlamda yeni kamu yönetimi anlayışı ile süreç, yöntem ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmek demek olan yönetim anlayışından (bürokrasi), performans ölçme, sorumluluk alma, etkin ve verimli mali kaynak kullanma, hedef, strateji ve öncelikleri belirleme demek olan işletme anlayışına bir kayma söz konusu olmaktadır (Bilgiç, 2005). Yeni kamu yönetimi anlayışı piyasa mekanizmasına, kamunun üstlendiği hizmetlerde etkinliğe, verimliliğe, yerelliğe, katılımcılığa, hesap verebilirliğe, performans ölçümüne, vatandaş odaklı hizmet ve stratejik yönetim anlayışına vurgu yapmaktadır. Bu yaklaşımlar, kamu yönetiminde “işletme yöneticiliği” anlayışının ön plana çıkması ve demokratikleştirme bağlamında katılımcı mekanizmaların oluşturulması gibi gelişmelere yol açmıştır (Tutum, 1995, s.137-139). Yeni kamu yönetimi anlayışının özellikleri (Gül, 2008, s.71-94) kısaca aşağıdaki gibi açıklanabilir:

1. Katı hiyerarşik ve bürokratik yapı yerine esnek bir kamu yönetimi vardır.
2. Şeffaflık öne çıkar, yöneticilerin hesap verme sorumluluğu vardır.
3. Süreç yerine sonuç odaklı olarak etkinlik önem arzeder.
4. İlişkilerde emir-komuta yerine liderlik ve ikna etme öne çıkar.
5. Yönetişim kavramı çerçevesinde merkezi yönetimin yanı sıra STK'ları ve özel girişimleri yönetim sürecinin bir parçası haline getirir. Bu açıdan kurum içi ve kurum dışı katılımcılık, yeni kamu yönetimi anlayışının temel özelliklerindendir.

Stratejik yönetim, yeni kamu yönetimi anlayışlarının sistematik bir yansımasıdır. Yeni kamu yönetimi anlayışının yansıması olarak stratejik yönetim; katılımcılık ve şeffaflık temelinde planla, uygula, kontrol et ve iyileştir döngüsü içerisinde çalışan bir sistemdir. Stratejik yönetim, planlama esasına dayalı ve plan uygulamalarının izlendiği, performansın ölçüldüğü ve değerlendirmele- rin yapıldığı bu değerlendirme temelli yeniden planlamanın yapıldığı sistematik ve dinamik bir yönetim şeklidir.Stratejik yönetimi geniş bir perspektifte ele alarak, bu yönetim yaklaşımının kamu kurumlarında uygulanma gerekliliğini ve sağlayacağı faydalar mevcut uygulamalar üzerinden somutlaştırarak aşağıdaki şekilde sayabiliriz (Gül, Kırılmaz, 2013).

1. Durum analizi ile kurumların kendini tanıması sağlanır.
2. Stratejik plan ile kurumlar geleceğini planlar.
3. Performans programları ile planların uygulaması sağlanır ve sürekli izlenir.
4. Plan, Program-Bütçe bağlantısı ile kaynakların etkin kullanımı kapasitesi artırılır.
5. Birimler ve hizmetler arası koordinasyon sağlanır.
6. Yönetişim ve katılımcı yönetim anlayışının yerleşmesi sağlanır.
7. Plan, program ve raporların yayınlanması ile şeffaflık sağlanır.
8. Faaliyet Raporları ile hesap verebilirlik sağlanır.

Stratejik yönetim, “Stratejik Plan”, “Performans Programları” ve “Faaliyet Raporları”nın kamuoyuna açıklanması zorunluluğu nedeniyle kuruluşların her türlü planlama ve uygulama faaliyetlerinde şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun şekillendirilmesini sağlar (Yılmaz, 2003, s.78). Böylece sonuç odaklı ve hesap verebilir bir yönetime temel oluşturulmaktadır.

Kısaca; kamu kurumlarında stratejik yönetimin uygulanması ile birlikte vizyonu olan, misyona dayalı, iç ve dış çevre analizleri sayesinde zayıflıkları ve tehditleri zamanında tespit eden, aynı zamanda güçlü yönleriyle önüne çıkan fırsatlardan en yüksek faydayı elde etmeye çalışan ve bu yönde stratejik amaçlarını ve hedeflerini kamuoyuna açık bir şekilde ortaya koyan, kullanacağı kaynaklarını (bütçesini) belirleyen ve bu amaçlara ulaşmada uygulamaları izleyen ve denetleyen etkin, etkili, verimli ve hesap verebilir bir yönetim şekline kavuşulacaktır. Bunun sonucunda, yönetimlerin daha çok vatandaşa odaklı olması sağlanacaktır.

1.3. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetime Geçiş

Türkiye’de, hâkim olan hiyerarşik, katı, bürokratik kamu yönetimi, yerini giderek daha esnek ve pazar ekonomisine dayalı kamu yönetimine bırakmaya başlamıştır. Türkiye’de 1980’lerden itibaren, geleneksel yönetim anlayışı

ve uygulamaları itibar kaybetmeye başlamıştır. Devletin klasik ya da asli görevlerini daha etkin yerine getirebilmesi için yapısının küçültülmesi, gereksiz ağırlıklarından arındırılması, hizmet yöntemlerinin değiştirilerek piyasa mekanizmasından daha çok yararlanılması, girdilerden çok çıktılara odaklanma, amaçlara göre yönetim, performans ve kaliteyi iyileştirme yönündeki düşünceler uygulamaya konulmaya başlanmıştır.

Bu süreçte, kamu yönetimindeki ekonomik bunalıma çözüm olarak özel sektörün yönetme anlayışı ve ilkeleri kamu yönetimine de uyarlanmaya çalışılmıştır. Türkiye 1980'li yılların başında bu akımı yakalayabilmiş ancak bu akımın planlama aktörüne verdiği rolü ancak 2000'li yılların başında algılayabilmiştir (Leblebici ve Erkul, 2008).

Türkiye'de yönetim alanında dünyadaki gelişmelere paralel olarak reform ihtiyacı belirilmiş kamu yönetimi, kamu personel rejimi ve kamu mali yönetimi alanında reform çalışmaları 2000'li yıllarda başlamıştır. Ancak bu çalışmalardan bütün olarak yalnız kamu mali yönetimi alanında stratejik yönetim reformu hayata geçmiştir.

Stratejik planlamanın dolayısıyla stratejik yönetimin, Türk kamu yönetiminde 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 (Yılmaz, 2003). Bu anlaşma kapsamında yer alan "Kamu Sektörü Reformu'nun alt başlıklarından birisi "Kamu Harcama Yönetimi'dir. Kamu harcama yönetimi çerçevesinde Türkiye'de kamu kuruluşlarının politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi ve bu kapsamda kuruluşların stratejik planlama yapmaları öngörülmektedir (DPT, 2002, s.12).

1.3.1. Üst Politika Belgeleri: Kalkınma Planlarında Stratejik Yönetim

Türkiye'de stratejik yönetime şekline giden süreç öncesinde planlı kalkınma anlayışı çerçevesinde "Kalkınma Planları" na yer vermek sürecin daha

iyi anlaşılmasına katkı sağlayacaktır. Kalkınma planları; 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) ile başlamış, son olarak halen yürürlükte olan 10. Kalkınma Planı (2014-2018) uygulamaya konulmuştur.

Kalkınma planlarından 8. Beş Yıllık Kalkınma Planında, ilk olarak stratejik yönetime ilişkin konular ele alınmıştır. Buna göre; *“Kamusal karar alma sürecinde etkinliği artırmak amacıyla, politika oluşturulması, planlama ve bütçeleme arasında kurulması gereken zorunlu ilişki orta vadeli bir harcama sistemi perspektifine dayanan bütçeler hazırlanması suretiyle sağlanacaktır. Bu çerçevede, bütçe hazırlanması süreci ile ilgili yasal çerçeve yeniden düzenlenecek, modern bütçe sistemlerinin gerektirdiği kurumsal ve fonksiyonel işleyiş ve mekanizmalar sisteme dâhil edilecektir.”*

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nın (2007-2013) beş ana ekseninden biri olan “Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğin Artırılması” amacı, özellikle kamuda strateji yönetim açısından önem arz etmektedir. Bu amaca yönelik olarak belirlenen “Politika Oluşturma ve Uygulama Kapasitesinin Artırılması” hedefi ise kamu kurumlarında stratejik yönetim uygulamalarının dayanak noktasını oluşturmakta ve özetle şu şekilde yer almaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik yönetime geçiş değişim yönetimi yaklaşımıyla “Plan” döneminde tamamlanacaktır. Kamu idarelerinde mevcut idari ve beşeri kapasite nitelik ve nicelik olarak stratejik yönetim anlayışı doğrultusunda geliştirilecek, yönetim kültürünün yeni yapıya uyarlanmasına dönük programlar düzenlenecektir denilmektedir.

Bu çerçevede Türkiye, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanununu kabul ederek Türk kamu mali yönetiminde reform gerçekleştirmiştir. Bu reform ile Türkiye stratejik planlamaya dayalı stratejik yönetime geçmiştir.

1.3.2. Yasal Düzenlemelerde Stratejik Yönetim

Türkiye’de yasal düzenlemelerde stratejik yönetim esasen kavram olarak yer almamaktadır. Bununla birlikte yasal düzenlemeler stratejik yönetimin tüm unsurlarına yer vermekte sadece adını koymamaktadır. Stratejik yöne-

timin araçları olan; stratejik plan, performans programları ve faaliyet raporları yasalar ile düzenlenerek hayata geçirilmiştir. Görüldüğü gibi Dokuzuncu Kalkınma Planında “Stratejik Yönetim” e geçileceği belirtilirken 5018 sayılı Kanunda “Stratejik Yönetim” kavramına yer verilmeyişi bir eksiklik olarak görülmektedir.

5018 sayılı Kanun kamu kurumlarına stratejik plan yapma ve bu stratejik plana dayanan performans esaslı bütçe hazırlama yükümlülüğü getirmiştir. Bu çerçevede DPT’ye (Kalkınma Bakanlığı) kamu idarelerinin stratejik plan yapma yükümlülüklerini düzenleme rolü verilirken, Maliye Bakanlığı’na kamu idarelerinin performans esaslı bütçelerini hazırlamalarını düzenleme yükümlülüğü verilmiştir. Bu çerçevede başlıca yasal düzenlemeler şu şekilde sayılabilir:

1. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (24.12.2003 tarihli R.G.)
2. 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (24.12.2005 tarihli R.G.)
3. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (26.05.2006 tarih ve 26179 sayılı. R.G.)
4. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik (05.07.2008 tarih ve 26927 sayılı R.G.)
5. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, (17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı R.G.)
6. Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (18.02.2006 tarih ve 26084 sayılı. R.G.)

Ayrıca bu kanun ve yönetmeliklerin uygulanmasına yönelik açıklamalara yer veren; Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu, Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, Performans Programı Hazırlama Rehberi gibi rehberler yayınlanmıştır.

2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK YÖNETİM BAĞLAMINDA YAŞANAN GÜÇLÜKLER

Stratejik yönetim, kamu yönetimini modernleştirmenin önemli bileşenlerindedir. Fakat sadece şekil üzerinden yasalara uyma odaklı yaklaşımlar sonucunda oluşturulan stratejik plan dokümanlarının konuyla bağlantısı zayıf kalır, sundukları bilgi az kullanılır. Bunun sonucunda reform ile ilgili hayal kırıklığı oluşur, modele güven duyulmaz ve kısmi veya çok yetersiz uygulamaya doğru kaymalar olabilir.

Bu çerçevede bakıldığında stratejik yönetim reformunun amacına ulaşacak şekilde iyi uygulanabilmesi için hem Türk kamu yönetiminde hem de Türkiye'deki 5018 sayılı kanunla düzenlenen stratejik yönetim mimarisinde yani yasal düzenlemelerde bazı güçlüklerin olduğu ve revizyon gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Türk kamu yönetiminin bazı temel özellikleri stratejik yönetim uygulamalarını etkilemektedir. Bu faktörler; genel olarak "kurumsal yapı" ve "alışkanlıklar", insan kaynaklarının niteliği, kurumsal direnç, bütçenin esnek olmayıp ödeneklerin sınırlı olması, üst politika belgelerinin açık, belirli ve somut olmaması ve kurumsal kapasitelerin yetersizliği olarak sayılabilir (Canpolat, 2010). Stratejik yönetimin amacına uygun hale getirilebilmesi için kamu kurumlarında, kapsamlı bir kurumsal yapı ve personel reformuna ihtiyaç vardır (Arslan, 2007). Bu noktadan hareketle, stratejik yönetimi faydalı hale getirmek için başka bir reform başlatılabilir. Ya da kademeli iyileştirmelerle mevcut reformun stratejisi devam ettirilebilir. Reformun işe yaraması için iki temel unsur vardır: "Sistem ve kurumların değiştirilmesi" ve "davranışların değiştirilmesidir".

Bu çerçevede, Türkiye'de bu alanda yapılan çalışmalara bakıldığında stratejik planlama üzerine pratikte uygulama sonuçlarını analiz eden henüz iki çalışmaya rastlanmaktadır. Bu çalışmalardan biri, Gül ve Kırılmaz'ın "Kamu Kurumlarında Stratejik Yönetim: İçişleri Bakanlığı Örneği" (Gül, Kırılmaz, 2013) adlı akademik çalışma diğeri ise Kalkınma Bakanlığınca yürütülen "Stratejik

Yönetimde Kapasite Geliştirme Teknik Destek Projesi” kapsamında hazırlanan “Stratejik Yönetimde Kapasite Geliştirme Teknik Destek Projesi Revize Edilmiş Taslak Boşluk Değerlendirme Raporu”dur (Kalkınma Bakanlığı, 2013).

Gül ve Kırılmaz çalışmasında, stratejik yönetim sistemini açıklayarak, kamu hizmetlerinde stratejik yönetimin önemini farkına varılmasını ve İçişleri Bakanlığı örneğinde stratejik yönetim sürecini ve uygulamalarını değerlendirerek daha iyi uygulanabilirliğini tartışmayı amaçlamıştır. Aynı zamanda, stratejik planlamaya dair teorik bilgilerin ve yasal düzenlemelerin pratikte uygulanması sürecinde planların ne düzeyde uygulandığını ölçmektedir. Bu çalışma sonucunda, İçişleri Bakanlığında stratejik yönetim uygulamalarının genel olarak başarılı bir düzeyde olduğu, ancak geliştirilmesi gereken yanlarının olduğu sonucuna varılmaktadır.

Kalkınma Bakanlığınca, Türk kamu yönetiminde stratejik yönetim sistemini iyileştirmeyi amaçlayan proje kapsamında yayınlanan raporda; Türkiye’de stratejik yönetim reformunun mevcut durumu analiz edilmektedir. Söz konusu Raporda, bu alanda nelerin başarılı olduğuna ve uygulamadaki en önemli boşlukların neler olduğuna değinilmekte, Türkiye’deki kamu yönetimi için işlevsel, yararlı ve ihtiyaçlara göre uyarlanmış bir stratejik yönetim sistemi oluşumunu temin etmeye yönelik olarak tavsiyeler ortaya konulmaktadır.

Bu makalede, her iki çalışmanın yanı sıra yazarın yaklaşık dört yıl stratejik yönetim dairesi başkanı olarak gözlemlerinden oluşan tecrübelerinden yararlanılmaktadır. Çalışmanın yazarı iki farklı stratejik planın hazırlık sürecinde görev almış özellikle “2015-2019 İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı” hazırlık sürecinin koordinesini bizzat yürütmüştür.

Stratejik yönetimin daha iyi uygulanabilmesi ve bu yönetim ile amaçlanan kamuda hesap verebilirliğin sağlanması, etkin, etkili, hızlı ve kaliteli hizmet hedeflerine ulaşabilmek için Türkiye’de kamu yönetimi alanında bazı değişikliklerin yapılması gerekmektedir. Aşağıda bu değişiklik önerilerine yer verilmektedir.

2.1. Kamu Yönetiminin Teşkilatlanmasında Değişim: Kamu Yönetim Reformu

Dünya’da yönetim alanındaki değişimlere bakıldığında, geçmişteki Weber’in bürokrasi teorisindeki, merkeziyetçi, bürokratik sistemler yerine daha özerk veya özel kurumların aldığı görülmektedir. Merkezden kontrollü sistemlerden, daha dinamik ve değişime açık sistemlere doğru bir akım olmuştur. Bu gelişmeler kamu ve özel sektör arasındaki farkları da gittikçe azaltmıştır.

Türkiye’de kamu kurumlarındaki mevcut mali, idari ve hukuki yapı, stratejik planlamaya dayalı yönetim yaklaşımı ile uygun değildir. Kamu kurumlarında, sadece yasal ve kurumsal düzeyde düzenlemelerle, Weber’in bürokrasi teorisine göre işleyen mekanizmayı stratejik yönetim anlayışına çevirmek o kadar da kolay değildir. Bu sebeple Anglo-Sakson kültüründen ilham alan stratejik yönetim anlayışının, bürokratik, merkeziyetçi yönetim geleneğine sahip olan Türkiye gibi ülkelerde kamu yönetimine “uyarlanma” gücü ortaya çıkmaktadır. Bu yeni anlayış, ülkenin idari kültürü ve gerçekleriyle karşılaşmakta ve içerik yönünden boşaltılabilmektedir (Canpolat, 2010).

Kurumsal yapı ile stratejik yönetim ve stratejik yönetimin tasarımı arasındaki ilişki, stratejik yönetim kavramını ilk kullananlardan Chandler ile başlar. Chandler’e göre kurum yapısı ile stratejik yönetim şekli birbirine uyumlu olmalıdır (Chandler, 1962). Kurumsal yapı; kurumun büyüklüğü, içinde bulunan çevre, önceki yönetim şekilleri ve tecrübesi ile birlikte stratejik yönetim sürecinin tasarımı ve uygulanması üzerindeki farklılık nedeniyle belirleyici rol oynar. Çünkü bir kurumun kurumsal yapı olarak büyüklüğü, farklılığı ortaya koyarken aynı zamanda hizmetlerin çeşitliliğini de etkilemektedir.

Kamu kurumlarında genel olarak, kurum büyüklüğü arttıkça eşgüdüm ve bütünleştirme ihtiyacı da artar. Büyük kurumlarda kurumsal tutum daha katı ve esneklikten uzaktır. Kurum büyüklüğü arttıkça daha çok çalışan ve yöneticinin iletişimi ve eşgüdümü süreci zorlaştırır. Stratejik yönetim yoğun iletişim

ve eşgüdümü gerektiren bir faaliyettir. Bu nedenle kurum büyüklüğüne göre planlama ve yönetim kapsamı bir güçlük olarak ortaya çıkar (Erkan, 2008).

Bu çerçevede, Türk kamu yönetiminde 2003 yılında taslak olarak hazırlanan “kamu yönetim reformu” yeniden ele alınabilir. Stratejik yönetimin etkinliği açısından kurumsal yapılanmada hizmet alanı (politika alanı) temelli kurumsal yapılanmaya gidilebilir. Kurumsal yapılanmada klasik dikey yapılanma yerine yukarıda açıklandığı üzere yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak yatay ve esnek yapılanma esas alınabilir. Ya da kurumlarda daha alt birimler ayrı ayrı stratejik plan temelli olarak stratejik yönetimi uygulayabilirler. Daha somut bir anlatımla bakanlıklar politika alanı temelli teşkilatlanabilir veya ayrı bütçesi olan hizmet birimleri kendi stratejik planlarını oluşturarak bütçeleri ve sorumlulukları doğrultusunda uygulayabilirler.

2.1.1. Türk Kamu Yönetiminde Merkezi Koordinasyon Kurumları

Türk kamu yönetiminde stratejik yönetim bağlamında üst bir kurum yerine koordinasyon ve çalışmalar iki ayrı bakanlık tarafından yürütülmektedir. Stratejik planlara ilişkin düzenlemeler ve koordinasyon Kalkınma Bakanlığı, stratejik planlar temelli yürütülmesi gereken performans esaslı bütçeleme ve stratejik planların yıllık uygulama dilimleri olan performans programlarına ilişkin düzenlemeler ve koordinasyon Maliye Bakanlığınca yürütülmektedir. Mevcut kuruluşların bu parçalı yapısı ve hazırlanan kılavuzlar (yayınlanan stratejik plan ve performans programı hazırlama rehberleri uyumlu değildir) stratejik yönetimde işlevsel bütünleşmeyi zayıflatmaktadır. Bu durum, stratejik planlar ve performans programları konusunda terminoloji ve tanımlar ile ilgili bir “çerçeveler çatışması” oluşturmaktadır.

Merkezi kilit koordinasyon kuruluşlarının temel görevlerinden birisi de diğer kamu kuruluşlarını stratejik biçimde davranacak şekilde yönlendirmektir. Kurumlar merkezi koordinasyon kuruluşlarının belirlediği standart ve koşullara göre planlarını hazırlamak zorundadır. Kalkınma Bakanlığınca yürütülen proje çalışmasında, reformun üst düzey kurumsallaşmış koordinasyon kapasitesinin zayıf olduğu tespit edilmiştir. Stratejik yönetimde merkezi koordinas-

yon sorumluluğu olan kurumlar koordinasyon ve rehberlik sorumluluklarını yalnızca “uyum” modunda yürütmektedir. Devam eden reform çalışmalarının ilerlediği yön ile ilgili değerlendirme ve liderlik eksikliği vardır. Tüm kurumların tanıdığı, tüm kurumlar nezdinde yeterli inandırıcılığa sahip ve sisteme öncülük etme kapasitesine sahip tek bir genel merkezi koordinasyon makamının olmaması stratejik planlama ile yönetim kurumları ve süreçleri arasında sağlam bir ilişkinin doğrulanmasını engellemektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013).

Merkezi koordinasyonda yaşanan sorunlara çözüm önerisi olarak; stratejik yönetime ilişkin olarak koordinasyonun Kalkınma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığınca ayrı ayrı yürütülen süreçler yerine ve hatta kurumsal yapılanmada eşit ve yatay konumda olan diğer bir bakanlıkta birleşmesinden öteye bir üst kurum olarak Başbakanlıkta birleştirilmesi düşünülebilir. Stratejik planların üst politika metinlerine uyumu açısından bakıldığında koordinasyon görevinin bir üst konumda olan Başbakanlıkta birleşmesinin yerinde olacağı değerlendirilmektedir. Kalkınma Bakanlığınca yürütülen kalkınma planları yerine üst politika belgesi olarak şemsiye niteliğinde “Hükümet Stratejik Planı”, kapsayıcı bir kurum olan Başbakanlıkça hazırlanabilir. Böylece hem üst politika metinleri gerçek kimliğine kavuşarak bakanlıklarca uyulması gereken üst plan olarak algılanması sağlanabilir hem de koordinasyon sorunları ile birlikte ikircil yapı da önlenmiş olur.

2.1.2. SGB'lerin Rehberlik ve Koordinasyon Kapasitesi

Türkiye’de stratejik yönetime ilişkin görevleri yerine getirmek üzere kamu kurumlarında 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve bu kanunda değişiklik yapan 5436 sayılı Kanun ile mali hizmetler birimi olarak bakanlıklarda Strateji Geliştirme Başkanlıkları (SGB) kurulmuştur. SGB’nin üst yöneticiye (5018 sayılı Kanuna göre, bakanlıklarda “müsteşar” üst yöneticidir) yani müsteşara bağlı olarak görev yapacağı yer almaktadır.

Kanuna göre üst yöneticiler, özetle stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, hizmet gereklerine uygun olarak hazır-

lanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumludurlar.

Aynı kanunda bakanların sorumlulukları ayrıca belirlenmiştir. Buna göre; *“Bakanlar, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakan ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar. Bakanlar; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her malî yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirirler”*.

Burada stratejik yönetim uygulamalarının sonuçlarından hesap verme sorumluluğu açısından bütçenin kullanımı, stratejik plan, performans programlarının kamuya açıklanması, faaliyet raporu ile esasen TBMM’ne ve kamuoyuna karşı “bakan” sorumludur.

Kamu kurumlarında oluşturulan SGB’lerin aynı kanunla stratejik yönetim ile ilgili sorumlulukları tanımlanmıştır. Ancak SGB’ler, stratejik yönetimdeki yeni rollerini üstlenme konusunda yavaş bir geçiş yapmaktadır. Bunun yanında SGB’lerin statüsünün kaybolduğu konusunda bir algı olduğu da ileri sürülmektedir. Bu durum, SGB’lerin özellikle de performans izleme ve değerlendirme işlevi açısından üstlendiği koordinasyon görevini yerine getirirken diğer birimlerdeki imajı ve otoritesini de etkilemektedir. Bu nedenle SGB’lerin kimliği, önemi ve kilit roller üzerinde durulması ve bunların güçlendirilmesi gerekir (Kalkınma Bakanlığı, 2013).

Kamu kurumu yöneticilerinin konumu özel sektör kuruluşlarından farklılık gösterebilir. Bu farklılık özellikle üst yönetici tanımı ve yetki alanı açısından önemlidir. Kamuda üst yönetici; “Müsteşar”, “Genel Müdür” gibi üst bürokratlar olarak tanımlanmıştır. Ancak «Bakan» üst yönetici tanımına daha çok uymaktadır. Özel sektörün üst yöneticisindeki yetkilere (Politika belirleme, Personel çalıştırma v.b), kamu kurumlarında daha çok “Bakan” sahiptir. Bu açıdan bakıldığında SGB’lerin TBMM’ne ve kamuoyuna karşı sorumlu olan en üst yönetici Bakan, ya da en azından üst yönetici olarak doğrudan müsteşara bağlı olarak görevleri yürütmesi yerinde olur.

Öte yandan sorumluluğun verildiği üst yöneticiye bağlı çalışacak SGB'lere bütçe kaynaklarının iç dağılımı ve yönetimi konusunda daha fazla yetki ve sorumluluk verilmesi yerinde olacaktır. Bu kurumlar, stratejik planlardaki stratejik amaçlara etkin biçimde ulaşmayı koordine ederken bütçe kaynaklarının kullanılmasında dana esnek yetkilere sahip olması beklenir.

2.2. İnsan Kaynakları Yönetiminde Değişim: Kamu Personel Rejimi Reformu

Kamu kurumlarında stratejik yönetim sürecine katkıda bulunacak insan kaynakları yönetimi ve performans yönetimi gibi modern tekniklerin uygulanmaması, stratejik yönetim modelinin uygulanmasında bir güçlük teşkil etmektedir (Güner, 2005, s.77). Bürokrat ve çalışanlar için tam olarak performansa göre değerlendirme yapılmaması stratejik yönetim uygulamalarına yaklaşımı etkilemekte, teşvik edici olamamaktadır.

Kamu yönetiminde yeni ve kapsamlı uygulamaların hayata geçirilmesi için liderliğin ve bürokratların önemi çok büyüktür. Stratejik yönetim paradigması ile kamu yönetiminin paradigması arasında önemli çelişkiler vardır. Bu çelişkilerin uzantısı olarak stratejik yönetim yaklaşımı kurumlarda lider ve üst bürokrasi düzeyinde içselleştirilememekte ve kurumsal bir yeniden yapılanma modeli giderek kurumun rutin yasal doküman faaliyeti düzeyine inmektedir (Canpolat, 2010).

Özel sektörde, stratejik kararların alınmasını engelleyecek bir bürokrasinin olmamasına karşın kamu kesiminde koyu ve köklü bir bürokrasi vardır. Bürokratik yapı içerisinde, hiyerarşik kademelenmenin her basamağı, ayrı yetki ve sorumluluğa sahip olarak her kademenin stratejik yönetim sürecine katılımı, konumuna göre farklılık arz etmektedir. Kamu yöneticileri hiyerarşik olarak bir üst seviyede görüşlerini paylaşırken alt yöneticiler ile yetkilerini ve görüşlerini paylaşmak konusunda daha az isteklidirler. Alt seviyedeki çalışanlar çekinmekte, üst seviyede çalışanlar altta çalışanların görüşlerini yeterince önemsemeyebilmektedirler. Stratejik yönetim ise, kurumun tüm çalışanlarının katılımı ile işlerliğini güçlendirmektedir. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde plan ve politikaların belirlenmesi, çok sayıda katılımcıyı gerektirir.

Bu çerçevede kamu personel rejimi reformu, stratejik yönetim anlayışı çerçevesinde tekrar ele alınabilir. Bunun için hiyerarşik seviyeler azaltılabilir, yöneticilerin takım ruhu içinde çalışmaları yönünde düzenlemeler yapılabilir. Çünkü hiyerarşik olarak yakın seviyede çalışanlar daha paylaşımcı olabilirler. Uzman personel çalıştırılması ile hiyerarşik kademeler azaltılarak yetki ve görüş paylaşımı artırılabilir.

2.3. Kamu Yönetim Alt Kültüründe Değişim

Kamu kurumlarını, stratejik planlama temelli yönetmek, geleneklere ve eski alışkanlıklara terk etmek anlamına gelmektedir. Stratejik planlama yeni bir gelenek oluşturmaya olanak tanımaktadır. Reformlar, yalnızca yeni tekniklerin ve araçların kullanılması anlamında değil, aynı zamanda kurumların uyum sağlaması ve yönetim kültürünün değiştirilmesi konusunda da ciddi bir çaba gerektirmektedir.

Türkiye’de mevcut olan kamu yönetim kültürü, stratejik yönetim uygulamalarının etkin şekilde ilerleme kaydetmesini desteklememektedir. Genel anlamda mevcut kamu yönetim kültürü bürokrasi, yasalara uygunluk ve kontrolü desteklemektedir. Bir işi kurallara bağlı kalarak yapmak, daha verimli, etkili ve tutumlu yapmaktan daha önemli ve geçerli olabilmektedir.

Bu gün, Türkiye’de kamu kurumlarında stratejik yönetimdeki gereklilikler, genellikle sıradan günlük faaliyetlere “ilave” işler gibi görülmektedir. Merkezi koordinasyon sorumluluğuna sahip kurumlarda bile, henüz kurumların çalışma şekillerinin rutin bir parçası olarak bütünleşmemiştir. Aslında, stratejik yönetim prosedürleri, halihazırdaki günlük prosedürler ve operasyonel yönetimle uyumlu değildir. Bu prosedürler tamamen yerleşse bile, yine de uygulama ya da kullanımının günlük kamu hizmeti kültüründe, idareye yüzeysel olarak yabancı bir organ eklenmişçesine, reddedileceği algısı mevcuttur (Kalkınma Bakanlığı, 2013).

Kamu kurumlarında stratejik yönetimin uygulamasında, yeni yönetim uygulamalarına karşı direnç ve bu uygulamaların başarısız olacağı ve gereksizliği yönündeki inanç ta bir güçlük olarak değerlendirilmektedir. Kamu kurumlarının var olan yapıyı koruyarak değişime karşı direnç göstermesi, katılımcı bir kültürü benimsememesi, uzun vadeli kararları önemsememesi, stratejik yönetimin uygulanması sürecinde zorluklar çıkarmaktadır.

Türk kamu yönetiminde stratejik planlara ilişkin olarak daha ziyade ortaya bir doküman (stratejik plan) koymak “amaç” olarak algılanmaktadır. Oysa “planlar” amaç değil bir “yönetim aracı”dır. Planlar ve stratejik dokümanlar hazırlanmakta fakat yöneticilerin davranışları halen daha stratejik yönetim ve performans yönetimi ilke veya uygulamalarına uygun olmayabilmektedir. Bu şekilde hazırlanan plan ve programlar, ne stratejik ne de yenilikçi olabilir.

Diğer yandan kamu kurumlarında anlayış olarak, kamunun iş ve işlemlerinde gizlilik algısı hâkimdir. Oysa stratejik yönetim, şeffaflığı, hesap verebilirliği ve katılımı esas almaktadır. Kamu yönetimi yerleşmiş bulunan zihinsel alışkanlık ve teamüllerden kurtularak, şeffaf ve hesapverebilirliğe açık bir yönetim anlayışına geçmek gerekir.

Kamu kurumlarında kırtasiyecilik ile karşı karşıya kalınmaktadır. Stratejik yönetim kamuda uygulanması ile dokümanların (birçok plan ve programların kitap olarak basımı) uygulama sonucu kırtasiyecilik artmaktadır. Stratejik yönetimin kendi içerisinde kırtasiyeciliği azaltması, sonuca odaklı bir yönetim sürecini planlama temelinde sürdürmesi gerekmektedir.

Türkiye’de kamu yönetimi, stratejik yönetime geniş kapsamlı ve önemli bir yatırım yapmıştır. Yöneticilerin yönetim uygulamalarında strateji ve performansla ilgili bilgileri daha iyi kullanmaları ve karar almaya yönelik strateji ve performansla ilgili bilgileri dikkate almaları ve kullanmalarını sağlamak için daha fazla çaba gösterilmesi gerekecektir. Karar alma şekillerinin uyarlanmasında, istişare ve işbirliğine dayalı çalışma konularında yöneticilerin motivasyon seviyesinin artırılması; ve liderlik aracılığıyla personelin kapasitesinin artırılması gerekmektedir.

TBMM’nin, üst yöneticilerin ve kamuoyunun süreci sahiplenmesi esastır. Bakanlar ve üst yöneticilerin stratejik yönetim açısından hesap verebilir konumda olması gerekir. Fakat mevcut durumda, “performans programları” ve hesap verebilirlik açısından hazırlanan “faaliyet raporları” çoğunlukla kuruma ilişkin veri ve bilgiler ile boğulmakta, düşük düzeyde performans bilgisi sunmaktadır. Milletvekillerinin genelde uzun stratejik planlar veya performans programlarını okuyacak vakitleri yoktur. Bu sebeple stratejik planlar ve performans programları genelde dikkate alınmamaktadır. Bunun sonucu olarak TBMM Plan Bütçe Komisyonunun üyeleri bakanlara stratejik yönetim dokümanlarında sağlanan bilgilere dayalı sorular sormamaktadır. Meclis düzeyinde sahiplenmeyi teşvik için milletvekillerinin ve üst yönetimin performans bilgisi ihtiyaçlarını tespit ederek bilgilerin ilgili dokümanlarda yer alması sağlanabilir.

Öte yandan kamu kurumlarında iç denetim ve dış denetimin stratejik yönetim temelli yapılması gerekmektedir. Üst yöneticiler de alt birimleri ve birim yöneticilerini stratejik yönetim araçları temelinde sorgulayarak performanslarını ve başarılarını buna göre değerlendirebilirler. Bunun yanında kamuoyunun kamu kurumlarını stratejik yönetimde esas olan plan, performans programları ve faaliyet raporları temelinde değerlendirebilmesi gerekir.

2.4. Kamu-Özel Sektör Hizmetlerinin Niteliği: Rekabet ve Kâr Amacı

Kamu kurumlarının ürettiği mallar “kamu hizmeti” denilen kamusal mal niteliğindedir. Bazen kamu hizmetlerinin ekonomik olmamasına rağmen “kamu yararı” gerekçesiyle sürdürülüyor olması, ekonomik anlamda verimlilik amacına tam olarak uymayabilmektedir. Kamu yönetiminde kamu yararı ön planda olup kârlılık daha sonra gelir. Bazen kârlılık hiç düşünülmez. Zarar bile söz konusu olabilir (Çevik ve Göksu, 2000). Kamu kurumlarının ve hizmetlerinin başarı ölçütleri çoğunlukla ekonomik unsurlarca düzenlenmemektedir. Özel sektörün daha fazla kâr etmek ve rekabet ortamı içinde avantaj sağlamak amacı, bir fark oluşturmayı hedefleyen ve sosyal değişim arayan kamu yönetiminde geçerli değildir (Clayton, 2004: 34-35). Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde rekabet olmayışı, özel sektöre göre vatandaş tercihlerinin daha zayıf yansımaya neden olur. Özel sektörde müşteri beklentileri karşılanmaz ise müşteriler alternatif firmalara yönelebilir. Ancak kamu hizmetlerinde bu mümkün olamamaktadır.

Kamu kurumları ile özel sektör kuruluşlarını birbirinden ayırt eden diğer bir husus sahiplik yapısıdır. Kamu kurumlarının sahibi devlettir. Demokratik ülkelerde; devlet hükümetler ile yani seçilmiş siyasiler ile yönetilir. Sahiplik açısından siyasi iktidarın ve politikacıların sürece etkisi söz konusudur. Özel sektörde alınan kararlar, siyasi olmaktan uzak olup ekonomik bir özellik taşır. Kamu kurumlarında yöneticiler verecekleri kararlarda, piyasa koşullarından çok politik etkilere, STK’lar gibi birtakım çevresel etmenlerin doğrudan ve sürekli etkisi altında kalabilmektedir. Bu çerçevede kamu yönetiminde bu tür dış etkiler plan ve programlama aşamasında sürece dahil edilebilir. Kamu sektörü ancak bu engelleri aşma yönünde gelişme kaydettikçe, stratejik yönetimi hayata geçirme konusunda özel sektör kadar başarılı olabilecektir.

Öte yandan kamu ile özel sektör arasında sahipliğe göre verimlilik ve etkinlik açısından fark olup olmadığının teorik ve uygulama düzeyinde yapılan araştırmalarda sahiplik tipi ile verimlilik arasında bir ilişkinin varlığı

ispatlanamadığı tespiti yapılmaktadır (Dura, 2006, s.146-147). Aslında kamu yönetimi daha iyi yaşam koşulları, sosyal adalet gibi daha değer içeren amaçlara hizmet etmek durumundadır. Kamu sektöründe “sonuç” alınması önemlidir. Kamu hizmetlerinde alınan sonuçların karlılığı yerine bu hizmetler fayda-maliyet analizi gibi tekniklerin uygulanması ile sonuçların değerlendirilebileceği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, kâr amacı olmayan kamu yönetimi, hizmet için vardır. Başarıyı verdiği hizmetlerde ölçmek zor olsa da imkansız değildir. Dolayısıyla kamu yönetiminde kamu yararı ve insan odaklı anlayış çerçevesinde hesapverebilir bir yönetim anlayışının, rekabet ve kar gütmeye amacından daha etkin olduğu yönünde bir kültür yerleşebilir. Çünkü özel sektörde sunulan mal ve hizmetin maliyetini müşteriler karşılarken, kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşlar vergiler ile karşılar. Sonuç olarak, kaynak kullanımında tüm vergi veren vatandaşlara hesap verilecektir.

3. STRATEJİK YÖNETİMİN ETKİN UYGULANMASINA YÖNELİK ÖNERİLER

3.1. Stratejik Plan İçeriğinin Sadeleştirilmesi

Türkiye’de 5018 sayılı Kanun ile 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*” şeklinde tanımlanmaktadır.

Türk kamu yönetiminde hazırlanan mevcut stratejik planlarda kurum için belirlenen “Güçlü ve Zayıf Yönler ile Fırsat ve Tehditler”, “Vizyon”, “Misyon”, “Temel Değerler” (İlkeler), “Stratejik Amaçlar”, “Hedefler”, “Stratejiler” (Faaliyet ve Projeler), ve “Performans Göstergeleri” “Tahmini Maliyet Tabloları” gibi birçok unsur yer almaktadır. Bu başlıkların çokluğu altlarının doldurulmasında benzerliklere ve karışıklığa yol açmaktadır. Bir iş için, stratejik amaç, hedef,

strateji, proje, performans göstergesi veya faaliyet olduğu konusunda kavram karmaşasının olduğu ve çalışanların algılarında netleşmediği görülmektedir.

Öte yandan “sonuç odaklılık” kavramının anlaşılmasında güçlük yaşandığı, amaç-hedef-strateji denkleminde birbirine geçişler olduğu görülmektedir. Özellikle kavramların çeviriye dayanması nedeniyle algılamada ve o kavrama yüklenen anlamların anlaşılmasında güçlükler yaşanmaktadır (Koyuncu, 2011).

Stratejik planların yıllık uygulama dilimleri olan performans programları uygulanmaktadır. Performans programları içinde kurumlar, stratejik amaç ve hedeflerine yönelik olarak “Performans Göstergesi”, “Faaliyetler ve Projeler” ve bunların maliyetlerini belirlemektedirler. Bu süreçte yapılan faaliyet ve performans göstergeleri belirlemelerinin stratejik plan ile uyumu gözden kaçabilmekte ve farklılık arzedeabilmektedir. Dolayısıyla planda belirlenen amaç ve hedeflere uyum zorlaşabilmektedir. Bu durum mali yılsonu itibarıyla de performans programlarının sonuçlarını gösteren “faaliyet raporları” içinde geçerli olmaktadır (Gül, Kırılmaz, 2013).

Stratejik planlarda yeni yönetim kültürü ve terminolojisinin kabulü önem taşımaktadır. Stratejik yönetim uygulamaları çerçevesinde kavramların netleştirilmesi ve tutarlılığı kapsamında; stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporları açısından birleştirilmiş tek bir rehber veya rehber paketi oluşturma ihtiyacı vardır. Bu çalışma, bu kavramların yetkililer tarafından diğer ülkelerde anlaşıldığı şekliyle yorumlanmadığını göstermektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013).

Bu çerçevede stratejik planlarda kullanılan kavramlara ilişkin olarak öncelikle stratejik yönetim uygulamalarını düzenleyen tüm mevzuatın gözden geçirilmesi gerekmektedir. Hatta literatürde aynı anlam yüklenen kavramlarda birlikteliğin sağlanması, mevzuatta kullanılan kavramların daha anlaşılabilir şekilde tanımlanması gerekmektedir. Özellikle aynı işlemi düzenleyen alanda

aynı kavramların kullanılması uygulamada birliği sağlayacaktır. Stratejik yönetim uygulamalarının temelini teşkil eden stratejik planların içeriğini sadeleştirme zorunluluğu vardır. Sadelik bilinirliği, içselleştirmeyi arttıracak ve uygulamaları kolaylaştıracaktır. Bu çerçevede stratejik planların içeriği incelenerek nasıl sadeleştirilebileceği aşağıda açıklanmaktadır.

3.1.1. Durum Analizi

Stratejik planlama sürecinin başlangıcını oluşturan durum analizinde kurum için “Neredeyiz?” sorusuna cevap aranır. Kurumun geleceği ile ilgili olarak plan ve projelerini geliştirebilmesi için mevcut durumununve kapasitesinin tespit edilmesi gerekir. Diğer bir ifadeyle kurum kendisini tanıyacaktır.

Stratejik plan kurumun sağlıklı bir durum analizinin yapılmış olması büyük önem taşımaktadır. Çünkü kurumun ihtiyaçları, beklentileri, güçlü ve zayıf yönleri, kaynakları, potansiyeli ile iç ve dış çevre tarafından algılama ve algılanma durumu amaç ve hedeflerin belirlenmesinde temel etkenleri oluşturacaktır. Bu analiz ve değerlendirmeler neticesinde yapılacak stratejik plan sağlam bir temele oturtulmuş olur. Durum analizinin plana yansımaları görmek açısından her stratejik planın hazırlık sürecinde durum analizinin nasıl yapıldığı ve elde edilen bulguların analiz sonuçlarının yer alması gerektiği değerlendirilmektedir.

3.1.2. Vizyon Belirleme

Vizyon kurum veya kişilerce geleceğe yönelik olarak tutulmuş bir projeksiyon olup, kurumun gelecekte beklediği ve kendisinin olması gerektiğine inandığı idealdir (Koçel, 2003, s.131). Kurumun geleceğini sembolize eder. Uzun vadede neyi yapmak ve başarmak istediğinin güçlü, iddialı ve aynı zamanda ulaşılabilir bir ifadesidir. Diğer bir ifadeyle kurumun gelecekte olmak istediği konumunsözlü/yazılı ifadesidir. Vizyon, kurumun gelecekte nasıl görüneceğine dair tasarlanmış somut bir görüntü, bulunmak istediği yerin resmidir (Clayton, 2004, s.42). Bu resim ile kurum gelecekte nerede, nasıl ve ne şekilde olacağını ortaya koyar.

Vizyon oluşturmak kurumlara güç kazandırıcı olabilir. Kurumlarda çalışanları motive edici nitelikte belirlenirse aynı vizyon yönünde çalışmalarını teşvik edici olabilir. Dolayısıyla stratejik planlarda yer alan vizyon çalışanlara teşvik edici olmasının yanında dış paydaşlara kurumun gelecekte olmak istediği nokta konusunda fikir verici olmaktadır.

3.1.2. Misyon Belirleme

Misyon, bir kurumun varolma nedeni olarak vizyona ulaşma yolunda kuruma öngülenen görevi belirler (Dinçer, 1998, s.9). Misyon bildirim, bir kurumun ne yaptığını, nasıl yaptığını, kimin için yaptığını açıkça ifade eder (Aşgın, 2006, s.5). Benzer bir ifadeyle, misyon her kurumda “varlık nedenimiz nedir?”, “biz niçin, ne yapıyoruz?” sorularının cevabıdır. Kurumda çalışan personele yapmakta oldukları işi neden yaptıklarını ve bunu nasıl yapmaları gerektiğini anlatır.

Literatürde misyon kavramı için özel sektör temelli tanımlar yer almaktadır. Hemen tüm tanımlar birbirine aynen benzemekle beraber kamu kurumları için tam karşılığını bulduğu söylenemez. Kamu kurumları için misyon, kurumların yasal düzenlemeler ile belirlenmiş görevler bütünüdür denebilir. Nitekim Türkiye’de birçok kurumun özellikle bakanlıkların kurumsal yapıları ve yürüteceği tüm görevler TBMM’de “... Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” adıyla belirlenmektedir.

Türkiye’de kamu yönetiminin her alanı kesin ve ayrıntılı kurullarla belirlenmiştir. (Güner, 2005: 61-62). Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kurumların stratejileri, misyonu (öz görev), kurumsal işlem süreçleri özel sektöre göre daha fazla yasal çerçeve ile (kanun, yönetmelik v.b alt düzenlemeler) ile düzenlenmiş ve kısıtlanmıştır. Kamu hizmetleri nitelik olarak çoğu zaman yasalar gereği zorlayıcı ya da kaçınılmaz faaliyetler olarak yasal bir zorunluluktur.

Özellikle yukarıdaki misyontanımları dikkatlice incelendiğinde kamu kurumları için ayrı bir misyon belirlemeye ihtiyaç olup olmadığı tartışılabilir. Kamu kurumları için belirlenen misyonun kurumun görevlerini tam olarak

kapsaması güçtür. Öte yandan kurumlar mevzuatla kendilerine verilen tüm görevleri ayırt etmeksizin yerine getirmekten sorumludurlar. Kamu hizmetleri, misyon belirlemeksizin planlı, performans ölçümüne dayalı sonuç odaklı bir anlayış ile yürütülebilir. Böylelikle stratejik yönetim ve planlama sürecinde kavram fazlalığı, karışıklığı ve önlenecek sadelik ve açıklık sağlanır. Dolayısıyla bilinilirlik ve uygulamada etkinlik artacaktır.

Türkiye’de kamu kurumları için stratejik planlarında belirlenen misyonlarına bakıldığında kendi kanunlarında belirlenen görevlerinin aynı anlama gelen farklı ifadeleri olduğu görülmektedir. Misyon kavramının “görev” anlamına geldiği değerlendirildiğinde bu benzerlik kaçınılmaz olur. Nitekim İçişleri Bakanlığı 2010-2014 Stratejik Planı’nda Bakanlığın misyonu:

“Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı; bağlı ve ilgili kuruluşları ile ülke sathına yayılmış teşkilat yapısı aracılığıyla yurdun iç güvenliğinin ve asayişinin, ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünün, Anayasa’da yazılı hak ve hürriyetlerin, kamu düzeninin ve genel ahlakın korunması; sınır, kıyı ve karasularımızın muhafaza ve emniyetinin sağlanması; yurdun iç politikası, mülki idare bölümlerinin kurulması, kaldırılması ve düzenlenmesi ile ilgili çalışmaların yapılması; mahalli idarelerin merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerinin düzenlenmesi, yönlendirilmesi, koordinasyonu ve denetimi; kaçakçılığın men ve takibi, dernekler, nüfus ve vatandaşlık ile ilgili görev ve hizmetlerini etkin ve insan odaklı bir yönetim anlayışı çerçevesinde ifa eder.” olarak belirlenmiştir.

3152 Sayılı “İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un “Görev” başlıklı 2’nci maddesine göre İçişleri Bakanlığının görevleri:

a) Bakanlığa bağlı iç güvenlik kuruluşlarını idare etmek suretiyle ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı, Anayasada yazılı hak ve hürriyetleri korumak,

b) Sınır, kıyı ve karasularımızın muhafaza ve emniyetini sağlamak,

c) Karayollarında trafik düzenini sağlamak ve denetlemek,

d) Suç işlenmesini önlemek, suçluları takip etmek ve yakalamak,

e) Her türlü kaçakçılığı men ve takip etmek,

f) Yurdun iç politikasına, il ve ilçelerin genel ve özel durumları ile ilgili değerlendirmeler yapmak ve Bakanlar Kuruluna tekliflerde bulunmak,

g) Ülkenin idari bölümlere ayrılması, il ve ilçelerin genel idarelerini, mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek,

i) Nüfus ve vatandaşlık hizmetlerini yürütmek,

j) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak şeklinde sayılmaktadır.

İçişleri Bakanlığı misyonu örneğinde net olarak görülmektedirki; misyon kurumun kendi kanununda sayılan görevlerin farklı bir ifadesi olmaktan öteye gidememektedir. Bu açıdan bakıldığında, kurumlar için ayrıca bir misyon'un belirlenmemesi plan açısından bir eksiklik olarak değerlendirilmeyecektir. Belki de tam tersine belirlenen misyon ifadelerinin, kanunda verilen bir takım görevleri kapsamaması durumunda eksiklik ortaya çıkacaktır. Sonuç olarak stratejik planlarda "misyon" belirlenmesine gerek olmadığı değerlendirilmektedir.

3.1.3. Temel Değerler

Temel değerler literatürde "İlkeler" olarak da yer almaktadır. Kurum içinde, insanlara nasıl davranılması gerektiği, davranma ve karar vermede hangi yöntemlerin kabul edilebilir olduğunu tanımlar (Clayton, 2004: 46). Temel değerler, kurumdaki yönetim biçimini, anlayışı ve kurumsal davranış kurallarını ifade eder. Temel değerler, kurumun misyonunun arka planında yatan, alt kültürün yansıması olarak çalışanların davranışlarını etkileyen, yaygın olan değer ve inançlar bütünüdür. Örneğin, şeffaflık, eşitlik, katılımcılık vb. temel değerler olabilir.

Ancak stratejik planlarda temel değerlerin belirlenmesi yada yer alması planları hangi yönde etkileyeceği tartışılabilir. Özellikle temel değerlerin uzun

sürede oluştuğu ve birazda inanç temelli olduğu göz önüne alınırsa somut plan ve programların daha arka planında yatan değerler olarak kalması anlamlı olacaktır. Bu değerlerin planlara yansımaları elbette olabilecektir. Ancak stratejik plan hazırlanırken temel değerler belirlenmesinde olması istenilen değerler ile kurumda mevcut olan değerler arasında çelişkiler olabilmektedir. Bu durumda kurumlarda çalışanlar mevcut değerlere yer verilmesini yeğlerken yöneticiler olması gereken değerleri ön plana çıkarmaktadırlar. Temel değerler olarak belirlenen bir çok ilke aynı zamanda yasal düzenlemeler belirlendiğinden halihazırda uyulması bir zorunluluktur. Öte yanda Türk kamu yönetiminde etik değerler de yasal düzenlemelerde yer almıştır. Sonuç olarak temel değerlerin sadelik açısından stratejik planlarda yer almayabileceği değerlendirilmektedir.

3.1.4. Stratejik Amaçlar ve Hedefler

Amaç, insanları ve kurumları ileri götüren bir tutkudur. Stratejik amaç, kurumun plan çerçevesinde ulaşmayı düşündüğü noktanın ne olduğunu, ulaşmayı hedeflediği sonuca denir (Aşgın, 2006). Hedef ise stratejik amaçların alt unsuru olarak, stratejik amaçların gerçekleştirilebilmesi için ortaya konulan spesifik, yakın, belirli bir zaman dilimi için belirlenmiş, takvime bağlanmış ve ölçülebilen alt amaçlardır (Taş, 2005). Hedefler, stratejik amaçların nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Bir stratejik amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak birden fazla hedef belirlenebilir. Hedefler, miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir. Hedefler amaçlardan daha somuttur.

Stratejik amaçlar ve hedefler, daha önce belirlenen vizyon'u somut hedefler haline getirir. Vizyona ulaşma imkânı sağlayacak stratejik amaçlar, belirlenştirilerek hedeflere dönüştürülürler.

Stratejik planlamada "Amaç" ve "Hedef" kavramlarına farklı anlamlar yüklediği görülmektedir. Oysa Türkçede "amaç" ve "hedef" kavramlarının birbiri yerine kullanıldığı (TDK, 2014) bilinmektedir. Bunun yansımaları olarak örneğin, İçişleri Bakanlığı 2010-2014 Stratejik Planı'nda "Stratejik Amaç" ve "Hedef" şu şekilde belirlenmiştir.

Amaç.1. "Mülki İdare Sistemini Yeniden Yapılandırma"

Hedef. 1.1. "Halka daha iyi hizmet verebilmek için mülki idare sistemi yeniden düzenlenecektir."

Burada "Amaç 1" ile "Hedef1.1" özünde aynı konuyu ifade etmektedir. Sadece kullanılan bazı farklı kelimeler kullanılmaktadır. Dolayısıyla stratejik plan çalışmalarında sadeleştirme, planların bilinirliği ve içselleştirilebilmesi açısından bu iki kavram yerine salt birinin kullanılması ve planlarda yalnız "Stratejik Hedefler" in belirlenmesinin yeterli olacağı değerlendirilmektedir.

3.1.5. Stratejiler ile Faaliyetler ve Projeler

"Stratejiler" ile "Faaliyetler ve Projeler" kavramlarının uygulamada bir-biri yerine kullanıldığı görülmektedir. Stratejiler, kurumun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağını gösteren kararlar bütünüdür. Stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için yürütülecek uygulama stratejilerine faaliyetler ve projeler denir.

Kurum, her bir stratejik amaca ait hedefleri ve bu hedeflere ulaşmak için gerekli olan faaliyet ve projeleri detaylı bir şekilde saptar. Böylelikle stratejik amaç ve hedeflere, nasıl, hangi yollarla, ne zaman, hangi nitelikteki faaliyetlerle ulaşılacağı açıklığa kavuşmuş olur. Stratejik planın başarısını ölçmek ve değerlendirmek için kullanılan performans denetimine temel oluşturan araçlardır. Faaliyetler ve projeleri, daha çok bir iş takvimi şeklinde değerlendirmek mümkündür.

Türkiye'de kamu kurumlarının bakanlıklar düzeyinde stratejik planları incelendiğinde; planlarda çoğunlukla "stratejiler" olarak yer almaktadır. Bununla birlikte, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (2014-2018) ve Gümrük ve Ticaret Bakanlığı (2013-2017) stratejik planlarında "faaliyet ve projeler" olarak yer aldığı görülmektedir. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı (2013-2017) stratejik planında ayrıca "prensipler" e yer verildiği görülmektedir.

Stratejik planlar için sadeliğin, kullanılan kavram birlikteliğinin sağlanması açısından "faaliyet veya projeler" in belirlenmesinin yeterli olacağı ayrı-

ca “Stratejiler” belirlenmesine çok da ihtiyaç olmadığı değerlendirilmektedir. Stratejik amaç ve hedeflere nasıl ulaşılabileceğini açıklayan “stratejiler” yerine” aynı işlevi “faaliyet ve projeler”in yerine getireceği değerlendirilmektedir. Faaliyet ve projelerin nasıl gerçekleştirileceği ise kamu yönetiminde zaten kurallar ile belirlenmiştir. Öte yandan kurumların stratejilerinin genel olarak kuruldukları kanunlar ile belirlendiği ve bu stratejiler dışına çıkamayacakları bilinmektedir. Faaliyet ve projelerinde nasıl gerçekleştirileceği ihale yasaları gibi yasal düzenlemelerde ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Böylelikle stratejik planda sadeliğin, bilinenliğin, uygulanabilirliğin ve planın etkinliğinin artacağı değerlendirilmektedir.

3.1.6. Performans Göstergeleri

Stratejik planlarda, stratejik amaçlara ve hedeflere ulaşımın ölçülebileceği “performans göstergeleri” belirlenir. Kamu kurumlarının hedeflerine ulaşmak için yürüttüğü faaliyet ve projelerin zaman veya rakamsal sonuçlarıdır. Başka bir ifadeyle, stratejik planın başarısını ölçmek ve değerlendirmek için kullanılan performans denetimine temel oluşturan araçlardır (Çevik vd., 2008, s.15). Performans göstergeleri gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır. Bir performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından zaman, kalite veya rakam cinsinden ifade edilir (DPT, 2006, s.36).

Performans göstergelerinin, stratejik planların uygulanması sonucunda performans ölçümüne imkan sağladığı görülmektedir. O halde burada “Performans Ölçütleri” kavramı kullanılmasının daha yerinde olacağı değerlendirilmektedir. Stratejik planlarda planın uygulama seviyesinin hayata geçirilme derecesinin ölçülebilmesi açısından planlarda yer alması gerektiği değerlendirilmektedir.

3.1.7. Maliyetlendirme

Kurumun amaç ve hedeflerine yönelik gerçekleştirilecek faaliyet ve projelerin kaynak ihtiyacı “maliyetlendirme” ile belirlenir. Her bir faaliyet ve proje

için tahmini maliyet belirlenir. Maliyetler toplamı ise “Stratejik Amaç ve Hedef” maliyeti olarak stratejik planda yer alır.

Maliyetlendirme, kamu idarelerinin stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağlantıyı güçlendirmeyi ve harcamaların önceliklendirilmesi sürecine yardımcı olmayı amaçlamaktadır (DPT, 2006, s.41). Türkiye’de kamu kurumları yapacakları faaliyet ve projeleri bütçelerindeki ödeneğe göre gerçekleştirebilmektedirler. Bazen yaklaşık maliyet çok daha teknik ve uzmanlık gerektiren uzun, ayrıntılı araştırmaları gerektirmektedir. Sonuç olarak planlama aşamasında faaliyet ve projelerin maliyetlerinin belirlenmesi tahminden öteye geçmemektedir, belki sadece fikir verebilir. Bu açıdan bakıldığında stratejik planlarda halen olduğu gibi yer verilebilir.

3.2. Stratejik Plan Model Önerisi

Türk kamu yönetiminde stratejik plan temelli stratejik yönetim sisteminin şeffaflık ve hesapverebilirlik gibi sistemden beklenen yeni kamu yönetimi ilkelerini karşılayabilmesi için uygulanması kaçınılmazdır. Diğer yandan bu tür reformların etkin bir şekilde uygulanabilirliği sistemin araçlarında kullanılan kavramların herkes tarafından bilinirliğini gerektirir. Bilinirlik ve etkinlik biraz da planların sadeliği ile ilgilidir.

Stratejik planların dünya uygulama örneklerine bakıldığında sadelik konusunda benzer bir anlayışın yaygınlaşmaya başladığı görülmektedir. Çünkü stratejik yönetim, dinamik ve değişken bir süreçtir. Sürekli günün koşullarına ve uygulama süreçlerinin durumuna göre kendini günceller. Nitekim İngiltere’de yeni koalisyon hükümeti, 2010 yılında göreve geldikten sonra stratejik yönetim sisteminde değişiklik yapmıştır (Gül, Kırılmaz, 2013, s.56).

Öte yandan stratejik planlamanın öncüsü Amerika’da benzer çalışmalar devam etmektedir. Theodore ve arkadaşları, kamu kurumlarında stratejik yönetim üzerine yaptıkları analiz ile bir dizi ampirik boşlukların olduğunu tespit etmişlerdir. Stratejik planlama alanında en sorunlu alan, örtülü varsayım dayalı araştırma ve tartışmaların, uygulamaya dayalı ampirik araştırmaların

desteği olup olmadığını test yapmadan performans artışına yol açamayacağı üzerine olmuştur. Theodore ve arkadaşlarının çalışmalarına göre, hangi stratejik planlama ve yönetim sürecinin kamu kurumlarının performans güçlendirilmesinde ne ölçüde etkili olduğu konusuna odaklanmaları büyük önem taşımaktadır (Theodore vd., 2010).

Stratejik planların sadeliği konusunda belki de en önemli örnek Finlandiya içişleri bakanlığı stratejik plan örneğidir. Vizyon olarak “Finlandiya’yı eşit fırsatlar ve eşit muamele üzerine inşa edilmiş Avrupa’nın en güvenli ülkesi haline getirmektir” şeklinde belirleyen bakanlık stratejik planını iki sayfa olarak hazırlamıştır (TheStrategyfortheMinistry of theInterior, 2014). Türkiye’de bakanlıkların stratejik planlarının 80 ile 120 sayfaları buldukları göz önünde bulundurulursa konunun önemi daha da ortaya çıkmaktadır. Bu yaklaşımdan hareketle yukarıdaki ayrıntılı açıklamalar sonucunda aşağıdaki stratejik plan model önerisi getirilmektedir.



Bu stratejik plan model önerisinde, stratejik plan geniş perspektifte hazırlanmış bir durum analizine dayalı olarak hazırlanır. Durum analizinin önemi nedeniyle iyi bir durum analizinin nasıl yapılabileceğine ilişkin açıklamalara yer verilecektir.

Stratejik plan hazırlanmasında öncelikle “Stratejik Plan Hazırlama Programı” yapılır. Bu program kapsamında stratejik plan çalışmalarının yürütül-

mesinden ve koordinasyonundan sorumlu olacak“Stratejik Plan Yürütme ve Koordinasyon Grubu”, “Stratejik Planlama Ekibi” (SPE) ve her bir alt birimde SPE üyesi başkanlığında “Çalışma Grupları” teşkil edilir. Bu yapıların oluşturulmasını müteakiben kuruma ilişkin bilgi ve verilerin toplanabilmesine yönelik uygulanacak “İç Yapı Analizi Bilgi Formları, Dış Çevre Analiz Formları ile İç ve Dış Paydaş Anket Formları” hazırlanır. Durum analizi, içyapı, dış çevre ve paydaşlar olmak üzere üç ana boyutu kapsayacak şekilde gerçekleştirilir. Bu analiz, kurumun güçlü ve zayıf yönleri ile fırsat ve tehditlerin ele alındığı GZTF analiziyle desteklenir. Bu çerçevede aşağıdaki adımların atılması ile aşamalar halinde durum analizi yapılır.

1. İçyapı analizinde, kurumun fiziki, beşeri, mali ve teknolojik kaynaklarına ilişkin veri ve bilgiler kullanılır.

2. İç ve dış paydaş analizleri, kurumun kendi çalışanları ile kurumun faaliyetleriyle ilişkili dış paydaşlardan elde edilen veri ve bulgularından hareketle gerçekleştirilir.

3. Dış çevre analizi, kurumu ve faaliyetlerini etkileyebilecek gelişme ve eğilimler tespit edilerek kapsamlı biçimde değerlendirilir. Söz konusu gelişme ve eğilimler, siyasi, hukuki, ekonomik, sosyal, demografik ve teknolojik alanlarda ulusal, bölgesel ve küresel boyutlarda ele alınır. Buna ek olarak, üst politika belgeleri başta olmak üzere konuyla ilişkili ulusal belgeler incelenir. Dış çevre analizi, yöneticilerin liderliğinde yapılan beyin fırtınası toplantılarının yanında odak grup toplantıları ve mülakatlar ile desteklenir. Elde edilen tüm veri ve bilgiler birlikte analiz edilerek kurumun dış çevre analizi yapılır.

Kurumun güçlü ve zayıf yönleri ile fırsat ve tehditler (GZFT), durum analizine temel teşkil eden saha çalışmalarıyla elde edilen veriler ve bilgilerden hareketle hazırlanır.Stratejik Planlama Yürütme Kurulu kararı ile GZFT analizine son hali verilir. Bu çalışmalarını müteakip durum analizi sonuçları ışığında stratejik planın içeriği hazırlanmaktadır.

Plan içeriğinde; durum analizi sonuçlarına göre yukarıda yapılan açık-

lamalar doğrultusunda kurumun geleceğine yönelik olarak belirlenecek “vizyon”, “stratejik hedefler” ve hedeflere ulaşmayı sağlayacak “maliyetlendirilmiş faaliyet ve projeler” ile performans ölçümü için “performans ölçütleri” yer alır.

Bu stratejik plan modeli önerisinde “stratejik amaç” ve “hedefler’in ayrı ayrı belirlenmesi yerine daha somut, anlaşılabilir, bilinirliği daha yüksek “stratejik hedefler” belirlenmektedir. Ayrıca bu şekilde belirlenen stratejik hedefler, amaç ve hedefler arasında benzerlikten kaynaklanan mükerrerlik algısını da önleyecektir.

Mevcut stratejik planlarda kullanılan “stratejiler”, “faaliyet”, “projeler” ve “tahmini maliyet tablosu” yerine “maliyetlendirilmiş faaliyet ve projeler” ifadesi kullanılmaktadır. Faaliyet ve proje kavramlarının birlikte kullanılmasının nedeni ise, Türkiye’de Kalkınma Bakanlığında yatırımlar için daha çok “proje” kavramının kullanılmasından kaynaklanmaktadır.

Son olarak kurumun hedeflerine ulaşma seviyesinin ölçüldüğü “performans kriterleri” kavramı yerine ölçme ile daha örtüşen “performans ölçütleri” kavramı kullanılmaktadır. Bu şekilde sade hazırlanmış bir planın bilinirliği ile etkinliğinin artacağı değerlendirilmektedir.

SONUÇ

Türkiye’de kamu yönetimi alanında stratejik yönetim modeli uygulanmaktadır. Ancak Türk kamu yönetiminin bazı özellikleri ile stratejik yönetim modeli tam olarak bütünleşmemekte ve istenen amaca henüz hizmet edememektedir.

Her şeyden önce reform, köklü bir düşünce değişikliğini gerektirmektedir. Yeni kamu yönetimi perspektifi olmadan, geleneksel yönetim paradigmasına bağlı kalarak yönetimde reform yapılması sonuç veremeyebilir. Geleneksel yönetim anlayışı ile “reform” görüntüsü altında sürekli olarak yeniden kendini ve yeni kurumları üretmeye çalışmıştır.

Aslında kamu yönetimini temel ihtiyacı, kurumsal yapılanma anlamında küçülmesi etkinlik anlamında güçlenmesi ihtiyacıdır. Türkiye’de her bir reform sonrası kamu yönetiminin kurumsal yapısı genişlemektedir. Oysa Türkiye’nin kamu yönetimi alanında kurumsal olarak genişlemeye değil gelişmeye ihtiyacı vardır.

Türk kamu yönetim kültürü ve stratejik yönetim sisteminin tüm farklılıklarının bilincinde olmakla birlikte olumlu bir bakış açısıyla stratejik yönetim modelinin uygulanmasının yönetime sağlayacağı çok önemli faydalar vardır. Bu çerçevede, kamu yönetimi reformunun ve personel rejimi reformunun yapılması ile stratejik yönetim anlayışının hâkim kılınması gerekmektedir.

Stratejik planlamada kullanılan kavramlar, diğer ülkelerde geliştirilen yaklaşımlardan türetilmiştir. Bu kavramlar, Türk kamu yönetim kültüründe içselleştirilememektedir. Bu çerçevede stratejik planlarda kullanılan kavramlara ilişkin olarak öncelikle tüm düzenlemeler gözden geçirilebilir. Reformların etkin bir şekilde uygulanabilirliği sistemin araçlarında kullanılan kavramların bilinirliğini gerektirir. Bilinirlik ve etkinlik biraz da planların sadeliği ile ilgilidir.

Bu yaklaşımdan hareketle yeni bir stratejik plan model önerisi getirilmektedir. Bu stratejik plan model önerisinde, stratejik plan geniş perspektifte hazırlanmış bir durum analizine dayalı olarak hazırlanır. Plan içeriğinde; kurumun geleceğine yönelik olarak belirlenecek “vizyon” ışığında “stratejik hedefleri” ve hedeflere ulaşmayı sağlayacak tahmini maliyetleri ile “maliyetlendirilmiş faaliyet ve projeleri”nin yanında performansı ölçmeye yarayacak “performans ölçütleri” yer alır. Bu şekilde sade hazırlanmış bir planın bilinirliği ile etkinliği artacaktır.

Türkiye’nin ve kamu kurumlarının raflarda bekleyen planlardan ziyade karar alma süreçlerinde başvuru kaynağı olacak, yol gösterici planlara ihtiyacı vardır. Böylece kamu kaynaklarının daha etkin kullanılması sağlanacak, şeffaf ve hesap verebilir kamu yönetimine kavuşulacaktır. Bu çerçevede önerilen stratejik plan modeli, kurumlarda mevcut düzenlemeler gereği doğrudan uygulanamasa da yasa değişikliği çalışmalarında dikkate alınabilir hatta pilot olarak belirlenecek kurumlarda uygulanabilir.

KAYNAKÇA

Arslan, H. B. (2007), “Kamuda Stratejik Yönetim, Zayıf Halkalar”, *Strateji Bülteni Maliye Bakanlığı*, Ankara: Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Sayı 2, (Nisan).

Aşgın, S. (2006), *Kamuda Stratejik Planlama*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını, Yayın No: 606, SGB: 1.

Bilgiç, V. K. (2005), *Yönetim ve Güvenlik: Güncel Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Ankara: Seçkin Yayınları.

Canpolat, H. (2010), “İl Düzeyinde Stratejik Planlama ve Sivas İli Uygulamalarının Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 159, (Temmuz-Aralık), ss.1-20.

Chandler, A. (1962), *Strategy and Structure: Chapters in the History of American Industrial Enterprise*, Cambridge: MIT Press.

Clayton, S. (2002), *Takımımızın Yeteneklerini Geliştirmede Strateji Geliştirme*, (Çev: M. Zaman), İstanbul: Hayat Yayınları.

Çevik, H. H. ve Göksu, T. (2000), “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Vizyon Oluşturma: Türk Emniyet Örgütü İçin Bir Model Önerisi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 428, ss: 79-94.

Çevik, H. H. ve Demirci, S. (2008), *Kamu Politikası*, Ankara: Seçkin Yayınları.

Çomaklı, Ş., Ekici, M. ve Şahım, T. Z. (2007), *Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim*, Ankara: A-C Yayınevi.

Diñçer, Ö. (1998), *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, İstanbul: Beta Basım Yayın

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2002), *ABD’de Planlama Yaklaşımındaki Gelişmeler*, Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Kasım 2002, <http://ekutup.dpt.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 02.11.2011).

DPT, (2006), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Haziran 2006, <http://www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf>, (Erişim Tarihi: 04.04.2011).

Dura, C. Y. (2006), “Mülkiyet Tartışmaları: Kamu İşletmeleri Verimsiz mi?”, İstanbul: İleri Yayınları

Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (1984), *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara: TODAİE Yayını No: 212, Sevinç Matbaası.

Erkan, V. (2008), *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Başarıyı Etkileyen Faktörler*,

[http://www.sp.gov.tr/documents /KamuKuruluslarindaStratejikPlanlama.pdf](http://www.sp.gov.tr/documents/KamuKuruluslarindaStratejikPlanlama.pdf) (Erişim Tarihi: 08.06.2012).

Gül, S. K. (2008), “Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik”, *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt: 10, ss: 71-94.

Gül, S. K., Kırılmaz, M. (2013), “Kamu Kurumlarında Stratejik Yönetim”, Ankara: Adalet Yayınevi

Güner, S. (2005), “Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 446, ss.61-78.

Kalkınma Bakanlığı, (2013), *Stratejik Yönetimde Kapasite Geliştirme Teknik Destek Projesi: “Stratejik*

Yönetimde Kapasite Geliştirme Teknik Destek Projesi Revize Edilmiş Taslak Boşluk Değerlendirme Raporu, (<http://stratejikyonetisim.org>, Erişim Tarihi: 10.03.2014).

Koçel, T. (2003), İşletme Yöneticiliği, İstanbul: Beta Yayınları.

Koyuncu, E. (2011), “Stratejik Planlama ve Politika Geliştirmede Katılımcılık Projesi Mevcut Durum Çalışması ve Proje Gelişmeleri”, *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu*, 31 Mart 2011, Sheraton Hotel, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.

Leblebici, D. N. ve Erkul, R. E. (2008), “Planlı Kalkınma Deneyiminden Stratejik Planlamaya Geçiş: Türkiye Örneği”, *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 26, Sayı 1, ss.269-285.

TheStrategyfortheMinistry of theInterior, (2014),

(<http://www.intermin.fi/en/ministry/strategy>,Erişim Tarihi:15,04,2014)

TDK, Türk Dil Kurumu, (2014),

(http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.52c554060b27f7.14370539, Erişim Tarihi:02.01.2014)

Theodore H. , David W.ve Edwards, L. H., (2010), Strategic Management” *TheAmericanReview of Public Administration*, ss.522-545, <http://arp.sagepub.com>, (Erişim Tarihi: 06.04.2012).

Turan, O. (1964),*Türkiye’de Manevi Buhran Din ve Laiklik*, Ankara: Şark Matbaası.

Tutum, C. (1995), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, *Yeni Türkiye*, Sayı:4. ss.142-143.

Yılmaz, K. (2003), “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 50-51, ss: 67-86,

(<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der50m4.pdf>,ErişimTarihi: 04.04.2011).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (24.12.2003 tarih ve 25236 sayılı. R.G.).

5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (24.12.2005 tarih ve 26033 sayılı. R.G.).

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (23.2.1985 tarih ve 18675 sayılı. R. G.).

İçişleri Bakanlığı 2010-2014 Stratejik Planı.

Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı 2014-2018 Stratejik Planı.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı 2013-2017 Stratejik Planı.

