

Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Uygulamalara İlişkin Genel Bir Değerlendirme

Neşe SONGÜR¹

Özet

Dünyada kamu yönetimi anlayışındaki değişimler ve bu bağlamda gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarında Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, performans yönetimi, kıyaslama, süreç yönetimi gibi araçları yoğun biçimde kullanılmaktadır. Bunlar içerisinde kamuda en yaygın olarak kullanılan yöntem stratejik planlamadır. Kamu sektöründe stratejik planlama yaklaşımı pek çok gelişmiş ülke tarafından öteden beri kullanılmaktadır. Ülkeler stratejik planlamayı kamu yönetimi yapılarına bağlı olarak, hem ulusal ve federal düzeyde hem de merkezi ve yerel yönetim düzeyinde uygulamaktadırlar.

Ülkemizde 2000'li yılların başından itibaren gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları kapsamında; kamu idarelerinde planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına dayandırma, uygulamayı etkili bir biçimde izleme ve değerlendirme ile kamu kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli biçimde kullanma, hesap verebilirlik ve mali saydamlık sağlamaya yönelik temel bir araç olarak "stratejik planlama" modeli benimsenmiştir. 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile stratejik planlama kamu kuruluşları için zorunlu hale getirilmiştir.

5018 sayılı Kanunda stratejik plan "kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan" olarak tanımlanmaktadır. Kanunda öngörülen stratejik planlama modeli; planlama, uygulama ve izleme-değerlendirme süreçlerini oluşturan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu bileşenlerinden meydana gelmektedir.

¹ Prof. Dr., Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Türkiye, e-mail: nsongur@todaie.edu.tr

Türk kamu yönetiminde 2003 yılından itibaren uygulanmakta olan stratejik planlama uygulamalarının tarihsel sürecine bakılacak olursa; kamu idareleri için stratejik planlama kılavuzunun hazırlandığı ve güncellendiği, pilot uygulamaların yapıldığı, sürecin yasal bir çerçeveye oturtulduğu ve tüm kamu idarelerine aşamalı geçişle yaygınlaştırıldığı görülmektedir. Bu bağlamda, stratejik plan hazırlama yükümlülüğü bulunan merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, belediyeler, il özel idareleri ve KİT'ler birden fazla kez stratejik plan hazırlamışlardır.

Bu süreçteki uygulamalar incelendiğinde; önemli gelişmelerin sağlandığı, deneyimlerden çeşitli kazanımlar elde edildiği rahatlıkla söylenebilir. Örneğin; başlangıçta stratejik planlamanın kamu yönetimi kültürüne uygun olmaması önyargısıyla gösterilen direnç büyük oranda ortadan kalkmıştır. Kamu idarelerinin çoğu stratejik planlama sürecini öğretici ve geliştirici bir süreç olarak değerlendirmektedirler. Misyon, vizyon, amaç, hedef, strateji, sonuç odaklılık, çıktı, verimlilik gibi kavramlar stratejik planlama süreciyle birlikte idareler arasında ortak bir dil oluşmasını sağlamıştır. İdareler durum analizi kapsamında çeşitli veri toplama yöntemleri kullanmaya başlamışlardır.

Yukarıda özetlenen gelişmelere karşın süreçte hem makro hem de mikro boyutta çeşitli sorunlarla karşılaşıldığı da görülmektedir. Her düzeyde sahiplenmenin sağlanamaması, hesap verebilirlik sisteminin işlememesi, stratejik planlama sürecinin kurulması ve işletilmesinden sorumlu kurumlar arasındaki koordinasyon sorunları, hazırlanan kılavuzlar ve rehberler arasında dil birliği ve süreklilik bulunmaması, farklı işlevlere ve faaliyet alanlarına sahip kamu idarelerinin tamamının tek bir kılavuza uyma zorunluluğu, üst yöneticilerin sürece yeterli destek vermemesi, izleme ve değerlendirme sistemlerinin oluşturulmasında önemli gelişme sağlanamaması, stratejik plan-performans programı-bütçe ilişkisini kurmada yaşanan sorunlar en önemli sorun başlıkları olarak sayılabilir.

Anahtar sözcükler: Stratejik planlama, stratejik yönetim, Türk kamu yönetimi

An Overview About Strategic Planning And Practices In Turkish Public Administration

Summary

New public management approach's tools like total quality management, strategic management, performance management, benchmarking, process management are used extensively in transformation of public administration mentality in the world and public administration reforms that performed in this context. Among these the most commonly used method in the public sector, is strategic planning. In the public sector, strategic planning approach has been used by many developed countries all along. Countries are implementing strategic planning, national and federal

level as well as central and local government level, depending on their structure of public administration.

In our country, "strategic planning" model have adopted within the scope of public administration reforms, that carried out since the beginning of the 2000s, as an essential tool for ensuring planned service delivery in public administration, policy development, set policies based on tangible business programs, implementation monitoring and evaluation effectively and using public fundings effectively, economic and efficiently, accountability and fiscal transparency. Strategic planning has been made compulsory for public institutions by 5018 numbered Public Financial Management and Control Law (PFMC) adopted in the year 2003.

In the Law no. 5018, strategic plan is defined as "plan including that medium- and long-term goals of the public administration, principles and policies, aims and priorities, performance criteria, methods to be followed to achieve these and resource allocation". Strategic planning model provided by law; is consists of the strategic plan that make up the planning, implementation and monitoring and evaluation processes, performance program and annual report components.

If it will be looked at the historical process of strategic planning practices that is being implemented since 2003 in Turkish public administration; it is seen that the preparation and the updating of strategic planning guidance for public authorities, performed pilot schemes, setting out a legal framework for the process and extensification to all public enterprises in progressive transition. In this context, public agencies within the scope of the central government which are under the obligation of preapearing strategic plan, social security institutions, municipalities, provincial special administrations and SOEs have arranged more than once strategic plan.

When the practises in this process are examined, one can easily say that important developments have provided and various achievements of the experience has obtained. For example, the resistance in the begining that arise from the prejudice caused by the idea of strategic planning is not appropriate for the public administration's is substantially eliminated. Most of the public agencies considers that the strategic planning is an informative and constructive process. Concepts such as mission, vision, objectives, goals, strategies, results-oriented, output, product are provided a common language between the agencies with the strategic planning process. Agencies have begun to use various data collection methods under state analysis.

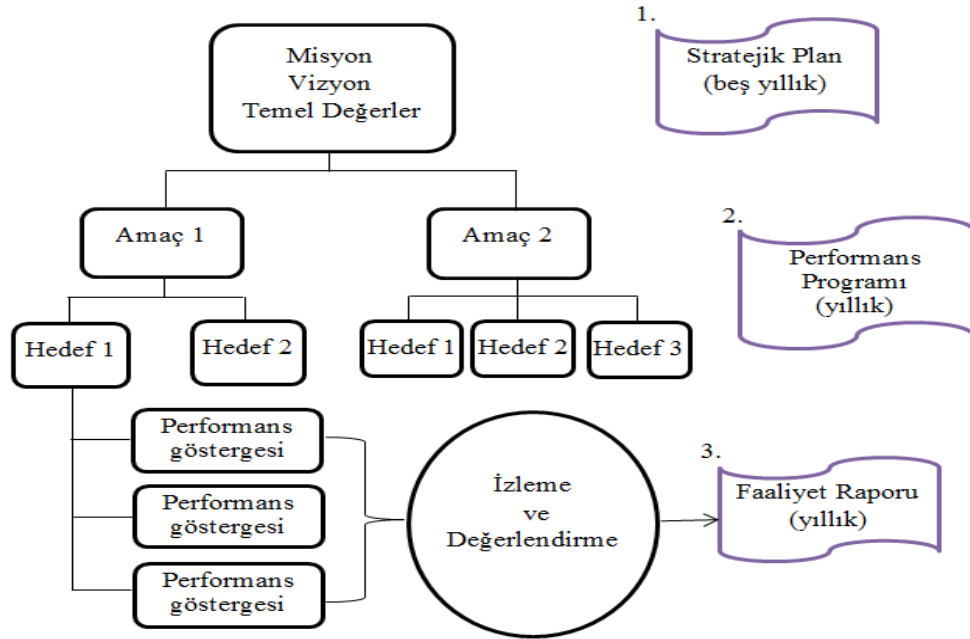
Despite improvements in the process outlined above it is seen in both the macro and micro dimensions are faced with various problems as well. Failure to achievement of appropriation at all levels, dysfunction of the accountability system, coordination problems between agencies that responsible for the establishment and the operation of the strategic planning process, Lack of language unity and continuity between manuals and guides, obligation to follow single guide of all of public agencies, with different functions and fields of activity, not to provide adequate support to the process of senior staff, failure to form significant progress in the development of monitoring and evaluation system, the problems in establishing the relation between strategic plans-performance program-budget, can be considered as the most important issue titles. Thus the general purpose of the study is to provide an overview about the development of the strategic planning process in Turkish public administration, experience gained in the process and the

current situation with reference to the problems. In this context, on one hand an answer is sought for the question "where we are in the strategic planning work in Turkish public administration?" and on the other hand inferences for the future are considered.

Keywords: Strategic planning, stratejik management, Turkish public administration

1. Türk Kamu Yönetiminde Öngörülen Stratejik Planlama Modeli Ve Gerekeçesi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) incelendiğinde uygulanmak istenen stratejik planlama modelinin; planlama, uygulama ve izleme-değerlendirme süreçlerini oluşturan *stratejik plan*, planın yıllık uygulama dilimi olan *performans programı* ve *bütçe* ile yıllık gerçekleştirmelerin yer aldığı *faaliyet raporu* bileşenlerinden meydana geldiği görülmektedir (Şekil 1). Model daha geniş biçimde değerlendirilecek olursa; *iç kontrol*, *iç denetim* ve *dış denetim* de diğer bileşenler olarak öngörüldüğü söylenebilir.



Şekil 1. Türk Kamu Yönetiminde Uygulanan Stratejik Planlama Modeli

Kaynak: (Songür, 2011, s. 117)

Stratejik planlama modeli bu bileşenler bağlamında açıklanacak olursa İdareler öncelikle katılımcı yöntemlerle beş yıllık *stratejik plan*larını hazırlamak zorundadır. Bu kapsamda geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmaları, amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptayarak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmeleri ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmaları gerekmektedir.

Stratejik planlama modelinin ikinci bileşeni olan *performans programı*, beş yıllık olarak hazırlanan stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturmaktadır. Kamu idareleri stratejik planlarında belirledikleri amaç ve hedeflere dayanarak o yıl içinde ulaşmayı öngördükleri hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirecekleri faaliyet ve projeleri, bunlara yönelik performans göstergelerini ve kaynak ihtiyaçlarını hesaplamaları gerekmektedir(KMYKK,2003, m.9).Faaliyet ve projelere dayalı olarak kaynak ihtiyacı ayrıntılı olarak maliyetlendirildikten sonra, planın yıllık maliyeti, yani *bütçe* ortaya çıkmaktadır.

Faaliyet raporu, stratejik planlama modelinin üçüncü bileşenidir. Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl performans programlarına dayalı olarak faaliyet raporları düzenlenmesi gerekmektedir (KMYKK, 2003, m.41). Kamu kurumlarının, stratejik plan ve performans programları uyarınca yürüttükleri faaliyetlerini, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumunu, meydana gelen sapmaların nedenlerini faaliyet raporlarında açıklamaları zorunludur. Faaliyet raporlarının stratejik planların izleme ve değerlendirme sonuçlarına dayalı olarak hazırlanması gerekmektedir.

Stratejik planlamamodelinin geniş biçimde değerlendirilmesiyle ortaya çıkan bileşenlerden biri olan *iç kontrol*; İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür (KMYKK, 2003, m.55).

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini

değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir (KMYKK, 2003, m.63).

Dış denetim ise, Sayıştay tarafından mali ve uygunluk denetiminden oluşan *düzenlilik denetimi* ile *performans denetimi* olmak üzere iki şekilde gerçekleştirilmesi beklenen denetim faaliyetidir. Stratejik yönetim sürecinin tamamlayıcısı olan performans denetimi Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesidir(KMYKK, 2003, m.68).

Yukarıda bileşenleriyle birlikte açıklanan stratejik planlama modelinin Türk Kamu Yönetiminde niçin uygulanmaya çalışıldığı şu gerekçelerle özetlenmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013a, 6) :

1. Üst politika belgelerinde öngörülen politikaların kuruluş düzeyinde uygulamaya geçirilmesinde yaşanan güçlüklerin azaltılması,
2. Mali yönetim ve stratejik karar oluşturmanın güçlendirilmesi ile bütçe uygulaması üzerindeki aşırı kontrolün yol açtığı etkinsizliğin giderilmesi,
3. Kuruluş ölçeğinde planlama işlevinin geliştirilerek plan-program-bütçe ilişkisinin kurulması,
4. İdarelerin orta/uzun vadeli ve somut hedeflere dayalı politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin güçlendirilmesi, sonuçlara ve performansa odaklanması,
5. Şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun hayata geçirilmesi,
6. Katılımcılık kültürünün geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda yararlanıcı taleplerine duyarlılığın artırılması.

Aslında bu gerekçelerin kamu yönetiminde neden stratejik yönetim sorusunun cevabı olarak verildiği ve kamuda stratejik yönetim uygulama sürecinin de çıkış noktasını oluşturduğu söylenebilir. Kısaca, stratejik planlama uygulamasıyla kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli kullanımı ve kamu hizmetlerinin daha kaliteli sunulması amaçlanmaktadır. Kamu yönetim ve harcama sisteminin etkinleştirilmesi, idarelerde stratejik bakış açısının yerleştirilmesi, başarı ve başarısızlıkların denetimi ile sebeplerinin ortaya konulması, idarelerin faaliyet alanlarıyla ilgili sistematik biçimde bilgi toplanması süreçten beklenen faydalar olarak sayılabilir.

2. Ülkemizde Stratejik Planlama Uygulamalarının Gelişim ve Sağlanan Kazanımlar

Türkiye’de stratejik planlamaya ilişkin çalışmaların başlangıcı 2000’li yılların hemen başına tarihlense de kamu idarelerini bütünüyle kapsayan bir model olarak uygulamaya geçişi 2005 yılında yürürlüğe giren KMYKK ile olmuştur. Kanunun temel amacı kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamaktır (KMYKK, 2003, m.1).

4 Temmuz 2003 tarihinde Yüksek Planlama Kurulu tarafından yayınlanan 2004 yılı Program ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve kararında; Kalkınma Bakanlığının orta vadede bütün kuruluşlara yaygınlaştırmak üzere, 2003 yılında sekiz pilot kuruluşta stratejik planlama çalışmalarını başlatacağı öngörülmüştür. Belirlenen pilot kuruluşlar; Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, DİE Başkanlığı (TÜİK), Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü ve Kayseri Büyükşehir Belediyesidir (Songür, 2011, s.120).

Pilot kuruluşlarda stratejik planlama çalışmaları devam ederken 5018 sayılı KMYKK (2003) ile kamuda stratejik planlama tüm kamu kurumları için zorunlu hale getirilmiş ancak kanunun uygulanması iki yıl sonraya ertelenmiştir. Ayrıca; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005) ve 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005) ile de büyükşehir belediyelerine, nüfusu 50.000’in üzerindeki belediyelere ve il özel idarelerine stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. 19 Ekim 2007 tarih ve 26675 sayılı R.G.’de yayınlanan 12702 karar sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla KİT’ler de stratejik plan hazırlama zorunluluğu bulunan kurumlar kapsamına eklenmiştir.

Pilot kuruluşların bir kısmında stratejik planlama çalışmaları halen sürerken Kalkınma Bakanlığı, kamu idarelerinde stratejik plana geçiş için bir takvim oluşturmuş ve stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerinin bu takvim doğrultusunda stratejik planlarını hazırlamalarına karar vermiştir. ‘Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’(2006) hükümlerine göre, dört yıllık bir geçiş takvimi çerçevesinde birinci gruba giren 17 kamu idaresi 31.12.2006, ikinci gruba giren 31 kamu idaresi 31.03.2007, üçüncü grupta yer alan 60 kamu idaresi

31.12.2008, dördüncü gruptaki 40 kamu idaresi de 31.12.2009 tarihine kadar stratejik planlarını hazırlamıştır.

5018 sayılı KMYKK ile kamu yönetiminde kuruluş düzeyinde stratejik planlama çalışmalarının yürütülmesine ilişkin yetki ve sorumluluk Kalkınma Bakanlığına verilmiştir. Maliye Bakanlığı, kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye yetkili kılınmıştır (KMYKK, 2003, m.1). Aynı Kanunla Sayıştaya ise dış denetim bağlamında kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığını belirleme, faaliyet sonuçlarının ölçme ve performans bakımından değerlendirme (KMYKK, 2003, m.68) görevi verilmiştir.

Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra ilgili üç gözetici-yönlendirici kurum aşağıda bazıları sayılan ikincil ve üçüncül mevzuat düzenlemelerini yapmışlar ve çeşitli proje ve faaliyetler gerçekleştirmişlerdir.

1. Haziran 2003'te "Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu" hazırlanmıştır. Kılavuz pilot kuruluşlardan elde edilen uygulamaya ilişkin geri bildirimlerden yararlanılarak Haziran 2006'da güncellenmiştir.
2. Aralık 2004'te "Performans Esaslı Bütçeleme Rehber Taslağı" hazırlanmıştır.
3. Temmuz 2005'te "Stratejik Yönetim Araştırması" gerçekleştirilmiştir. Araştırma, kamu idarelerinde yönetim süreçleri, yönetim kalitesi ve kurumsal kapasite düzeyi ile yöneticilerin stratejik yönetim yaklaşımı ve yönetsel etkinlik konusundaki düşünce ve algılarını belirlemek amacıyla yapılmıştır.
4. Ekim 2005'te "İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" yayımlanmıştır.
5. Aralık 2005'te "İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Yönetmeliği" yayımlanmıştır.
6. Şubat 2006'da "Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" yayımlanmıştır.
7. Mart 2006'da "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik" yayımlanmıştır.
8. Mayıs 2006'da "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" yayımlanmıştır.

9. Temmuz 2006'da "İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" yayımlanmıştır.
10. Ağustos 2007'de strateji geliştirme birimlerinin görevlerini yeterli ve etkili düzeyde yerine getirmekte karşılaştıkları sorunların belirlenmesi amacıyla Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığının ortak çalışmalarıyla "Strateji Geliştirme Birimleri Araştırması" yapılmıştır.
11. Aralık 2007'de "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği" yayımlanmıştır.
12. Nisan 2008'de "Kamu İç Denetim Rehberi" yayımlanmıştır.
13. Temmuz 2008'de "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik" yayımlanmıştır.
14. Temmuz 2009'da "Performans Programı Hazırlama Rehberi" hazırlanmıştır.
15. 2011 yılında "Kamu Kesiminde Stratejik Yönetimin Gerektirdiği Yönetimsel Kapasite İhtiyaç Analizi ve Kapasite Gelişim Programlarının Oluşturulması Projesi" gerçekleştirilmiştir.
16. 2011 yılında kamu idarelerince yürütülen stratejik plan çalışmalarının katılımcılık boyutuna ilişkin bir değerlendirme çerçevesi oluşturmak, katılımcılığın ve kalitesinin artırılmasına yönelik kapasite geliştirilmesi amacıyla "Stratejik Planlama ve Politika Geliştirmede Katılım" projesi gerçekleştirilmiştir.
17. Nisan 2012'de Kamu İç Kontrol Rehberi taslağı hazırlanmıştır.
18. 2004 yılında stratejik yönetimle ilgili mevzuat, uygulamalar, idarelerin stratejik planları ve konuyla ilgili araştırma ve yayınlara yer verilecek şekilde oluşturulan internet portalı (www.sp.gov.tr), 2012 yılında kamuda stratejik yönetimin tüm unsurlarını kapsayacak bir yaklaşımla yenilenecek kamunun hizmetine sunulmuştur.
19. 2013 yılında "Stratejik Yönetimin Güçlendirilmesi" projesi başlatılmıştır.
20. Şubat 2014'de Kamu İç Kontrol Rehberi yayınlanmıştır.
21. Aralık 2014'de Faaliyet Raporları Değerlendirme Rehberi yayınlanmıştır.
22. Aralık 2014'de Performans Denetimi Rehberi yayınlanmıştır.
23. Temmuz 2015 itibarıyla Merkezi idareler için Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu yenileme çalışmaları sürmektedir.

Türk kamu yönetiminde stratejik planlama modeli pilot kuruluşların çalışmaları başlangıç kabul edilirse 2003 yılından beri uygulanmaktadır. Bu süreçte modelin uygulanmasına yönelik birincil, ikincil ve üçüncül düzey mevzuat tamamlanmış ve ihtiyaçlar doğrultusunda yenilenmiş ve/veya yenilenme çalışmaları sürmektedir. Stratejik plan hazırlamakla yükümlü 85 kamu idaresi, 103 devlet üniversitesi, 243 belediye, 81 il özel idaresi ve 14 KİT birden fazla kez *stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu* hazırlamışlardır. Bu nedenle, kamu idareleri tarafından orta vadeli amaç ve hedeflerin somutlaştırılarak faaliyetlerin bu amaç ve hedefler doğrultusunda belirlendiği, bütçelendirildiği, uygulandığı ve performansının ölçüldüğü stratejik planlama modelinin temel bileşenleri olan stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporlarının yaygınlaştırma sürecinin tamamlandığı ve stratejik planlama yaklaşımının yerleşmesinde önemli ilerlemeler sağlandığı (Kalkınma Bakanlığı, 2013b, s.51) kabul edilmektedir.

Kamu idarelerinde stratejik planlamaya destek oluşturacak ve yönetim süreçlerini iyileştirecek iç kontrol sisteminin kurulması çalışmaları yürütülmekte, iç denetçi atamaları yapılmaktadır. Kamu idarelerinin hedef ve göstergelerle ilgili faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ile performansının değerlendirilmesini amaçlayan dış denetime ilişkin mevzuat yürürlüğe konulmuştur(Kalkınma Bakanlığı, 2013b, s.51).

Sonuç olarak Türk kamu yönetiminde stratejik planlama sürecinde bazı konularda önemli ilerlemeler sağlanmış ve deneyimlerden çeşitli kazanımlar elde edilmiştir. 10. Kalkınma Planı (2014-2018) hazırlık çalışmaları kapsamında Kalkınma Bakanlığı tarafından oluşturulan 'Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu'nun hazırladığı yayınlanmamış raporda (Kalkınma Bakanlığı, 2013a) bu gelişmeler aşağıdaki gibi özetlenmiştir.

1. Başlangıçtaki kamu yönetiminde kurumsal kültürün stratejik planlamaya uygun olmaması önyargısına bağlı gösterilen direnç büyük oranda ortadan kalkmış ve kamu idarelerinde stratejik planlama sürecin kurumsal kültürünün bir parçası olarak benimsenmeye başlanmıştır.
2. İdarelerin çoğu stratejik planlama sürecini öğretici olarak görmektedir. Bu durum idarelerin kurumsal gelişimlerine katkı sağlamıştır.
3. Kurumsal amaç ve hedeflerin yanı sıra katılımçılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, sonuç ve performans odaklılık gibi kavramlar stratejik yönetim

süreciyle birlikte Türk kamu yönetiminde bakış açısı farklılığı kazandırmıştır. İdarelerde ve idareler arasında ortak bir dil oluşturan bu kavramlar kullanılmaya başlanmıştır.

4. Stratejik yönetim sürecinde kamu idarelerinin ölçülebilir hedef belirleme zorunluluğuna bağlı olarak durum analizi kapsamında çeşitli veri toplama yöntemleri kullanılmaya başlanmıştır. Bu şekilde verilere dayalı yönetim konusunda da farkındalık oluşmuştur.
5. İdarelerde paydaş memnuniyeti konusunda farkındalık yaratılmış ve hizmet sunumunda vatandaş taleplerine duyarlılık artmıştır.
6. Kamu idarelerinde orta ve uzun vadeli politika geliştirme kapasitesinin oluşturulması yolunda önemli mesafeler alınmıştır.

3. Stratejik Planlama Uygulamalarında Yaşanan Sorunlar

Yukarıda özetlenen olumlu gelişmelere karşın süreçte hem makro hem de mikro boyutta çeşitli sorunlar yaşanmaktadır. Kurumsal düzeyi aşan ve stratejik planlama modeli uygulamalarını olumsuz yönde etkileyen temel sorunlar olarak tanımlanabilecek makro boyuttaki sorunlar şunlardır:

3.1. Sahiplenme

Tüm kamu yönetimi reformlarında olduğu gibi stratejik planlama süreci de siyasi düzey, sürecin koordinasyonundan sorumlu idareler düzeyi ve kurumsal düzey olmak üzere üç düzeyde sahiplenmeyle hayata geçirilebilir. Başlangıçta Başbakanlık düzeyinde gerçekleşen stratejik planlama sürecinin sahipliğinde süreklilik sağlanamaması koordinasyondan sorumlu idareler ve kurumsal düzeyde sahiplenme üzerinde olumsuz etki yaratmıştır. Sürecin koordinasyonundan sorumlu idareler kanunla kendilerine verilen sorumluluklarını kısmen yerine getirmişlerdir. Ancak birlikte çalışma kültüründeki eksiklik modelin bir bütün olarak ele alınmasını engellemekte bu da stratejik planlama modelinin bilşenleri arasında yeterli düzeyde uyum sağlanamamasını neden olmaktadır. Kurumsal düzeyde sahiplenme sorununun temelinde yatan nedenler arasında üst yönetimin desteğinin sağlanamaması, kurumlarca konuya gerekli önemin verilmemesi, kurumların stratejik planlama konusunda yeterli kapasiteye sahip olmaması sayılabilir.

Kısaca, ülkemiz uygulamalarında stratejik planlama sürecinde her düzeyde sahiplenme sorunu yaşanmaktadır. Ancak özellikle siyasi düzeyde sahiplenmenin eksikliği önemli ölçüde hissedilmektedir. 5018 sayılı Kanunda da belirtildiği üzere TBMM'nin Sayıştayın sunacağı raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşmesi beklenmektedir. Meclisin bütçe vereceği ve bütçesini onaylayacağı idarenin önceki yıla ilişkin faaliyet raporunu ve o yıla ilişkin performans programını incelemesi gerekmektedir. Performans programları yönetici açısından o yıl için yapılacakların gösterildiği bir çeşit sözleşmedir. Performans programlarına dayanarak hazırlanan faaliyet raporları ise idarenin performans düzeyini başka bir ifadeyle sözleşmedekilerin ne kadarının yerine getirildiğini gösteren hesap verme belgeleridir. Kısaca, faaliyet raporları stratejik planların ne ölçüde hayata geçirildiğinin hesabının verildiği belgelerdir. Sayıştayın sunacağı raporlarla birlikte stratejik yönetime ilişkin bu belgelerin Meclisin bütçe hakkı bağlamında hesap sorma adına incelenmesi ve Plan ve Bütçe Komisyonundaki bütçe görüşmelerinde öncelikle dikkate alınması gerekmektedir. Ancak, gerek henüz Sayıştayın performans denetimine ilişkin TBMM'ye rapor sun(a)maması gerekse Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının TBMM'de görüşülmesi sırasında görüşme takviminin yoğunluğunun da etkisiyle sürecin hesap sorma ve hesap verme boyutu göz ardı edilmektedir. Kısaca mecliste hesap verme sistemi işletilmemekte bu da stratejik planlama sürecinin sahiplenilmemesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

3.2. Hesap verebilirlik

5018 sayılı Kanunla Bakanlar kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakan ve TBMM'ye karşı sorumlu tutulmuştur (KMYKK, 2003, m.10). İdarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanmasını ve uygulanmasını sağlama görevi de üst yöneticilere verilmiştir (KMYKK, 2003, m.11). KMYKK 5. maddesinde kamu maliyesi kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanır denilmektedir.

Kısaca 5018 sayılı Kanuna göre hiyerarşide üst kademede yer alan yöneticilerin daha alt kademede ki yöneticilerden hesap sormaları beklenmektedir. Ancak uygulamada Bakanlar için Plan ve Bütçe Komisyonu başta olmak üzere TBMM'nin

organlarınca stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları üzerinden hesap verme mekanizmaları yeterince işletilemediği için Bakanlara bağlı kurumların üst yöneticilerine yönelik hesap verebilirlik mekanizmaları da bu belgeler üzerinden yeterince işletilememektedir. Bu noktada hesap verebilirliğin TBMM'den aşağıya doğru işleyebilmesi için Sayıştayın yapacağı performans denetimi ve hazırlayacağı raporlar kritik öneme sahiptir.

3.3. Parçalı Bürokratik Yapı ve Koordinasyon Sorunu

Stratejik planlama sürecinde yer alan bileşenlerin uygulanmasına ilişkin sorumluluklar birden fazla kurumla ilişkilendirilmiştir. Stratejik planlamadan Kalkınma Bakanlığı, performans programı, bütçe, faaliyet raporu ve iç kontrolden Maliye Bakanlığının farklı birimleri, iç denetimden İç Denetim Koordinasyon Kurulu ve dış denetimden Sayıştay sorumlu tutulmuştur (KMYKK, 2003). Bu parçalı yapı ve kurumlar arasında güçlü bir koordinasyon mekanizmasının bulunmaması uygulamada çeşitli sorunlar yaşanmasına sebep olmaktadır.

Ayrıca kurumlar arasında stratejik planlama anlayışına ilişkin bakış açısı farklılıkları da sürecin işleyişini olumsuz etkilemektedir. Her kurum sürece kendilerine verilen sorumluluklar çerçevesinde bakmakta stratejik planlama sürecinin bütünü gözden kaçırılmaktadır. Sürece sadece mali yönetim ve kontrol gözlüğüyle bakmak idarelerin yönetim sisteminin geliştirilmesini engellemekte ve sürecin kapsamını daraltmaktadır. Sürecin tasarımı ve yönetiminden sorumlu idarelerin farklı bakış açılarıyla farklı kavramlar kullanması ve bunu hazırladıkları mevzuata ve kılavuzlara yansıtması sürecin dil birliğini bozmakta ve kavramsal tutarlılığı sağlamada zorluklara neden olmaktadır.

Sonuç olarak, süreci bir yönetim sistemi olarak kabul edip bütün bileşenleriyle ele alan, bu bileşenlerin birbirleriyle koordineli biçimde uyumlaştırılmasından, uygulama stratejilerinin belirlenmesinden ve sistemin kamu yönetiminde etkili biçimde işlemeden doğrudan sorumlu olacak bir üst yapının eksikliği hissedilmektedir.

3.4. Bütçe Hazırlama Takvimi

5018 sayılı Kanununun 16. maddesi 26.09.2011 tarihli 659 sayılı KHK'nın 17.maddesiyle değiştirilmiştir. Bu değişiklikle bütçe hazırlama takviminde Orta Vadeli Programın yayım tarihi Mayıs ayından Eylül ayının ilk haftasına, Orta Vadeli Mali Planın

yayım tarihi ise Haziran ayından Eylül ayının ortasına alınmıştır. Ancak uygulamada bu tarihlere uyulmadığı gözlenmektedir. Bütçe sürecini başlatan bu belgelerin yayımlanma tarihlerinin hemen hemen anayasa gereğince bütçenin TBMM'ye sunulması gereken tarihe denk geldiği söylenebilir. Bu nedenle bütçe görüşmeleri sıkışık bir takvimle yapılmakta ve idarelerin faaliyet raporlarının Meclisin bütçe hakkı bağlamında hesap verebilirlik adına incelenmesi yapılamamaktadır. Bu süreçte aslında Sayıştayın hazırlayacağı ve Meclise sunacağı raporların da görüşülmesi gerektiği dikkate alındığında bu takvimle bunun gerçekleştirilemeyeceği açıktır.

3.5. İç Kontrol

Stratejik planlama modelinin önemli bileşenlerinden biri olan iç kontrol; KMYKK'nın 55.maddesinde "idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü" olarak tanımlanmaktadır. İç denetimi de kapsayan iç kontrol sistemi, sadece mali karar iş ve işlemleriyle sınırlı olmayıp idarenin tüm iş ve işlemlerini de kapsamaktadır.

İç kontrol sisteminin idarelerde uygulanabilmesi için uluslararası modeller incelenerek 18 standart ve 79 genel şarttan oluşan kamu iç kontrol standartları belirlenmiştir. İdarelerin kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme olmak üzere beş başlıkta özetlenen bu standartlara uygun bir yapı oluşturmaları beklenmektedir. Maliye Bakanlığı kamu idarelerinden, iç kontrol sistemlerinin kamu iç kontrol standartlarına uyumunu sağlamak üzere yapılması gereken çalışmaların belirlenmesini ve buna dayanarak uyum eylem planı hazırlamalarını istemektedir. Bu amaçla Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi (Maliye Bakanlığı, 2009) yayınlamıştır. Bu süreçte ayrıca Maliye Bakanlığı tarafından uygulamaya ilişkin mevzuat da oluşturulmuştur.

Bakanlık tarafından idarelerde konuyla ilgili farkındalık yaratmaya ve sistemi kavratmaya yönelik çeşitli eğitimler verilmesine karşın, idarelerde tutarlı, kapsamlı ve standart bir iç kontrol sisteminin kurulması, işletilmesi ve gözetilmesine yönelik olarak istenen düzeyde ilerleme sağlanamadığı söylenebilir. İç kontrol bileşeni bağlamında üst

düzyey yöneticiler açısından sahiplenme sorunu yaşandığı bir gerçektir.Stratejik yönetime güçlü bir altyapı sunacak olan iç kontrol sisteminin halen tüm idarelerde kurulamaması, stratejik yönetim sürecinin diğer unsurlarının da başarısını etkileyen önemli hususlardan birisidir. Bu çerçevede Sayıştay tarafından idarelerde iç kontrol sisteminin mevcudiyetine dair bir sorgulamanın yapılamamış olması sürecin sahiplenilmesinde önemli bir eksiklik olarak görölmektedir.

3.6. İç Denetim

İç denetim kamu idarelerinin faaliyetlerinin amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara, performans programlarına ve mevzuata uygun olarak planlanmasını ve yürütölmesini; kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını; bilgilerin güvenilirliğini, bütönlüğünü ve zamanında elde edilebilirliğini sağlamayı amaçlar. İç denetim faaliyeti sonucunda, kamu idarelerinin varlıklarının güvence altına alınması, iç kontrol sisteminin etkinliği ve risklerin asgariye indirilmesi için kamu idaresinin faaliyetlerini olumsuz etkileyebilecek risklerin tanımlanması, gerekli önlemlerin alınması, sürekli gözden geçirilmesi ve mümkünse sayısallaştırılması konularında yönetime önerilerde bulunulur (İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasaları Hakkında Yönetmelik, 2006, m.5).

İç denetim faaliyetinin sertifikalı iç denetçiler eliyle sistematik, sürekli ve disiplinli biçimde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. İç Denetim Koordinasyon Kurulunun 2004 yılında kurulmasıyla pek çok ikincil ve üçüncül düzey yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir. İç denetçilere yönelik eğitim ve sertifikalandırma faaliyetleri gerçekleştirilmiş ve idarelere iç denetçi atamaları yapılmıştır. İç denetçi alımında ve iç denetim birimlerinin kurulmasında ilerlemeler kaydedilmiştir. Ancak stratejik planların uygulanmasını sağlayacak, üst yönetimi destekleyici bir iç denetim sistemi kurma konusunda idarelerde yeterli bir yapı oluşturulduğunu söylemek güçtür.

3.7. Dış Denetim

Sayıştayın stratejik planlama modelinin kamu yönetiminde istenen nitelikte ve bütönlükte işleminde tamamlayıcı bir rolü bulunmaktadır. Sayıştay bu rolünü “düzenlilik denetimi” ve “performans denetimi” kapsamında yerine getirmesi beklenmektedir. Düzenlilik denetimi, mali denetim ve uygunluk denetimini kapsamaktadır. Performans denetimi ise hesap verme sorumluluğu çerçevesinde

idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili faaliyet sonuçlarının ölçülmesi olarak tanımlanmaktadır (Sayıştay Kanunu, 2010, m.36). Stratejik planlama sürecinin etkinliğinin artırılması açısından performans denetiminin önemli rolü bulunmaktadır.

Stratejik yönetim sürecinde dış denetim bağlamında performans denetimi de yapması öngörülen Sayıştayın uygulayacağı denetim metodolojisini ortaya koymak amacıyla Performans Denetimi Rehberi hazırlayarak Aralık 2014'de yayınlanmıştır. Ancak Sayıştay halen stratejik planlama modelinin gerektirdiği nitelikte bir performans denetimi gerçekleştir(e) memiştir. Performans denetiminin hayata geçirilememiş olması stratejik planlama modelinin bir bileşeninin eksik olması anlamına gelmekte ve sürecin gelişimini olumsuz yönde etkilemektedir.

3.8. Üst Politika Belgeleriyle Stratejik Plan İlişkisi

Kamu idarelerinin stratejik planlarını kalkınma planı, hükümet programı, OVP, OVMP, yıllık program gibi üst politika belgeleri ile diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak hazırlaması ve bu belgelerle ilişki kurması gerekmektedir. Ancak idarelerin dikkate almaları gereken çok fazla belge bulunmaktadır ve bu belgeler birbirleriyle yeterince bütünleşmemiştir. Ayrıca bu belgeler kuruluş düzeyinde stratejik planlamaya girdi oluşturacak biçimde tasarlanmamıştır. Kısaca, stratejik planlarla ilişki kurulması istenen belgeler sayı olarak fazla ve birbirleriyle entegre değildir. Ayrıca planlara girdi oluşturacak özelliğe de sahip değildir. Sonuç olarak stratejik planların kalkınma planı ve programların uygulama aracı olması gerektiği bakış açısının, hem süreci yönlendiren kurumlarda hem de idarelerde bulunmadığı söylenebilir. Bu bakış açısının oluşmasını sağlayacak yapının da kurulmadığı -sadece idarelerden stratejik planlarını üst politika belgeleriyle uyumlu hazırlanmaları istendiği- gözden kaçırılmaması gereken bir noktadır.

3.9. Stratejik Plan-Performans Programı-Bütçe İlişkisi

Konuyla ilgili yasal mevzuatta performans programlarının stratejik planları esas alması, bütçelerin de performans programlarına uygun olarak hazırlanması gerektiği ifade edilmektedir. Ancak uygulamada performans programlarının stratejik plandan yararlanılmadan, plandaki amaç ve hedeflerle ilişki kurulmadan hazırlandığı gözlenmektedir. Bu ilişkinin kurulmasını sağlayacak bir yapı da bulunmamaktadır. Örneğin; stratejik planlama kılavuzu ile performans programı hazırlama rehberi

arasında bile bu ilişkiyi kurmayı sağlayacak bütünlük yoktur. İki belge de birbirinden kopuk biçimde aralarında kavram birlikteliği olmadan hazırlanmıştır.

Aynı sorun performans programı ile bütçe ilişkisinin kurulmasında da yaşanmaktadır. Uygulamada performans programı olmadan bütçe hazırlanabildiği, performans programlarının bütçe-yatırım kararlarında değerlendirilmediği söylenebilmektedir. Ayrıca, idarelerin performans programı ve bütçeleri TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna gönderilmekte ancak birbirinden kopuk olarak hazırlanan bu iki belgeden yalnızca bütçe görüşülüp onaylanmakta, performans programı ise hiç gündeme gelmemektedir.

Kısaca stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının bütçe sürecine yeterince entegre edilemediği, 5018 sayılı KMYKK'nın istediği belgelerin üretildiği ancak sürecin hala klasik bütçe mantığıyla sürdüğü söylenebilir. Stratejik planlama sürecinin bütçe aşaması uygulamada; 5018 sayılı Kanuna göre tasarlamak, 1050 sayılı mülga Muhasebeyi Umumiye Kanununa göre gerçekleştirmek biçiminde özetlenebilir.

3.10. Strateji Geliştirme Birimleri

Ülkemizde kamu yönetimi reformu kapsamında uygulanması öngörülen stratejik planlama sürecinde strateji geliştirme birimlerine önemli görevler verilmiştir. Bunlar stratejik yönetim ve planlama, performans ve kalite ölçütleri geliştirme, yönetim bilgi sistemi ve mali hizmetler başlıklarıyla özetlenebilir. İdarelerde değişimin öncüsü olmaları beklenen SGB'lerin pek çok sorunlarının bulunduğu yapılan araştırmalarla(Akdeniz,2010, s.473) ortaya konmuştur. Araştırmalarda mevzuata uyum ve etkili uygulama konusunda yeterince ilerleme sağlanamadığı, en önemli sorunlarının nitelik ve nicelik olarak personel yetersizliği olduğu, SGB'lerin ana fonksiyonları konusunda eğitim ihtiyacının yüksek olduğu, APK ve Bütçe Dairesi Başkanlıklarının devamı olarak algılandıkları, SGB yöneticilerinin liderlik kapasitesinin yükseltilmesine ihtiyaç duyulduğu, strateji geliştirmeden ziyade mali işlere odaklı çalıştıkları belirlenmiştir.

Yukarıda üzerinde durulan makro boyuttaki sorunların çoğu uygulamada idarelere de yansımakta ve mikro boyutta sorunlara yol açmaktadır. İdarelerin yaşadığı bu sorunlar aşağıda özetlenmiştir.

3.10.1. Üst Yönetimin Desteği

Stratejik yönetim uygulamalarında kurumsal düzeyde karşılaşılan önemli sorunlardan biri üst yönetimin desteğinin sağlanamamasıdır. Özellikle ilk stratejik planlarda üst yöneticilerin stratejik planlama yaklaşımına olan inançsızlığı nedeniyle idarelerdeki çalışmalara destek vermemeleri ve sahiplenmemeleri belge olmaktan öteye gitmeyen planlar hazırlanmasına yol açmıştır.

Yapılan araştırmalar stratejik yönetim sürecinin içselleştirilememesinin ve başarıyla uygulanamamasının ardında yatan nedenlerin başında sürecin yöneticiler tarafından desteklenmemesinin geldiğini göstermektedir. Bu nedenle kamu yöneticilerinin kamu yönetimi reformları kapsamında uygulamaya konan yeni yaklaşım ve yöntemlerin gerektirdiği yönetici özelliklerine sahip olmaları çok önemlidir. Uygulamada bu niteliklere sahip yöneticilerin bulunduğu idarelerde iç ve dış katılımın sağlandığı, çalışanların süreci sahiplendiği ve değişime direncin daha kolay yönetilebildiği gözlenmektedir.

3.10.2. Eğitim ve Danışmanlık İhtiyacı

Kamu idareleri stratejik planlama zorunluluğu ile karşılaştıklarında stratejik planların idarelere ne tür katkılar sağlayacağı, ne işe yaracağı, nasıl hazırlanacağı konusunda yeterli bilgiye sahip değillerdi. Özellikle belediyeler ve il özel idareleri ilk planlama döneminde kısa sürede stratejik plan hazırlamak zorunda kalmışlardır. Bu süreçte, firmalardan/kişilerden niteliği tartışılacak eğitimler aldıkları, bu firmalardan aynı zamanda danışmanlık hizmeti de almak zorunda kaldıkları, hatta bazılarının planlarının bu firmalar tarafından hazırlandığı bir gerçektir. Danışmanlık alamayan yerel yönetim birimlerinin planlarının kendilerine özgü olmadığı ve birbirine oldukça benzer planların hazırlandığı görülmüştür. Bu süreçte tüm kamu idarelerinin kapasitelerini geliştirmek için yeterli sayıda ve nitelikte kamu ya da özel eğitim ve danışmanlık kurumlarının bulunmayışı idarelerin önündeki önemli sorunlardan biri olmuştur. Bu sorunun giderek azalmasına karşın halen sürmekte olduğu söylenebilir.

3.10.3. Planların Niteliği

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idareleri, il özel idareleri, belediyeler ve KİT'lerin bir kısmı iki bir kısmı da üç kez stratejik plan hazırlamışlardır. İdarelerin planlarının bir kısmının istenen niteliklere sahip, bir kısmının vasat, bir kısmının ise

oldukça zayıf nitelikte ve uygulanabilirliği bulunmayan planlar olduğu Kalkınma Bakanlığının da ifade ettiği bir gerçektir. Hazırlanan stratejik planların niteliği ile yöneticilerin sürece bakış açısı arasında yakın bir ilişki bulunduğu söylenebilir. Uygulamada yöneticilerin stratejik yönetim konusundaki bilgi düzeyi ve yönetim tarzı planların kalitesinde belirleyici rol oynamıştır.

Merkezi kamu idarelerinin ve KİT'lerin stratejik planlarının Kalkınma Bakanlığı tarafından değerlendirilmesi ve sonucun raporlanması planların kalitesinin artmasında katkı sağlayan bir süreçtir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin stratejik planlarının değerlendirme kapsamında olmaması önemli bir eksikliklerdir.

3.10.4. İç ve Dış Katılımın Sağlanması

Çalışanların stratejik planlama sürecine katılımı planın sahiplenmesini sağlayacak kilit faktörlerden biridir. Plan tüm birimlerin katılımı, işbirliği ve desteği ile hazırlanırsa, sahiplenme ve başarı da oluşacaktır. Bu ortamı sağlayacak olan kişi yöneticidir. Ülkemiz uygulamalarında en çok karşılaşılan sorunlardan birinin iç ve dış katılımı sağlama olduğu araştırmalardan (Songür, 2011, s.185) görülmektedir. Bunda katılım için gereken ortamın idareler ve yöneticiler tarafından oluşturulamamasının yanında toplumsal düzeyde özellikle de kamu idareleri düzeyinde katılımcılık kültürünün gelişmemiş olmasının da payı olduğu söylenebilmektedir.

3.10.5. Stratejik Plan-Performans Programı-Bütçe İlişkisi

Performans programları stratejik planların uygulanabilmesini sağlayacak önemli belgelerdir. Bu nedenle performans programlarının mutlaka stratejik planlara dayalı olarak hazırlanmaları gerekir. Bütçelerin de performans programlarındaki amaç ve göstergelere dayanması bir başka gerekliliktir. Ancak uygulamada kamu idarelerinin en çok zorlandıkları konuların başında stratejik plana dayalı performans programı hazırlama ve bunu maliyetlendirerek bütçe oluşturma gelmektedir. Bunun nedenleri makro sorunlar kısmında aynı başlıkta açıklanmaya çalışılmıştır. Ayrıca, performans göstergelerinin de bütçede yer alması uygulamada yerine getiril(e) meyen bir diğer noktadır.

3.10.6. Kurumlar Arası Bilgi ve Deneyim Paylaşımı

Stratejik planlama sürecinin uygulandığı on yılı aşan zaman diliminde hem merkezi hem de yerel yönetim birimlerinde konuyla ilgili bilgi birikimi ve deneyim oluştuğu söylenebilir. Ancak bunlar yeterince paylaşılamamaktadır. İdarelerin ve yöneticilerin süreçte yaşanan hataların tekrarlanmaması için bilgi, tecrübe ve iyi uygulamaları bilme ihtiyaçları kaçınılmazdır. Ülkemizde bu ihtiyacı karşılayacak bir ortam veya bu ortamı yaratacak sorumlu bir kurum bulunmamaktadır. İyi uygulama örneklerinin ve öğrenme süreçlerinin paylaşılacağı, karşılaşılan sorunların ve çözüm yollarının tartışılacağı, ortak aklın kullanılabilmesi, hatta kıyaslama çalışmalarının yapılabileceği ve elektronik ortamda da faaliyet gösterecek böyle bir yapının bulunmaması önemli bir eksikliklerdir.

3.10.7. Stratejik Planların Karar Alma Süreçlerinde Kullanımı

Uygulamada stratejik yönetim sürecine ve stratejik planlamanın önemine ilişkin farkındalığın oluşmaya başlamasına karşın stratejik planların hala idarelerin karar alma süreçlerinde başvuru kaynağı olarak kullanılmadığı söylenebilir. Başka bir ifadeyle kamu idarelerinde stratejik planlamayı temel alan bir yönetim anlayışı yerleşmemiştir. Bunda yukarıda açıklanan çeşitli makro ve mikro boyuttaki sorunlar neden olmaktadır. Üstelik böyle bir yönetim anlayışı kamu örgüt kültüründe ve iş yapma alışkanlıklarında değişimi gerektirmektedir. Bu ise oldukça zor ve zaman alan bir süreçtir ve kararlılık gerektirmektedir.

3.10.8. İzleme Değerlendirme Sistemi Kurma

Stratejik planlama sürecinin en önemli aşamasını oluşturan ve “Başarımızı nasıl izler ve değerlendiririz?” sorusunun cevabını oluşturan izleme ve değerlendirme uygulamada fazla gelişme sağlanamayan aşamalardan biridir. İzleme ve değerlendirme faaliyetini sistematik olarak yerine getirecek sistemlerin idarelerde henüz istenen nitelikte oluşturulmadığı gözlenmektedir. Oluşturulmaya çalışılan iç denetimi de kapsayan iç kontrol sisteminin izleme ve değerlendirme sistemine olumlu etkisinin olabileceği ve süreçlerin uyumlaştırılabileceği söylenebilir.

3.10.9. Tek Kılavuz Kullanımı

Kamu idareleri için stratejik planlamayı zorunlu hale getiren yasal mevzuatın çok farklı büyüklüğe, niteliğe, faaliyet alanına, bütçe yapısına sahip kamu idarelerinin hepsini aynı mevzuat içinde değerlendirdiği görülmektedir. Bu bağlamda uygulamada benzer faaliyet alanlarına ve benzer işlemlere sahip kamu idareleri için farklı kılavuz kullanımının tercih edilmediği ve tüm idareler için aynı rehberin önerildiği görülmektedir. Farklı kılavuz kullanımı (belediyeler, il özel idareleri, üniversiteler gibi) idarelerin daha nitelikli ve uygulanabilir planlar hazırlamalarına katkı sağlayabileceği düşünülmektedir. Hatta bu süreçte diğer rehberlerle dil birlikteliği sağlanması ve rehberin basitleştirilmesi de düşünülebilecek diğer bir husustur.

4. Son Söz

Yukarıda belirtilen makro ve mikro sorunların çözümüne yönelik olarak izlenecek politikalar Onuncu Kalkınma Planında 'Kamuda Stratejik Yönetim' başlığında belirlenerek (Kalkınma Bakanlığı, 2013b,s.51)plan dönemindeki temel amacın, "kamuda stratejik yönetimin uygulama etkinliğinin artırılması ve hesap verebilirlik anlayışının, planlamadan izleme ve değerlendirmeye kadar yönetim döngüsünün tüm aşamalarında hayata geçirilmesi" olduğu ifade edilmiştir. Bu amaç doğrultusunda kamu hizmetlerinin hız ve kalitesinin artırılması ile katılımcılık, şeffaflık ve vatandaş memnuniyetinin sağlanması temel ilkeler olarak belirlenmiştir.

Belirlenen bu amaç ve ilkeler doğrultusunda Onuncu Plan döneminde izlenecek 14 politika belirlenmiştir. Politikalar incelendiğinde, tamamının yukarıda detaylı olarak ortaya konan makro ve mikro nitelikteki sorunların çözümüne yönelik olduğu görülmektedir.Bu durum Türk Kamu yönetiminde stratejik planlama uygulamalarında sürekliliğin sağlanması açısından kararlılık işareti olarak yorumlanabilir.

Son olarak stratejik planlama sürecinde ülkemizde yaşanmakta olan sorunların pek çoğunun kamuda stratejik planlama yöntemini uygulayan diğer ülkelerde de yaşanan benzer sorunlar olduğu söylenebilir. Reform çalışmalarında bir yandan ilerlemeler sağlanırken bir yandan da çeşitli sorunlar yaşanması olağandır. Üstelik Türkiye'de stratejik planlama uygulamalarının henüz başlangıç aşamasında olduğu da unutulmamalıdır. Ayrıca unutulmaması gereken bir diğer nokta da, stratejik planlamanın uzun vadeli bir yaklaşım olduğu, kendisinden beklenen faydayı hemen elde

etmenin olanaksız olduğu, bireysel ve kurumsal düzeyde zihinsel değişimi gerektirdiği ve bunların da kısa sürede ve kolayca gerçekleştirilemeyeceğidir (Songür, 2015: 216).

Kaynakça:

- Akdeniz, İ. (2010). Kamu Mali Yönetimi Reformunda Strateji Geliştirme Birimleri. *Maliye Dergisi*, 159, 463-475.
- Belediye Kanunu (5393 sayılı), RG:13.07.2005, 25874.
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu (5216 sayılı), RG: 23.07.2004, 25531.
- İl Özel İdaresi Kanunu (5302 sayılı), RG: 04.03.2005, 25745.
- İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, RG:12.07.2006, 26226.
- Kalkınma Bakanlığı (2013a). *Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu*. Ankara
- Kalkınma Bakanlığı (2013b). *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018*. Ankara.
- Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, RG:26.05.2006, No: 26179.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 sayılı), RG: 24.12.2003, 25326.
- Sayıştay Kanunu (6085 sayılı), RG:19.12.2010, 27790.
- Songür, N. (2011), *Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama İl Özel İdareleri Deneyimi*, TODAİE Yayın No: 359, Ankara.
- Songür, N. (2015), "Kamu Yönetiminde Değişim ve Stratejik Planlama", Filiz Kartal (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları* içinde (s.191-216) , 2. Basım. Ankara: TODAİE Yayın No: 386.
