

## KAMU KURUMLARINDA STRATEJİK YÖNETİM UYGULAMASI OLARAK STRATEJİK PLANLAR<sup>1</sup>

**Mehmet Akif ÖZER\***  
**Paşa BOZKURT\*\***

**Özet:** Bilindiği gibi stratejik yönetim, kuruluşların geleceğine yönelik amaçlarının ve hedeflerinin saptanmasına ve bunlara ulaşabilmek için yapılması gerekenlerin belirlenmesine yönelik bir modern yönetim tekniğidir. Kuruluşun iç kaynakları ve becerileri ile dış çevrenin fırsat ve tehlikeleri arasında uyum sağlayacak faaliyetleri içerir. Bu faaliyetler; örgütün zayıf ve üstün yönleri ile, çevresel fırsatlar ve tehditlerin, rakiplerle ilişkileri de dikkate alınarak belirlenmesinden oluşur. Bu yönüyle stratejik yönetim, kuruluşu değişen çevre şartlarına hızlı bir şekilde adapte ederek, kuruluşun sürekliliğini ve stratejik amaçlarına ulaşmasını hedefleyen bir yönetim şeklidir. Stratejik yönetimin önemli bir uygulaması olarak stratejik planlama ise kuruluşta çalışanların katılımını ve yöneticilerin tam desteğini içeren sonuç almaya yönelik çabaların bütününden oluşur. Arzu edilen ve ulaşılabilir bir geleceği ortaya koymak için yapılır. Hesap verme sorumluluğuna temel oluşturur. Bu çalışmada söz konusu bu gerçekler doğrultusunda kamu kurumlarında stratejik planlama uygulamaları Türkiye özelinde incelenecektir. Stratejik yönetimin yasal çerçevesini çizen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında kamu kurumlarının stratejik planları hazırlamaları ve uygulama süreçleri değerlendirilecek, yaşanan sorunlar çözüm önerileriyle ortaya konmaya çalışılacaktır.

**Anahtar kelimeler:** Kamu Kurumu, Stratejik Yönetim, Stratejik Planlama, Vizyon, Misyon

### STRATEGIC PLANS AS A PRACTICE OF STRATEGIC MANAGEMENT IN PUBLIC INSTITUTIONS

**Abstract:** Strategic management which determines goals and purpose of institutions towards its future and determines the requirements to reach these goals, is a modern management technique. Moreover, this type of management includes activities to harmonise between opportunities and threats about external environment and internal

---

<sup>1</sup> Bu makale Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi tarafından 12-14 Ekim 2016 tarihleri arasında düzenlenen Uluslararası Osmanlı Sosyal Bilimler Kongresinde Prof. Dr. M. Akif Özer ve Paşa Bozkurt tarafından sunulan Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim Uygulaması Olarak Stratejik Planlar başlıklı bildiriden yararlanılarak ve geliştirilerek yazılmıştır.

\* Prof. Dr., Gazi Ün. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi (ozer@gazi.edu.tr)

\*\* Doktora Öğrencisi, Gazi Ün., SBE, Kamu Yön. Bl.; İç Denetçi-DSİ (pasabozkurt@dsi.gov.tr)

resources and skills of institution. These activities consist of organizations' 'weaknesses and strenghts' and 'environmental opportunities and threats' by taking in consideration the relations with competitors. On that sense, strategic management that aims the continuity and reaching the strategic goals of institution, is a kind of management by adapting the institution swiftly to changing environmental conditions. On the other hand, strategic plan as an essential part of strategic management consists of participation of employees in institutions, complete supports of managers, and entire efforts to get result. It is performed to reveal an accessible and desirable future. Moreover, it sets ground for accountability. Within this context, practices of strategic planning in public institutions will be examined in Turkey case in this study. Within the scope of Public Financial Management and Control Law of 5018 which is the legal framework of strategic management, making a stragic plan of public institutions and practice processes is going to be evaluated and the problems about this issue is going to be presented with the solution offers .

**Key Words:** Public Institution, Strategic Management, Strategic Planning, Vision, Mission

## GİRİŞ

Stratejik yönetim, örgüt ve yönetim alanında 20. yüzyılın ikinci yarısında kullanılmaya başlanmış olup, o dönemlerde anlamı üzerinde henüz bir fikir birliğine varılmamış olsa da, strateji örgütün çevresi ile arasındaki ilişkileri düzenleyen ve rakiplerine üstünlük sağlayabilmek amacıyla kaynaklarını harekete geçiren bir anlam taşımaktadır. Drucker, stratejik yönetimin ana görevinin bir işin misyonunu baştan sona düşünmek ve "bizim işimiz nedir, ne olmalıdır?" sorularını sorarak, belirlenen amaçlar doğrultusunda, belirlenen kararların sonuç vermesini sağlamak olduğunu söylemiştir. Stratejik yönetim kararları aslında yönetim fonksiyonlarının önündedir. Stratejik yönetim sürecinin, örgütün ne yapması gerektiği ve nereye gitmesi gerektiği üzerinde kararlara ulaşmayla ilgili olduğunu ifade edebiliriz (Güçlü, 2003: 70). Stratejik yönetim, örgütün geleceğine yönelik stratejik amaçların ve hedeflerin saptanmasına ve bunlara ulaşabilmek için yapılması gerekenlerin belirlenmesine olanak sağlar. Bunu çevresel çözümleme, örgütsel yönün belirlenmesi, strateji oluşturulması, uygulanması ve stratejilerin denetiminden oluşan (Ergun, 2004: 71) bir süreç olarak gerçekleştirir. Bu süreçte stratejik planlamanın önemi açıktır.

Stratejik yönetimi, etkili stratejiler geliştirmeye, uygulamaya ve sonuçlarını değerlendirerek kontrol etmeye yönelik kararlar ve faaliyetler bütünü olarak tanımlayabiliriz (Dinçer, 1998: 35). Bu yönüyle; açık vizyon ve strateji, üst yönetimin kararlılığı ve iletişim becerisi gibi kritik öneme sahip faktörlerin belirlenmesi ve gereği gibi yerine getirilmesi ile örgütlerin varlıklarını korumalarına ve gelişmelerini başarılı bir şekilde sürdürmelerine olumlu katkılarda bulunabilecek bir nitelik taşıdığını ifade edebiliriz (Karakaya, 2007: 3). Yani stratejik yönetim, örgütün başarısını belirleyen

yönetimsel faaliyet/kararların toplamıdır. Bir örgütün stratejik olarak yönetilmesi derken, rekabetçi üstünlüklerin maksimize edilerek dezavantajlarının ise en alt düzeye indirilmesini hedefleyen bir süreç anlaşılmalıdır (Efil, 1999: 215). Stratejik yönetim en genel şekliyle örgütlerin stratejik amaç ve hedeflerini tanımlayarak bu amaç ve hedeflere ulaşabilmek için gerekli kaynakları bu yönde kullanmak olarak tanımlanabilir. Yani örgütlerin uzun dönemli performanslarını tanımlayan yönetimsel kararların ve faaliyetlerin uygulanması söz konusudur. Bu faaliyetler; çevresel izleme, strateji oluşturma, belirlenen stratejileri uygulama, strateji araçlarını değerlendirme ve değerlendirme/kontrolü içermektedir. Bu sebeple stratejik yönetim çalışmaları örgütlerin güçlü ve zayıf yönlerini açığa çıkaran çevredeki fırsat ve tehditlerin değerlendirilmesi ve izlenmesi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Dolayısıyla stratejik yönetim örgütlerin amaçlarına ulaşabilmesi için etkili stratejiler geliştirmeleri, bunları planlamaları, uygulamaları ve kontrol etmelerini ifade eder. Yani stratejik yönetim, ezici bir rekabetle karşı karşıya olan örgütlerin rakipleri ile rekabet edebilmeleri için ne yapmaları ve ne tür stratejiler izlemeleri gerektiğini inceleyen bir araştırma alanı olarak ortaya çıkmıştır (Ergun, 2004: 71).

Literatürde stratejik yönetim içe, dışa ve ileriye bakmak şeklinde de ifade edilmektedir. İçe bakmak; mali, yönetimsel ve personel ile ilgili ve tüm kritik kaynakları başarı ile yönetebilmek için sistemi ve yapıyı değerlendirmek, dışa bakmak; kendi örgütünüzün sınırlarının dışına çıkabilmek, belirgin amaçlar ortaya koyabilmek, ortaklarınızı anlayabilmek ve değişim için sürekliliği sağlamak demektir. İleriye bakmak ise, hedeflere ulaşabilmek için yapının, kaynağın ve stratejinin seferber edilmesi, gelişimin izlenmesi ve ilerlemeyi sağlamak için girişimlerde bulunulması demektir (Scribner, 2007: 1). Yöneticiler örgütlerini stratejik olarak yönetebilmek için aşağıdaki temel stratejik soruları hareket noktası olarak ele almalıdır (Arslan, 2001: 41):

- Örgüt şu an hangi noktada?
- Herhangi bir müdahalede bulunulmazsa gelecek bir ila on yıl içinde hangi duruma gelebiliriz? Bu durum kabul edilebilir bir nokta mıdır?
- Eğer kabul edilebilir bir faaliyet düzeyine ulaşamayacaksa, yönetimin üstlenmesi gereken faaliyetler nelerdir? Bu faaliyetler ne gibi risk ve fırsatlar içermektedir?

Gelişmiş batı ülkelerinde 20.yüzyılın ikinci yarısından itibaren kamu yönetimlerinde de stratejik yönetim anlayışının benimsenmiştir. Özel sektör uygulama ve tekniklerinden yararlanan yeni kamu paradigması da bu yıllardan itibaren geniş kabul görmeye başlamıştır. Kamu yönetiminde kabul gören stratejik yönetim anlayışı gibi yönetişim, performans yönetimi ve kurumsal risk yönetimi gibi yeni yaklaşımlar yeni kamu yönetimi anlayışı ile

ilişkili yaklaşımlardır. Stratejik yönetim bu yeni yaklaşımlarla hem ilişkilidir, zira stratejik yönetimde bu yeni yaklaşımlardan yararlanma yoluna gidilmektedir.

Ülkemizde de dünyadaki gelişmelere benzer biçimde stratejik yönetim anlayışı işletme yönetimini izleyen bir süreç olarak kamu yönetiminde yerini almıştır. 1980'lerden itibaren kamu yönetimimizde görülen değişim özellikle 2000'li yıllarda hız kazanmış olup, hem yeni kamu yönetimi paradigması yöntem ve uygulamaları hem de stratejik yönetim anlayışı benimsenmeye başlanmış, bu yönde bir dizi mevzuat düzenlemesi ile de uygulamada yerini almıştır.

Ancak Türkiye'deki mevzuat düzenlemeleri incelendiğinde stratejik yönetim ile ilgili temel kanun olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve diğer yasal düzenlemelerde stratejik yönetim kavramı kullanılmamakta, bunun yerine stratejik planlama kavramı kullanılmaktadır. Her ne kadar Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) yayınladığı ve 2006 yılında ikinci sürümünü yaptığı kamu idareleri için stratejik planlama kılavuzunda, stratejik yönetimin bütününe kapsandığı ifade edilse de, yasal düzenlemelerde stratejik yönetim kavramına yer verilmemesi ve ağırlıklı olarak stratejik planlama konusunun yer alması, stratejik yönetimin uygulama ve değerlendirme aşamalarına ise çok sığ bir şekilde değinilmesi, ülkemizde stratejik yönetimin sadece stratejik planlama olarak algılanmasına yol açmıştır.

## I. STRATEJİK PLANLAMA

Genel olarak planlama belirli bir sonucu elde etmek için kaynakların en akılcı biçimde kullanılmasına hizmet eden etkili bir araçtır. Bu sebeple planlama, eldeki kaynakların envanterinin çıkarılarak, bu kaynakların akılcı biçimde kullanılması için, geleceğe yönelik bazı kararlar almaktır. Bu kararların uygulanabilir ve gerçekçi olması, gelişen ve değişen koşullara uyum sağlayabilecek esnek bir özellik göstermesi gerekmektedir.

Stratejik planlama ise, planlamanın boyutlarını ve içeriği değiştirmiştir. Çalışmamızın bu bölümünde stratejik yönetimin uygulamaya yansımaları olan stratejik planlama konusunu inceleyeceğiz.

Stratejik planlama bir örgütte görev alan kişilerin katılımını ve örgüt yöneticisinin tam desteğini içeren sonuç almaya yönelik çabaların bütününe ifade eder. Bu anlamda paydaşların ihtiyaç ve beklentilerini dikkate alarak, paydaşlar ve politika yapıcıların örgütün misyonu, hedefleri ve performans ölçümünün belirlenmesinde aktif rol oynamasını öngörür. Stratejik planlama, arzu edilen ve ulaşılabilir olan bir geleceği ortaya koymak için yapılır. Hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder ve ona temel oluşturur. Gerçekçidir ve örgütün bütçesiyle ilişkilidir, ancak sadece bütçeye dönük değildir (Al, 2007: 7). Stratejik planlama, örgütlerin; mevcut durumlarından, misyonlarından ve kuruluş ilkelerinden hareketle geleceğe yönelik bir vizyon oluşturup bu

vizyona uygun hedefler saptamaları ve çeşitli göstergeler belirleyip başarıyı izlemelerini ve değerlendirmelerini gerektirir. Dolayısıyla kaliteli mal ve hizmet sunumuna yönelik katılımcılığı, hesap verme sorumluluğunu ve esnek planlama anlayışını içeren etkin bir stratejik planlama yapılmalıdır (Dursun, 2004: 51). Kavram ilk defa Ansoff tarafından 1965 yılında ortaya atılmıştır. Aradan bunca yıl geçmiş olmasına rağmen, güncelliğini hala koruması, stratejik planlama konusunun geçerli ve uygulanabilir bir özellik taşıdığına bir kanıtı olarak kabul edilebilir. Bununla birlikte, literatürde stratejik planlama kavramının yanlış bir ifade biçimi olduğu, strateji ve planlama kavramlarının anlam itibarıyla birlikte kullanılmayacak kadar zıt anlamlar içerdikleri belirtilerek, bu kavram yerine stratejik programlama kavramının kullanılmasının daha uygun olacağı da öne sürülmektedir (Tortop, İsbir, Aykaç, Yayman ve Özer, 2007: 104). Yönetim fonksiyonlarının temelini, planlama, yani örgütlerin bütünü ve kısımları için gelecekteki seçenek hareket yolları arasından bir seçim yapma işlemi oluşturmaktadır. Her yönetici planlama yapar ve diğer fonksiyonlar da yapılan bu planlamaya dayanır. Planlar, örgütlerin amaçlarını, kısımlarının hedeflerini ve bunlara ulaşmak için çareler bulunmasını kapsar. Böylece, yapılan planlar önceden saptanmış amaçlara rasyonel bir şekilde ulaşılmasına yardımcı olur (Koontz ve O'donnell, 1977: 28). Stratejik planlama, geleceği önceden bilimsel yöntemlerle kestirmeye çalışan, ihtiyaçları ve kaynakları göz önünde tutarak çalışmalarını geleceğe dönük biçimde önem ve öncelik sırasına göre düzenleyen, gelecekteki zaman dilimleri içinde nelerin, nasıl, nerede ve kimler tarafından yapılacağını gösteren, amaç, hedef, ilke ve standart, direktif, sorumluluk, görev ve yetkileri saptayan (Ar, 1996: 15) bir faaliyettir.

Günümüzde örgütlerin varlığını sürdürebilmeleri için yararlandıkları en önemli araçlardan birisi olan stratejik planlama, stratejik yönetimin önem kazanmasıyla birlikte, örgüt yönetiminde ağırlığını giderek hissettirmeye başlamıştır. Bugünün şartlarında yöneticilerin en çok korktuğu; hedef kitle, rekabet ve değişimdir. Değişim kavramı ise, stratejik planlamayı zorunlu kılmaktadır. Zira yöneticiler, değişimin olumsuz etkilerinden örgütün etkilenmemesi için stratejik planlama yapmak zorundadırlar. Bir Çin atasözünde “balık tutmak amacıyla ırmağa gitmek yeterli değil, ağ da götürmelisiniz” denilerek plansız bir hedefin sadece bir düş olmaktan öteye gidemeyeceği vurgulanmaktadır. Hiçbir örgüt belirlediği hedeflere ulaşmamayı kabul edemez (Scott, 1997: 182). Dolayısıyla örgütlerin mutlaka stratejik hedeflere yönelik stratejik planlama yapmaları gerekmektedir. Modern yönetim tekniklerinden biri olan “amaçlara göre yönetim”in aşamalarından birisi de stratejik planlama yapılmasıdır. Amaçlara göre yönetimin başarılı olabilmesi, büyük ölçüde yapılacak stratejik planların başarısı ile ilgilidir.

## II. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK YÖNETİM/PLANLAMA

Çalışmamızın bu kısmında kamu kurumlarında stratejik yönetim ve planlama konusunu değerlendirmeye geçmeden önce özellikle stratejik yönetimin Türk kamu yönetiminde nasıl geliştiğine kısaca değinmek, konunun anlaşılabilirliği açısından yararlı olacaktır.

### A. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim Anlayışına Geçişin Sebepleri

Ülkemizde 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu ve yapılan diğer bir dizi düzenleme ile stratejik yönetim anlayışının yasal zemini oluşturulmuş ve uygulamada yaşanan bazı sorunlarla birlikte stratejik yönetim anlayışında önemli bir aşamaya gelinmiş olmasına rağmen, kamu personeline, özellikle de yönetici kesimde stratejik yönetim anlayışının içselleştirilmesi biraz zaman alacak gibi görünmektedir (Bozkurt, 2015: 81). Denilebilir ki, idareyi geliştirme çalışmaları çerçevesinde son dönemlerde gerçekleştirilen en önemli reformlardan birisi stratejik planlama ve stratejik yönetim anlayışının idari sistemimize transferi olup, böylece; daha önce klasik hiyerarşi, legal-rasyonel, kısa dönem ve girdi odaklı çalışma ilkeleri üzerinde işleyen Türk kamu yönetiminde, rasyonel politika oluşturma yaklaşımı ile uzun dönem, çıktı ve sonuç odaklı yönetim anlayışına geçilmesi hedeflenmiştir (Şen, 2013: 37). 10. Kalkınma Planı Stratejik Yönetim Grubunun hazırladığı ön raporda stratejik yönetim anlayışına geçişin sebepleri hakkında özetle şu bilgilere yer verilmiştir (Kalkınma, 2012: 1):

1980'li yıllardan itibaren dünyada değişen ekonomik, teknolojik, siyasi ve sosyal koşullar devletten beklentilerin de değişerek artmasına sebep olmuş, insanlar artık hizmetlerin zamanında, kaliteli ve hızlı bir şekilde sunulmasını istemeye başlamış ve dış dünyada yaşanan bu gelişmeler Türk kamu yönetimi üzerinde değişim baskısı doğurmuştur. Bundan başka, 1990'lı yıllardan itibaren Türkiye'de yaşanan ekonomik krizler de dikkate alınarak Türk kamu yönetimi, bir yandan idari ve mali sorunlarla uğraşırken, diğer yandan değişen koşullara uyum sağlama baskısını hissetmiş, böylece kamu yönetiminde reform çalışmaları gündeme gelmiştir. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının gerekçesi ve uygulanacak yaklaşımların anlatıldığı Başbakanlık Raporunda, sorunları ortadan kaldırmak amacıyla sekiz temel ilke belirlenmiştir: (1) ihtiyaçlara uygunluk, (2) katılımcılık ve çok ortaklılık, (3) halk odaklılık, (4) stratejik yönetime geçiş, (5) performansa dayanma, (6) denetimde etkililik, (7) etik kurallar ve insana güven ile (8) hizmetlerin yürütülmesinde yerindelik. Böylece daha katılımcı, daha saydam, daha hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerine saygılı bir kamu yönetimi hedeflenerek kamu hizmetlerinde adil, etkili, verimli, hızlı ve kaliteli sunum amaçlanmıştır.

Dolayısıyla Türk kamu yönetiminde stratejik yönetim anlayışına dönük yasal düzenlemelerin yapılmasında hem dışsal, hem de içsel faktörler etkili olmuştur. Dışsal faktörler arasında Avrupa Birliği ile yürütülen müzakereler ve Dünya Bankasından kredi talebinin olduğu yıllarda Dünya Bankasının ileri sürdüğü şartlar ön sıralarda yer almıştır denilebilir.

### **B. Stratejik Yönetim Anlayışı İçin Getirilen Mevzuat Düzenlemeleri**

Dünyadaki gelişmelere uygun reform çabaları Türk Kamu Yönetiminde de kendini göstermiş olup, bu çalışmaların en önemlileri 1962-1963 yıllarında DPT ve TODAİE işbirliği ile gerçekleştirilen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) ve 1991 yılındaki (Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlıkları kapsamında) Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi olup, ancak spesifik olarak stratejik yönetim ve stratejik planlama için Türkiye’de yapılan çalışmalar özellikle 2000’li yılların başından itibaren ortaya konulan bir dizi reform ile yasalaşmıştır (Ünal, 2013: 25). 2000’li yıllarda stratejik yönetim ile ilgili kanun düzeyinde düzenlemelerin yanında ikincil ve üçüncül düzeyde birçok düzenleme de yapılmış, böylece stratejik yönetim anlayışının mevzuat alt yapısı oluşturulmuştur (Bozkurt, 2015: 82). Stratejik yönetim anlayışına geçiş için yapılan düzenlemeler hakkında 10. Kalkınma Planı Stratejik Yönetim Grubu’nun hazırladığı ön raporda özetle aşağıdaki bilgilere yer verilmiştir (Kalkınma, 2012: 2,3,6,7,8):

Türkiye’de kamu sektöründe stratejik yönetimin dile getirildiği ilk yazılı metinlerden birisi olan DPT tarafından, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma planı hazırlık çalışmalarına ışık tutmak için 2000 yılında hazırlanan Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporunun, kamu yönetimi reformu çalışmalarına ilişkin olarak sunduğu önerilerden biri, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi içinde kamu kurumlarının stratejik plan hazırlamaları ve pilot projelerle uygulamaya başlanmasına ilişkindir. Stratejik planlamaya vurgu yapılan metinlerden bir diğeri Ocak 2003’te 58. Hükümet tarafından hazırlanan Acil Eylem Planı (AEP) olup, AEP’de öngörülen faaliyetler arasında kuruluş düzeyinde stratejik planlama uygulamasına geçileceği belirtilmektedir. Bu gelişmelere uygun olarak 04.07.2003 tarihinde yayınlanan 2004 yılı Programı ve Mali yılı hazırlık çalışmaları konulu Yüksek Planlama Kurulu kararının “Kuruluş Düzeyinde Stratejik Planlama Çalışmaları” başlıklı bölümünde ise; kamu kesiminde yapılan reform çalışmaları kapsamında, kamu kuruluşlarının ilk aşamada Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık programlarda yer alan politikalar ve makro hedefler çerçevesinde kendi stratejik planlarını hazırlamaları ve gelecek dönemlerde kuruluş bütçelerini bu planda öngörülen kuruluş misyonu, vizyonu ve hedefleri

doğrultusunda oluşturmaları hedeflendiği ifade edilmiştir. Bu hedef doğrultusunda 2004 yılı bütçesinin hazırlıkları çerçevesinde; DPT'nin hazırladığı Stratejik Planlama Kılavuzunu ilgili tüm kuruluşların bilgisine ve kullanımına sunacağı vurgulanmış; ayrıca, DPT'nin orta vadede bütün kuruluşlara yaygınlaştırmak üzere 2003 yılında sekiz pilot kuruluşta stratejik planlama çalışmalarını başlatacağı hususu belirtilmiştir. Yine DPT'ye, kuruluşlar tarafından yürütülecek pilot çalışmaları yönlendirme, izleme, değerlendirme; çalışmaların sonuçlarına bağlı olarak Stratejik Planlama Kılavuzunu güncelleme; yaygınlaştırma aşamasına yönelik olarak gerekli kurumsal ve mevzuat düzenlemeleri ve diğer ilgili faaliyetleri gerçekleştirme yetkisi verilmiştir. Belirlenmiş olan pilot kuruluşların stratejik planlarını 2005 yılı programına ve bütçe teklifine baz oluşturacak şekilde en geç Haziran 2004 itibarıyla tamamlamaları öngörülmüştür. Bu planların DPT tarafından incelenmesinden sonra Yüksek Planlama Kurulunun onayına sunulacağı ve Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan performans esaslı bütçeleme çalışmalarına temel oluşturacağı ifade edilmiştir. Mevzuatımızda stratejik yönetim anlayışı için getirilen düzenlemelerin temeli olan 24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı resmi gazetede yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla stratejik planlama kamu kurumları için zorunlu hale getirilmiştir. Stratejik planlama ile ilgili bundan başka yasal düzenleme olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu sayılabilir. Düzenlemeler sonucunda merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, il özel idareleri ile nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyeler stratejik plan hazırlamak zorundadır. 15.07.2007 tarih ve 26675 sayılı resmi gazetede yayımlanan 2007/12702 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına göre kamu iktisadi teşebbüslerinin de stratejik plan hazırlaması gerekmektedir. Türk kamu yönetiminde öngörülen stratejik yönetim anlayışının; stratejik plan hazırlama, uygulama ve izleme/değerlendirme süreçlerinin kapsadığı altı bileşenden oluştuğunu ifade edebiliriz: Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu, iç kontrol, iç denetim ve dış denetim.

Hemen belirtelim ki, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda ve ilgili diğer düzenlemelerde "stratejik yönetim" kavramına yer verilmemiştir. Genel olarak "stratejik plan", "performans esaslı bütçeleme", "faaliyet raporları" konusu mevzuatımızda işlenmiş olmasına rağmen özünde "stratejik yönetim" amaçlandığı anlaşılmaktadır. DPT tarafından 2006 yılında ikinci sürümü yapılan Stratejik Planlama Kılavuzunda da stratejik yönetim döngüsünün bütününün kapsandığı ifade edilmiştir. Yine de "stratejik yönetim" in bir bütün olarak mevzuatımızda işlenmesi daha doğru olurdu. Stratejik yönetim süreci doktrinde biraz farklı başlıklarla işlenmiş olsa da,



genel olarak stratejik planlama, stratejilerin uygulanması ve değerlendirme/kontrol olarak üç aşamada ele alınmaktadır. Ancak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda ve diğer ilgili düzenlemelerde ağırlıklı olarak stratejik planlama konusu işlenmiştir. Bunun sonucu olarak da kamu kurumlarında genellikle “stratejik planlama” konusu üzerinde durulmakta, stratejik yönetimin uygulama ve değerlendirme aşamaları çok sığ geçilmektedir. Mevzuatımızda stratejik yönetimin bir bütün olarak ele alınmaması kamu kurumlarında stratejik planlama konusunda dahi, basma kalıp bir anlayışın yaygın olmasına yol açmıştır.

### **C. Kamu Kurumlarında Stratejik Yönetim/Planlama**

Kamu kurumlarında başarılı bir stratejik yönetim için öncelikle üst yönetimin stratejik yönetim konusunda kararlılık sergilemesi gerekir. Ancak sadece üst yönetimin tutumu stratejik yönetim anlayışında yetersiz olur, zira alt kademelerin stratejik yönetim anlayışına katkı sağlaması da önemlidir. Bu sebeple alt kademeler ile üst kademeler arasında güçlü bir iletişim kanalının bulunması, tüm personelin stratejik yönetim sürecinde rol alması önemlidir (Bozkurt, 2015: 78).

Yukarıda belirtildiği üzere gerek 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, gerek 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda “stratejik yönetim” kavramı kullanılmadan ağırlıklı olarak stratejik planlama konusunda düzenlemeler yapılmıştır. Ancak stratejik yönetim süreci konusunda öğretide değişik sınıflandırmalar yapıldığı görülse de genel olarak, stratejik planlama, uygulama ve değerlendirme/kontrol olmak üzere üç aşamadan oluşmaktadır.

Ancak mevzuatta görülen eksikliğe benzer biçimde genel olarak uygulamada kamu kurumlarında stratejik yönetimden stratejik planlama anlaşılmaktadır. Bu durum ise stratejik yönetim konusunda aksak bir uygulama sonucu ortaya çıkarmaktadır. Mevzuatımızda stratejik yönetim kavramı yerine ağırlıklı olarak düzenlenen stratejik planlama ile ilgili olarak aşağıdaki gibi değerlendirme yapabiliriz.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esasların 4/d. maddesinde stratejik plan; “Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” şeklinde tanımlanmıştır.

Stratejik planlar, uzun vadeli bir yaklaşım olarak, sonuçların nasıl ve ne ölçüde gerçekleştirildiğinin izlenmesine, değerlendirilmesine ve denetlenmesine imkan vermek suretiyle hesap verme sorumluluğu için temel oluşturmaktadır (Demirhan, 2011: 104). İyi hazırlanmış bir stratejik planın

yönetimi başarıya götüreceği göz önüne alınmalı ve stratejik planda kurumun misyonu, vizyonu, temel değerleri, kurum içi ve çevre analizi yapılmak suretiyle kurumun güçlü ve zayıf yanları-fırsat ve tehditleri (GZFT, SWOT) tespit edilerek stratejik amaç ve hedefler belirlenmelidir (Bozkurt, 2015: 78).

DPT'nin ikinci sürümünü yaptığı Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda misyon, vizyon, temel değerler, kurum içi-çevre analizi (GZFT analizi) ile stratejik amaç ve hedefler hakkında detaylı bilgiler verilmiş olup, bu kavramlar, söz konusu kılavuzdan da yararlanılarak aşağıda açıklanmıştır (DPT, 2006: 23-35):

- Misyon bir kurumun varlık sebebi olup, kurumun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını ifade etmektedir. Stratejik planın diğer kısımlarına da temel oluşturur ve kurumun sunduğu tüm hizmet ve faaliyetleri kapsayan şemsiye bir kavramdır.

Misyon, üst yönetim tarafından planlama ekibi ile birlikte tüm birimlerin görüşleri göz önüne alınarak geliştirilir. Gerekli olduğu görülürse daha alt seviyedeki birimler de, birim yöneticileri ve diğer ilgili personel tarafından kurumun misyonuna uyumlu bir şekilde kendi misyonlarını geliştirebilir. Maliye Bakanlığınca yayınlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinde belirlenmiş olan kamu iç kontrol standartlarının, Kontrol Ortamı Standartlarından standart 2; misyon, organizasyon yapısı ve görevler konusuyla ilgilidir ve "İdarelerin misyonu ile birimlerin ve personelin görev tanımları yazılı olarak belirlenmeli, personele duyurulmalı ve idarede uygun bir organizasyon yapısı oluşturulmalıdır" denilmektedir. Misyonun tanımlanması, örgüt içinde ve dışında birçok lüzumsuz çatışmayı önler ve bir misyon üzerinde uzlaşma, çalışanların örgüte katkısını artırır, ayrıca çevresel grupların örgüt hakkındaki beklentilerini açık hale getirebilir (Söyler, 2007: 107). Ancak söz konusu etkileri doğurması için misyonun, kurumun uzun dönemde olmak istediği konumu açıkça yansıtması, kurumsal değerleri kapsamı, paydaşların beklentilerine cevap vermesi, özlü ve açık şekilde ifade edilmesi, süreç odaklı değil sonuç odaklı olması beklenir (Oyman, 2009: 10). Misyon, bir kurumun var olma nedenini açıklar ve strateji oluşturma sürecinin başlangıcı niteliğindedir. Bu yolla yönetimin hangi hizmetleri nerede ve nasıl sunacağı, hizmet felsefesinin ne olacağı, hangi değerlere sahip olacağı, diğer kurumlardan farkının ne olacağı gibi hususlar belirlenmektedir. Örneğin bir belediye için "Mutlu kent mutlu insan" şeklinde bir misyon oluşturulabilir. Bu misyon beyanında mutluluk temel değer, kent ve insan mutluluğu temel amaç, kentte faaliyet göstermek ise faaliyet olarak görülebilir (Çetin, 2005: 93).

- Vizyon kurumun ideal geleceğini sembolize eden ve uzun vadede neleri yapmak istediğinin güçlü bir anlatımıdır. Vizyon bir kurumun birimleri arasında birleştirici bir unsur olduğu için, çok sayıda faaliyeti

yerine getiren kurumlardaki rolü daha da önem kazanmaktadır. Vizyon, bir kurumun ulaşmayı arzu ettiği geleceğin iddialı ve gerçekçi bir ifadesi olduğu için, bir yandan çalışanları ve karar alıcıları ilerlemeye teşvik etmesi, diğer yandan da ulaşılabilir olması gerekir. Vizyon ile birlikte misyon bir kurumun stratejik planının çatısını oluşturmaktadır.

- Temel değerler ise kurumun ilkeleri, davranış kuralları ve yönetim biçimini ifade eden bir kavram olup, kurumun vizyon, misyon ve kurumsal kimliğinin gerisinde temel değerler ve inançlar bulunmaktadır. Temel değerler kurumun karar almasına, tercihlerine ve stratejilerinin belirlenmesine rehberlik eder ve ayrıca çalışanların motivasyonunda güçlü araçlardır.

- Kurum içi analiz, bir kurumun güçlü ve zayıf yönlerin belirlenip değerlendirilmesidir. Amaçlarına ulaşması için kurumun yararlanılabileceği olumlu unsurlar onun güçlü yönleri iken zayıf yönleri ise kurumun başarılı olmasına engel olabilecek eksikliklerdir. Kurum içi analiz aşamasında kaynaklar açısından (girdi), şu anki strateji açısından (süreç) ve şu ana kadarki performans (çıkıtı) açısından kurumun bir irdelemesi yapılarak güçlü ve zayıf yönleri ortaya konulmaya çalışılır (Söyler, 2007: 107). Sahip olunan işgücü, finansal kapasite, teknolojik durum gibi faktörler yanında kurum kültürü, liderlik, motivasyon sistemleri, yaratıcılık, yenilik geliştirme gibi yetenek ve varlıklar özel sektör işletmelerinin “yumuşak” unsurlarını oluşturan ve iç çevre analizinde dikkate alınması gereken faktörler bulunmaktadır (Çetin, 2005: 96-97).

- Çevre analizi, kurumun kontrolü dışında olan koşulların ve eğilimlerin incelenmesi suretiyle, dış dünyadaki fırsatlar ve tehditlerin belirlenmesidir. Çevre analizinde; kurumu etkileyebilecek dışsal değişimler ve eğilimler incelenerek değerlendirilmelidir. Bu aşamada ekonomik, sosyal, demografik, kültürel, politik, çevresel, teknolojik ve rekabete yönelik tüm etkenler belirlenmelidir. Çünkü kurumlar dış çevredeki değişim ve gelişmeleri zamanında algılayamaz ve gerekli stratejileri oluşturamazlarsa ataletle girerler (Söyler, 2007: 107). Bu sebeple dış dünyada ne gibi fırsat ve tehditler bulunduğu belirlenmesi önemlidir.

Misyon, vizyon ve temel değerler belirlendikten sonra güçlü ve zayıf yanlar, fırsat ve tehditler analiz edilip stratejik amaç ve hedefler belirlenecektir. Bu aşamada stratejik amaçların gerçekleştirilmesi yolunda ortaya çıkan veya çıkması muhtemel sorunlar belirlenir ve belirlenen her bir sorun tartışılarak, sorunların çözümüne yönelik alternatif çözümler ortaya konulur. (Söyler, 2007: 107)

- Stratejik amaçlar kurumun ulaşmak istediği sonuçların kavramsal ifadesi olarak tanımlanabilir. Kurumun faaliyetlerine ilişkin politikaların uygulanması yoluyla elde edilecek sonuçları ifade eder.

- Hedefleri ise belirli bir sürede ulaşılmak istenen çıktı ve sonuçların nitelik ve nicelik olarak ifadesi olup, spesifik, ölçülebilir alt amaçlar olarak da tanımlayabiliriz. Bir stratejik amaçla ilgili birkaç hedef belirlenebilir.

Yukarıda görüldüğü üzere stratejik planlama mevzuatımızda detaylı olarak ele alınmıştır. Ancak DPT'nin Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda yaklaşım olarak sadece SWOT analizine yer vermesi, diğer yaklaşımlardan da yararlanabileceğini belirtmesine rağmen kamu kurumlarının stratejik planlamada sadece SWOT analizini kullanmalarına yol açmıştır.

Ancak strateji geliştirmede izlenmesi gereken, tek bir “doğru” veya “en iyi” yaklaşım olamayacağı, zira stratejik düşünmenin ve strateji geliştirmenin, farklı ve çok boyutlu düşünmeyi, dolayısıyla farklı yaklaşımlardan yararlanarak farklı tasarımlar gerçekleştirmeyi gerektirdiği ifade edilebilir. (Barca ve Nohutçu, 2013: 340).

DPT'nin örnek olarak Kılavuz'da sadece SWOT analizine yer vermesi, kamu kurumları tarafından bunun sadece bir örnek olarak değil, izlenmesi gereken tek ve doğru yaklaşım olarak görülmüştür. Bu durum da çoğu zaman doğru stratejiler belirlenememesine yol açmaktadır. Çünkü yapıları ve faaliyetleri itibarıyla çok farklı olan kamu kurumları kendilerine uygun yaklaşımlardan yararlanmayı düşünmemekte, sadece SWOT analizinden yararlanmayı zorunluluk olarak görmekteyler.

## SONUÇ

Stratejik yönetimin kamu kurumlarında uygulanabilirliğinin sağlanabilmesi öncelikle stratejik yönetimin gerekliliği ve bu yönetim tarzına örgütün ihtiyacı olduğu fikrinin, yöneticiler tarafından ve belirlenen faaliyetleri uygulayacak çalışanlar tarafından taşınmasıyla ilgili olup, bu sebeple “yönetişim” fikri stratejik yönetimde öne çıkmaktadır (Ertan, 2010: 33).

Esasen sadece yönetim yaklaşımından değil, özel sektörden kamu yönetimine aktarılan diğer yeni yönetim tekniklerinden de yararlanılmalıdır. Yönetişim, performans yönetimi, kurumsal risk yönetimi gibi yeni yönetim teknikleri stratejik yönetimin yararlanabileceği tekniklerdir.

Stratejik yönetim, planların uygulanarak, aksayan yönlerin tespit edilmesi ve düzeltici direktiflerin verilmesini gerektirdiği için örgütün üst yönetimi tarafından oluşturulan bir süreç olarak algılanmaktadır, ancak başarılı bir sonuç bu stratejileri uygulayacak personelin kanaatleri ve uygulama becerileriyle elde edilebilir (Ertan, 2010: 33). Buradan hareketle kamu kurumlarında stratejik plan ve performans programı hazırlanırken tüm personelin katılımının sağlanması önemlidir ve ancak bu suretle stratejik

amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilme imkanı yakalanabilir (Bozkurt, 2015: 80).

Ayrıca stratejik yönetimin başarılı olabilmesi için, kurumun stratejileri ile orantılı ölçekte bir örgüt yapısının kurulmasına ihtiyaç duyulacaktır (Söyler, 2007: 108). Dolayısıyla insan kaynakları biriminin, uygun ölçekte bir örgüt yapısının oluşturulması amacıyla çok titiz olarak bu konuda örgüt içi analiz ve araştırmalar yapması ve üst yönetime güvenilir bilgiler sunması gerekir. Kamu kurumlarında stratejilere uygun büyüklük ve nitelikte örgütsel yapı oluşturulamazsa, faaliyetlerin yürütülmesinde yetersiz kalınacak ve hedefe ulaşamayacak, aşırı derecede büyük bir örgütsel yapı ise gerek maliyetlerin artmasına, gerekse görev, yetki ve sorumluluk karmaşasına ve bürokratik işlemlerin uzamasına yol açarak olumsuz sonuçlar doğuracaktır (Söyler, 2007: 108).

Bundan başka en başta 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu olmak üzere, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanununda ve diğer mevzuat düzenlemelerinde stratejik yönetim konusunun bütüncül bir yaklaşımla ele alınarak düzenlenmesi gerektiğini ifade edebiliriz.

Son olarak kamu kurumlarının strateji geliştirirken SWOT yaklaşımından başka kendilerine uygun olan diğer yaklaşımlardan da yararlanması gerektiğini belirtebiliriz. Böylece daha başarılı stratejiler ve daha başarılı sonuçlar elde etmeleri mümkün olacaktır.

#### KAYNAKÇA

Al, Hamza; Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları, B.Eryılmaz, M. Eken, M.L.Şen (Editörler), *Kamu Yönetimi Yazıları*, Nobel Yay., Ankara, 2007.

Ar, Fikret; *Büro Yönetimi Teknikleri*, Yargı Yay., Ankara, 1996.

Arslan, Mahmut; Yönetim ve Organizasyonun Bazı Temel Kavramları, Salih Güney (Ed.), *Yönetim ve Organizasyon*, Nobel Yay., Ankara, 2001.

Barca, Mehmet ve Nohutçu, Ahmet; Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamasına Eleştirel Bir Bakış, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (Editörler), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, ss. 339-362

Bozkurt, Paşa; Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulaması, *Denetim Dergisi*, Sayı 16, 2015. ss. 77-85

Çetin, Sefa; Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 449, Aralık 2005, ss. 93-100

Demirhan, Nazife; *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Yönetim Sistemi: Maliye Bakanlığı Uygulaması*, S. D. Ü. Sos. Bil. Ens. Maliye Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2011.

Dinçer, Ömer; *Stratejik Yönetim ve Politikası*, Genişletilmiş 5. Baskı, Beta Yay., İstanbul, 1998.

DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Haziran 2006

Dursun, Hasan; Kamuda TKY Uygulamasından Elde Edilen Faydalar, *Türk İdare Dergisi*, Y.76, S.442, 2004.

Efil, İsmail; *İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon*, 6. Baskı, Alfa, İstanbul, 1999.

Ergun, Turgay; *Kamu Yönetimi*, TODAİE Yay., Ankara, 2004.

Ertan, Yusuf; *Stratejik Yönetimin Kamu Yönetimi Alanında Uygulanması ve Sorunları*, S. Ü. Sos. Bil. Ens. Kamu Yönetimi Bilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2010.

Güçlü, Nezahat; Stratejik yönetim, *G.Ü. GEF Dergisi*, Cilt 23, S.2, 2003, ss. 61-85

Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu*, Ekim 2012.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, *Resmi Gazete*, Sayı 26738, 26.12.2007.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar, *Resmi Gazete*, Sayı 26179, 26.05.2006.

Karakaya, Abdullah; Stratejik Bilgi Sisteminin Kriz Yönetimine Etkisi, <http://www.danismend.com>. (20-09-2007).

Koontz, Harold C. O'donnell; Planlamanın Niteliği ve Amacı, (Çev. B. Aytek), *Yönetim Görevleri*, AİTİA Yay., Ankara, 1977.

Oyman, Sumru; *Stratejik Yönetim Sürecinde Performans Ölçümü ve Dengeli Sonuç Kartı Uygulaması: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İçin Bir Değerlendirme, Uzmanlık Yeterlilik Tezi*, TCMB Muhasebe Genel Müdürlüğü, Haziran 2009.

Scott, Bryant; Strategic Management: Developing and Realizing a Strategic Vision, *Public Management*, Vol.79, October 1997.

Scribner, Susan; Introduction to Strategic Management, Implementing Policy Changes, Paper for Implementing Policy Change Project, [www.americas.health-sector-reform.org](http://www.americas.health-sector-reform.org), (20.07.2007).

Söyler, İlhami; Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler), *Maliye Dergisi*, Sayı 152, Ocak-Haziran 2007, ss. 103-115

Şen, Hakan; Karar Alma Yöntemimize Etkileri Bakımından Stratejik Yönetim Reformu, *İdarecinin Sesi*, Eylül-Ekim-Kasım-Aralık 2013, ss. 37-43

Tortop, Nuri-E. İsbir-B.Aykaç-H.Yayman-A.Özer; *Yönetim Bilimi*, Nobel Yay., Ankara, 2007.

Ünal, M. Coşar; Kamu Örgütleri Ne Kadar Stratejik Yönetilebilir? Strateji Kavramı, Stratejik Planlama/Yönetim, Kamu Sektöründe Uyum ve Çelişkiler, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 46, Sayı 2, Haziran 2013, 25-47

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, *Resmi Gazete*, 24.12.2003/25326

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, *Resmi Gazete*, 23.07.2004/25531

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, *Resmi Gazete*, 04.03.2005/25745

5393 sayılı Belediye Kanunu, *Resmi Gazete*, 13.07.2005/25874