

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE STRATEJİK YÖNETİMİN HUKUKİ GELİŞİMİ

Abdullah GENCO*

Öz

Stratejik planlama ve stratejik yönetim ilk olarak askeri birer kavram olarak kullanılmalarına rağmen önce özel sektör işletmelerinin daha sonra da kamu sektörünün önemli enstrümanları arasına girmişlerdir. Özellikle Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının küresel ölçekte benimsenmesiyle stratejik yönetim kavramı birçok devletin idari biriminde olduğu gibi Türk Kamu Yönetimindeki yerini güçlendirmiştir. Türk yönetim tarihinde strateji kavramı çok uzun süredir var olmasına rağmen yönetim biliminin gelişmesiyle stratejik yönetimi sürdürmeye yönelik hukuki ve fiili adımlar atılmıştır. Türk Kamu Yönetiminde yaşanan değişimlere paralel olarak stratejik yönetim kavramının kapsamı da değişmiştir. Bu çalışmada Türk Kamu Yönetiminde stratejik yönetimin hukuki gelişimini ortaya koymak amaçlanmaktadır. Çalışma hazırlanırken yöntem olarak literatür taraması kullanılmıştır. Türk Kamu Yönetiminde stratejik planlama hep var olsa da buna dair kapsamlı bir mevzuatın zaman içerisinde oluşturulduğu ve stratejik yönetimin sürdürülmesi amacıyla birçok farklı kamu kurumunun ve alt birimlerin kurulduğu tespit edilmiştir. Bu bulgular altında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve stratejik yönetim ilişkisi ele alınmıştır. Son olarak da mevcut sistemde stratejik yönetimin önemine ve konuyla ilgili eleştirilere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Stratejik Yönetim, Stratejik Planlama, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.*

LEGAL DEVELOPMENT OF STRATEGIC PLANNING AND STRATEGIC MANAGEMENT IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

Although strategic planning and strategic management were first used as military concepts, they became one of the important instruments of the private sector enterprises and then the public sector. Especially with the adoption of the New Public Management approach on a global scale, the concept of strategic management has

* Arş. Gör., Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, agenco@hacettepe.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0001-6759-1253>

strengthened its place in the Turkish Public Administration, as in the administrative units of many states. Although the concept of strategy has existed for a long time in the history of Turkish administration, legal and de facto steps have been taken to maintain strategic administration with the development of administration science. In parallel with the changes in Turkish Public Administration, the scope of the concept of strategic management has also changed. In this study, it is aimed to reveal the legal development of strategic management in Turkish Public Administration. While preparing the study, literature review was used as a method. Although strategic planning has always existed in Turkish Public Administration, it has been determined that a comprehensive legislation has been created over time and many different public institutions and sub-units have been established in order to maintain strategic management. Under these findings, the relationship between the Presidential Government System and strategic management is discussed. Finally, the importance of strategic management in the current system and the criticisms on the subject are given.

Keywords: *Strategic Management, Strategic Planning, Presidential Government System.*

Giriş

Yeni Kamu İşletmeciliği paradigmasının yaygın bir biçimde kabul gördüğü 1980'ler ile birlikte kamu sektöründe işletme kavramlarına daha sık yer vermeye başlanmıştır. Stratejik yönetimin kökenleri özel sektör organizasyonlarında 1950'lere dayansa da bu yönetim tekniğinin kamu yönetiminde uygulanması ancak 1990'larda söz konusu olmuştur (Barca ve Nohutçu, 2013). Bu kavramlar arasında şeffaflık, etkinlik, verimlilik gibi, strateji de önemli bir yere sahiptir. Strateji tek başına da önemli olmakla birlikte stratejik planlama ve stratejik yönetim kamu sektöründe de özel sektörde olduğu gibi değerini hızlıca kabul ettirmiş ve kamu yöneticileri tarafından benimsenmiştir. Hatta stratejik yönetimin kamu kurumlarının performansını önemli ölçüde etkilediği iddia edilmektedir (Andrews, Boyne, Law ve Walker, 2012). Geleneksel kamu yönetiminde uzun vadeli planlar ve stratejiler kurumlar tarafından göz ardı edilmektedir ve kurumların kamu yönetimi içerisinde daha büyük bir amaçlarının olması gerektiği unutulmaktadır (Hughes, 2014). Bu yüzden de Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı stratejik planlama ve stratejik yönetim kavramlarının kamu yönetimi içerisinde yer bulmasına olanak sağlamıştır.

Türk Kamu Yönetimi üniter ve merkeziyetçi yapısı gereği bünyesindeki tüm düzenlemeleri mevzuata dayalı olarak gerçekleştirmektedir. Stratejik planlama ve stratejik yönetim kavramları da ancak hukuki dayanakları sağlandıktan sonra yönetim sistemi içerisine entegre edilebilmişlerdir. Önceleri sadece kâğıt üzerinde yer verilen bir kavram olan stratejik yönetimin

değeri kamu yöneticileri tarafından da anlaşıldıkça uygulanması hukuki bir zorunluluk olmaktan çıkmış, öncelikli tercihe dönüşmüştür. Zira doğru bir stratejik yönetim içerisinde hazırlanan uygun bir stratejik plan, yöneticilerinin kurum ve kuruluşlarında etkinlik ve verimliliği artırmasına yardımcı olmaktadır.

Kamu bürokrasisi içinde stratejik plan ve yönetimin uygulanması için gerekli zeminin oluşması zaman alsa da Türk yönetim yapısının strateji kavramına yabancı olmaması ve üst düzey kamu yöneticilerinin farklı saiklerle de olsa çoğunlukla merkezi yönetimle uyumlu çalışmaya gayret göstermesi stratejik yönetime geçiş sürecini hızlandırmıştır. Dünyadaki diğer devletlere paralel olarak Türkiye’de de Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının etkileri görülmüştür. İnsan kaynakları, strateji, performans gibi kavramlar Türk Kamu Yönetimi örgütlenmesi içinde kendilerine yer edinmişlerdir (Kayıkçı, 2014). Buna ek olarak Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin kuruluşundan bu yana birçok kanun ve yönetmelik çıkarılmış ve uluslararası ve ulusüstü kuruluşlarla bu alanda uyumlaştırma çalışmaları yürütülmüştür.

Bu çalışmada stratejik planlama ve stratejik yönetime dair ulusal ve uluslararası literatür taranmış, bu kavramlara ilişkin tanımlara yer verilmiş ve kavramın kamu yönetimi disiplinindeki önemine değinilmiştir. Türk Kamu Yönetiminde stratejik planlama ve stratejik yönetiminin tarihi gelişimi ele alınmış ve bu amaçla kurulan kurumların faaliyetleri incelenmiştir. Stratejik planlama ve yönetim ile ilgili mevzuat derlenmiştir. Son olarak da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi içerisinde stratejik yönetimin geldiği güncel durum değerlendirilmiştir. Ayrıca bazı eleştiriler ve önerilere yer verilmiştir.

1. Stratejik Planlama ve Stratejik Yönetim

Strateji kavramı ilk olarak askeri bir terim olarak ortaya çıkmış ve daima önemli bir konu olmuştur. Öyle ki, Ritter, Osmanlı Devleti döneminde askeriye ve sporla ilgili yazılan ve İstanbul kütüphanelerinde bulunan kitapları üç başlık altında toplamış, bu başlıklardan birini “sevkülceyş (strateji) ve tabiye (taktik)” olarak belirlemiştir (Ritter, 2010). Askeri bir terim olarak ortaya çıkan strateji kavramı sahip olduğu amaç ve hedeflere ulaşmak için izlenecek yolun önceden belirlenmesi ve kullanılması anlamından ötürü işletmeler tarafından da kullanılmaya başlanmıştır (Ereş, 2004). Stratejik yönetim zaman içerisinde anlam genişlemesi yaşayarak; bir organizasyonun rekabet avantajı elde etmek için kaynaklarını ve yeteneklerini dış çevrenin ihtiyaçlarıyla eşleştirmesine izin veren stratejiyi gerçekleştirme süreci olarak ifade edilmiştir (Henry, 2008). Aktan ise organizasyonların rakiplerine karşı

üstünlük sağlamak için kullandığı stratejilerden kaynaklandığı için Stratejik Yönetimi yönetim biliminde yeni bir disiplin olarak görmektedir (Aktan, 2003).

Stratejik planlama kavramı genel olarak stratejik yönetim kavramıyla birlikte ele alınmaktadır. Bazı durumlarda bu iki kavram birbirinin yerine de kullanılmaktadır. Ancak stratejik planlama temel öğelerden biri olmasına rağmen stratejik yönetimin özünü oluşturmak için yeterli değildir. “Stratejik yönetim kaynak yönetimini, planının uygulamasını, kontrolü ve değerlendirmeyi içermektedir.” (Halachmi, Hardy ve Rhoades, 1993). Bundan da anlaşılacağı üzere bir organizasyonun karar alma süreçlerinden değerlendirmeye kadar olan tüm işlemleri stratejik yönetim başlığı altında toplanmaktadır. Stratejik planlama mevcut durumla ilgilenip programla sınırlı kalırken stratejik yönetim planlamayı da kapsayan büyük ölçekli bir yapıdır. Dolayısıyla stratejik planlama analiz iken stratejik yönetim sentez olarak kabul edilmelidir (Mintzberg, 2007). Stratejik yönetimi tek başına, sığ bir kavram olarak değil; birçok alt başlığı bünyesinde barındıran, bir çatı kavram olarak görmek gerekmektedir. Stratejik yönetim organizasyonun amaçlarına ulaşmak için sorması gereken sorulara cevap üreterek doğru yolları belirleyen bir yönetim biçimidir. Bu yolların belirlenmesiyle organizasyonlar zamanı ve karşılıklarına çıkan fırsatları iyi kullanabilecek, gelecek yönelimlerini artıracak, olumsuz dışsallıklarla mücadele edebilecek ve değişime ayak uydurabileceklerdir (Eryılmaz, 2018). Stratejik yönetimin en önemli özelliklerinden biri de hem kurum içi hem de kurum dışı analizlere önem vermesidir. Bu analizler sayesinde organizasyonlar hem geleceğe karşı hazırlıklı olurlar hem çevrede meydana gelen değişimlere adaptasyonda daha az sorun yaşarlar. Stratejik planlamada SWOT¹ analizi yöntemi kullanılarak bir organizasyonun güçlü ve zayıf yönleri saptanır ve çevrede bulunan fırsatlar ile tehditler belirlenir (Demir ve Yılmaz, 2010). Tüm bu analizler sonucunda elde edilen veriler yeni stratejik planların hazırlanmasında kullanılmakta ve organizasyonların entropiye girme eğilimini önlemektedir.

Stratejik yönetim içerisinde yer alan işlemleri üç ana başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar; belirlenen hedeflere ulaşılabilmesi için stratejik planlamanın yapılması, stratejik planda belirlenen stratejilerin uygulanması ve yürütülen tüm işlemlerin ve ulaşılan sonuçların belirlenen amaçlara uygunluğunun stratejik denetimidir (Söyler, 2007). Bu üç ana başlık stratejik yönetimin temel öğelerini ifade etmek için kullanılsa da stratejik planlama ve stratejik yönetim konularında yeni fikirler ortaya atılmaktadır. Yeni yaklaşımların da etkisiyle stratejik yönetim kavramı özel sektörde olduğu kadar kamu sektöründe de etkisini göstermektedir (Eryiğit, 2013).

Genel olarak kamu yönetiminde stratejik yönetimin başarıyla uygulanması her ülke için birbirinden farklı değişkenlere bağlıdır. Türk Kamu Yönetimi yapısı içerisinde stratejik yönetimin entegre olma süreci ekonomik, hukuki ve siyasi iklim değişkenleri göz önünde bulundurularak ele alınmalıdır.

2. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Stratejik Yönetim

Stratejik yönetim kavramı daha kapsayıcı olmasına rağmen Türk Kamu Yönetimi mevzuatında stratejik planlama kavramının öne çıktığı görülmektedir. Bunun sebebi planların her idari birim tarafından kendi birimlerine uygun biçimde hazırlanırken stratejik yönetim faaliyetinin merkezi hükümet tarafından belirlenen amaç ve politikalara uygun olarak yürütülmesidir. Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kuruluşundan bu yana planlama ve yönetim faaliyetleri devletin ve kurumların bütçelerini kullanmasıyla ilişkilendirilmiştir.

9 Haziran 1927 tarih ve 606 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nu Türk Kamu Yönetiminde plan ve bütçelemeye dair ilk hukuki düzenleme olarak kabul etmek mümkündür. Ancak bu kanun içeriğinde doğrudan stratejik planlama ya da stratejik yönetime ait ilkelere yer verilmemiştir. Türk Kamu Yönetiminde 1930'larda hazırlanan Beş Yıllık Sanayileşme Planları dolaylı da olsa stratejik plan ve yönetim ile ilişkilendirilebilecek çalışmalardır. Bu çalışmaların kapsam ve nitelikleri göz önünde bulundurulduğunda stratejik plandan daha çok program olarak değerlendirilmesi gerektiği görüşü de hâkimdir (Sezen, 1999).

İkinci Dünya Savaşı ve sonrasındaki Soğuk Savaş Dönemi, Türkiye'de siyasal, ekonomik ve yapısal değişimlerin yaşandığı hareketli bir dönem olmuştur. Böylesine hareketli ve hızlı değişimlerin yaşandığı bir dönemde hükümetler tarafından büyük ölçekli ve uzun vadeli planlar yapılması zorunlu hale gelmiştir. Bu ihtiyacı karşılamak üzere bir kurum kurulmasına yönelik girişimler 27 Mayıs 1960 askerî darbesi ile kesintiye uğramıştır (Mihçioğlu, 1988). Yine de 05 Ekim 1960 tarihli ve 10621 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 91 sayılı "Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kurulması Hakkında Kanun" (1960) ile Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Başbakanlık'a bağlı olarak kurulmuştur. Kanununun 2. maddesinde DPT'nin görevleri şu şekilde sıralanmaktadır:

1. Memleketin tabii, beşerî ve iktisadi her türlü kaynak ve imkânlarını tam bir şekilde tespit ederek takip edilecek iktisadi ve sosyal politikayı ve hedefleri tâyininde Hükümete yardımcı olmak;

2. Muhtelif bakanlıkların iktisadi politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu temin etmek için tavsiyelerde bulunmak ve bu hususlarda müşavirlik yapmak;
3. Hükümetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun ve kısa vadeli plânları hazırlamak;
4. Plânların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili daire ve müesseselerle mahallî idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin ıslahı hususunda tavsiyelerde bulunmak;
5. Plânın uygulanmasını takip etmek, değerlendirmek ve gerekli hallerde plânda değişiklikler yapmak;
6. Özel sektörün faaliyetlerini plânın hedef ve gayelerine uygun bir şekilde teşvik ve tanzim edecek tedbirleri tavsiye etmek. (Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kurulması Hakkında Kanun, 1960)

Her ne kadar strateji kavramına sözcük olarak kanunda yer verilmesine de içerik bakımından stratejik planlamaya dair ilkeleri görmek mümkündür.

1963 yılında yayınlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile birlikte planlı kalkınma dönemlerinin başladığı görülmektedir. Buna paralel olarak 1968 yılında yayınlanan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu kurum ve kuruluşlarında Araştırma Planlama ve Koordinasyon birimleri kurulmasına karar verilmiştir. DPT bu noktada kilit bir rol üstlenmiştir. Zira 1968'deki düzenlemeye ek olarak 1969 Program Kararnamesine "Planlama ve Koordinasyon Birimleri, ilgili teşekküllerle DPT tarafından ortaklaşa tespit ve tayin edilen esaslara göre çalışacaklardır" hükmü getirilmiştir (Özşen, 1998). 1961 Anayasası ile birlikte anayasal bir kurum olan DPT 1982 Anayasası'nın kabulünden sonra bu özelliğini yitirmiştir.

Stratejik planlama ve stratejik yönetim Türkiye'de birçok özel sektör kuruluşunun uzun süredir uygulamakta olduğu yöntemler olsa da kamu sektöründe uygulanması fikri Türkiye için Dünya Bankası tarafından hazırlanan "Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme" (PEIR) raporu ile gündeme gelmiştir. Bu rapora göre mali yönetim ile oluşturulan stratejik planların zayıflığı, bütçe ile planların bağlantısızlığı ve bütçenin uygulaması sürecindeki aşırı kontrol yönetimde etkinliğin düşmesine yol açmaktadır (World Bank, 2001). Dünya Bankası ile imzalanan "1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması" (PFPSAL-1) ile de stratejik plan ve stratejik yönetime dair düzenlemelerin yapılacağı taahhüt altına alınmıştır. 12 Temmuz 2001 tarihinde imzalanan bu anlaşma ile mali sektör ve kamu yönetiminde orta vadeli reform programlarının desteklenmesi amaçlanmıştır (Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2006). Söz konusu taahhüt doğrultusunda 2003 yılında DPT Müsteşarlığı tarafından stratejik planlama kılavuzu

hazırlanmış ve stratejik plan oluştururken faydalanmaları amacıyla kamu kurumlarına gönderilmiştir (SBB, 2018a).

7 Temmuz 2003 tarihinde yayınlanan 2003/14 sayılı “2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Yüksek Planlama Kurulu Kararı”nın 25. maddesinde stratejik plan hazırlaması ve uygulaması amacıyla farklı görev türlerinde 8 kamu kurumu pilot kurum olarak seçilmiştir. Bu kurumların DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanan stratejik plan hazırlama kılavuzunu uygulaması ve geliştirmesi öngörülmüştür. Ayrıca aynı raporun 26. ve 27. maddelerinde performans dayalı bütçeleme geliştirilmesi ile stratejik planların uyumlaştırılması görevleri Maliye Bakanlığı’na verilmiştir (YPK, 2003). Bu pilot kurum uygulamaları Yüksek Planlama Kurulu’nun 2004 yılındaki kararı ile de sürdürülmüş ve çalışmalar 2006 yılında tamamlanabilmiştir.

Türk Kamu Yönetiminde stratejik planlama ve stratejik yönetimin hukuki olarak güçlü bir biçimde yer bulması ise 24 Aralık 2003 tarihinde 25326 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003) ile getirilen düzenlemeler ile gerçekleşmiştir. Bu kanun ekinde yer alan cetveller arasında (I) Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri, (II) Yükseköğretim Kurulu, Üniversiteler ve Yüksek Teknoloji Enstitüleri, (IV) Sosyal Güvenlik Kurumları için stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. Aynı kanunun 3. maddesinin n fıkrasında ise stratejik planın tanımı “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 yapılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 9. maddesi ile stratejik planlamaya yönelik düzenlemelerin kontrol ve denetleme yetkisi DPT’ye bırakılmıştır. Aynı maddenin 1. fıkrasında ise

Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003).

İfadesine yer verilerek idarelerin stratejik planlarını hazırlarken dikkat etmeleri gereken noktalar belirtilmiş ve bir stratejik plandan neler beklendiğine değinilmiştir. DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanan “Kamu

İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” 26179 sayı ve 26 Mayıs 2006 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmelik ile stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idareleri, stratejik planların hazırlanma ve uygulanma süreçleri, planların güncelleştirilmesi ve yenilenmesi, program ve planların değerlendirilmesi, performans programı gibi konular hakkında düzenlemeler yapılmıştır (Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2006). 2011 yılında 641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kalkınma Bakanlığı kurulmuş ve DPT kapatılmıştır. DPT’nin 5018 sayılı kanunundan ve diğer mevzuattan kaynaklanan görev ve yetkileri de Kalkınma Bakanlığı’na devredilmiştir (Kalkınma Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 2011).

Yeni kurulan Kalkınma Bakanlığı devraldığı yetki ve görevlerin yanında DPT tarafından çıkarılan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”i de kullanmaya devam etmiştir. Ancak Kalkınma Bakanlığı 26 Şubat 2018 tarihinde 30344 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren yeni bir yönetmelik çıkarmıştır. Bu yönetmelik 2006 yılında DPT tarafından çıkarılan yönetmelikle aynı adı taşımasına rağmen içeriğinde oldukça detaylı değişikliklere gidilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne fiili olarak geçilmemiş olsa da bu yönetmelikteki değişiklikleri bu sistem için bir hazırlık olarak görmek mümkündür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu stratejik plan ve yönetimle ilgili temel konuları düzenleyen ana kanundur. Ancak daha çok merkez ve taşra teşkilatlarını kapsadığı için mevzuata yerel yönetimlerin stratejik planları ile ilgili eklemeler de yapılmıştır. 13 Temmuz 2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 41. maddesine göre nüfusu 50.000 ve üzeri olan belediyeler için stratejik plan hazırlamak zorunludur. Bu stratejik planlar hazırlanırken varsa üniversitelerin, meslek odalarının ve ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşlerine başvurulur. Stratejik plan bütçenin hazırlanmasına esas teşkil edeceği için belediye meclisinde bütçeden önce sunularak kabul edilmesi gerekmektedir (5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005). Bu maddeden anlaşılacağı üzere nüfusu 50.000’den fazla olan belediyeler için zorunlu olan stratejik planlar hazırlanırken yönetim ilkelerine uygun olarak diğer paydaşların görüşlerinin alınması öngörülmüştür. Ayrıca stratejik plan ile belediye bütçenin uyumlu hale getirilmesi amaçlanmıştır.

4 Mart 2005 tarihinde yayımlanan 25745 sayılı Resmî Gazete’de yer alan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 31. maddesi de 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 41. maddesiyle benzerlik göstermektedir. Sadece nüfus sınırlaması yoktur ve İl Özel İdaresi bulunan iller için geçerlidir. Belediye başkanı yerine vali, belediye meclisi yerine de il genel meclisi ifadeleri kullanılmaktadır.

3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Stratejik Planlama ve Stratejik Yönetim

2018 yılında fiilî olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle ilgili mevzuatın tümünde olduğu gibi Başbakan ve Bakanlar Kurulu ifadeleri Cumhurbaşkanı ifadesi ile değiştirilmiştir. Ancak stratejik yönetim konusundaki değişiklikler sadece mevzuatta yapılan şekli değişikliklerle sınırlı kalmamıştır. Stratejik planlamanın yapılması, stratejik yönetimin yürütülmesi amacıyla yeni birimler kurulmuş ve ilgili mevzuatta düzenlenmeler yapılmıştır.

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan anayasa değişikliği referandumunun ardından 02.07.2018 tarihinde anayasa değişikliklerine uyum sağlanması amacıyla 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname yayınlanmıştır. Bu kararnamenin 213. maddesi ile 5018 sayılı kanunun 9. maddesinde değişikliğe gidilmiş Cumhurbaşkanı tarafından üretilen politikalar stratejik planlamada uyulması gereken üst norm olarak belirlenmiştir. Ayrıca stratejik plan hazırlayacak kamu idarelerinin belirlenmesi, stratejik planlama sürecine dair takvimin oluşturulması, stratejik planların kamu politikaları, kalkınma planları ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine dair yetki ve görev Cumhurbaşkanına verilmiştir (Coşkun ve Pank Yıldırım, 2018).

1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018) ile varlığını sürdüren ve yeni kurulan tüm birimlere stratejik plan yapmak, performans değerlendirmelerini de bu planlara uygun gerçekleştirmek görevleri verilmiştir. Bu şekilde stratejik yönetimin yürütmenin tüm birimlerinde uyumlu bir biçimde hayata geçirilmesi hedeflenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde 2011 yılında kapatılan DPT’nin yerine kurulan Kalkınma Bakanlığı da kapatılmış; stratejik plan ve yönetim ile ilgili görev ve yetkileri Cumhurbaşkanı adına kullanılmak üzere Strateji ve Bütçe Başkanlığına devredilmiştir. “Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” başlığıyla yayımlanan 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2. maddesinin c fıkrasına göre;

Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde stratejik planların hazırlanması, uygulanması ve izlenmesine ilişkin genel ilke, esas ve usulleri tespit etmek; kamu idarelerinin stratejik planlarının kalkınma planı, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar ve orta vadeli programda belirlenen hedef ve amaçlara uygun olarak hazırlanmasını sağlamak, uygulamasını izlemek ve sonuçlarını değerlendirmek (SBB, 2018b)

ile görevlendirilen başkanlığın yetkileri ve görev alanı genişletilmiştir. Buna ek olarak 8 Kasım 2018 tarihinde 30590 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 21 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Strateji ve Bütçe Başkanlığına İSEDAK’ın (İslam İşbirliği Teşkilatı Ekonomik ve Ticari İşbirliği Daimi Komitesi) faaliyetlerinin yürütülmesi için gerekli koordinasyonun ve mali desteğin sağlanması görevleri de verilmiştir (SBB, 2018c). Böylece Bütçe ve Strateji Başkanlığının faaliyet alanları arasına uluslararası kuruluşlar da dahil edilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde daha önce Türk Kamu Yönetimi içerisinde yer almayan yeni ofis ve politika kurulları bulunmaktadır. 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan bu yeni birimlerden Finans Ofisi, Dijital Dönüşüm Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisinin görevleri 24 Ekim 2019 tarihinde yayımlanan 48 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2019) detaylandırılmıştır. Bu ofisler ilgili oldukları alanlarla ilgili olarak Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen amaç, politika ve stratejilere uygun olarak stratejik planlama ve yönetimin ülke çapında yürütülmesinden sorumludurlar. Bu kararnamenin ilgili maddelerine göre stratejik planlar Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen plan ve politikalara uyumlu hale getirilse de özel uzmanlık gerektiren alanlarda koordinasyon görevi Strateji ve Bütçe Başkanlığı yerine ilgili ofislere bırakılmaktadır.

Sonuç

Stratejik planlama ve stratejik yönetimin Türk Kamu Yönetimi içerisinde yer bulması Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin kuruluşundan çok öncesine dayandırılabilir. Çok geniş coğrafyalarda çok uzun süreler boyunca hüküm süren Türk devletlerinin sınırları içerisindeki mali, idari ve askerî yapıyı belli bir plan ve programa bağlı kalmaksızın yönetebildiğini düşünmek olası değildir. Ancak yönetim biliminin bir disiplin olarak ortaya çıkışının ardından stratejik yönetim gibi mekanizmalar bir sistematik içinde değerlendirilebilmiştir.

Türkiye’de hükümetler Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin benimsediği sosyal devlet ilkesi gereği olarak da kuruluşundan bugüne dek stratejik planlar ve programlar üretmek zorunda kalmışlardır. Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının etkilerini hissettirmesiyle birlikte de bu plan ve programlar

mevcut hükümetlere özgü olmaktan çıkarılmış ve daha uzun vadeli devlet politikaları haline almışlardır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi fiilî olarak hayata geçmeden önce de stratejik yönetimin uygulanabilmesi için gerekli hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Fakat başkanlık sisteminin bir türevi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde tüm idari birimlerin stratejik planlarının genel kamu politikalarıyla uyumlu olduğu görülmektedir. Ayrıca stratejik yönetimin uygulanması hem kolaylaşmış hem de karar alma mekanizmaları daha etkin işlediğinden yönetimle ilgili süreçler hızlanmıştır.

Neredeyse tüm kamu kurumlarına getirilen stratejik plan hazırlama zorunluluğuna rağmen bazı kamu kurumlarının alt birimlerinde bu işle görevlendirilen personelin gerekli eğitimi almamış olma ihtimali bulunmaktadır. Bu personelin çözüm olarak bir önceki planı ya da çalıştığı kurum ve birim ile aynı özelliklerde başka bir kurum ve birimin stratejik planını kopyalaması olasıdır. Bu durum stratejik planlamanın amacına ulaşamamasına sebep olacaktır. Dolayısıyla stratejik plan hazırlamakla görevli personelin birim amiriyle birlikte konunun önemini kavramış kişiler arasından seçilmesi sağlanmalıdır.

Türk Kamu Yönetiminin yapısı gereği stratejik yönetimin en önemli adımlarından olan değerlendirme her zaman şeffaf olarak yürütülememektedir. Stratejik yönetim ilkeleri gereği sadece sonuç değil süreç de denetlenebilir olmalıdır. Ticari işletmelerin mali tabloları için uygulanabilen bağımsız dış denetçilik mekanizmasına benzer bir sistem ile kamu kurumlarının stratejik plana uygun hareket edip etmediklerini denetlemek faydalı olacaktır. TBMM adına kamu kurumlarını denetleyen Sayıştay'ın denetimleri sadece mali konularla sınırlı kalmaktadır. Stratejik planı hazırlayan kamu kurumunun yine kendi planını değerlendirmesi hem değerlendirmeye güveni azaltacak hem de kurum idarecilerinin kendilerini zorlamak yerine daha kolay hedef ve amaçlara yönelmesine yol açabilecektir.

Stratejik planlar her birim ve kurum için ayrı ayrı hazırlanıyor olsa da bir uyumlaştırma süreci bu planların hükümet politikalarına bağlı kalmalarını sağlamakta; en azından planlarının sınırlarının belirlenmesine yardımcı olmaktadır. Türkiye'nin bölgesel ve küresel bir güç olma yolunda attığı adımlara uygun olarak kurumlar da stratejik planlarını hazırlarken uluslararası arenada benzerleri tarafından uygulanan yöntemleri takip etmelidirler. Böylece her kurum önceki stratejik planda yer alan lokal hedeflere ulaşmak yerine kendi uluslararası muadiliyle rekabet edecek seviyeye gelmeyi amaçlamalıdır.

Kaynakça

- 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. *Resmî Gazete* (10 Temmuz 2018, Sayı: 30474). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf> (Erişim Tarihi: 14.06.2021).
- 48 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. *Resmî Gazete* (24 Ekim 2019, Sayı: 30928). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/10/20191024-1.pdf> (Erişim Tarihi: 29.06.2021).
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. *Resmî Gazete* (24 Aralık 2003, Sayı:25326).<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm#1> (Erişim Tarihi: 11.06.2021).
- 5393 sayılı Belediye Kanunu. *Resmî Gazete* (13 Temmuz 2005, Sayı: 25874). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> (Erişim Tarihi: 20.06.2021).
- Aktan, C. C. (2003). *Değişim Çağında Yönetim*. İstanbul: Sistem Yayıncılık.
- Andrews, R., Boyne, G., Law, J. and Walker, R. (2012). *Strategic Management and Public Service Performance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Barca, M. ve Nohutçu, A. (2013). Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamasına Eleştirel Bir Bakış. A. Balcı, A. Nohutçu, N. Öztürk ve B. Coşkun (Ed.) *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (s. 341). Ankara:Seçkin Yayıncılık.
- Coşkun, B. ve Pank Yıldırım, Ç. (2018). Türkiye’de Stratejik Planlama: Son Dönem Gelişmelerin İncelenmesi. *Strategic Public Management Journal*, 4(8), 1-16.
- Demir, C. ve Yılmaz, M. K. (2010). Stratejik Planlama Süreci ve Örgütler Açısından Önemi. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 25(1), 69-88.
- Devlet Planlama Teşkilatı’nın Kurulması Hakkında Kanun. *Resmî Gazete* (05 Ekim 1960, Sayı: 10621). <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10621.pdf> (Erişim Tarihi: 15.06.2021).
- Ereş, F. (2004). Eğitim Yönetiminde Stratejik Planlama. *Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi*, (15), 21-29.
- Eryiğit, B. H. (2013). Stratejik Planlama, Stratejik Planlamaya İlişkin Alternatif Yaklaşımlar ve Stratejik Yönetim Okulları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 4(9), 152-172.
- Eryılmaz, B. (2018). *Kamu Yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Halachmi, A., Hardy, W. ve Rhoades, B. (1993). Demographic Data and Strategic Analysis. *Public Administration Quarterly*, (17), 159-174.
- Henry, A. (2008). *Understanding Strategic Management*. Oxford: Oxford University Press.

- Hughes, O. E. (2014). *Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi*. (Çev. B. Kalkan, B. Akın ve Ş. Akın). Ankara: Big Bang Yayınları.
- Kalkınma Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. *Resmî Gazete* (03 Haziran 2011).
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-9.pdf> (Erişim Tarihi: 15.06.2021).
- Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik. *Resmî Gazete* (26 Mayıs 2006, Sayı: 26179).
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/05/20060526-11.htm> (Erişim Tarihi: 17.06.2021).
- Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik. *Resmî Gazete* (26 Şubat 2018, Sayı: 30344).
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/02/20180226-10.htm> (Erişim Tarihi: 17.06.2021).
- Kayıkcı, S. (2014). Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları. *Mülkiye Dergisi*, 31(256), 165-186.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/mulkiye/issue/256/1143> (Erişim Tarihi: 11.16.2021).
- Mihçioğlu, C. (1988). Yine Devlet Planlama Örgütünün Kuruluşu Üzerine. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 43(1), 113-146.
- Mintzberg, H. (2007). Crafting Strategy. S. Minahan ve J. Wolfram Cox (Eds.). *The Aesthetic Turn in Management*. Londra: Routledge.
- Özşen, T. (1998). *Planlama Yönetimi (Türkiye'de Apk Birimleri Uygulaması)*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Araştırma Planlama.
- Ritter, H. (2010). Ata Binmek, Ok Atmak. *Türkiyat Mecmuası*, 4(0), 45-48.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuturkiyat/issue/18499/194953> Erişim Tarihi: 15.06.2021).
- SBB. (2018a). *Kamuda Stratejik Yönetim*.
<http://www.sp.gov.tr/tr/html/16/Hakkimizda/> (Erişim Tarihi: 20.06.2021).
- SBB. (2018b, 24 Temmuz). <https://www.sbb.gov.tr/>. 06 26, 2021 tarihinde T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı:
<https://www.sbb.gov.tr/mevzuat-cumhurbaskanligi-kararnameleri/> (Erişim Tarihi: 26.06.2021).
- SBB. (2018c, 8 Kasım). T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı:
<https://www.sbb.gov.tr/mevzuat-cumhurbaskanligi-kararnameleri/> (Erişim Tarihi: 30.06.2021).
- Sezen, S. (1999). *Devletçilikten Özelleştirme ve Türkiye'de Planlama*. Ankara: TODAİE.
- Söyler, İ. (2007). Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler). *Maliye Dergisi* (152), 103-115.

Abdullah Genco

Strateji Geliştirme Başkanlığı. (2006). *Maliye Bakanlığı 2008–2012 Stratejik Plan Çalışması Temel Bilgilendirme Belgesi*. T.C. Maliye Bakanlığı, Ankara.

World Bank. (2001). *Turkey -Public Expenditure and Institutional Review: Reforming Budgetary Institutions for Effective Government*. World Bank Group.<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15482?show=full> (Erişim Tarihi: 30.06.2021).

YPK. (2003). *2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı*. Yüksek Planlama Kurulu.

¹ İngilizcede güçlü, zayıf, fırsat ve tehdit sözcüklerinin ilk harflerinden oluşan kısaltma.