KAMU KURULUŞLARINDA STRATEJİK PLANLAMA

Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler

Dr. Volkan ERKAN

Ankara, 2008

KAMU KURULUŞLARINDA STRATEJİK PLANLAMA:

Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler

Dr. Volkan Erkan

Ankara, 2008

İnternet
http://www.dpt.gov.tr

E-posta
volkan@dpt.gov.tr

Yayın No: DPT
2759

ISBN
978-975-19-4207-4

Bu çalışma Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazarına aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez.

Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, ANKARA
Şubat 2008, 1000 Adet

Anneme ve babama

TEŞEKKÜR

Bu çalışma, Hacettepe Üniversitesi İşletme Anabilim Dalında yazdığım doktora tezini temel almaktadır. Tezin yazılma sürecinde yardımlarından dolayı Osman Yılmaz'a, Dr. H. Hakan Yılmaz'a, Dr. Suat Özeren'e ve Anıl Yılmaz'a teşekkürlerimi sunuyorum. Tez danışmanım Doç. Dr. Mustafa Kılıç'a ve Doç. Dr. Bahtışen Kavak'a yardımları için minnettarım. Gerek DPT'de gerek TÜİK'te Stratejik Yönetim Araştırmasının gerçekleştirilmesine katkıda bulunanlara, anketin katılımcısı kamu kuruluş yöneticilerimize, HSSGM stratejik planlama çalışmasını birlikte yürüttüğümüz ekibe ve DPT'de oluşturulan stratejik planlama ekibinin üyelerine teşekkür ederim. Doktora çalışmaları boyunca destekleri ve sabırları için eşime, oğluma ve kızıma teşekkür borçluyum.

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ 1

Çalışmanın Amacı 2
Problem ve Alt Problemler 2
Çalışmanın Planı 3
Sınırlılıklar 4
Tanımlar 4

BİRİNCİ BÖLÜM: TEORİK ÇERÇEVE 7

1.1. Stratejik Planlama 7
1.1.1. Stratejik Planlamanın Strateji Boyutu 10
1.1.2. Stratejik Planlamanın Plan Boyutu 21
1.1.3. Stratejik Planlama Modelinin Değerlendirilmesi 33
1.2. Kamuda Reform Süreçleri ve Stratejik Planlama 35
1.2.1. Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlara Yol Açan Nedenler 35
1.2.1.1. Ekonomik ve Mali Etkenler 35
1.2.1.2. Sosyal Etkenler 36
1.2.1.3. Siyasal Etkenler 37
1.2.1.4. Teknolojik Etkenler 37
1.2.1.5. Kuramsal Gelişmelerin Etkileri 38
1.2.2. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Ülke Deneyimleri 39
1.2.2.1. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı 39
1.2.2.2. Seçilmiş Ülke Deneyimleri 42
1.2.3. Yeni Kamu Yönetimi Reformu İlkeleri ve Stratejik Planlama 47
1.2.4. Mali Yönetim Sistemine Yönelik Reformlar ve Stratejik Planlama 53

İKİNCİ BÖLÜM: TÜRKİYE'DE KAMU REFORM SÜRECİ VE STRATEJİK PLANLAMA UYGULAMASI 61

2.1. Kamu Yönetimi Reformu ve Stratejik Planlama 61
2.1.1. 1990 Öncesi Kamu Yönetimi Reform çalışmaları 61
2.1.2. 1990 Sonrası Kamu Yönetimi Reformları 63
2.1.3. Kamu Yönetimi Reformunun Kuruluş Düzeyinde Stratejik Planlamaya Etkisi 66

2.2. Kamu Mali Yönetim Reformu ve Stratejik Planlama 70
2.2.1. Türkiye'de Mali Yönetim Reformu 70
2.2.2. Mali Yönetim Reformunun Stratejik Planlama Uygulamasına Etkisi 75
2.3. Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama Uygulaması ve Örnek Kuruluş İncelemesi 77
2.3.1. Türkiye'de Stratejik Planlama Uygulamasının Gelişimi.....77
2.3.1.1. Stratejik Planlama Uygulamasını Düzenleyen Mevzuat Öncesindeki Gelişmeler.....77
2.3.1.2. Stratejik Planlama Konusundaki Yasal Düzenlemeler 82
2.3.2. Türkiye'de Stratejik Planlamaya Yönelik Olarak Kurulan Sistemin Değerlendirilmesi..... 88
2.3.3. Stratejik Planlamaya Geçişte Örnek Kuruluş İncelemesi: Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü 89
2.3.3.1. HSSGM'ne Bakış: Tarihçe, Görevler ve Organizasyon Yapısı 90
2.3.3.2. HSSGM'nde Yürütülen Stratejik Planlama Çalışması 92
2.3.3.3. HSSGM'nde Stratejik Planlama Sürecinin Değerlendirilmesi 105

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: KAMUDA STRATEJİK PLANLAMAYI KURULUŞ DÜZEYİNDE ETKİLEYEN ETMENLERİN ANALİZİ 111

3.1. Araştırmanın Amacı 111
3.2. Yazın Taraması 111
3.2.1. Stratejik Planlamanın Başarısını Belirlemeye Yönelik Modeller ve Kullandıkları Değişkenler 112
3.2.2. Kamusallık..... 116
3.2.3. Kamuda Stratejik Planlama Modelinin Başarısını Belirlemeye Yönelik Çalışmalar.....122
3.3. Problem.....123
3.3.1. Hipotezler.....123
3.3.2. Kısıtlar 124
3.4. Metodoloji.....124
3.4.1. Nüfus ve Örneklem 125
3.4.2. Anket Formlarının Hazırlanması 125
3.4.3. Anketin Uygulanması.....126
3.4.4. Çalışmanın Değişkenleri.....129
3.4.4.1. Değişkenlerin Belirlenmesindeki Kısıtlar 129
3.4.4.2. Değişkenler.....130
3.4.5. Verilerin Analizi 139

3.4.5.1. Örneklemin Özellikleri 139
3.4.5.2. Verileri Analiz Etmede Kullanılan Yöntem ve Testler 142
3.5. Veri Analizi ve Bulgular 143
3.5.1. Genel Tanımlayıcı İstatistikler 143
3.5.2. Değişkenler Açısından Kuruluşlar Arasındaki Farklılıkların Test Edilmesi 144
3.5.3. Değişkenlerin Birbirleri ile İlişkileri 153
3.5.4. Değişken Gruplarının Oluşturulması 155
3.5.5. Stratejik Planlamanın Başarısını Etkileyen Bağlam Faktörlerine İlişkin Model 159
3.5.6. Kurumsal Alışkanlıklar ve İnsan Kaynakları Boyutu 161
3.5.6.1. Planlı Çalışma Alışkanlığı 162
3.5.6.2. İnsan Kaynakları 165
3.5.6.3. Kurum İçi İletişim 166
3.5.6.4. Değişime Direnç 167
3.5.6.5. Kurumsal Alışkanlıklar ve İnsan Kaynakları Boyutuna İlişkin Değerlendirme 168
3.5.7. Karmaşıklık Boyutu 170
3.5.7.1. Örgüt Büyüklüğü 170
3.5.7.2. Yapısal Karmaşıklık 171
3.5.7.3. Amaç Belirginliği 173
3.5.7.4. Karmaşıklık Boyutuna İlişkin Değerlendirme 176
3.5.8. Kamusallık Boyutu 179
3.5.8.1. Bütçe Esnekliği 179
3.5.8.2. Etkileşenlerle İlişki 180
3.5.8.3. Ölçülebilirlik 181
3.5.8.4. Rekabet 182
3.5.8.5. Kamusallık Boyutuna İlişkin Değerlendirme 183
3.5.9. Kapasite Boyutu 185
3.5.9.1. Mevcut Hazırlıklar 185
3.5.9.2. Teknolojik Altyapı 187
3.5.9.3. Kapasite Boyutuna İlişkin Değerlendirme 188
3.6. Genel Değerlendirme 189

SONUÇ 195

KAYNAKLAR 203
EK-1: ARAŞTIRMAYA DAHİL EDİLEN KURULUŞLARIN LİSTESİ 217
EK 2: ANKET FORMLARI 221

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Stratejik Planlama ile Stratejik Yönetim Arasındaki Farklar 9
Tablo 2: Strateji Formülasyonlarında Düşünce Ekolleri 12
Tablo 3: Yeni Kamu Yönetiminin Geleneksel Kamu Yönetimi İle Karşılaştırılması 42
Tablo 4: Bütçe Sistemleri 59
Tablo 5: Araştırma Kapsamındaki Kuruluşların Bütçe Türlerine Göre Dağılımı 139
Tablo 6: Cevaplayıcıların Unvanları 140
Tablo 7: Cevaplayıcıların Yöneticilik Pozisyonları 141
Tablo 8: Cevaplayıcıların Kadro Durumları 141
Tablo 9: Cevaplayıcıların Görevde Bulunma Süreleri 141
Tablo 10: Anketin Cevaplanma oranı 142
Tablo 11: Genel Tanımlayıcı İstatistikler 143
Tablo 12: Kuruluş Bazında Varyansların Homojenliği Testi 144
Tablo 13: Kuruluşların Değişkenler Bazında Birbirlerinden Farklılığı 145
Tablo 14: Bütçe Türü Bazında Varyansların Homojenliği Testi 146
Tablo 15: Bütçe Türlerinin Değişkenler Bazında Birbirlerinden Farklılığı 147
Tablo 16: Tepe Yönetici-Diğer Yöneticilerin Değişkenler Bazında Birbirlerinden Farklılığı 148
Tablo 17: Tepe Yönetici-Diğer Yöneticiler Bazında Grup Ortalamaları 149
Tablo 18: Yöneticilerin Bulunduğu Görevde Geçirdiği Süreye Göre Değişkenler Bazında Birbirlerinden Farklılığı 149
Tablo 19: Yöneticilerin Bulunduğu Görevde Geçirdiği Süre Bazında Ortalamaları 151
Tablo 20: Asil ve Vekillerin Değişkenler Bazında Birbirlerinden Farklılığı 152
Tablo 21: Asalet-Vekalet Durumuna Göre Grup Ortalamaları 153
Tablo 22: KMO ve Bartlett's Testleri 156
Tablo 23: Faktör Çıkartması 156
Tablo 24: Açıklanan Toplam Varyans 157
Tablo 25: Döndürülmüş Faktör Matrisi 158
Tablo 26: Boyutlar Arasında Pearson's Korelasyonları 160
Tablo 27: "Planlı Çalışma Alışkanlığı" Değişkeni İçin Ortalama Farkları 162
Tablo 28: Üniversitelerin Yönetimde Süreklilik Algısı Açısından Diğer Bütçe Türlerindeki Kuruluşlarla Kıyaslanması 164
Tablo 29: Üniversitelerin Kısa Vadeli Düşünce ve Çalışma Algısı Açısından Diğer Bütçe Türlerindeki Kuruluşlarla Kıyaslanması 165
Tablo 30: "İnsan Kaynakları" Değişkeni İçin Ortalama Farkları 166
Tablo 31: "Kurum İçi İletişim" Değişkeni İçin Ortalama Farkları 167

Tablo 32: “Değişime Direnç” Değişkeni İçin Ortalama Farkları 167
Tablo 33: “Kurumsal Alışkanlıklar ve İnsan Kaynakları” Boyutu İçin Ortalama Farkları 169
Tablo 34: Yeniden Yapılanma Çabaları 173
Tablo 35: Kuruluş Kanunu Değişiklikleri 174
Tablo 36: Sayılan üç alanda yoğunlaşma 176
Tablo 37: “Amaç Belirginliği” Değişkeni İçin Ortalama Farkları 176
Tablo 38: “Karmaşıklık” Boyutu İçin Ortalama Farkları 178
Tablo 39: “Bütçe Esnekliği” Değişkeni İçin Ortalama Farkları 180
Tablo 40: “Etkileşenlerle İlişki” Değişkeni İçin Ortalama Farkları 181
Tablo 41: “Ölçülebilirlik” Değişkeni İçin Ortalama Farkları 182
Tablo 42: “Rekabet” Değişkeni İçin Ortalama Farkları 182
Tablo 43: “Kamusallık” Boyutu İçin Ortalama Farkları 184
Tablo 44: Kuruluşlarda Stratejik Planlama Çalışmaları 185
Tablo 45: Kuruluşlarda Kalite Yönetimi Çalışmaları 186
Tablo 46: Kuruluşlarda Norm Kadro Çalışmaları 186
Tablo 47: “Mevcut Hazırlıklar” Değişkeni İçin Ortalama Farkları 187
Tablo 48: Bağlam Boyutlarını Kuruluşun Değiştirebilme Gücü 199

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: Etkenliğe İlişkin Kavramlar 5
Şekil 2: Tasarım Okulu Modeli 13
Şekil 3: Porter'in Beş Kuvvet Modeli 16
Şekil 4: Boston Consulting Group Matrisi 17
Şekil 5: Strateji Oluşumu 20
Şekil 6: Stratejik Yönetim Modeli 24
Şekil 7: Kilit Kontrol Unsurları 30
Şekil 8: Farklı Planlama Kademelerinin Zamansal İlişkisi 31
Şekil 9: Etkenlik-etkililik sürekliliği 34
Şekil 10: Planlama ve Kaynak Yönetimi Sürecinde Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçe İlişkisi 57
Şekil 11: Stratejik Planlama Süreci 79
Şekil 12: Türk Kamu Kuruluşlarının Sınıflandırılması 83
Şekil 13: HSSGM'nün Organizasyon Şeması 91
Şekil 14: HSSGM Stratejik Planlama Modeli. 93
Şekil 15: HSSGM'nün Etkileşen Modeli 96
Şekil 16: Stratejik Amaçlar ile Kritik Başarı Faktörlerinin Eşleştirilmesi 103
Şekil 17: Bağlam-Süreç-Sonuç Değişkenleri Arasındaki İlişki Modelleri 113
Şekil 18: Planlama Etkililiği ile Planlama Sistemi Boyutları Arasındaki İlişki Modeli . 114
Şekil 19: Kamusallık Izgarası 120
Şekil 20: Kamu Sektörü- Özel Sektör Sürekliliği 120
Şekil 21: Araştırmanın Tasarımı 128
Şekil 22: Kamu Kuruluşlarında Stratejik Yönetimi Etkileyen Kurumsal Faktörler 161
Şekil 23: Makro Nitelikli Planlar İle Orta ve Uzun Vadeli Kuruluş Planlarını Kullanma Durumu 163
Şekil 24: Bütçe Türlerine Göre Çalışan Sayıları 170
Şekil 25: Bütçe Türlerine Göre Bütçe Büyüklükleri 171
Şekil 26: Bütçe Türlerine Göre Taşra Teşkilatı Derinliği 172
Şekil 27: Kuruluş Kanunlarının Değişimine Olan İhtiyaç 175
Şekil 28: Seçilen Teknolojik Altyapı Göstergelerinde Kuruluşların Durumu 188
Şekil 29: Bütçe Türlerinin Stratejik Planlama Boyutlarına Göre Durumları 202

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
Anl. (tablolarda)	Anlamlılık
bd (tablolarda)	Bağımsızlık derecesi
APK	Araştırma Planlama Koordinasyon Birimi
DİE	Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
GPRA	Government Performance Results Act (Hükümet Performansı Sonuçları Kanunu)
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GZFT	Güçlü Yönler- Zayıf Yönler-Fırsatlar-Tehditler
HSSGM	Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
IMF	International Monetary Fund
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırması
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KMYKK	Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
MEHTAP	Merkezî Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri Araştırması Projesi
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OVMP	Orta Vadeli Mali Plan
OVP	Orta Vadeli Plan
PEIR	Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme Çalışması
PFPSAL	Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi
PPBS	Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi
SGB	Strateji Geliştirme Birimi
SWOT	Stregths-Weaknesses-Oppotunities-Threats
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu

GİRİŞ

Yazını 1960'lı yıllarda oluşmaya başlayan stratejik planlama, daha çok özel sektör kuruluşlarının dış çevrede oluşan fırsatları kullanabilmesini ve tehditlere karşı durabilmesini ve dolayısıyla rekabetçi konumunu geliştirebilmesini sağlamak üzerinde yoğunlaşan bir planlama ve yönetim aracıdır. 1960'lı yıllardan günümüze stratejik planlamaya yönelik çeşitli modellerin geliştirildiği ve özel sektör kuruluşlarında yaygın bir şekilde uygulandığı gözlenmektedir.

Kamu kuruluşları için stratejik planlama özel sektöre göre daha yeni bir uygulamadır. Kamuda stratejik planlama literatürü 1980'li yıllarda gelişmeye başlamıştır. 1993 yılında çıkarılan "Hükümet Performansı Sonuçları Kanunu" (Government Performance Results Act-GPRA) ile kamu kuruluşları için stratejik planlama ABD'de resmi olarak kabul görmüş ve uygulaması yasal olarak zorunlu bir yönetim aracı haline gelmiştir.

Kamuda stratejik planlamanın gündeme gelmesi daha geniş anlamda kamu yönetiminde reform arayışlarının bir sonucudur. Kamu yönetimi reformu her zaman gündemde olan konulardan birisidir. Kamu yönetimi reformu tartışmaları toplumsal ve ekonomik değişimin hız ve derinlik kazandığı dönemlerde artmaktadır. Bu duruma koşut olarak, uluslararası alanda 1980'li yıllardan itibaren küreselleşme eğilimleri, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler gibi hususlar pek çok ülkede kamu yönetiminde reform sürecini başlatmıştır. "Kamu işletmeciliği" ya da "yeni kamu yönetimi"ne (new public management) geçiş olarak ifade edilen bu reform sürecinin ana unsurları olarak daha esnek, etkin ve etkili bir kamu yönetiminin oluşturulması öne çıkmaktadır. Bu amaçla saydamlık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkenlik, etkililik, kalite ve yurttaş odaklılık gibi araç, ilke ve kavramlardan yararlanılmaktadır.

Diğer yandan, kamu sektöründeki büyüme ve yaşanan ekonomik krizler kamunun kısıtlı kaynaklarını doğru kullanıp kullanamadığı sorusunu gündeme getirmiştir. Kıt bütçe kaynaklarının vatandaşların ihtiyaç duyduğu kamu hizmetlerin üretilmesinde hangi öncelikler doğrultusunda kullanılması gerektiği ve kaynak kullanımında etkenliğin ve etkililiğin nasıl sağlanabileceği kamu mali yönetiminde temel tartışma konuları olmuştur. Bu tartışma çerçevesinde birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede kamu mali yönetimi reforma tabi tutulmuştur. Bu reformların çoğunda kaynakların

stratejik önceliklere yönlendirilebilmesi için kullanılan temel araç stratejik planlama olmuştur.

Türkiye'de de kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi alanında uygulanan son reform girişiminin temel araçlarından birisi stratejik planlamadır. Stratejik planlamanın kamu kuruluşlarında uygulanmasını sağlamaya yönelik bir dizi yasal düzenleme yapılmıştır. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile yerel yönetimler kanunlarında stratejik planlama kamu yönetiminin temel araçlarından biri olarak yer almaktadır. Keza, kanunlaşmamış olmakla birlikte, yeni hazırlanan kuruluş kanunlarına ışık tutan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun da stratejik planlamayı temel bir unsur olarak görmektedir.

Bu kanunların gereği olarak kamu kuruluşları stratejik planlama yapmak zorundadırlar. Ancak, stratejik planlamanın kamu kuruluşlarında başarıya ulaşabilmesi için bazı hususların dikkate alınması gerekmektedir. Bu çalışma ile, stratejik planlama sürecinin başarısını etkileyecek konular incelenecek, tespit edilen sorunlar değerlendirilecek ve bunlara yönelik çözüm önerileri sunulacaktır.

ÇALIŞMANIN AMACI

Bu çalışmanın amacı, kamu kuruluşlarını stratejik planlama sürecinde etkileyen faktörlerin ortaya konulması ve oluşan ya da oluşabilecek sorunlara dönük çözüm önerilerinin geliştirilmesidir. Ayrıca, stratejik planlamanın kamu yönetiminde etkenliği ve etkililiği ne şekilde arttırabileceği sorgulanmış, stratejik planlama yaklaşımının bu amaca en fazla katkıda bulunabilmesi için hangi hususların göz önünde bulundurulması gerektiği incelenmiştir.

PROBLEM VE ALT PROBLEMLER

Bu çalışma ile cevabı aranan temel soru "Türkiye'de kamu kuruluşlarında stratejik planlamanın başarısını etkileyen etmenler nelerdir ve uygulamanın başarısı için hangi hususlara dikkat edilmelidir?" şeklinde ifade edilebilir. Çalışmada şu alt problemler de ele alınmıştır:

- Stratejik planlama gerek strateji oluşturma gerekse planlama alanında başarı ile kullanılabilecek bir araç mıdır?

- Kamu yönetimi neden ve ne yönde değişmektedir ve stratejik planlama aracından beklenen rol nedir?
- Stratejik planlama Türkiye'deki mali yönetim sistemini ne şekilde etkileyecektir ve mali yönetim sistemindeki reform çalışmalarından nasıl etkilenecektir?
- Stratejik planlama bağlamında kamu kuruluşlarının özel sektör kuruluşlarından farkları nelerdir?
- Türkiye'de kamu kuruluşlarında örgüt düzeyinde stratejik planlamanın başarı ve başarısızlığını etkileyen faktörler nelerdir?
- Stratejik planlama uygulamasına geçişte kamu kuruluşlarının eksiklikleri nelerdir ve nasıl giderilebilir?

ÇALIŞMANIN PLANI

Çalışmanın birinci bölümünde yazın taramasını esas alan teorik çerçeve sunulmuştur. Teorik çerçeve iki alt başlıkta incelenmiştir. İlk alt başlıkta, stratejik planlama kavramı kamu sektörü/özel sektör ayrımına tabi tutulmaksızın genel bir model olarak incelenmiştir. İnceleme stratejik planlamanın strateji yönü ile planlama yönü ayrıştırılarak yapılmıştır. İkinci alt başlıkta ise, kamu kuruluşlarında stratejik planlamayı gündeme getiren ve stratejik planlamanın amaçlarını belirleyen kamu yönetimi ve kamu mali yönetimindeki reform uygulamaları incelenmiştir. Ülke uygulama örneklerinin de yer aldığı bu kısımda "yeni kamu yönetimi" yaklaşımı içinde stratejik planlamanın üstlendiği roller tartışılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye'de kamu yönetimi ve kamu mali yönetiminde yapılan düzenlemeler tarihsel gelişimi içinde değerlendirilmiş, son dönemdeki reformlarda kamuda stratejik planlama uygulamasına dönük genel tasarım incelenmiştir. Kamu yönetiminde yürütülen bu çalışmaların kuruluş düzeyindeki etkileri stratejik planlama yönünden tartışılmıştır. Ayrıca, Türkiye'de kamu kuruluşlarında stratejik planlama sürecinin ayrıntılı bir değerlendirmesinin yapılabilmesi için bir kamu kuruluşunda yürütülen stratejik planlama çalışması örnek olay olarak incelenmiştir.

Kamu kuruluşlarında stratejik planlamanın başarısını etkileyen kuruluş seviyesindeki faktörlerin tespiti ve değerlendirilmesi için yürütülen araştırmanın sonuçlarına üçüncü

bölümde yer verilmiştir. 95 kamu kuruluşunda 2241 orta/üst düzey yöneticinin katılımı ile DPT tarafından gerçekleştirilen "Stratejik Yönetim Araştırması" verilerine dayanarak kamu kuruluşlarında stratejik planlamayı etkileyen faktörler modellenmiş ve kuruluşların bu faktörler bazında farklılıkları incelenmiştir.

Sonuç bölümünde ise, daha önceki bölümlerde elde edilen bulgular değerlendirilmiş ve stratejik planlamanın kuruluş düzeyindeki başarısını arttırmaya dönük öneriler ortaya konulmuştur.

SINIRLILIKLAR

Çalışmanın ana konusu kuruluş düzeyinde stratejik planlamadır. Makro düzeyde hazırlanan kalkınma planları, sektörel planlar ve bölgesel planlar çalışmanın kapsamı dışındadır. Üst düzeydeki bu planlar ancak kuruluş düzeyindeki planlama ile olan ilişkileri bazında incelenmiştir. Benzer şekilde, kamu yönetimi ve kamu mali yönetimine dönük incelemeler sadece kuruluş düzeyinde stratejik planlama perspektifinde ele alınmıştır.

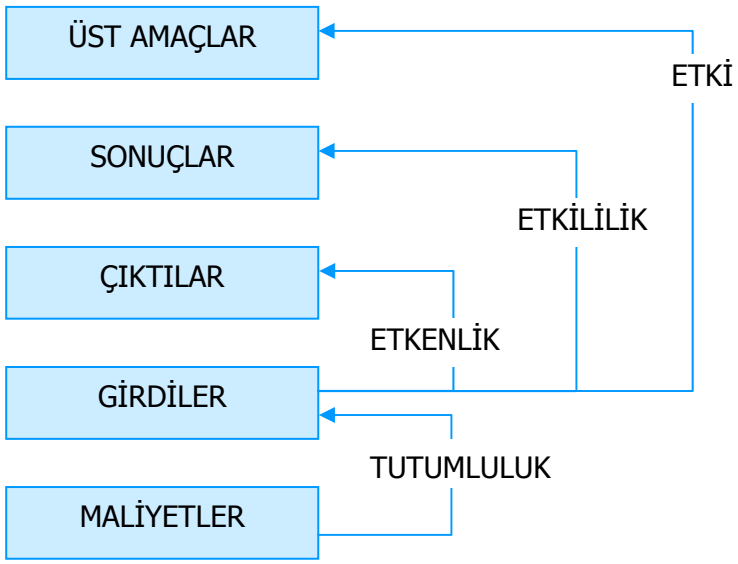
Stratejik yönetim döngüsünün planlama dışındaki diğer unsurları olan uygulama ve kontrol kaçınılmaz olarak çalışmada yer almakla birlikte kuruluş düzeyinde stratejik planlama çalışmanın odak noktasını oluşturmaktadır.

Elde edilecek bulguların ve sonuçların özel sektör kuruluşlarına katkısı kısıtlı düzeyde olacaktır.

TANIMLAR

Çalışmada tanımlamaya ihtiyaç gösteren kavramlar kullanıldıkları bölümlerde verilmiştir. Ancak, etkenlik ile ilgili kavramlar gerek kullanım ve algılanmalarında yaşanan karmaşa gerek çalışmanın bütününde sıkça yer verilen kavramlar olmaları nedeniyle bu kısımda tanımlanmaktadır. Etkenlik, etkililik ve ekonomiklik üretkenliğe genel geçer bakış açılarıdır (Bouckaert 1992). Kamu kuruluşu perspektifinden bakıldığında bunlara etki kavramını da eklemek gerekmektedir (Şekil 1).

Şekil 1: Etkenliğe İlişkin Kavramlar



Kaynak: Matheson (2001)'den uyarlanmıştır.

Tutumluluk (economy): Girdileri elde edebilmek için kaynakların sınırlı miktarda kullanılmasıdır.

Etkenlik (efficiency): Elde edilen çıktıların bu çıktıları elde etmek için kullanılan girdilerin oranıdır.

Etkililik (effectiveness): Elde edilen sonuçların bu sonuçlara ulaşmak için kullanılan girdilere oranıdır.

Etki (impact): Kuruluşun kendi başına ulaşamayacağı ancak ulaşılmasına belli derecede yardımcı olabileceği üst amaçlara katkı düzeyidir.

1. TEORİK ÇERÇEVE

Bu bölümde stratejik planlama kavramı iki ana başlık altında ele alınacaktır. İlk olarak stratejik planlama modeli teorik ve uygulama yönlü gelişmeler çerçevesinde incelenecektir. Bu incelemenin ardından, kamu yönetimi reformları sürecinde stratejik planlamanın rolü değerlendirilecektir.

1.1. STRATEJİK PLANLAMA

Stratejik planlamanın kökeni askeri organizasyonların strateji geliştirme süreçlerine dayanır (Bruton ve Hildreth 2000). Savaşta düşmana karşı avantaj sağlayabilmek için zayıflık ve üstünlüklerin belirlenmesi ve bu doğrultuda stratejiler geliştirilmesi gereklidir. Benzer şekilde, firmalar rakiplerine üstünlük sağlayabilmek için kendilerini, rakiplerini ve içinde bulundukları ortamı analiz etmelidirler. Stratejinin çıkış noktasında temel olarak rekabet olsa da zaman içinde kavram daha geniş bir perspektif almış ve gelecekle ilişkili bütün konuları içeren bir şekil kazanmıştır.

Özel sektör kuruluşlarında stratejik planlama uygulamaları 1950'li yıllarda ortaya çıkmıştır. II. Dünya Savaşı sonrasında büyüyen ekonomiler ve görece öngörülebilir hale gelen iş ortamı, firmaların planlı çalışma ve gelecek öngörülerinde bulunma isteğini arttırmıştır. 1960 ve 1970'li yıllarda stratejik planlamanın kullanımı giderek artmış, stratejik planlama örgüt yönetiminin neredeyse vazgeçilmez bir unsuru haline gelmiştir. 1980'li yıllara gelindiğinde ise özel sektörde biçimsel stratejik planlama sistemlerinin yararlılığı tartışılmaya başlamıştır. Stratejik planlamaya getirilen eleştirilerin de sonucunda; toplam kalite yönetimi, dengeli kartlar yöntemi gibi yeni geliştirilen modeller stratejik planlama modelinin alternatifi olarak ortaya çıkmıştır. Üzerindeki tartışmalara ve alternatif modellerin varlığına rağmen stratejik planlama en yaygın yönetim modeli olmayı sürdürmeyi başarmıştır. 1980'ler ve sonrasında kamu ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda da yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir.

Stratejik planlamanın ilk teorik temellerini Drucker'ın 1954 tarihli Yönetim Pratikleri (The Practice of Management) adlı kitabında yer alan Amaçlarla Yönetim (Management By Objectives) yaklaşımının oluşturduğu söylenebilir. Drucker'a göre, yöneticilerin bütün zamanlarını günlük faaliyetleri sürdürmek için harcamaları,

kuruluşun ana amacını gerçekleştirmek üzerine yeterince yoğunlaşılmamasına neden olmaktadır. Ayrıca, amaçların gerçekleştirilmesine yönelebilmek için hedeflerin sadece üst yöneticiler tarafından değil bütün yöneticilerin katılımıyla belirlenmesi ve bu amaç ve hedeflere ne derecede ulaşıldığı izlenerek kuruluşun ana amacından uzaklaşmamasının sağlanması gerekir.

1960'lı yıllarda Chandler ve Ansoff'un çalışmaları strateji kavramını işletme yazınına yerleştirmiştir. Ansoff (1965) stratejik planlama için adım adım uygulanabilecek bir model geliştirmiştir. 1970'ler ve sonrasında, Ansoff'un modeli dışında çok sayıda stratejik planlama modeli ortaya çıkmıştır. Bu modeller önemli farklar göstermemekte, detaylarda birbirlerinden ayrılmaktadırlar (Mintzberg 1994:35).

İlk olarak Ansoff (1974) tarafından yönetim yazınına kazandırılan stratejik yönetim kavramı ise, stratejik planlamaya göre daha yeni bir kavramdır. Stratejik yönetim, örgütü hedeflerine ulaştırabilmek için verilen kararların formülasyonu, uygulanması ve değerlendirilmesi bilimi ve sanatı olarak tanımlanabilir (David 2001:5). Tanımdan da anlaşılacağı gibi, stratejik yönetim sadece geleceğe yönelik stratejilerin oluşturulmasını değil aynı zamanda bu stratejilerin hayata geçirilmesini ve uygulamanın başarısının kontrol edilmesini de kapsar.

Stratejik planlama, stratejik yönetimin ilk aşaması olan formülasyon safhasıdır. Stratejik planlama "bir organizasyonun ne olduğunu, ne yaptığını ve bunu niçin yaptığını şekillendiren ve bu sürece rehberlik eden temel karar ve eylemleri üreten disiplinli bir çalışma" olarak tanımlanabilir (Bryson 2004:6).

Stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramları, özellikle uygulamada eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Bunun nedeni, stratejik planlamanın uygulama ve kontrole dair planlamayı da içermesidir. Diğer yandan bazı araştırmacılar (örn. Liou 2000:462, Toft 2000:4, Eadie 2000:124, Wilson 1998:507) stratejik yönetimi stratejik planlamanın gelişmiş bir şekli olarak ele almaktadırlar. Bu araştırmacılara göre, stratejik planlamanın sadece planlama üzerinde yoğunlaşması ve yönetim döngüsünün diğer unsurları olan uygulama ve kontrole yeterince yer verilmemesi stratejik planlamanın zayıf noktalarından biri olarak ortaya çıkmıştır. Zaman içinde yöntemin bu problemini çözecek şekilde uygulama ve kontrolü de içeren stratejik yönetim yaklaşımı gelişmiştir. Hussey'e göre, stratejik yönetimin stratejik planlama kavramına eklediği unsurlar Tablo 1'de verilmiştir.

Tablo 1: Stratejik Planlama ile Stratejik Yönetim Arasındaki Farklar

Stratejik Planlama	Stratejik Yönetim
Güçlü ve zayıf yanlara dış bağlantılar (ürünler, pazarlar ve çevre gibi)	Eklenen: iç unsurlar (organizasyon, [yönetim] biçimi ve iklimi gibi)
Problem çözümü için strateji formülasyonu	Eklenen: uygulama ve kontrol
Dış çevrenin gerçeklerine odaklanılır.	Eklenen: sosyal ve politik açılar
Yeni durumlara uyabilmek için firmada planlı değişim	Eklenen: "planlı öğrenme" kavramını hayata geçirecek adaptasyon yaklaşımının öğeleri

Kaynak: Hussey 1999:382

Stratejik planlama ve stratejik yönetim kavramları arasındaki bir fark da terimleri kullanan kesimlerden ortaya çıkmaktadır. Örneğin, akademik çevrede stratejik yönetim daha yaygın bir terim olarak kullanılırken kamu kesiminde stratejik planlama daha fazla kabul görmektedir (Toft 2000:4).

Bu çalışmada stratejik planlama terimi tercih edilmiştir. Bu tercih iki nedenle yapılmıştır. İlk neden, Türkiye'de son kamu yönetimi reformu sürecinde stratejik planlama kavramının kullanılmasıdır. Gerek yasal düzenlemelerde gerekse uygulamada kullanılan terim stratejik planlamadır. Çalışmanın kamu kuruluşlarına yönelik olması bu tercihte en önemli etken olmuştur. Stratejik planlama kavramının kullanılmasının diğer nedeni ise, çalışmanın ağırlıklı olarak yönetim sürecini planlama boyutu ile ele almasıdır.

Stratejik planlama iki farklı kavramı bir araya getiren bir tamlamadır: strateji ve planlama. Her ne kadar tamlama kendine ait özgün bir fikri içerse de strateji ve planlama kavramları kendi anlamlarını tamlama içinde tamamen kaybetmemişlerdir. Bu nedenle, stratejik planlama bazen strateji bazen de planlama olarak algılanmıştır. Hatta stratejik planlama birbirine zıt iki kavramı içeren bir tamlama (oxymoron) olarak da görülebilir (Mintzberg 1994:5). Çalışmanın bu bölümünde, Mintzberg'in sunduğu bakış açısını da dikkate alarak, stratejik planlamanın strateji boyutu ve planlama boyutu ayrı ayrı tartışılarak yöntemin temel faydası üzerine değerlendirme yapılacaktır.

1.1.1.Stratejik Planlamanın Strateji Boyutu

Strateji, askeri alandan işletme ve yönetim alanına geçmiş bir terimdir. Askeri anlamda kullanımı ve kelimenin kökeni Eski Yunan'a dayanmakla birlikte işletme alanında yaygın kullanımı 1950'lerde başlamaktadır. Terimin yaşamın her alanında kullanılabilir olması anlamı konusunda belirginliği azaltmış, savaş-rekabet analojileri ile açıklanmaya çalışılmasının da etkisi ile strateji kavramının ortak kabul görmüş bir tanımını yapmak neredeyse imkansız hale gelmiştir.

Stratejiyi işletme bilimi açısından tanımlayabilmek için daha önce yapılmış tanımlamalara bakmak yerinde olacaktır. Chandler'in tanımıyla strateji "bir girişimin temel uzun vadeli amaç ve hedeflerinin belirlenmesi ve bu amaçlara ulaşabilmek için gerekli kaynakların tahsisi ve hareket tarzının geliştirilmesi"dir (1962:13). Andrews'ün tanımı misyon ve vizyona dayanır: "Firmanın hangi alanda çalıştığını ve ne çeşit bir firma olmak istediğini açımladığı hedefler, amaçlar, ana politikalar ve planlar ile bu amaçlara ulaşmak için yaptığı planlardır" (1971:15). Quinn ise tutarlılık üzerine vurgu yaparak stratejiyi "örgütün ana amaçlarını, politikalarını ve eylemlerini tutarlı bir bütün haline getiren plan ya da kalıplar" olarak tanımlar (1996:3). Jennings'in tanımında rekabetin yer aldığı görülür: "Strateji örgütsel hedeflere ulaşabilmek için rekabetçi ortamla etkileşim planıdır" (2000:328). Keza Porter (1996:62) stratejinin özünün rakiplerden farklı davranmak olduğunu ifade eder. Bütünleştirilmiş bir tanımla strateji "işletmeye istikamet vermek ve rekabet üstünlüğü sağlamak maksadıyla, işletme ve çevresini sürekli analiz ederek uyum sağlayacak amaçların belirlenmesi, faaliyetlerin planlanması ve gerekli araç ve kaynakların yeniden düzenlenmesi süreci"dir (Dinçer 2003:21).

Mintzberg (1996:10-17) farklı bakış açılarından stratejinin anlamını beş farklı kategoride ele alır. Strateji bilinçli olarak ortaya konulmuş niyetleri içerdiği için bir **plan**dır. Ancak bu plan genel olabileceği gibi spesifik de olabilir. Rakiplere üstün gelebilmek için yapılan **manevra**lar da strateji olarak nitelenebilir. Diğer yandan, ortaya konulmuş belli bir plan olmasa da firmanın benzer durumlarda benzer davranışlar sergilemesi strateji olarak algılanır. Başka bir ifade ile, firmanın göstermiş olduğu **davranış kalıbı** da strateji olarak değerlendirilebilir. Strateji aynı zamanda **konumlanma**dır. Örgütün kendisini dış çevre içinde nerede gördüğü ya da görmek istediğidir. Son olarak strateji örgütün bütünü tarafından paylaşılan bir **bakış açısı**dır.

Hax'a (1990) göre bütünleştirilmiş bir strateji tanımında altı kritik boyutun içerilmesi gerekir.

1. Strateji birleştirici ve tutarlı kararlar bütünüdür.
2. Firma amacının uzun vadeli hedefler, faaliyet programları ve kaynak dağılım öncelikleriyle şekillendirilmesinin aracıdır.
3. Firmanın sürdürdüğü ya da girmeyi düşündüğü işlerin seçilmesidir.
4. Hem örgütün üstünlük ve zayıflıklarına hem de çevresel fırsat ve tehditlere uygun tavrı geliştirerek rekabetçi üstünlüğü yakalama çabasıdır.
5. Firmanın farklı hiyerarşik seviyeleriyle (firma düzeyi, iş ünitesi düzeyi, fonksiyon düzeyi) ilişkilidir.
6. Firmanın etkileşenlerine (stakeholders) ekonomik ve ekonomik olmayan katkılarını tanımlar.

Strateji firma içinde üç farklı düzeyde şekillendirilebilir (Griffin 1993:177-178, Miller ve Dess 1996:145-240). **Firma düzeyinde stratejiler** firmanın geneline yön veren stratejilerdir. **İş stratejileri** firmanın faaliyet gösterdiği pazara odaklanmış stratejileridir. **Fonksiyonel stratejiler** ise; pazarlama, finansman, üretim gibi fonksiyonel alanlarda geliştirilen stratejileri kapsar. Bu çalışma ile stratejinin incelenen boyutu firma düzeyidir. Ancak, tek pazarda faaliyet gösteren firmalarda firma düzeyindeki stratejiler ile iş stratejileri büyük ölçüde örtüşür. Bu nedenle iş stratejisi olarak görülebilecek bazı strateji geliştirme yaklaşımları da çalışmaya dahil edilmiştir.

1.1.1.1. Strateji formülasyonu

Bir örgütte stratejinin nasıl şekillendiği ya da şekillendirilmesi gerektiği stratejik planlama yazınının temel ilgi alanlarından biridir. Mintzberg strateji formülasyonu ile ilgili ekolleri 10 grup halinde inceler (Tablo 2). Tasarım ekolü, strateji formülasyonunu SWOT[1] analizini temel alan biçimsel olmayan (genellikle yöneticinin zihnindeki) ve kavramsal bir süreç olarak ele alır. Planlama ekolünün tasarım ekolünden farklılığı sürecin biçimselleştirilmiş olmasıdır. Konumlandırma ekolü süreçten çok stratejilerin içeriğine (ürün farklılaştırma, ürün çeşitlendirme vs.) yoğunlaşır. Başka bir deyişle, planlama ekolünün ortaya çıkarttığı fikirleri gelecek tahminlerine dönüştürür. Bu üç

[1] SWOT (stregths-weaknesses-oppotunities-threats). Bu kısaltma TOWS (threats- oppotunities-weaknesses- stregths) olarak da kullanılmaktadır. Türkçe'ye GZFT (güçlü yönler- zayıf yönler-fırsatlar-tehditler) ya da ZÜFT (zayıflıklar-üstünlükler-fırsatlar-tehditler) olarak çevrilmektedir.

ekol biçimsel bir strateji geliştirme yapısı ortaya koyan ekollerdir. Bilişsel, girişimci, öğrenme ve politik ekoller ise sürecin belli bir bölümünde yoğunlaşırlar. Bilişsel ekol strateji geliştirirken insan beyninde neler olup bittiğini dikkate alırken, girişimci ekol strateji geliştirme sürecini güçlü liderin vizyon oluşturma süreci olarak ele alır. Öğrenme ekolü stratejiyi müşterek öğrenme sonucu ortaya çıkan bir olgu olarak görürken, politik ekol güç çatışmasına odaklanır. Kültürel ekol ise sürecin iş birliği boyutu ile ilgilenir. Çevresel ekol stratejiyi dış güçlere bir tepki olarak algılar. Şekilsel ekol ise diğer bütün ekollerin yaklaşımlarını strateji geliştirme sürecinde ayrı bölümler halinde biçimlendirmeye çalışır.

Tablo 2: Strateji Formülasyonlarında Düşünce Ekolleri

Ekol	Süreç
Kuralcı Modeller	
Tasarım	Kavramsal
Planlama	Biçimsel
Konumlandırma	Analitik
Tanımlayıcı Modeller	
Bilişsel	Zihinsel
Girişimci	Vizyoner
Öğrenme	Ortaya çıkma
Politik	Güç
Kültürel	İdeolojik
Çevresel	Pasif
Bütünleştirici Modeller	
Şekilsel	Bölümlü

Kaynak: Mintzberg 1990:17 ve 1994:3; Mintzberg ve Lampel 1999:23-24

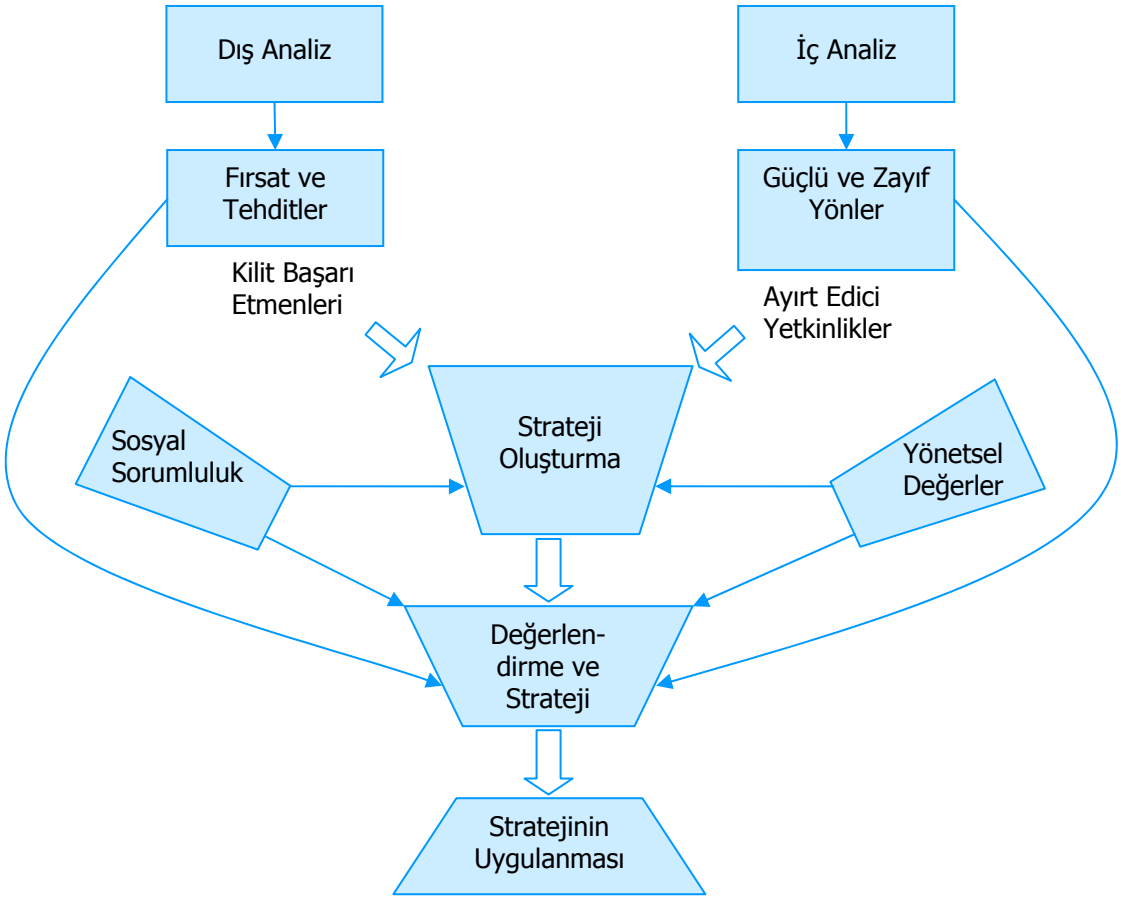
Mintzberg'in sınıflaması da dikkate alınarak strateji geliştirme modelleri üç temel başlık altında incelenebilir: biçimsel strateji geliştirme modelleri, rekabeti temel alan strateji geliştirme modelleri ve tanımlayıcı strateji geliştirme modelleri.

1.1.1.1.1. Biçimsel Strateji Geliştirme Modelleri

Mintzberg'in tasarım ekolü olarak isimlendirdiği strateji formülasyon modeli Selznick (1957), Chandler (1962), Christensen vd. (1965), Andrews (1971) gibi çok sayıda

araştırmacının çalışmalarına dayanan bir modeldir[2] (Mintzberg 1990). Model, iç ve dış ortamın değerlendirilmesini esas alır. Örgütün güçlü ve zayıf yanları ile çevredeki fırsat ve tehditlerin eşleştirilmesi sonucunda strateji alternatifleri oluşturulur. Örgütün sosyal sorumluluğu ve yönetsel değerleri de strateji oluşumuna etki eder. Strateji alternatifleri değerlendirilerek uygun strateji uygulamaya konulur (Şekil 2).

Şekil 2: Tasarım Okulu Modeli



Kaynak: Mintzberg 1990

Tasarım ekolüne göre stratejiyi tepe yönetimi şekillendirmelidir. Bu şekillendirme bilinçli ve niyet içeren bir çabadır. Ancak sürecin kurallara bağlanmış olması gerekmez.

[2] Ansoff (1991) Mintzberg'in ilgili makalesine yazdığı eleştiride "dizayn ekolü" adı altında birleştirilen modellerin birbirinden önemli farklılıklar içerdiğini belirtmekte ve kendi çalışmalarının farklılıklarını gösteren örnekler vermektedir. Mintzberg (1991) ise Ansoff'un çalışmalarını dizayn ekolünde değil planlama ekolünde incelenmesi gerektiğini belirtmektedir.

Ansoff'un çalışmaları ile ilişkilendirilen planlama ekolünde ise, stratejik analiz süreci tasarım ekolü ile paralel yapıda olmakla birlikte süreç biçimsel hale getirilmiştir (Mintzberg 1999). Strateji geliştirme aşamaları birbirinden ayrılmış; bütçe, program ve iş planları gibi uygulamaya dönük ayrıntılar tasarlanmıştır. Bu yapısıyla planlama ekolü modeli çoğu stratejik planlama/stratejik yönetim modelinin de temelini oluşturur.

Gerek tasarım ekolünde gerekse de planlama ekolünde kuruluşu etkileyen içsel ve dışsal faktörler stratejinin çıkış noktasını oluşturur. Neredeyse bütün stratejik yönetim kitapları stratejik analiz yöntemi olarak SWOT analizini temel alırlar (Örn. Miller ve Dess 1996; Pearce ve Robinson 1997; Dinçer 2003). Hatta bütün strateji geliştirme süreci güçlü ve zayıf yönler ile fırsatlar ve tehditlerin eşleştirilmesi olarak bile algılanabilir (Ansoff 1965).

SWOT analizi kuruluşun kendisinden kaynaklanan güçlü ve zayıf yanları ile çevresinde ortaya çıkan ya da çıkabilecek olan fırsat ve tehditlerin bir arada analiz edilmesidir. Kuruluşun güçlü ve zayıf yönlerini değerlendirebilmek için mali kaynaklar, beşeri kaynaklar, organizasyon yapısı, sektördeki pazar payı, firma imajı gibi çok sayıda unsuru değerlendirmek gereklidir. Dış çevre analizinde ise politik, ekonomik, sosyal ve teknolojik unsurların yanı sıra firmanın içinde faaliyet gösterdiği pazara ait unsurlar da incelenir.

SWOT analizi yaygın olarak kullanılan bir analiz yöntemi olmasına rağmen, yöntemin yararlılığı konusundaki tartışmalar da mevcuttur. İngiltere'de yapılan bir araştırma, incelenen 50 firmanın 20'sinde SWOT analizini kullanıldığı halde yapılan analizlerden elde edilen sonuçlarının strateji geliştirme sürecinde kullanılmadığı tespit etmiştir (Hill ve Westbrook 1997:46). Aynı araştırma ile SWOT uygulamaları hakkında şu problemler de gözlemlenmiştir:

- SWOT faktörleri genellikle belirgin olmayan bir biçimde ifade edilmektedir.
- SWOT'ta belirtilen faktörler doğrulanmaya çalışılmamaktadır.
- Belirtilen hususlar aşırı genellemeler içermektedir.
- Aynı hususlar herhangi bir açıklamaya yer verilmeksizin hem güçlü yanlar hem de zayıf yanlar arasında sıralanabilmektedir.
- İçsel ve dışsal hususlar birbirleri ile karıştırılmaktadır.

- Unsurlar, uzun listeler halinde ve bir önceliklendirmeye tabi tutulmadan verilmektedir.

SWOT analizinin bu problemleri teorik yapısındaki problemlerden ziyade uygulamada yapılan hatalar nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Bu analiz esas olarak firma seviyesi için uygun bir analizdir (Koch 2006). Daha alt düzeyde (birim, kişi gibi) ya da daha üst düzeyde (sektör, ülke gibi) yapılan SWOT analizlerinde faktörlerin içsel ya da dışsal olduğunu belirlemek zorlaşmaktadır. SWOT unsurlarının önceliklendirilmemiş uzun listeler halinde ortaya çıkması ve yeterli netlikte ifade edilmemesi genellikle katılımcılığı esas alan tekniklerin yanlış kullanılmasının sonucudur.

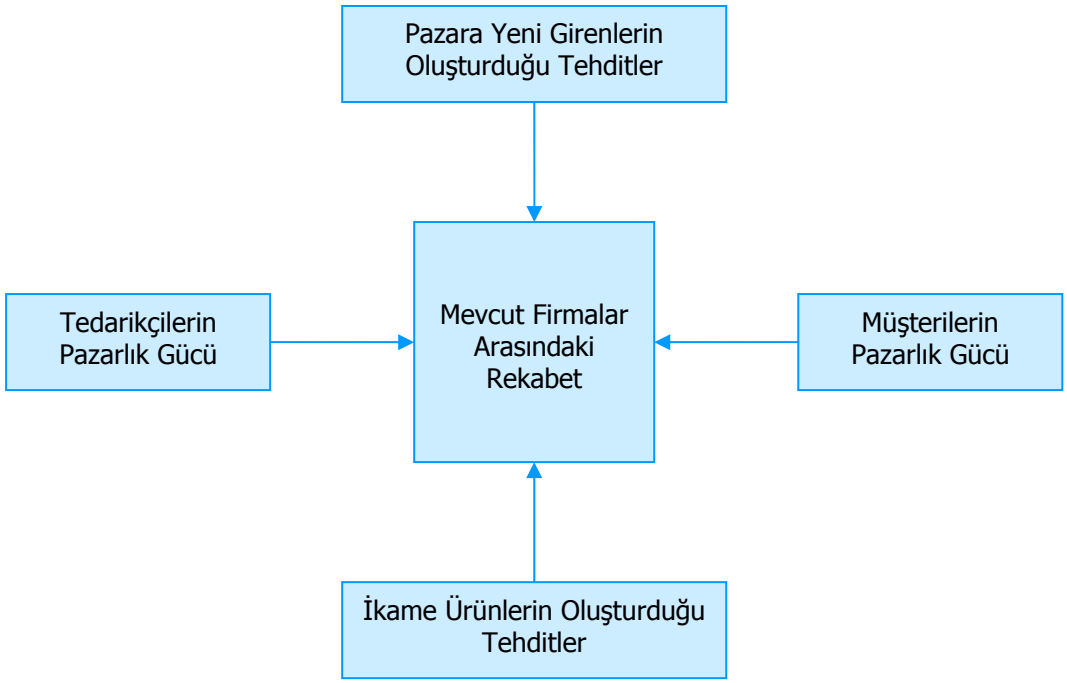
1.1.1.1.2. Rekabeti Temel Alan Strateji Geliştirme Modelleri

Strateji geliştirmenin temel çıkış noktalarından biri de firmanın rekabetçi ortam içindeki mevcut ya da elde etmek istediği konumudur. Bu konumlanma firmanın rekabet ettiği diğer firmalara ve pazara göre olması gereken yeri ortaya koyar. İş dünyasında firmanın konumlanması ile savaş stratejilerinde birliklerin konumlanması arasındaki benzerlikten dolayı bu alanda yazılanlar Sun Tzu'ya kadar geri götürülebilir. Porter'a göre, stratejinin özünde rekabetle başa çıkabilmek vardır (1996). Strateji "sektörle olduğu kadar firmanın kendisi ve faaliyetlerini yürüttüğü daha geniş çevresini aynı anda dikkate almasını gerektirir" (Porter 1991:109).

Rekabet şartları altında çalışan firmalar strateji geliştirme süreçlerinde beş kuvvetin etkilerini değerlendirmelidirler (Şekil 3). Sektöre yeni girmek isteyen firmalar mevcut firmalar için bir tehdit oluşturur. Sektöre yeni giriş için engeller ne kadar düşükse mevcut firmalar o derecede sektöre yeni girebilecek firmaların tehdidi altındadır. Sektöre girişi engelleyen önemli faktörler arasında; üretimde belli ölçek ekonomilerinin geçerli olması, pazarda ürün çeşitlendirilerek müşteri bağlılıklarının oluşmuş olması, yoğun altyapı gereksinimi ve dağıtım ağına erişimin kolay olmaması sayılabilir. Tedarikçilerin gücü firmanın maliyet yapısını doğrudan etkiler. Üretilen ürünün fiyatının değişmediğini düşünürsek, tedarikçilerin fiyat arttırmaları durumunda firma kârlılığı azalacaktır. Tedarikçilerin gücünü piyasada bir monopol ya da oligopolün varlığı, satın alınan ürünün farklılaştırılmış bir ürün olması durumunda bir tedarikçiden diğerine geçmenin maliyetinin fazlalığı ve firmanın tedarikçi açısından önemli olup olmaması gibi faktörler belirler. Benzer şekilde, müşterilerin pazarlık gücü;

ürünün standart bir ürün olup olmaması, alıcının ürünü büyük miktarda alıp almaması ve piyasada sadece bir ya da birkaç alıcının var olması gibi şartlara bağlıdır. Keza ikame ürünler sektördeki aşırı kârlılığı engellerler. Firmalar stratejilerini geliştirirken sektöre yönelik bu kuvvetlerin yanı sıra sektörde hali hazırda çalışan firmaları dikkate almaları gerekir.

Şekil 3: Porter'in Beş Kuvvet Modeli



Kaynak: Porter (1996)

Rekabet ortamında firmanın oluşturabileceği stratejileri incelemek için 1960'lı ve 1970'li yıllarda portföy yaklaşımı olarak bilinen strateji geliştirme metodolojileri geliştirilmiştir (Hax ve Maljuf 1984:19). Portföy yaklaşımı, SWOT analizine de benzer şekilde iki boyutludur. İlk boyut pazarı, ikinci boyut ise firmanın pazardaki durumunu ele alır. İki boyutun birbiriyle eşleştirilmesi sonucu oluşan matris strateji alternatiflerini oluşturur.

Porter'a (1985, 1996) göre, firmaların rekabetçi üstünlük sağlayabilmeleri için üç seçenekleri vardır: Düşük maliyet, farklılaşma ve odaklanma. Firmanın rekabetçi şartlarda hayatta kalabilmesi için ilk alternatif rakiplerinden daha uygun fiyata ürün ve hizmetlerini sunabilmesidir. Daha düşük fiyatlar ise, ancak maliyet unsurlarının daha

sıkı kontrol edilmesi ile mümkündür. Firmanın varlığını sürdürebilmesi için ikinci alternatif ise rekabetin dışında kalmaya çalışmaktır. Bu ise ürün farklılaştırma yoluyla sağlanabilir. Firma belli bir pazara odaklanarak da varlığını sürdürebilir.

Boston Consulting Group'un çok bilinen matrisi ile sektörün gelişimine ve firmanın sektör içindeki payına göre stratejiler önerilir (Şekil 4). Firma büyüyen bir pazarda yüksek paya sahipse, firmanın bu alanda araştırma-geliştirme faaliyetlerine yönelmesi ve pazardaki ürün yelpazesini genişletmesi önerilir. Büyümesi yavaşlamış veya durmuş bir sektörde yüksek paya sahip bir firmanın uygulayabileceği strateji, pazar payı korunarak bu pazardan elde edilen gelirlerin firmanın diğer alanlardaki faaliyetlere aktarılmasıdır. Firma, yüksek büyüme oranına sahip bir pazarda düşük bir paya sahip ise bu alana daha fazla yatırım yapmayı ya da bu alandan çekilmeyi düşünmelidir. Büyümeyen bir pazarda düşük bir pazar payına sahip firma bu alana büyük yatırımlar yapmamalı, pazardaki varlığını kısa vadeli olarak görmelidir.

Şekil 4: Boston Consulting Group Matrisi

Kaynak: Henderson 1970

Hem firma hem de iş stratejilerinin oluşturulmasında yararlanılabilen portföy yaklaşımı, strateji alternatiflerini basit bir biçimde yöneticilere sunabilmesi açısından önemlidir. Birden fazla alanda faaliyet gösteren firmaların yürüttükleri işler arasında karşılaştırma yapmalarını ve hangi alanla yoğunlaşılması gerektiğine karar vermelerini kolaylaştırır.

Portföy yaklaşımının ortaya koyduğu stratejiler, her durumda her firma için kullanılabilecek "kalıp" stratejilerdir. Firmaların strateji geliştirme süreçlerinde

aralarından tercih yapabileceği strateji alternatiflerini geliştirmeye dönük çalışmalar bunlarla kısıtlı değildir. Örneğin, Arthur D. Little Inc. firmaların uygulayabileceği kalıp stratejileri içeren bir liste oluşturmuştur. Bu listede yer alan kalıp stratejiler altı kategori altında toplanabilir (Hax ve Majluf 1984: 23-24):

- Pazarlama stratejileri (yeni ürün/yeni pazar, yeni ürün/aynı pazar, aynı ürün/yeni pazar, aynı ürün/ihracat, pazar geliştirme, pazara nüfuz etme)
- Entegrasyon stratejileri (geriye entegrasyon, ileriye entegrasyon)
- Dışa açılma stratejileri (ülke dışı iş geliştirme, ülke dışı üretim, ülke dışı lisanslar)
- Lojistik stratejileri (dağıtım rasyonalizasyonu, pazar rasyonalizasyonu, üretim rasyonalizasyonu, ürün hattı rasyonalizasyonu, fazla kapasite yaratma)
- Etkenlik stratejileri (yöntem ve fonksiyon etkenliği, teknolojik etkenlik, geleneksel maliyeti azaltma yöntemleri)
- Sonuçları toplama stratejileri (sürdürme, hayatta kalma, bırakma)

1.1.1.1.3. Tanımlayıcı Strateji Geliştirme Modelleri

Bazı araştırmacılara göre, strateji geliştirmede analitik süreçler çoğu zaman başarısız olmaktadır. Quinn'e göre "stratejik kararlar optimum çözüme ulaşmak için birlikte ele alınan bir kararlar matrisinde birleştirilemez" (Mintzberg ve Quinn 1996:109). Böyle bir matrisi oluşturmak için gerekli olan uzlaşıyı sağlamak, farkındalık oluşturmak, bu yönde eğitilmiş personele sahip olmak gibi pek çok unsuru bir arada sağlamak zordur. Bu durumda, tepe yöneticisinin stratejisi zaman içinde alınan tutarlı kararların bir sonucu olarak ortaya çıkacaktır. Quinn stratejinin bu şekilde oluşmasına "mantıksal gelişmecilik (logical incrementalism)" adını vermektedir. Bu yöntemde strateji oluşumu firmanın karşı karşıya bulunduğu problemler ve fırsatlar konusunda genel bir farkındalık yaratılması ile başlar. Yöneticilerin bu konulardaki algılamaları tartışmaya açık bir biçimde örgüte yayılır. Örgütteki alt sistemler genel bir rasyonel model olmaksızın fikirlerini geliştirirler. Fikirlerin uygulamasına uygun bir ortam oluştuğunda stratejinin benimsenmesi ve uygulanması eş anlı olarak gerçekleşir. Bu modelin üstün yanı strateji geliştirmeyi örgüte yayması, örgütsel öğrenmeyi desteklemesi ve strateji geliştirme ile uygulamayı birleştirmesi olarak görülebilir.

Strateji geliştirmek için analitik süreçleri kullanmayan diğer bazı modeller de mevcuttur. Bu modeller ekonomi, psikoloji, politika bilimi gibi farklı disiplinlerin etkisiyle ortaya çıkmışlardır. Güç-tutum modelleri olarak da adlandırılan bu modeller strateji geliştirme sürecinde izlenecek yolu tarif etmekten ziyade stratejiye farklı bakışları yansıtırlar (Mintzberg 1999).

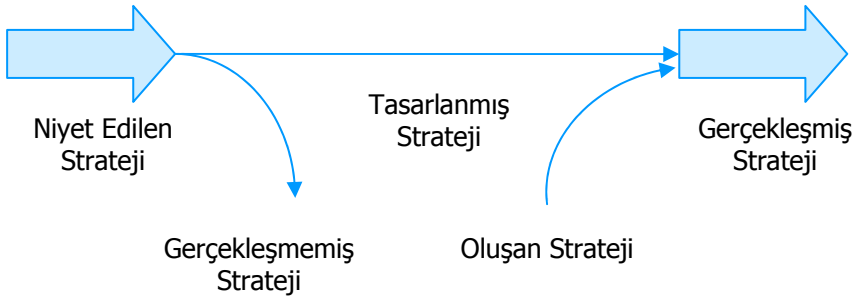
Güç-tutum modellerinin en temel katkısı, kalıpların ve uygulama reçetelerinin stratejiyi tam olarak anlamamıza yetmeyeceğini göstermesidir. Stratejinin doğru şekillendirilebilmesi için daha geniş bir bakış açısına ihtiyaç vardır. İşletme dışındaki disiplinlerin strateji algılamasını anlamak ve uygun olduğu durumlarda bunları firma stratejilerine yansıtmak gereklidir.

1.1.1.2. Strateji Alanındaki Tartışmalar

Strateji formülasyonu alanındaki temel tartışma stratejinin önceden ifade edilmiş niyetler sonucunda mı (deliberate) yoksa zaman içinde gelişen tutumlar sonucunda mı (emergent) oluşması gerektiği üzerinedir. Neredeyse bütün strateji tanımlarında amaçların varlığı içerilmiştir. Bu amaçlara ulaşmak için yapılması gerekenler önceden tasarlanabilir. Bu durum strateji sürecinin planlı bir süreç olması gerektiğini ortaya koyar.

Diğer yandan, Mintzberg (1978, 1990, 1994) stratejinin her zaman tasarlanmış olması gerekmediğini ifade eder. Zaman içinde alınan kararların oluşturduğu davranış kalıpları strateji olarak algılanabilir (Şekil 5). Mintzberg'e göre, dış çevrenin hızla ve düzensiz olarak değiştiği bir ortamda tasarlanmış stratejilerin varlığı esnekliği azaltan bir unsur olarak ortaya çıkacaktır. Bu durumda, tasarlanmış stratejiler ancak dış çevredeki belirsizliklerin daha az olduğu durumlar için mümkündür.

Şekil 5: Strateji Oluşumu



Kaynak: Mintzberg (1978)

Mintzberg'in bu yaklaşımı yöneticileri geleceğe yönelik öngörü yapmaktan ve örgütün geleceğini şekillendirecek kararlar almaktan uzaklaştırma tehlikesi taşımaktadır (Hax 1990:38). Stratejinin zaman içinde kendilinden gelişmesini beklemek uzun vadeli bir bakış açısını gereksiz kılar. Bu durumda örgütün faaliyetlerini bir gelecek öngörüsünden ziyade örgütün çevresinde ortaya çıkan durumlar yönlendirir.

Strateji geliştirmede biçimsel analitik süreçlerin başarısı da tartışma konusudur. Özellikle stratejik planlama yaklaşımının gelişimi ve yeterince sorgulanmadan benimsenmesi ile analitik süreçlerde kalıplaşma eğilimi ortaya çıkmıştır.

Geliştirilen stratejinin gerek çalışanlarla gerek örgütün etkileşenleri ile hangi düzeyde paylaşılması gerektiği de strateji konusunda temel tartışma alanlarından biridir. Firma stratejisini bilmeye ihtiyaç duyanlar dört katmanda ele alınabilir (Wrapp'tan aktaran Hax 1990:37). İlk olarak hissedarlar firmanın geleceği konusunda bilgiye ihtiyaç duyarlar. Bu bilgi genellikle yıllık faaliyet raporları ile hissedarlara ulaşır. İkinci katmanda ise finansal analistler, önemli etkileşenler ve orta kademedeki yöneticiler yer alır. Bu gruptakilerin yıllık faaliyet raporunda yer alan bilgilerden daha fazlasına ihtiyaçları vardır. Firmanın hangi yönde ilerleyeceğine ait niyetler konusunda daha ayrıntılı bilgilendirilmeleri gerekir. Firmanın üst yönetimi stratejinin paylaşımında üçüncü katmanı oluşturur. Üst yönetim, stratejinin geliştirilmesi ve uygulanmasından sorumlu grup olarak stratejiyi ve uygulamada karşılaşılan problemleri bilmek zorundadır. Tepe yöneticisi üst yönetimin desteğini sağlamak için firmanın geleceği konusundaki fikirlerini paylaşırken iyimser davranıp problemleri onlara tam olarak

yansıtmayabilir. Dördüncü katmanda ise tepe yöneticisi bulunur. Tepe yöneticisi ne kadar katılımcı bir yönetim tarzı benimserse benimsesin başka hiç kimse ile paylaşmadığı stratejik niyetleri vardır.

Wrapp'ın yaklaşımı ile stratejinin bütünü ancak tepe yöneticisi tarafından algılanabilir. Benzer bir yaklaşım tasarım ekolü için de geçerlidir. Açıklanmış stratejinin gelişen koşullara uyuma engel olabileceği, örgüt içinde çatışmalara neden olabileceği ve stratejiyi güvenlik nedeni ile gizli tutma isteği stratejilerin paylaşılmamasının ana nedenleridir (Andrews 1987:17). Ancak stratejik planlama yaklaşımında kurumsal stratejinin çalışanlarla ve önemli etkileşenlerle paylaşılması yöntemin amaçlarından birisidir. Açıklanmış stratejiler yöneticilerin karar alma esnekliklerini azaltmakla birlikte eylemlerde tutarlılığı ve belli amaçlar doğrultusunda çalışanların birlikte hareket edebilmesini sağlar. Stratejinin hayata geçirilebilmesi bütün çalışanların katılımı ile mümkündür. Bu doğrultuda, stratejinin uygulanması ve kontrolüne yönelik sistemler ancak paylaşılmış stratejiler üzerine kurulabilir.

1.1.2.Stratejik Planlamanın Plan Boyutu

Yönetimin temel fonksiyonları sınıflayan iki klasik çalışma günümüzde hala geçerliliğini korumaktadır. Henry Fayol yönetimin fonksiyonlarını beşe ayırmaktadır: planlama, organizasyon, eş güdümleme, yöneltme ve kontrol. Luther Gulick ise, bu fonksiyonları İngilizce kelimelerinin baş harfleri ile oluşturulan POSDCORB kısaltması ile bilinen yedi başlıkta toplamaktadır: Planlama, organizasyon, eleman alma, yöneltme, eş güdümleme, raporlama ve bütçeleme. Her iki çalışma da planlamayı yönetim fonksiyonlarının başına yerleştirmektedir. Gerçekten de planlama diğer yönetsel fonksiyonları da etkileyen bir fonksiyondur.

Drucker (1974) planlamayı "geleceğe ilişkin bilgiye azami derecede hakim olarak, sistematik bir biçimde mevcut risklerin alınmasına dönük kararların alındığı, bu kararların hayata geçirilmesi için gereken çabaların sistematik olarak örgütlendiği ve sonuçlarının beklentilere kıyasla örgütlü sistematik geri bildirim yoluyla ölçüldüğü devamlı bir süreç" olarak tanımlar. Planlama, "amaçların ve bu amaçların elde edilmesi için gerekli olan faaliyetlerin belirlenmesi süreci" olarak da tanımlanabilir (Can 1992:73). Bu iki tanımdan yola çıkarak planlama sürecinin aşamaları şu şekilde sıralanabilir:

- Amaçların belirlenmesi
- Bilgi toplama
- Amaçlara ulaşmak için seçeneklerin oluşturulması
- Karar alma: uygun seçeneğin belirlenmesi
- Faaliyet programlaması
- Uygulama
- İzleme-değerlendirme

1.1.2.1. Planlama Teknikleri

Özel sektör kuruluşlarında planlama tekniklerinin yaygın olarak kullanılması 1950'li yıllarda başlamıştır. O tarihten günümüze bilgi ve ihtiyaçlar doğrultusunda sürekli bir gelişim göstermiştir. Planlamanın gelişim sürecinde kat ettiği dört ana aşamadan söz etmek mümkündür (Hax ve Majluf 1984:2):

1. Bütçeleme ve finansal kontrol
2. Uzun vadeli planlama
3. İş ünitesi ve firma düzeyinde stratejik planlama
4. Stratejik yönetim

Bütçeler firmanın gelir ve giderlerinin genellikle bir yıllık tahminleridir. Kısa vadeli olmalarına rağmen gelecek dönem için belli hedefler doğrultusunda kaynak tahsisi işlevini gördüğü için planlamanın gelişiminde bir aşama olarak kabul edilir. Klasik bütçeler temel bir sınıflama üzerinden firmanın gelir ve giderlerini gösterirler. Bütçelerin son yıllardaki gelişimi bütçeyi plana daha da yaklaştırmıştır. Performansa dayalı bütçeleme ve çıktı bazlı bütçeleme gibi bütçeleme yöntemlerinde hem bütçenin kapsadığı süre kısa vadeden orta vadeye doğru genişlemiş hem de amaçlar ve performans göstergeleri bütçenin kapsamı içine alınmıştır.

II. Dünya Savaşı sonrası ABD'de talebin düzenli olarak artması firmaların daha fazla üretim yapmasına olan ihtiyacı arttırmıştır. Üretim planlaması daha uzun vadeli bir bakışı gerektirdiğinden bütçeleme yeterli bir planlama aracı olmaktan çıkmıştır. 1950'lerde gelişmeye başlayan uzun vadeli planlama yaklaşımı bütçelerden daha uzun dönemler için (genellikle 4-5 yıl) daha kapsamlı bir çerçeve sunar. Yatırımların uzun vadeli olarak nasıl planlanması ve bütçelendirilmesi gerektiği temel sorundur. İndirgenmiş nakit akımı, geri ödeme süresi ve yatırım bütçelemesi gibi araçlar uzun

vadeli planlamanın temel araçları haline gelmiştir (Hax ve Majluf 1984:11). Uzun vadeli planlamanın analiz yaklaşımı geçmiş verilerin incelenerek geleceğe dair öngörülerin yapılmasıdır (Ansoff ve McDonnel 1990:13). Uzun vadeli planlama firmanın satışlarının çok yıllı tahmini ile başlar. Bu tahmin doğrultusunda işlevsel birimlerin planları hazırlanır. Son olarak elde edilen sonuçlar birleştirilerek uzun vadeli bir finansal plan elde edilir (Hax ve Majluf 1984:10). Uzun vadeli planlamanın ortaya çıkması ile kapsayıcı planlama yaklaşımına doğru bir adım daha yaklaşılmıştır. Ancak, çevredeki değişimleri sadece geçmiş veriler ile tahmin etmek mümkün olmadığından bu yaklaşım çevredeki değişimlere firmanın uyum gösterebilmesi için yeterli değildir.

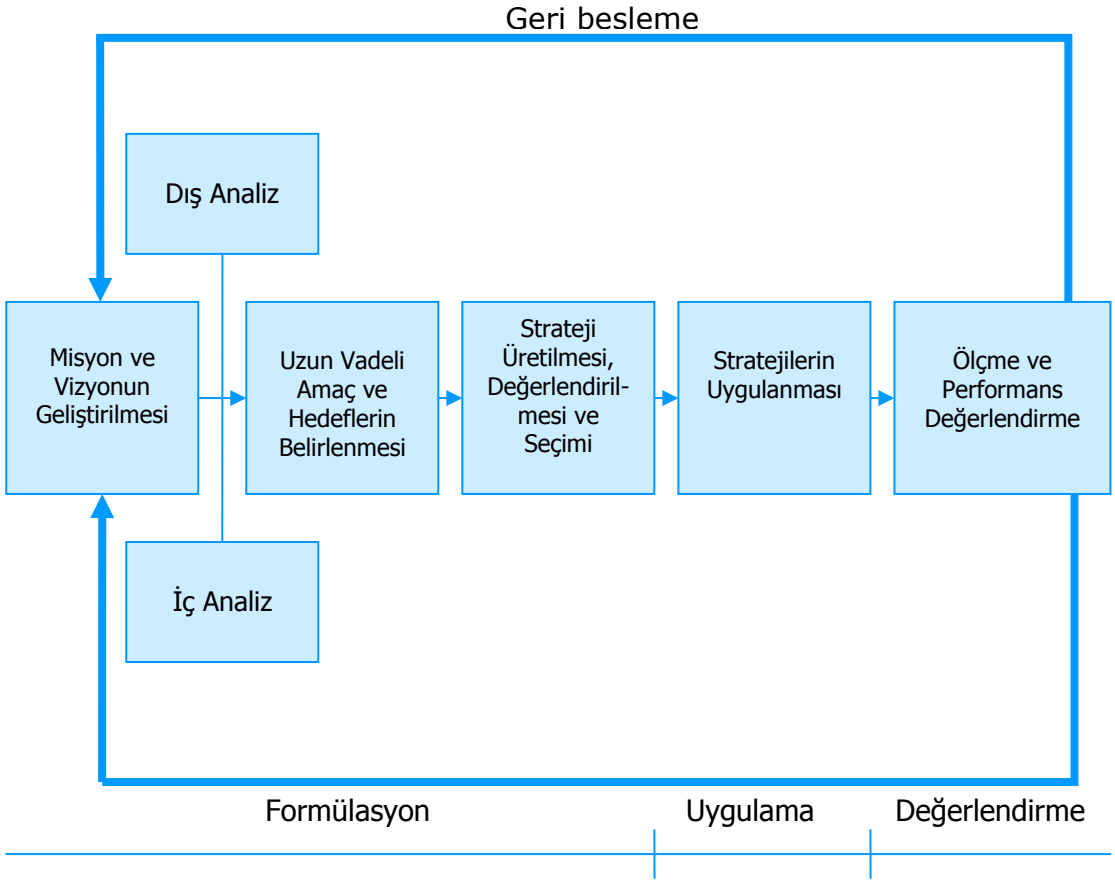
ABD'de 1960'lı yıllarda yavaşlamaya başlayan büyüme ile birlikte firmaların odaklanma alanı üretimden pazarlamaya doğru kaymıştır. Artık çok üretmek değil ürettiğini satabilmek önemli hale gelmiştir. Pazarı şekillendiren güçler ve firmanın pazar içinde alması gereken konum giderek daha büyük önem kazanmıştır. Geçmiş verilere bakarak geleceği yönlendirmek firmaları istenilen noktalara taşıyamamaktadır. Bu duruma bir cevap olarak pazarın gelişimini ve özelliklerini dikkate alan ve bunu firma potansiyeli ile karşılaştırabilen yeni bakış açısına ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyacı karşılayan yönetsel araç ise stratejik planlama/yönetim olarak ortaya çıkmıştır.

1.1.2.2. Stratejik Planlama/Yönetim

Stratejik yönetim için geliştirilmiş çok sayıda model bulunmaktadır (Örn. Hunger ve Wheelen 2007; Hax ve Majluf 1996; Goodstein vd. 1993). Stratejik yönetim modellerinde süreç üç temel aşamada incelenmektedir (Şekil 6). Süreç, strateji formülasyonu ile başlamaktadır. Oluşturulan misyon ve vizyondan, dış çevrenin ve organizasyon içi unsurların analizinden elde edilen bilgiler doğrultusunda örgütün amaç ve hedefleri geliştirilir. Bu amaç ve hedeflere ulaşabilmek için strateji alternatifleri belirlenir ve en uygun olanları seçilir. Oluşturulan planın uygulanması ve elde edilen başarının ölçülerek sonraki planlama sürecine geri besleme sağlanması ile stratejik yönetim döngüsü tamamlanır. Stratejik yönetim ile dört temel soruya cevap aranır:

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

Şekil 6: Stratejik Yönetim Modeli



Kaynak: David (2001)

1.1.2.2.1. Misyon

Misyon örgütün ne olmak istediğini ve kime hizmet ettiğinin genel bir ifadesidir (David 2001:55) Drucker'a (1974) göre yarının sonuçları için bugün verilen kararlar "İşimiz ne?" sorusunu cevaplamakla ortaya çıkar. Firmanın var oluş nedenini ortaya koyan misyon bildiriminin amacı, firma içindeki çeşitli unsurları ortak bir amaç çerçevesinde birleştirmek, firmaya stratejik bir yön göstermek ve kaynakların bu çerçevede kullanılmasını sağlamaktır.

Stratejik planların geneline yol gösterici bir işlev üstlenen misyon bildirimlerinde sekiz unsur ön plana çıkmaktadır (Pearce ve David, 1987):

- müşteri-pazar
- ürün-hizmet
- coğrafi bölge
- teknoloji
- hayatta kalma, büyüme ve kârlılık
- örgüt felsefesi ve ilkeleri
- öz benlik
- örgütün halkın ve çalışanların gözündeki imajı

Misyon örgütün uzun vadeli yönünü gösteren temel bir ifadedir. Geçerliliğini genellikle uzun süre korur. Değişen çevre şartlarına örgütün uyum sağlamasını engellememesi için ayrıntıları içermeyen bir şekilde yazılır. Ancak, misyonun genel ve değişen şartlara uyabilecek şekilde ifade edilme isteği onun yön çizme işlevini yok etmemelidir.

Misyon, vizyon ile birlikte, stratejik planların dışa dönük yüzünü oluşturur. Kamu ve kâr gütmeyen kuruluşlar hariç tutulduğunda, stratejik planın diğer unsurları genellikle kamuoyu ile paylaşılmaz. Oysa, misyon halkla paylaşılan bir ifadedir. Örgütün ne yapmaya çalıştığı ve bunu kimin için ve nasıl yapacağı konusunda temel bilgiyi örgütün çalışanları ile birlikte örgüt dışındakilere verir. 113 İngiliz firması üzerinde yapılan bir araştırma firmaların %65'inin yazılı misyon bildirimleri bulunduğunu göstermiştir (Glaister ve Falshaw 1999).

Misyon bildiriminin temel amaçlarından biri örgütü diğer örgütlerden farklı olduğunu gösterebilmektir. Misyon bildirimlerine bakarak birbirine çok yakın faaliyetler gösteren iki örgütü birbirinden ayırt edebilmek gerekir. Ancak bu husus çoğu misyon bildiriminin de ana sorununu oluşturur (Simpson 1998).

1.1.2.2.2. Vizyon

Vizyon firmanın gelecekte ulaşması istenilen durumu anlatan genellikle kısa, çarpıcı, yaratıcı ve iddialı ifadedir. Vizyon firmaya ve çalışanlara yol ve hedef gösterir. Sadece içinde bulunulan durumu değil, aynı zamanda geleceğin de dikkate alınmasını sağlar (Kenny 1994).

Vizyon bildirimin faydaları şu şekilde sıralanabilir (Bryson 1995:157-159):

- Çalışanlara, onlardan neler beklendiğine ve bunların ne amaca hizmet edeceğine dair bilgilendirme sağlanır.
- Vizyon bildirimi üzerine sağlanılan uzlaşı kuruluş içerisinde kimin, neyi, niçin, yapması gerektiği konusundaki tartışmaların yaratacağı zaman kaybını azaltır.
- Vizyon ifadesi ile vizyona ulaşmak için aşılması gereken engeller de görünür hale gelir.
- Çalışanları motive etmeye yardımcı olur.
- Örgütün geleceğinin amaçlar doğrultusunda şekillendirilmesine katkıda bulunur.

Vizyon ifadesinin kendisinden beklenen faydaları oluşturabilmesi için üç hususa dikkat etmek gereklidir. İlk olarak vizyon yol gösterici nitelikte ifade edilmelidir. Kısa ve çarpıcı ifadeler kullanma isteği çoğu zaman vizyonun amacından uzaklaşmasına ve onun bir slogana dönüşmesine yol açmaktadır. İkinci husus uzlaşma gereğinin vizyona kötü yansımasıdır. Birbirinden farklı görüşlerin tek bir vizyon ifadesinde birleştirilmesi sonucunda ortaya çıkan vizyon yol gösterici olmaktan uzaklaşacaktır. Bu nedenle vizyon ifadesi geliştirilmesine yeterli zaman ayrılmalı, ifade tutarlı bir hale getirilmelidir. Üçüncü husus ise vizyonu kendi başına örgütün geleceğini gösterebilen bir ifade olarak düşünülmemelidir. Vizyon bildiriminin yol belirleyici niteliği misyon bildirimi ve ilkeler ile bir bütün haline gelir (Raynor 1998).

1.1.2.2.3. Amaçlar ve Hedefler

Misyon ve vizyon bildirimleri örgüt için genel bir yol çizmekle birlikte tam olarak neyin, hangi düzeyde başarılmak istendiğini ortaya koymazlar. Amaç ve hedefler ise örgütün izlediği stratejiler sonucunda ulaşmak istedikleri sonuçları daha net bir biçimde ifade ederler (David 2001:162). Amaç ve hedefler ulaşılmak istenilen noktaya nasıl ulaşılabileceğini değil ulaşılmak istenen noktanın ne olduğunu tanımlarlar.

Amaçlar ulaşılmak istenen noktayı ortaya koyan genel ifadelerdir. Örgüt içindeki programlara, program gruplarına ve işlevsel birimlere yol gösterirler. Diğer bir deyişle misyonun bütün örgüt için üstlendiği yol gösterici rolü programlar ve işlevsel birimler için amaçlar üstlenir (Allison ve Kaye 1997:131). Amaçları belirlerken şu hususlar göz önünde bulundurulmalıdır (DPT 2006:32):

- Misyonun gerçekleştirmesine katkıda bulunmalı, vizyon ve temel değerlerle uyumlu olmalıdır.
- Sonuçları ifade etmeli, ancak bu sonuçlara nasıl ulaşılacağını açıklamamalıdır.
- Amaçla ortaya konulan durum iddialı ama aynı zamanda ulaşılabilir olmalıdır.
- Belirli bir zaman diliminde gerçekleştirilebilir nitelikte olmalıdır.

Amaçlar genel ifadeler olduğundan sayılarla ifade edilmeleri güçtür. Genel nitelikli bu amaçları ölçülebilir ve daha net biçimde tanımlayan ifadelere ihtiyaç vardır. Hedefler, amaçları kavramsal düzeyden uygulama düzeyine indirgeyen ifadelerdir. Bir amacın altında yer alan bir ya da daha fazla hedefin gerçekleşmesi ile amaca ulaşılmış olunur. Amaçlar gibi hedefler de yol ve yöntemi değil ulaşılacak sonuçları tanımlarlar. Hedefler; spesifik, ölçülebilir, üzerinde uzlaşılmış, iddialı ama ulaşılabilir, sonuç odaklı ve zaman çerçevesi belli olmalıdır.

1.1.2.2.4. Uygulama

Amaç ve hedefler doğru belirlenmiş olması kendi başına örgütün başarısını sağlamaz. Bu amaç ve hedefleri gerçekleştirecek stratejilerin belirlenmesi ve bunların uygulamaya geçirilmesi gereklidir. Örgüt kaynaklarını ve enerjisini başarı öngörüsü doğrultusunda harekete geçirmelidir. Stratejilerin hayata geçirilmesi temelde idari nitelik taşıyan bir dizi alt faaliyetten oluşur (Mintzberg ve Quinn 1998:49).

Stratejik planın uygulama araçları olarak ilk akla gelen husus kaynak tahsisi olmaktadır. Planlar; programlar, projeler ve faaliyetler ile hayata geçer. Bu program, proje ve faaliyetlere faaliyet planları ve bütçeler çerçevesinde kaynak tahsisi yapılmalıdır (Bryson 1995:166). Bu yaklaşım çerçevesinde stratejik planın uygulanması daha alt düzeydeki planların hayata geçirilmesi ile mümkündür. Ancak uygulama sadece detaylı ve kısa süreli planların varlığına indirgenmemelidir. Yönetimin bütün işlevleri stratejinin uygulanmasında rol oynar. Uygulamanın bileşenleri daha geniş bir bakış açısıyla şu şekilde sıralanabilir (Mintzberg ve Quinn 1998:50; Campbell ve Garnett 2000:187):

1. Örgütsel yapı
    a. Fiziksel yapı

    b. Bölünmüş sorumlulukların koordinasyonu
    c. Yetki paylaşımı
2. Yönetim süreçleri
    a. Operasyonel planlama
    b. İşlevsel yönetim(pazarlama, finansman, üretim)
    c. İş kaynakları yönetimi (motivasyon, işe alma, yönetici eğitimi)
    d. Bilgi sistemleri
    e. Kaynak tahsisi
    f. Değerlendirme ve kontrol sistemleri
    g. Ödül-ceza mekanizmaları
3. Liderlik
    a. Strateji uygulama görevi
    b. Liderlik yöntemleri
    c. Kişisel özellikler
4. Kişiler arası iletişim ve tutum
5. Örgütsel çevre
    a. Dış ilişkiler
    b. Kaynak yaratma
6. Kurum kültürü
    a. Değerler
    b. Normlar
    c. Beklentiler

Uygulamanın başarısı büyük ölçüde bu araçların birlikte kullanılmasına bağlıdır. Örneğin iş paylaşımı ve koordinasyonun amaç ve hedefler üzerinden yapılmadığı durumda, amaç ve hedeflere ulaşılmamasının sorumluluğu belli kişi ya da gruplarca sahiplenilmeyecek ve kurumsal bir başarısızlık haline dönüşecektir. Keza ödül ve cezalandırma mekanizmaları amaçlar ile ilişkilendirilmemişse çalışanların enerjisi farklı alanlara kayabilecektir.

Stratejik planın hayata geçirilmesine yönelik olarak geliştirilmiş çok sayıda yöntem bulunmaktadır. Bu yöntemler, bütün yönetsel işlevleri geliştirilen stratejiler doğrultusunda yönetilebilmesini amaçlarlar. Kaplan ve Norton'un (1996a, 1996b) geliştirdiği "dengeli kartlar yöntemi (balanced scorecard)" ve Ansoff'un (1980) geliştirdiği "stratejik konu yönetimi (strategic issue management)" bunlar arasında sayılabilir.

1.1.2.2.5. Kontrol

Stratejik planlamanın başarısı ortaya konulan amaçlara ulaşılıp ulaşılmadığını ya da amaçlar yönünde ilerleme olup olmadığını bilmekten geçer. Küçük ölçekli firmalarda bu ilerlemeyi tespit etmek nispeten kolaydır. Maliyetler, satışlar, kârlılık, siparişler, geleceğe dönük bağlantılar gibi bilgiler tek bir elde (tepe yöneticisi ya da firma sahibi) toplanır. Örgüt ölçeği büyüdükçe tepe yönetimle çalışanlar arasındaki mesafe artmakta, bilgi büyük ölçüde farklı kişi ve birimlere dağılmaktadır. Bu durum, kontrol sistemlerine olan ihtiyacı arttırmaktadır. Firma sahipliği ile yöneticiliği arasındaki ayrım bir vekalet problemi yaratmakta ve bu ihtiyacı daha da derinleştirmektedir.

Uzun vadeli hedeflere ulaşabilmek için, bunların ölçülebilir kısa vadeli uygulama bölümlerine indirgenmesi gereklidir (Hrebiniak ve Joyce 1986:6). Bu çerçevede, bir olumsuzlama ile "yönetim miyopluğu" olarak adlandırılan kısa vadeli sonuçlara bakmak aslında doğal ve sağlıklı bir yaklaşımdır. Kısa vadeli sonuçların kontrolü için kullanılabilecek araçlar firmanın finansal raporları ve bütçeleridir. Finansal raporlara dayanarak yapılan likiditeye ve kârlılığa ilişkin analizler firmanın kısa vadeli başarı ve başarısızlıkları ile göz önünde bulundurulması gereken hususlara dikkat çeker (Warren vd. 1997:599). Bütçe ile, belirlenen kaynak dağılımı ve kullanımının etkenliği izlenebilir.

Ancak, bütçenin sağladığı kontrol imkanı genellikle kısa vadelidir ve yoğunlaşma finansal veriler üzerinedir. Bütçe, finansal olmayan hedefleri ve örgütün uzun vadeli amaçlarına ne düzeyde ulaştığını göstermek için yeterli bir araç değildir (Goold ve Quinn 1990:44). Bütçenin uzun vadeli amaçların kontrolüne hizmet edebilmesi için bütçe-amaç bağlantısının güçlü bir biçimde kurulması gereklidir. Bu amaçla performans bütçeleme, faaliyet bazlı maliyetlendirme gibi yenilikçi bütçeleme yöntemleri geliştirilmiştir. Cokins (2004:41-44) bütçe ile uzun vadeli amaçların ilişkisinin kurulabilmesi için üç adımlı bir yapı tanımlar:

- Neyi, niçin yaptığımızı gösteren strateji haritaları ,
- finansal ve finansal olmayan stratejik ölçütleri bir arada içeren karneler ve
- bütçeler.

Örgütteki kontrol sistemlerini etkileyen çok sayıda unsur bulunmaktadır. Bunların önemlileri şu şekilde sıralanabilir (Hrebiniak ve Joyce 1986:6):

- Performans sonuçlarının ölçülebilirliği
- Neden-sonuç ilişkilerinin belirginliği
- Planlamanın süresi
- Hangi spesifik eylemlerin yapılmasının istendiği bilgisi
- Çalışanların uzmanlaşma düzeyi
- Etkenlik ya da etkililiğe vurgu
- Ürün yaşam döngüsü

Merchant (1982:47) örgütte neyin kontrol edilmesi gerektiğini iki etmen üzerinden inceler (Şekil 7). Hangi spesifik eylemlerin çalışanlarca yapılmasının istendiği belli ise kontrol sistemini faaliyet bazlı olarak oluşturmak mümkündür. Sonuçların ölçülebilir olduğu durumlarda kontrol sistemi sonuçların gerçekleşip gerçekleşmemesi üzerine kurulabilir. Her ikisinin de mümkün olmadığı durumlarda; eğitim, sosyalleştirme gibi çalışanların güvenilirliğini arttıracak faaliyetler uygulanarak çalışanların kendi alanlarındaki kontrolü kendilerinin yapması sağlanmaya çalışılır.

Şekil 7: Kilit Kontrol Unsurları

		Sonuçların Ölçülebilirliği	
		Yüksek	Düşük
Hangi spesifik eylemlerin yapılmasının istendiği bilgisi	Kuvvetli	Spesifik eylemlerin ya da sonuçların kontrolü	Spesifik eylemlerin kontrolü
	Zayıf	Sonuçların kontrolü	Kişisel kontrol

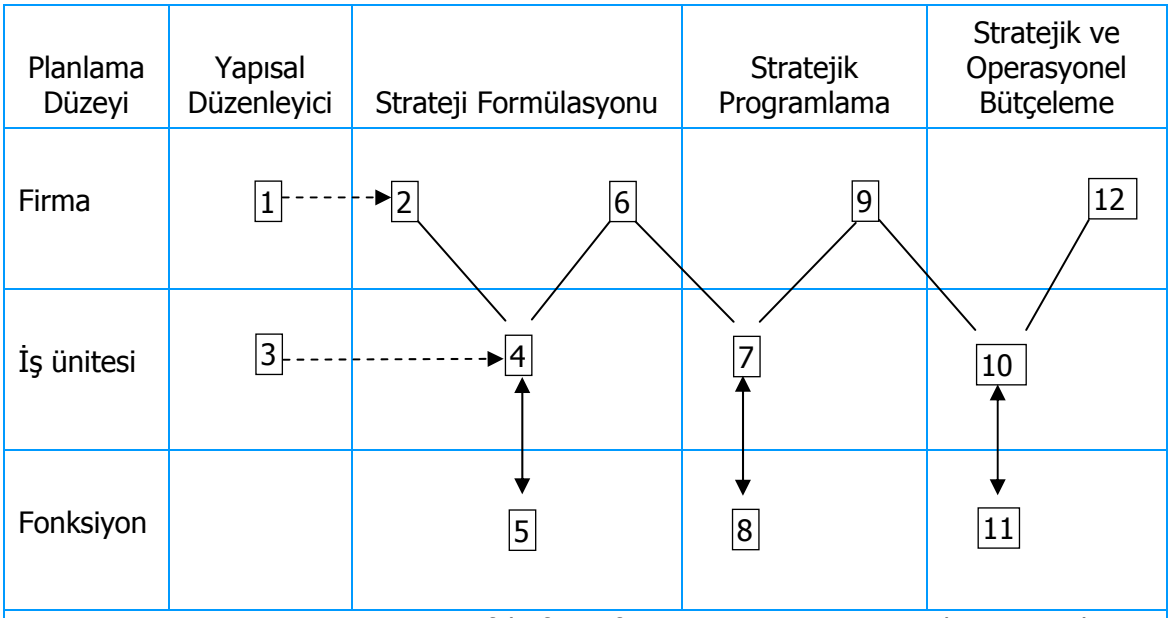
Kaynak: (Merchant 1982:47)

1.1.2.3. Plan Hiyerarşisi

Firmalarda planlamanın üç düzeyde yapıldığını görmek mümkündür: Firmanın bütününü kapsayan firma planları, her bir iş ünitesi için hazırlanan iş ünitesi planları ve pazarlama, finansman, insan kaynakları gibi fonksiyonlar için hazırlanan fonksiyon planları. Firmanın aldığı kararları tutarlı biçimde uygulayabilmesi için bu planların birbirleri ile uyumlu olmaları gerekir.

Uzun vadeli planlama aşağıdan yukarıya, birleştirici bir yaklaşımdır. Fonksiyonlar bazında hazırlanan planlar bir araya getirilerek firma planlarını oluştururlar. Biçimsel stratejik planlama yaklaşımı ise yukarıdan aşağıya çözümleyici bir nitelik gösterir (Bryson 2000:405). Firma planı önce hazırlanır ve firma planın yol göstericiliğinde iş ünitesi düzeyindeki planlar oluşturulur. Hax ve Majluf (1984) firma, iş ünitesi ve fonksiyon düzeyindeki planların akışını birbirleriyle uyumlulaştıran bir model de geliştirmiştir (Şekil 8).

Şekil 8: Farklı Planlama Kademelerinin Zamansal İlişkisi



1. Firmanın vizyonu: Firmanın felsefesi, firmanın misyonu, stratejik iş ünitelerinin belirlenmesi ve etkileşimleri
2. Stratejik duruş ve planlama kuralları: stratejik yönlendiriciler, kurumsal performans hedefleri ve planlama güçlükleri
3. İş ünitesinin misyonu: iş alanı ve ürün-pazar bölümlenmesinin belirlenmesi
4. İş ünitesi stratejilerinin formülasyonu ve genel faaliyet programı
5. Fonksiyonel stratejinin formülasyonu: iş planlamasında katılımcılık, iş strateji önerilerinin uyumluluğu ve genel faaliyet programı
6. İş ünitesi ve fonksiyonel stratejilerin birleştirilmesi
7. İş ünitesi düzeyinde faaliyet programlarının tanımlanması ve değerlendirilmesi
8. Fonksiyon düzeyinde faaliyet programlarının tanımlanması ve değerlendirilmesi
9. Kaynak tahsisi ve performans ölçütlerinin belirlenmesi
10. İş ünitesi düzeyinde bütçeleme
11. Fonksiyonel düzeyde bütçeleme
12. Bütçenin konsolidasyonu ve stratejik ve operasyonel fonların onaylanması

Kaynak: Hax ve Majluf 1984:42-43

Farklı planlama kademelerinin bütünleştirilmesi konusundaki yaklaşımın seçiminde en önemli etken örgütün faaliyet gösterdiği alanlar ve bu alanlar arasındaki ilişkinin düzeyidir. İlişkilendirmenin aşağıdan yukarıya doğru yapılması stratejik iş ünitelerinin daha çok birbirinden görece bağımsız olduğu durumlarda yararlı olabilir. Firmanın faaliyet alanlarının birbiri ile yoğun ilişkili olduğu durumlarda yukarıdan aşağıya doğru bir plan hiyerarşisi kullanılabilir.

1.1.2.4. (Stratejik) Planlama Alanındaki Tartışmalar

Stratejik planlamaya getirilen en temel eleştiri, planlamanın strateji oluşumuna katkı sağlamayan bir süreç oluşudur. Quinn'e göre "planlama kültürünün benimsendiği örgütlerde bile en önemli stratejik kararlar planlama yapısının dışında" alınmaktadır (Quinn 1980'den aktaran Boyne 2001:77). Mintzberg'e göre analiz etme sentezleme olmadığından stratejik planlama da strateji formülasyonu değildir (1994:321). Heracleous'a göre stratejik düşünce ve stratejik planlama birbirinden farklı süreçlerdir (1998:485). Stratejik düşünce süreci sentezlemeyi, farklı fikirleri ve yaratıcılığı temel alırken, stratejik planlama süreci analizi, fikirlerin yakınlaşmasını ve geleneksel yöntemlerin uygulanmasını içerir. Bu bakış açısıyla, stratejik planlamanın amacı geliştirilmiş olan stratejileri uygulamaya geçirmek ve stratejik düşünce oluşumunu desteklemektir.

Stratejik planlamanın önemli problemlerinden biri sahiplenmedir. Stratejik planlamanın başarısı için planın gerek üst yönetim düzeyinde gerek örgüt düzeyinde sahiplenilmesi gereklidir. Planlamaya üst yönetim desteği ve katılımının olacağı varsayımı stratejik planlama ile düşülen temel tuzaklardan biridir (Mintzberg 1994:160; Bowman ve Kakabadse 1997:197). Planlama, tepe yönetiminin strateji oluşturmadaki gücünü azaltan bir araçtır. Yöneticinin gelişen durumlar karşısında göstereceği sezgisel kararların yerini büyük ölçüde kurallar almaktadır. Ayrıca, planlama yönetimin asli görevlerinden biri olmasına rağmen üst yöneticilerin zamanının çoğunu mevcut işlerin yönetimi doldurmakta, stratejiye ayrılan zaman yetersiz kalmaktadır (Lorange 1996). Bu durum yöneticilerin stratejik planlamaya gerçek desteği vermelerini güçleştirmektedir.

Diğer yandan, örgüt düzeyinde de planın sahiplenilmesinin sağlanması kolay değildir. Yeni stratejilerin uygulanması örgütte değişimleri de beraberinde getirir. Değişim yönetilmesi gereken bir süreçtir. Planın uygulanabilmesi için çalışanlara yeni norm ve

standartlar belirleme, katılımcı yaklaşımları benimseme, ikna etme gibi taktikler ile planlama yaklaşımının benimsenmesi sağlanabilir (Nutt 1989):

Plan yapabilmek için gereken verileri sağlamak güçtür. Sağlanabilen veriler üzerinden analiz yapabilmek daha da zordur (Boyne 2001:77) Mintzberg (1994:259-266) stratejik planlama için kullanılacak verilerle ilgili dört noktanın altını çizer:

1. Sayısal bilgiler hem içerik hem çeşitlilik olarak azdır.
2. Sayısal bilgiler strateji geliştirme sürecinde etkili biçimde kullanılmaya uygun olmayan şekilde toplulaştırılmıştır.
3. Strateji geliştirme sürecinde ihtiyaç duyulan sayısal bilgiler istenilen zamanda elde edilemez.
4. Sayısal bilgilerin çoğu güvenilir değildir.

Bu durumda stratejik planlamada yapılan analizler güncel olmayan ve güvenilirliği tartışmalı sayısal bilgilere dayanır. Ancak, stratejik planlama sadece sayıların değerlendirmesi değildir. Sadece sayılara dayanan analiz yanıltıcı bir kesinlik hissi uyandırır (David 2001:202). Bu nedenle, stratejik planlama sürecinde sayısal verilerle birlikte ortak algılamalara, yaratıcı düşünceye ve sayısal olmayan analizlere de yer verilmelidir.

1.1.3.Stratejik Planlama Modelinin Değerlendirilmesi

Stratejik planlama çoğu durumda birden fazla amaca hizmet eden bir yönetim aracıdır. Etkin ve etkili yönetimin sağlanması, katılımcı karar verme, yönetim kalitesinin arttırılması, etkin kontrol sağlanması bunlardan sadece birkaçıdır. Birden fazla amaca hizmet eden araçlar için amaç karmaşasının ortaya çıkması doğal bir sonuçtur.

Stratejik planlamanın temel olarak katkı vermesi beklenen en önemli iki temel amaç kurumsal etkenliği ve etkililiği sağlamaktır. Etkenlik ve etkililik arasındaki tercih bir süreklilik (continuum) olarak ele alınabilir (Şekil 9). Stratejik planlama teriminin içinde barındırdığı iki kavram -strateji ve planlama- bu sürekliliğin iki uç noktası olarak görülebilir. Strateji “işleri doğru yapmak”tan ziyade “doğru işi yapmak”tır. Bu anlamda strateji kavramı örgütsel etkenlikten çok örgütsel etkililiğe hizmet eder (Toft 2000:1). Diğer yandan planlama amaçlara ulaşmak için araç, kaynak ve eylemlerin

belirlenmesidir. Planlamanın ana amacı kaynakların etkin bir şekilde dağıtılmasını sağlamaktır.

Şekil 9: Etkenlik-Etkililik Sürekliliği

AMAÇ	Etkililik		Etkenlik
ODAK	Strateji	⟷	Plan
REKABET	Ürün Farklılaştırma	⟷	Düşük Maliyetler
ARAÇ	Stratejik Düşünce	⟷	Kontrol
YÖNETİM BİÇİMİ	Vizyoner yönetim	⟷	Teknokratik Yönetim
STRATEJİK PLANLAMA YAKLAŞIMI	"Stratejik"	⟷	Kapsayıcı

Stratejik planlamanın etkenliğe (işi doğru yapma) ve etkililiğe (doğru işi yapma) ne oranda katkı sağlayacağı önemli bir tercihtir. Bu tercih stratejik planlama sürecini, planlamaya kimlerin dahil olacağını, stratejik planın hangi amaçlara hizmet edeceğini, stratejik planın kapsam ve içeriğini belirler. Stratejik plan ile işi doğru yapmanın yani etkenliğin amaçlandığı durumlarda temel çaba maliyetlerin azaltılması yönünde olacaktır. Bu ise, örgüt boyutunda bütün maliyet unsurlarının kontrol edilebildiği kapsayıcı bir stratejik planı gerektirecektir. Oysa, stratejik planlama ile etkililiğin sağlanılmaya çalışıldığı durumlarda temel odak noktası strateji geliştirme olacaktır. Bu durumda, örgütün bütün kaynaklarının kapsamaya ve kontrol etmeye dönük bir plan yerine geleceğe yönelik tercihleri ortaya koyan bir yaklaşım sergilenecektir.

1.2. KAMUDA REFORM SÜREÇLERİ VE STRATEJİK PLANLAMA

Bu kısımda stratejik planlama kamu yönetimi bağlamına ele alınmaktadır. Daha önceki bölümde salt bir yönetsel araç olarak irdelenen stratejik planlama büyük ölçüde özel sektör kuruluşlarını referans almaktadır. Bu kısımda ise konu kamu yönetimi reformu bağlamında ele alındığı için etkenlik ve etkililiğin yanı sıra katılımcılık, saydamlık, hesap verme sorumluluğu, öngörülebilirlik gibi kavramlar incelemeye dahil edilmiştir. Kamu yönetimi ve kamu yönetimi reformu açısından önem taşıyan bu kavramların stratejik planlama ile etkileşimi değerlendirilmiştir. Böylece, stratejik planlamanın kamu yönetimi bağlamında üstlendiği roller tartışılmıştır.

1.2.1.Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlara Yol Açan Nedenler

1.2.1.1. Ekonomik ve Mali Etkenler

II. Dünya savaşı sonrasında ortaya çıkan sosyal devlet anlayışı, devletin üstlendiği rollerin artmasına ve dolayısıyla kamu yönetiminin genişlemesine yol açmıştır. Devletin geleneksel işlevlerine eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi yeni alanlar eklenmiştir. Sosyal devlet anlayışının ekonomiye getirdiği yükler 1970'li yıllarda petrol krizi sonrasında ortaya çıkan ekonomik durgunluk ile birlikte belirginleşmeye başlamıştır. Bu durum, kamu harcamalarının daha fazla sorgulanmasına yol açmıştır.

Kamu harcamalarındaki artışla birlikte gerek refah devletinin getirdiği yüklerin kamu tarafından ne derecede üstlenilmesi gerektiği gerek devletin bu faaliyetleri nasıl yürütmesi gerektiği tartışılmaya başlanmıştır. Kamu harcamalarındaki sürdürülemez büyüklük ve büyüme eğilimi, kamu harcamalarının kamu hizmetlerine dönüşme sürecinde oluşan kayıp ve gecikmeler, kötü yönetim ve yolsuzluk algısı, kamunun kendisinden beklenilen çıktıları üretmemesi kamunun sunduğu hizmetlerde yeterince verimli olmadığı kanısını oluşturmuştur (Heeks 1999:10). Kamuda verimliliğin ve performansın düşük olduğu kanısı, kamuda yapılanma ve işleyiş konusunda sorunlar olduğu ve bu sorunların "yeniden" yapılanma ile düzeltilebileceği fikrinin daha fazla benimsenmesine yol açmıştır.

1.2.1.2. Sosyal Etkenler

Toplumların yaşadığı sosyal değişimler kamu yönetimi alanında reform ihtiyacını ortaya çıkartan diğer önemli bir nedendir. Vatandaşların kamu hizmetlerinin kendilerinden toplanan vergiler ile finanse edildiğine yönelik bilincin artması, kamu hizmetlerinden beklentilerinin de artmasına yol açmıştır. Vatandaşlar üretilen hizmet miktarının yanı sıra hizmet arzında hız ve kaliteye de daha fazla önem vermeye başlamışlardır. Özel sektörde mal ve hizmet sunumunda yaşanan gelişimlere paralel olarak kamu hizmetlerinin sunumunda da benzer gelişmenin olması beklentisi ortaya çıkmıştır. Benzer şekilde, kamunun eşitlik ilkesi gereğince herkese aynı hizmeti aynı şekilde sunma anlayışı sonucunda kamu kamudan beklentilerini karşılayamaz hale gelmiştir. Hizmetlerin farklı kişi veya gruplara göre çeşitlendirilmesi ve bireyin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik programların oluşturulmasına yönünde talepler artmıştır. Yükselen eğitim seviyesi ve bilgiye erişimin kolaylaşması bu beklentileri arttıran unsurlar olmuştur.

Gelişmiş ülkelerdeki nüfus artışının durması da kamu yönetiminde değişim ihtiyacını ortaya çıkartan nedenlerden biri olmuştur. Nüfus artışının durması ile yaşlı nüfusun çalışan nüfusa oranı yükselmiş, dolayısıyla sosyal güvenlik harcamaları da paralel olarak artmıştır. Gelecekte bu sorunun daha da belirginleşecek olması, sosyal güvenlik, sağlık gibi konulardaki harcamalarının nasıl finanse edilebileceği sorusunu da gündeme getirmiştir. Bu da refah devletinin sürdürülebilirliğinin sorgulanmasına neden olmuştur.

Bu ekonomik ve sosyal etmenlerin sonucunda kamu yönetiminde yeni arayışların nedeni olarak birbirine bağlı üç açık gösterilmektedir: bütçe açığı, performans açığı ve güven açığı (Groszyk 1995; Kettl 1998). Sosyal devlet anlayışı çerçevesinde kamunun üstlendiği rolün artması beraberinde bütçe açığını da getirmiştir. Bütçe açığının artması vatandaşların kamunun yeterli etkenlikte çalışmadığı algısına, yani performans açığına neden olmuştur. Kamu kesiminin verimsizliğinin nedenleri arasında kamu yöneticilerinin yolsuzluk, kayırmacılık ve keyfi yönetimlerinin olduğu algısı da güven açığını ortaya çıkarmıştır.

1.2.1.3. Siyasal Etkenler

Diğer etmenlerin yanı sıra, bazı siyasi gelişmeler de kamuda reform arayışını hızlandırmıştır. "Yeni sağ" anlayışı kamu yönetiminin değişmesi gerektiğini savunmaktadır (Aksoy 2003:553-554). Yeni sağ anlayışının savunucuları kamunun giderek artan harcamalarını ve bürokrasinin genişlemesini önemli sorunlar olarak görmektedir. Bürokratlar kendi bütçelerini büyütme isteği içindedirler. Bu doğrultuda kamu harcamaları da artmaktadır.

Yeni sağ'ın yandaşları kamuda rekabet ve kamunun seçme hakkı kavramlarının kamu yönetimi içinde yer alması gerektiğini savunurlar. Bu kavramların yerleşmesi ile, kamu yönetiminde müşteriyi çekmek için oluşan rekabet daha etkin bir yönetimi de beraberinde getirecektir (Bayraktar 2003:564). Ayrıca, bazı hizmetlerin özel sektör eliyle yürütülmesi de bir alternatif olarak ortaya çıkmaktadır.

Halkın ve sivil toplum örgütlerinin kararlara daha fazla katılma isteği kamu yönetimindeki değişim arayışlarının nedenlerinden biridir. Yukarıdan aşağıya doğru tek yönlü yönetim tarzı yerine vatandaşın yönetime daha fazla katılması gerektiği fikri, yönetişim (governance) kavramının kamu yönetimi reformlarında hakim bir tema haline gelmesine neden olmuştur. Temsili demokrasinin halkın yönetime katılmasına yeterince izin vermediği, daha fazla katılım için yeni mekanizmaların oluşturulması gerektiği savunulmuştur (Creighton 2005:14-20).

Uluslararası bazı gelişmeler kamu yönetimi reformlarını destekleyen bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Küreselleşme olgusu ile birlikte, ülkelerin kamu politikaları uluslararası gelişmelerden daha fazla etkilenmeye başlamıştır. Dünya Bankası, IMF gibi kuruluşlar reform hareketlerini çeşitli ülkelerde desteklemişlerdir. Diğer yandan, kamu yönetimi reformları gerçek amacından çok "diğer ülkelerden geri kalmamak" anlayışı çerçevesinde de pek çok ülkede kabul görmüş, kamu yönetimi reformlarının tetikleyicisi olmuştur.

1.2.1.4. Teknolojik Etkenler

Bilgi teknolojilerindeki gelişmeler özel sektör kuruluşlarında olduğu kadar kamu kuruluşlarında da değişim ihtiyacını ortaya çıkartmıştır. Pek çok hizmet sunumunun elektronik ortamda gerçekleştirilebilir olması kamu hizmetlerinde mekansal

bağımlılığın azalmasına ve hızın artmasına neden olmuştur. Hızlı hizmet sunumunun öneminin arttığı ve mekansal zorunlulukların azaldığı bu ortam, kamu kuruluşlarını bürokratik organizasyonlar yerine daha esnek yapılı ve müşterinin/vatandaşın ihtiyaçlarındaki değişimlere daha hızlı cevap veren örgüt tiplerini geliştirmeye ya da adapte etmeye zorlamıştır. Bunun sonucunda ağ örgütler, sanal örgütler gibi örgütlenme modelleri de bürokratik örgütlenmeye alternatif olarak görülmeye başlamıştır. Bu yeni tip organizasyon modellerini kullanma gereksinimi kamu yönetimlerini reforma zorlayan bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır.

1.2.1.5. Kuramsal Gelişmelerin Etkileri

Bazı kuramsal çalışmalar kamu yönetiminde değişimin yönünün belirlenmesinde etkili olmuştur. Kamu tercihi kuramı ile ekonomi biliminin temel varsayımı politika bilimine uygulanmıştır (Mueller 1996). Kamu tercihi teorisi 1950'li yıllara dayanmakla birlikte, James Buchanan'ın 1986 yılında Nobel ödülünü kazanması ile kamunun ilgisini daha fazla çekmiştir. Kamu tercihi teorisi, ekonomi biliminde olduğu gibi politika süreçlerinde yer alan bütün bireylerin kendi faydalarını maksimize etmeye çalıştıklarını öne sürer. Yani, seçmen, bürokrat, politikacı ve diğer aktörler karar alma süreçlerinde kamu çıkarlarından önce bireysel rasyonellerini dikkate alırlar.

Vekalet teorisinin (agency theory) temel odağı firma sahibi ile firmayı yönetenlerin birbirinden farklı kişiler olması durumuna ortaya çıkacak olan yönetim problemleridir. Yönetici aynı zamanda firmanın sahibi değilse, firmanın yönetimi ile elde ettiği gücü belli oranda kendi çıkarları için kullanabilir. Bu durum, firma sahibinin profesyonel yöneticileri denetlemesine neden olur. Denetlemenin giderleri, yöneticinin firma çıkarlarını daha iyi koruması için yapılan maaş dışı ödemeler ve yöneticinin firma sahibi gibi karar verememesinden ortaya çıkan kayıplar firma için ayrı bir maliyet kalemidir. Sahiplik ile yönetimin ayrılmasından ortaya çıkan bu maliyete vekalet maliyeti (agency cost) denir (Jensen ve Meckling 1976). Kamu kuruluşlarında asil-vekil ayrımı özel sektör kuruluşlarından daha belirgin bir sorundur. Kamu yöneticilerinin kendi çıkarlarını gözetmesi devletin kaynakları etkin kullanmasının önünde bir engel oluşturur. Kamu kesimi de kamu yöneticilerinin devletin amaçları doğrultusunda çalıştırılabilmesi için vekalet maliyetine katlanması gereklidir.

1.2.2.Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Ülke Deneyimleri

1.2.2.1. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı

Kamu yönetimindeki arayışların sonucu olarak 1980'li yıllarda ABD, Yeni Zelanda, Avustralya ve İngiltere'de yeni kamu yönetimi yaklaşımı ortaya çıkmıştır. 1990'lı yıllarda OECD ülkelerine ve Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların da desteği ile de gelişmekte olan ülkelere yayılmıştır.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı kamu kuruluşları ile özel sektör kuruluşları arasındaki yapısal farkların giderilmesi ve kamu kuruluşlarının kâr amaçlı, yatırımcı tarafından sahip olunan ve girişimci firma yönetimleri ile benzer şekilde yönetilmesi olarak tanımlanabilir (Lynn 2006). Bu kavram, son dönemde kamu yönetimindeki gelişmeleri ya da eğilimleri ifade eden bir çerçeve kavram olarak düşünülebilir. Bu çalışmada, yeni kamu yönetimi kavramı kamu yönetimindeki çeşitli ülkelerde paralel yapı gösteren değişimleri ifade eden çerçeve bir kavram olarak kullanılmıştır.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımında gerek akademisyenlerce yapılan çalışmalarda gerek ülke uygulamalarında farklı alanlara vurgu yapılsa da bazı temel unsurların genel olarak geçerli olduğu görülmektedir (Jackson 1994, Hood 1991; Owens 1998; Olowu 2002).

Profesyonel yöneticilerin yönetimi: Kamu yönetiminde belli kuralları uygulamakla yükümlü "idareciler" yerine belirli amaçlara ulaşma sorumluluğunu almış ve bu amaca ulaşmak için yetkilendirilmiş profesyonel "yöneticiler"e ihtiyaç olduğu yeni kamu yönetimi yaklaşımının ortak uzlaşı alanlarından biridir. Bu alandaki akademisyenler "idare (administration)" ile "yönetim (management)" kavramlarına farklı anlamlar yüklemişlerdir (Lynn 2001). Önceleri birbirinin karşılığı kavramlar olarak kullanılan yönetim ve idare kelimeleri özellikle 1980'lerden sonra birbirinden farklı anlamlar ifade etmeye başlamış, yönetim kavramı profesyonelliği, kaynakları amaçlar doğrultusunda yönetmeyi ve bu doğrultuda yetkileri kullanmayı ifade eder hale gelmiştir.

Profesyonel yönetimin beklenen diğer yararı ise hesap verilebilirliğin oluşturulmasıdır. Yöneticinin önceden belirlenmiş hedeflere ne ölçüde ulaşabildiğinin açık bir biçimde ortaya konulması ile yönetimin başarısı tespit edilebilecek, yöneticilerin işe alınması ve

işten uzaklaştırılmasında somut başarı kriterleri kullanılabilecektir. Bu amaçla, yönetici pozisyonları için "performans sözleşmeleri" kamu yönetiminde hesap verilebilirliğin bir aracı olarak düşünülmüştür (Schick 1996:8).

Performans ölçütlerinin ve standartların belirlenmesi: Profesyonel yönetim ile başarıyı sağlayabilmek için açıkça ifade edilmiş amaç ve hedeflere ve bunlara ulaşılıp ulaşılmadığını gösterecek ölçütlere ihtiyaç vardır. Bu ölçütler mümkünse sayısallaştırılabilir olmalıdır. Geleneksel kamu yönetimi girdilerin kontolüne odaklanmıştır. Oysa, yeni kamu yönetiminde vurgu, sonuçlar ve çıktıları değerlendirerek yönetimin başarısına karar verilmesindedir.

Çıktılara yönelik kontrol: Yeni kamu yönetiminde, performansın kontrolünde elde edilen sonuç ve çıktılara girdiler ve süreçlere göre daha fazla önem verilmektedir. Kontrolün sonuç ve çıktılar üzerinden sağlanabilmesi için program ve performans bütçe gibi mekanizmalar yaygın şekilde kullanılmaktadır.

Birimlerin küçültülmesi: Kamuda büyüyen örgütsel yapılar belli etkinsizlikleri de beraberinde getirmektedir. Mal üreten örgütlerde büyüme ile ölçek ekonomisi sağlanır. Ortak giderlerden ürün başına düşen pay azaldığı için birim ürün için yapılan harcama düşer. Bu nedenle, sanayileşme sürecinde firmaların büyümesi onlara rekabetçi bir avantaj sağlamıştır. Ancak, hizmet sektöründe çalışan kuruluşlar için bu her zaman geçerli değildir. Büyüyen örgütlerde yönetim zorlaşır, denetim giderleri artar. Bu da, etkenliğin azalmasına neden olur. Özel sektör kuruluşlarında küçülme (downsizing) ve dışarıdan hizmet satın alma (outsourcing) gibi uygulamalar ile bu problem çözülmeye çalışılmıştır.

Diğer yandan, büyük kuruluşların birden fazla fonksiyonu üstlenmesi organizasyonların amaçlarının çeşitlenmesine ve amaç karmaşasına yol açmaktadır. Bu durum hesap verilebilirliğin de önünde bir engel oluşturmaktadır. Yeni kamu yönetimi uygulamaları ile hem politika oluşturma fonksiyonunu yerine getiren hem de uygulamayı yürüten dev bakanlık yapıları işlevlere göre bölünmüş ve üretilen hizmetler etrafında yeniden yapılandırılmıştır.

Yerelleşme: Merkezi yönetim yapıları vatandaşın/müşterinin taleplerine yeterince duyarlı olmadıkları, oluşan taleplere hızlı cevap veremedikleri ve yeterince esnek olmadıkları için eleştirilmişlerdir. Yeni kamu yönetimini temel alan reform

çalışmalarının çoğunda hizmetlerin yerinden görülmesi temel bir ilke olarak ortaya çıkmıştır. Hizmetlerin yerinden görülmesi merkezin yetkilerini ve kullandığı kaynakların bir bölümünü yerel yönetimlere devretmesini gerektirir.

Kamu hizmetlerinde rekabet: Rekabetin özel sektörde mal ve hizmet üretiminde kaliteyi sürekli arttırmada ve fiyatları aşağıya çekmede önemli rolü olduğu düşünülmektedir (Osborne ve Gaebler 1992). Firmaların piyasa koşullarında varlıklarını sürdürebilmek için hem fiyat hem kalite konusunda rakiplerinden geride kalmamaları gereklidir. Rekabetçi bir piyasa yapısı özel sektör için çoğu zaman doğal bir koşuldur. Ancak, kamu hizmetleri genellikle bir tekel niteliği taşımaktadır. Özel sektörde piyasa mekanizmaları ve rekabet ile sağlanan etkenliğin kamu kuruluşlarında da sağlanabilmesi için kamu hizmetlerinde de benzer mekanizmaların oluşturulması gereklidir.

Yönlendirici ve düzenleyici devlet: Refah devleti anlayışının getirdiği hizmetlerin sunumunda devletin yeterince etkin olamadığı, kaynakları yeterince verimli kullanamadığı düşüncesi yeni kamu yönetimi anlayışının çıkış noktalarından biridir. Bu durumda devlet doğrudan hizmet üretmek yerine, kamu hizmetlerinin vatandaşa en uygun koşullarla ulaşmasını sağlayacak düzenlemeleri yapması gerektiği savunulur. Kamu hizmetlerinde devletin rolü yönlendiricilik ve piyasayı düzenleme olmalıdır.

Özel sektör yönetim araçlarının kullanılması: Özel kesimin kullandığı yönetim araçlarının kamu kuruluşlarında da kullanılması yaklaşımı da yeni kamu yönetiminin hakim unsurlarındandır. Stratejik yönetim, toplam kalite yönetimi, performans yönetimi, performansa dayalı ücretlendirme gibi yöntemler kamu yönetimi reformlarının önemli araçları haline gelmiştir. Kamu yönetiminde kullanılan hukukilik, eşitlik gibi geleneksel kavramlar yanında işletme yönetimi kaynaklı verimlilik, etkinlilik gibi kavramlar ön plana çıkmıştır.

Yeni kamu yönetiminin geleneksel kamu yönetimi ile karşılaştırılması Tablo 3'de verilmiştir.

Tablo 3: Yeni Kamu Yönetiminin Geleneksel Kamu Yönetimi İle Karşılaştırılması

Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetimi
Sınırlı iş gören katkısı	Azami iş gören katkısı
Sabit ücret	Performansa bağlı ücret
Girdi ve süreç kontrolü	Performans kontrolü
Karar akışı yukarıdan aşağıya	Karar akışı her iki yönde
Değerlendirme yukarıdan aşağıya	Değerlendirme her iki yönde
Bürokrat tipi yönetici	Girişimci yönetici
Mal ve hizmetlerde nicelik	Mal ve hizmetlerde kalite
Kitlesel üretim	Farklılığı esas alan üretim
Güçlü merkeziyet (merkezden yönetim)	Yerelleşme (yerel uygunluk, yetki genişliği)
Geniş personel	Az sayıda personel, daha çok uzman
Katı yönetim	Esnek/katılımcı yönetim
Yasal düzenlemelerle kural ve normları ayrıntılı belirlemek	Yasal düzenlemelerin sayıca azaltılması ve sadeleştirilmesi
Emir – komuta	Karar almaya ve yönetime katılma
Kamu otoritesine saygı	Vatandaşın müşteri olarak görülmesi, yurttaş gereksinmelerine duyarlılık
Klasik devlet muhasebesi ve bütçe sistemi	Yönetim muhasebesi, maliyet merkezleri,maliyet etkenliği, maliyet-yarar oranı, maliyetin geri dönüşü
Kamu sektörünün kesin egemenliği	Özel sektörden daha fazla yararlanma
Kamunun tekelciliği	Rekabet, piyasa türü yönetim araçları

Kaynak: Eryılmaz 2002:238, Karaman 2000:41'den uyarlanmıştır.

1.2.2.2. Seçilmiş Ülke Deneyimleri

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı kuramsal düzeyde kalmayıp pek çok ülkede uygulanmaya çalışılmıştır. Genel olarak anglo-sakson ülkelerin önderliğinde gelişen uygulamalar, ülkemizde de olduğu gibi, pek çok gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkede kamu yönetimi reformlarının temelini oluşturmuştur. Aşağıda bu reformlarda önderlik eden ve diğer ülkelerdeki reform süreçlerini de önemli ölçüde etkileyen iki ülke örneği incelenmiştir.

1.2.2.2.1. İngiltere'de Kamu yönetimi Reformu: Next Steps

İngiltere'de kamu yönetimi reformu Thatcher döneminde başlamıştır. Thatcher'ın hükümete bakış açısı "hükümet ancak bir hükümetin mutlaka yapması gereken şeyleri yapmalıdır" sözü ile özetlenebilir. Bu da yeni kamu yönetiminin en iyi özetidir (Duggett 2003). Thatcher yönetimi İngiltere'nin son dönemde ekonominin yavaşlamasına, artan kamu harcamalarına ve yükselen vergi oranlarına bir tepki olarak "girişimci ekonomi" olarak adlandırdığı bir programı uygulamaya başlamıştır (Yılmaz 2001:36). Bu program ile, ekonomide piyasa kurallarına işlerlik kazandırmak üzere deregulasyon, özelleştirme, kamunun ekonomik faaliyetlerini en aza indirgemesi gibi politikalar sürdürülmüştür. Kamu harcamalarını azaltıcı önlemler alınmış ve vergi oranları düşürülmüştür.

Değişim ihtiyacının açıkça algılandığı ve değişim yönünde çabaların başlatıldığı bu döneminde yeni kamu yönetimi uygulamasının başlangıç adımını 1988 yılında Sir Robin Ibbs tarafından yayımlanan "Hükümette Yönetimin İyileştirilmesi: Sonraki Adımlar (Improving Management in Government: The Next Steps)" adlı rapor oluşturmuştur. Reforma adını da veren Next Steps'in temel bulguları şunlardır (Civilservice 2006):

- Kamu görevlilerinin %95'i hizmet sunumunda ya da yürütmede görevli olduğu halde hizmet sunumuna yeterince odaklanılmamaktadır.
- Bu alanda çalışan üst düzey kamu görevlilerinde yönetim alanında bilgi ve beceri eksiklikleri vardır.
- Kısa dönemli politik öncelikler uzun dönemli planları dışlamaktadır.
- Harcamalar üzerine çok fazla yoğunlaşılmakta, elde edilen sonuçlara yeterince dikkat edilmemektedir.
- Kamu hizmetleri tek bir kurum tarafından yürütülemeyecek kadar büyük ve çeşitlidir.

Bu bulgular doğrultusunda, politika geliştirme dışında kalan alanlarda, yürütme görevinin küçük ve tek bir alana odaklanmış birimler tarafından sürdürülmesi bir çözüm olarak sunulmuştur. Yürütme Ajansları (Executive Agencies) adı verilen bu birimler hizmet sunumuna ve müşteri ihtiyaçlarına daha fazla odaklanılmasını sağlamayı amaçlar. Yürütme ajansının yönetiminde sorumluluk bir kişide olmalıdır. Bu

şekilde görevin sahipliği tanımlanabilir. İlgili bakan ajansın performans hedeflerini belirleyecek ve bu hedefleri gerçekleştirmek için gerekli kaynakları tahsis eder. Yürütme ajansının belirlenen hedeflere ulaşmak için nasıl yönetileceği kararı bütünüyle tepe yöneticisine ait olmalıdır (OECD 1999).

Next Steps ile öngörülen yürütme ajansı yapısı raporun yazıldığı yılda uygulamaya konulmuş, on yıl içinde yürütme ajansı sayısı 150'ye ulaşmıştır (Civilservice 2006). Kamu görevlilerinin %80'e yakını bu ajanslarda çalışmaktadırlar. Bu ajansların ortak özellikleri şunlardır (OECD 1999):

- "Çerçeve Belgeler" ile kamuyla paylaşılan açık amaç ve sorumluluklar
- Bakan tarafından belirlenen ve parlamentoya duyurulan temel performans hedefleri
- Yıllık olarak açıklanan performans raporları ve hesaplar
- Ajans yönetiminin bakana, bakanın parlamentoya sorumluluğu

Next Steps girişimi ile oluşturulan ajansların hesap verme sorumluluğunu belirlemek, bakanlık ve yürütme ajansı ilişkilerinde etkenliği sağlamak ve en iyi uygulama örneklerini saptamak amaçlarıyla yazılan Fraser Raporu (1991), Trosa Raporu (1994), After Next Steps Raporu (1995) gibi raporlar ancak kısıtlı etkiler yaratabilmiştir (Civilservice 2006). Ancak, 1991 tarihli iki girişim Next Steps'i tamamlar niteliktedir. Bunlardan Kalite için Rekabet (Competing for Quality) kamuda rekabetin oluşturulmasını ve özel kesimin kamu faaliyetlerine daha fazla katılımını; Yurttaş Şartı (Citizen Charter) Programı ise, kamunun sunduğu hizmetlerde standartları belirlemeyi amaçlamaktadır (OECD 1999).

Blair Hükümeti İngiltere'deki kamu yönetimi reformunu daha da ileriye götüren adımlar atmıştır. Yeni yönetimin amacı karşılaşılan yeni güçlüklerin üstesinden gelmeye odaklanmaktır (OECD 1999). Bu çerçevede, 1999 yılında yayımlanan Kamu Yönetiminin Çağdaşlaştırılması Beyaz Kitabı (Modernising Government White Paper) üç temel amacı öne çıkartmaktadır (Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office 1999):

- Daha katılımcı ve stratejik politika oluşturma
- Hizmeti sunanlara değil hizmeti alanlara odaklanma

- Etkin ve kaliteli hizmet sunma

2002 yılında stratejik politika oluşturma kapasitesini yükseltmek amacı ile Strateji Birimi oluşturulmuştur (Strategy Unit 2006). Kamu görevlilerinin yanı sıra sivil toplum örgütleri, özel sektör ve üniversitelerin katılımı ile oluşturulan Strateji Birimi kamu kuruluşlarına strateji[k planlama] konusunda destek hizmetleri sunmakta ve stratejik denetimler yapmaktadır.

Cabinet Office (2006) günümüzde İngiliz Hükümetinin kamu hizmetlerini daha iyi sunabilmek için yapılan kamu reformunun dört ana unsurdan oluştuğunu belirtmektedir:

- Yukarıdan aşağıya performans yönetimi (Sonuç hedeflerinin belirlenmesi, kural ve standartların oluşturulması, performans değerlendirmesi ve doğrudan müdahale)
- Hizmet sunumunda kalite ve etkenliğin arttırılması için piyasa mekanizmaları (Rekabet, alıcı/sunucu ayrımı)
- Kapasite ve beceri (liderlik, çalışanların becerilerinin geliştirilmesi, kurumsal gelişme ve işbirliği)
- Kullanıcıların hizmetleri şekillendirmesi (kişiselleştirme, seçenek oluşturma, kullanıcı ile iş birliği).

1.2.2.2.2. ABD'de Kamu yönetimi Reformu: Reinventing Government

ABD'de kamu yönetiminde yapılan çok sayıda reform çalışmasından kamuoyunca en fazla ilgi göreni, Clinton döneminde başlanılan ve devletin yeniden keşfi (reinventing government) olarak bilinen reform girişimidir (Lynn 2006, Kettl 1998). Reform adını ve temel prensiplerini Osborne ve Gaebler'in 1992 tarihli "Devletin Yeniden Keşfi: Girişimci Ruh Kamu Kesimini Nasıl Dönüştürüyor (Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector)" adlı kitabından almaktadır. Osborne ve Gaebler on temel prensip üzerine kamu yönetiminin şu rolleri üstlenmesi gerektiğini öngörmüşlerdir:

1. Hizmet üretmek yerine yönlendirmek, çeşitli kesimlerin çalışmalarına katalizörlük etmek
2. Kamu hizmetlerine toplumun katılımını sağlamak

3. Hizmet sunumuna rekabet unsurunu eklemek
4. Kural yönelimli kuruluşlardan misyon yönelimli kuruluşlara dönüşmek
5. Girdilere değil, sonuçlara yoğunlaşmak
6. Bürokrasinin değil, müşterinin ihtiyaçlarını karşılamak
7. Harcamacı olmaktan çok gelir yaratan kuruluş olmak
8. Sorunu çözmek değil, sorunu ortaya çıkmadan önlemek
9. Merkeziyetçi yapıdan uzaklaşıp katılımcı ve takım çalışmasına dayanan anlayışa yönelmek
10. Piyasa mekanizmalarını kamu hizmetlerinde kullanmak

Her ne kadar "devletin yeniden keşfi" yeni bir terim olsa da, kavram olarak yeni değildir (Ingraham 1996:454). Bu prensipler yeni kamu yönetimi yaklaşımını tanımlamaktadır. Söz edilen kitabın önemi içeriğinden çok ABD'de reform girişimine ışık tutmuş olmasıdır.

1993 yılında Başkan Yardımcısı Al Gore ve ekibi tarafından hazırlanan Ulusal Performans Değerlendirmesi (National Performance Review) Raporu ABD'de uygulanan yeni kamu yönetimi temel alan reformun çerçevesini çizmiştir. Kırtasiyecilikten Sonuçlara: Daha Az Maliyetle Daha İyi Çalışan Bir Devlet Yaratmak (From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less)[3] olarak adlandırılan rapor, adından da anlaşılacağı üzere, iki konuyu ön plana çıkartır: Daha iyi çalışan bir devlet ve daha düşük maliyet. Daha iyi çalışan bir devlet sağlamaya yönelik yaklaşım yukarıdan aşağıya kural bazlı bir yönetim yerine aşağıdan yukarıya, müşteri odaklı girişimci bir yönetim anlayışıdır. Kamu kuruluşlarının birinci hedefi kuruluştan hizmet alan müşterilerin ihtiyaçlarına cevap vermektir. Bu anlamda odak kitle vatandaşlar değil, vatandaşların bir alt kümesi olan müşterilerdir. Kuruluşların yönünü müşteri ihtiyaçları ve tatmini çizer (Roberts ve Menker 2000:576). Daha düşük maliyetlere ulaşılabilmesi için öngörülen ise gereksiz programların kaldırılması ve federal çalışanların azaltılmasıdır.

Reformun hayata geçirilmesi ve beklenen sonuçları verebilmesi için ilk olarak reform en üst düzeyde (Başkan ve Başkan Yardımcısı) sahiplenilmiştir. Ulusal Performans Değerlendirme Raporu Başkanın kendisi tarafından kamuoyuna açıklanmış, reformun

[3] Ulusal Performans Değerlendirmesi web sayfası 2001 yılında kapatılmıştır. Raporun tam metni için bkz. http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/nprrpt/annrpt/redtpe93/index.html

tanıtımına yönelik kampanyalar yine Başkan ve Başkan Yardımcısı tarafından yürütülmüştür. Etkili tanıtım kampanyaları kamuoyunun reformu benimsemesinde önemli rol oynamıştır. Kamu görevlilerinin yeni yaklaşımı benimsemelerinin sağlanması için ise *yeniden keşfetme takımları* oluşturulmuş ve bu takımların reform yaklaşımını kuruluş düzeyinde sürdürmesi sağlanmıştır (Yılmaz 2002:50). Kuruluş performanslarının ön plana çıkarılabilmesi için önemli bazı kuruluşlarla performans anlaşmaları imzalanmıştır.

Reformun hayata geçirilmesinin önemli bileşenlerinden biri de çıkarılan kanunlardır. 1993 yılında çıkarılan Kamu Performansı ve Sonuçları Kanunu (Government Performance and Results Act-GPRA) kamu kuruluşlarının yönetiminde etkenlik ve etkililiğin sağlanabilmesi için stratejik yönetim anlayışını bir araç olarak ortaya koymuştur. Kanun; kamu kuruluşlarına stratejik plan, yıllık performans planı ve performans raporu hazırlama zorunluluğu getirmiştir.

ABD'de uygulanan reform girişimi pek çok açıdan başarılı bir girişimdir (Kettl 1998). Kamu çalışanlarının sayısının azaltılmasında, müşteri hizmetlerinin geliştirilmesinde, satın alma sistemlerinde etkenliğin sağlanmasında, stratejik yönetim gibi özel sektör yaklaşımlarının kamu kuruluşlarına adapte edilmesinde büyük ölçüde başarı sağlanmıştır.

2001'de göreve başlayan Bush yönetiminin kamu yönetimine bakışı da yeni kamu yönetimi ilkeleri doğrultusundadır. Başkanın Yönetim Ajandası (President's Management Agenda) bütün kamu sektörünü kesen beş konuyu içermektedir: İnsan kaynaklarının stratejik yönetimi, rekabetçi satın alma, mali performansın yükseltilmesi, e-devletin geliştirilmesi ve bütçe-performans entegrasyonu (OMB 2002). Aynı belgede kamu yönetimi reformunun vizyonu olarak bürokrasi değil vatandaş merkezli, sonuç odaklı ve rekabeti ve piyasayı esas alan bir kamu yönetimi olarak ifade edilmiştir. Bush yönetiminin yeni kamu yönetimi yaklaşımını sürdürmesi ABD'de kamu yönetimi reformunun evrimsel bir nitelik taşıdığını göstermektedir.

1.2.3.Yeni Kamu Yönetimi Reformu İlkeleri ve Stratejik Planlama

Stratejik planlamanın yeni kamu yönetimi reformu çerçevesindeki rolü katılımcılık, saydamlık, hesap verme sorumluluğu, esneklik, etkenlik, yetki devri, yerelleşme ve öngörülebilirlik ilkeleri çerçevesinde aşağıda sırasıyla ele alınmaktadır.

Katılımcılık: Gerek siyaset bilimi gerekse kamu yönetimi yazınında son dönemde üstünde en çok durulan kavramlardan birisi katılımcılıktır. Temsili demokraside yaşanan sorunlara çözüm olarak zaman zaman dile getirilen daha katılımcı ve daha müzakereci demokrasi arayışlarında ve yönetişim adı altında kavramsallaştırılan yeni yönetim modelinde anahtar sözcük katılımdır. Kamu kurumları yanında; bireyleri, sivil toplum kuruluşlarını ve özel sektör temsilcilerini siyasal ve yönetsel süreçlere daha fazla dahil etmeye dönük yeni yaklaşımlarda tek yönlülükten karşılıklı etkileşime, tek aktörlülükten çok aktörlülüğe dönüşüm amaçlanmaktadır. Temel sorun katılımcılığın nasıl sağlanacağı, bunun demokratik ve adil mekanizmalarının nasıl kurgulanacağıdır. Ancak, genel olarak katılımın karar almadan denetime kadar uzanan tüm süreçleri kapsaması gerektiği ifade edilmektedir (Creighton 2005:22). Çünkü, mevcut uygulamalarda katılım daha ziyade uygulama sonrası ortaya çıkan sonuçlara tepki ya da bu sonuçlar üzerinden denetim olarak algılanmaktadır. Katılımın karar alma süreçleri üzerindeki etkisi üzerinde yeterince durulmamaktadır.

Stratejik planlama bu noktada yararlı olma potansiyeli taşımaktadır. Çünkü, stratejik planlama sürecinin katılımcı yöntemlere dayanacağı ilgili yazında, yasal mevzuatta ve kılavuzlarda dile getirilmektedir. Gerçekten de etkileşen analizi gibi yöntemler kamusal örgütlerin kendi çalışanları ve çevresinin planlamaya dolayısıyla karar alma süreçlerine katılım imkan verebileceği söylenebilir.

Ancak buradaki katılımın da nitel olmaktan ziyade nicel ve yüzeysel kalma ihtimali bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, stratejik planın uygulamaya geçirilememesi durumunda gerçek anlamda karar alma sürecine katılımdan söz edilemeyecektir.

Saydamlık: Son dönemde kamu yönetiminde sıklıkla vurgulanan saydamlık ilkesinin iki boyutu bulunmaktadır. Bunlardan birincisi kamu kuruluşlarının vatandaşın talebi üzerine istenilen bilgi ve belgeleri sunmasıdır. Bilgi edinme hakkı bu boyutun hayata geçirilmesine ilişkin bir uygulamadır. Ancak saydamlığın ikinci boyutu bu bilgilerin diğer bir değişle, kamu kurumlarının neyi, neden, nasıl ve hangi kaynaklarla yaptığının talebe bağlı olmaksızın erişilebilir kılmasını gerektirmektedir.

Stratejik planın, planın yıllık uygulama dilimlerini oluşturan performans programlarının ve uygulama sonuçlarını veren faaliyet raporlarının kamuoyuna açıklanması kamu yönetiminde saydamlığa katkıda bulunabilecektir. Bu katkının

anlamlı olabilmesi için yayımlanan belgelerin kolay erişilebilir ve kolay anlaşılabilir olması gerekir.

Hesap verme sorumluluğu: Kamu adına kaynak ve yetki kullanan kişi ve kurumların bu kaynak ve yetkileri kendilerinden beklenen amaçlara ve usulüne uygun olarak kullanıp kullanmadıklarının vatandaşlar ve siyasi sorumlular tarafından bilinmesi gereklidir. Bunun sağlanması bir hesap verme mekanizması kurulması ile mümkündür. Etkili bir hesap verme mekanizması oluşturulabilmesi aşağıdaki ön koşullara bağlıdır (Balcı 2003:117):

- Verilerin sağlıklı bir şekilde tutulması
- Bilgi paylaşımının zorunlu olması (saydamlık)
- Sorumlu kişi veya kişilerin resmi olarak belirlenmesi
- Ödüllendirme ve cezalandırma sisteminin bulunması

Kamu yönetiminde hesap verilebilirliğin önemine giderek artan biçimde vurgu yapılmakla birlikte, kamu kuruluşlarında hesap verilebilirliğin sağlanması özel sektör kuruluşlarına göre daha zordur. Çünkü kamu kuruluşları ekonomik, sosyal, siyasal ve hukuki boyutları olan daha karmaşık bir ilişkiler ağı içerisinde, ölçülmesi daha zor amaçları gerçekleştirmek üzere faaliyet göstermektedir. Ayrıca, kamuda hesap verme sorumluluğu; siyasal, yönetsel ve hukuki olmak üzere birden fazla boyutu içeren bir kavramdır.

Kamu kuruluşlarının amaç ve hedeflerinin yazılı olarak kamuoyuna duyurulmadığı durumlarda bu kuruluşların başarısını somut bir değerlendirmeye tabi tutmak mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla hesap verme sorumluluğu büyük ölçüde hukuki sorumlulukla sınırlı kalacaktır. Stratejik planlar kuruluşların amaç ve hedeflerini önceden belirlemesini öngördüğünden bu kuruluşların amaç ve hedeflerini ne ölçüde gerçekleştirdiğini ölçmek ve değerlendirmek ve bu sonuçlar üzerinden hesap vermek mümkün olabilecektir. Amaç ve hedeflerin gerçekleşmemesi durumunda bunun nedenlerini de daha nesnel biçimde ortaya koymak ve başarısızlığın siyasal ya da yönetsel nedenlerini belirlemek mümkün olacaktır. Dolayısıyla, siyasal-yönetsel hesap verme arasında farklılaştırmaya gitme imkanı olabilecektir.

Stratejik planlama, hesap verme sorumluluğu açısından önemli bir araç olmakla birlikte, tek başına yeterli değildir. Sağlıklı verilerin sağlanması, sorumluların ve

sorumluluk alanlarının netleştirilmesi, ödüllendirme ve cezalandırma mekanizmalarının kurulması konusunda eksiklikler söz konusu olabilmektedir. Kamu yönetimi reform tasarımında bu sorunların nasıl çözüleceğine ilişkin mekanizmalara ihtiyaç vardır.

Esneklik: Bilim ve teknolojide yaşanan değişimler, ürün ve talep farklılaşması gibi çeşitli nedenlerle devasa fabrikalarda standart süreçlere bağlı üretim bantlarında gerçekleştirilen ve fordist üretim biçimi olarak anılan üretim biçimi değişerek daha küçük ve daha esnek yapılar ortaya çıkmıştır. Post-fordist ya da esnek üretim biçimi diye anılan bu model son dönemle yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile birlikte kamu yönetimini de etkilemeye başlamıştır. Kamu yönetiminde de bir örnek uygulamalar, tekdüzeleştirme ve kitlesel normlar yerine daha yalın örgüt yapıları daha esnek süreçler oluşturmaya dönük arayışlar gündeme gelmiştir (Ateş 2003:64-65; Ömürgönülşen 2003:23-24).

Kamu yönetiminde geleneksel anlayışta kuralları ve süreçleri standartlaştırmak esas hedef olmuştur. Bütün kamu kurumlarının aynı bütçeleme sürecine, aynı harcama yöntemine, aynı işe alma, ücret ve personel rejimine tabi olması istenmiştir. Bu birliği sağlamak önemli bir gelişme olarak kabul edilmiştir. Bunun temel sebebi, vatandaşlara aynı nitelikte hizmet sunmak ve eşit muamelede bulunmak için kamu çalışanlarına yorum ve esneklik alanı bırakmadan her şeyi objektif kurallara bağlamak isteğidir. Bu yolla usulsüz ve yolsuz uygulamaların önüne geçilebileceği, kamu kaynaklarının özel çıkarlar için kullanılmasının önlenebileceği düşünülmüştür (Schick, 1999:5-7).

Kamu yönetiminde geleneksel Weberyen bürokratik ideal modelin karar alma sürecini önceden programlayarak kurallara bağladığı; karar alma sürecini yasal-hukuksal sürece indirgediği için yeterince esnek olamadığı söylenebilir. Stratejik planlama gibi üst düzey yönetimin doğrudan katılımını, desteğini ve sorumluluğunu öngören bir yönetsel aracın başarı şansı yöneticilerin karar almada esneklikleriyle doğrudan ilişkilidir. Bu sorunları aşmanın yolu, yöneticilere yönetme imkanı vermek yani onları kaynakların kullanılışı ve amaca ulaşma konusunda belli bir esneklik imkanı ile donatmaktır. Bu yaklaşımın katıksız uygulaması, yöneticilere ulaşılmak istenen amaçları ortaya koyduktan sonra genel bir bütçe tahsis edip onları bütçenin nereye, nasıl harcanacağı konusunda serbest bırakıp sonuçtan sorumlu tutmaktır. Burada sistemin tamamlayıcı ve olmazsa olmaz unsuru yetki devri ve esneklikle birlikte hesap verme sorumluluğunu getirmektir (Schick, 1999:9-12; Yılmaz, 2001:93). Yöneticiler bir bakıma “yönetme

özgürlüğüne" kavuşmakta, karşılığında da kuruluşun performansından sorumlu tutulmaktadır. Zaten modelin gerisinde yatan düşünce başta da belirtildiği üzere "yöneticilerin yönetmesine" müsaade etmektir.

Bu yeni yaklaşımın önemli araçlarından birisi stratejik planlamadır. Çünkü yöneticilere yetki devrederken kamu kaynaklarının doğru ve etkili kullanımı için yöneticilerden neler beklendiğinin açık biçimde ortaya konulması ve bu amaçlar üzerinden hesap sorulabilmesi gerekir. Stratejik planlama kamu kuruluşlarının misyon, vizyon, amaç ve hedeflerinin belirlenmesi temeline dayandığından böylesi bir yetki devrine imkan vermektedir.

Stratejik plan-esneklik ilişkisinde dile getirilebilecek bir sorun bu alanda bir ikilemle karşılaşılabilme olasılığıdır. Stratejik planlama yukarıda da değinildiği üzere yönetsel esnekliğe dayanmaktadır. Ancak planın kendisinin kamu kuruluşlarının ve yöneticileri önceden belirlenen amaç ve hedefler aracılığıyla katı bir yapının içine sokma olasılılığı bulunduğu ileri sürülebilir. Ancak bu eleştiri iki nedenle geçersiz kalmaktadır. Bunlardan ilki planların detaylı uygulama planları olmayıp "stratejik" düzeyde kalmasıdır. İkincisi de planların değişen koşullara göre güncellenebilmesidir.

Etkenlik: Etkenlik ve etkililik, reform süreçlerinin temel çıkış noktasıdır. Bu nedenle kamu yönetimi alanında gündeme getirilen hemen her reform girişiminin temel iddiası kamuda etkenliği sağlamak olmaktadır. Stratejik planlama girişimi de benzer biçimde özü itibariyle kamuda etkenliği sağlamaya dönük bir girişimdir. Ancak, stratejik planlamanın odaklandığı temel konu çıktı-girdi oranının arttırılması, yani salt verimlilik artışı değildir. Verimliliğin ötesinde yönetsel etkililik, diğer bir deyişle kamu kuruluşlarının var oluş amaçlarını gerçekleştirme dereceleri üzerinde durulmaktadır. Bu nedenle, stratejik planlamanın sonuç odaklı bir yaklaşım olduğu söylenebilir. Sonuç odaklılık beraberinde etki kavramını da gündeme getirmektedir. Bu nedenle stratejik planlama, yönetsel etkenliğin yanında etkiye de katkıda bulunacak bir çerçeve oluşturur.

Ancak bütün bu sonuçları doğurma açısından stratejik planlama sürecinde öngörülen kurgunun bazı riskler taşıdığı da unutulmamalıdır. Öncelikle stratejik planlama kuruluş düzeyini kapsamaktadır. Oysa kamusal örgütler diğer örgütlerden çok daha

fazla dışa bağımlıdır. Özellikle, siyasi ve hukuki çevrede ortaya çıkabilecek değişmeler stratejik planı bütünüyle geçersiz veya anlamsız kılabilir. Bu durumda planın yönetsel etkenliğe katkısının olmasını beklemek gerçekçi olmayacaktır.

İkinci bir risk alanı, stratejik planın yönetsel etkenliği sağlayacak bütün unsurları içermemesidir. Stratejik plan özü itibariyle amaçların netleştirilmesine katkıda bulunmaktadır. Ancak yönetim döngüsünün diğer unsurları olan ve yönetsel etkenlik üzerinde doğrudan sonuçları olan eşgüdüm, güdüleme, liderlik gibi alanlarda doğrudan bir belirleyiciliği bulunmamaktadır. Bu nedenle, bu alanlardaki eksikliklerin ve yanlışlıkların stratejik planlama ile çözülmesini beklemek doğru olmayacaktır.

Yetki devri-yerelleşme: Türk kamu yönetiminde reform girişimlerinin hemen hepsinde merkeziyetçilikten yakınma ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi önerisi bulunmaktadır. Yerelleşmeyi yalnızca merkezi yönetim-yerel yönetimler bağlamında ele almak eksik kalacaktır. Çünkü kamu kuruluşlarında örgüt içinde de merkezileşme eğilimi bulunmaktadır (Rainey 2003:76). Görev, yetki ve kaynaklar taşradan ziyade merkezde olmasının yanı sıra alt yönetsel düzeylerden ziyada tepe yönetimde bulunmaktadır. Bu nedenle yetki devri gereksinimi sıklıkla gündeme getirilmektedir. Bugüne kadar yetki devrinin istenilen düzeyde gerçekleştirilememesinin önemli bir nedeni sorumluluk paylaşımıdır. Üst düzey yöneticiler yetki devretse bile sorumluluk onlarda kalmaktadır. Benzer biçimde, siyasal sorumluluk da hükümette olmaktadır. Kamu yönetimi kamusal kaynak ve yetkilerin kullanımını içerdiğinden yetki devri ve sorumluluk paylaşımı hassas bir konudur. Yetki devri ve sorumluluk paylaşımının sağlıklı bir zemine oturtulabilmesi için görev, yetki ve sorumluluk alanlarının netleştirilmesi ve bunun resmi belgelere dayanması gerekmektedir.

Yetki devrinin gerçekleştirilememesindeki temel sorunlardan bir diğeri alt birimlerin kapasite yetersizliğidir. Bu birimlerin devredilen görev ve yetkileri gerçekleştirecek idari ve mali kapasiteden yoksun olmaları ya da böyle algılanmaları yetki devrine engel teşkil etmektedir.

Stratejik planlama çalışmaları bir taraftan görev, yetki ve sorumluluk alanlarının netleşmesine, diğer taraftan da kurumsal kapasitelerin güçlendirilmesine katkıda bulunarak yetki devrine uygun bir zemin hazırlayabilecektir.

Öngörülebilirlik: Yeni kamu yönetimi yaklaşımı temellendirilirken üzerinde durulan kavramlardan birisi belirsizliktir. Bilim ve teknolojide yaşanan gelişmeler başta olmak üzere toplumsal ve ekonomik çevrede ortaya çıkan köklü değişimler kamusal ve özel örgütleri belirsizlik içinde bırakmaktadır. Değişimlerin derinliği ve yoğunluğu yanında, hızının da arttığı dile getirilmektedir. Buradan hareketle, tarihin hızlandığı bile ileri sürülmektedir. Bu gelişmeler kaos/karmaşa kuramları gibi konuların yönetim biliminde yer almasına yol açmıştır (Goldoff ve Ogula 2000:482).

Değişim ve gelişme istenilen bir durum olmakla birlikte, belirsizlik de tercih edilen bir durum değildir. Bireyler ve örgütler daha öngörülebilir bir ortam arzulamakta, davranışlarını buna göre şekillendirmek istemektedirler. Özellikle vatandaşlar ve özel kuruluşlar kamusal örgütlerin belirsizliği daha da arttırmaması hatta azaltmasını talep etmektedirler. Bunun da yolu kamu kuruluşlarının beklenmedik, ani davranış değişikliklerinden kaçınarak daha kestirilebilir bir tutum takınmalarıdır.

Stratejik plan kamu kuruluşlarının yapmak istedikleri eylemler bütününün kamuya bildirimi niteliğini taşıdığından ilgili kuruluşun etkileşenleri açısından öngörülebilirliği arttıracaktır. Ancak stratejik planlarla sağlanabilecek öngörülebilirliğin kuruluşun etkileşenleri açısından ve kuruluşun hizmetleri ve faaliyetleri ile kısıtlı bir durum olduğu dikkate alınmalıdır. Ayrıca, bu öngörülebilirlik kuruluş düzeyi ile sınırlıdır. Kuruluşların toplamından kamu yönetiminin bütününde öngörülebilirliğin arttıracağı ileri sürülebilir. Ancak bu artış çok sınırlı düzeyde kalacaktır. Çünkü kamu yönetimini kuruluşların stratejik planlarının toplamına indirgemek mümkün ve doğru değildir. Stratejik planların dışında siyasal, toplumsal, ekonomik ve hukuki pek çok unsur kamu yönetiminde belirsizliğe etkide bulunmaktadır.

1.2.4.Mali Yönetim Sistemine Yönelik Reformlar ve Stratejik Planlama

1990'lı yıllar dünyada gelişmişlik düzeylerinden bağımsız bir şekilde bir çok ülkede mali yönetim sistemlerinin yeniden yapılandırıldığı, diğer bir ifade ile reforma tabi tutulduğu dönemdir. Türkiye'de de 2000'li yıllarda uygulamış olduğu istikrar programları ve yaşanan mali krizler çerçevesinde mali yönetim sistemini yeniden yapılandırmıştır. Bu reform çabalarını belirleyen temel faktör, ekonomide kıt olan kaynakların kamu kesimi tarafından etkin bir şekilde kullanılmasıdır. Bu anlamda kamu borçlanma gereğinin düşürülmesi, üretilen kamu hizmetinin kalitesinin

arttırılması, siyasi ve yönetsel sorumlulukların hesap verebilirlik çerçevesinde etkin işlemesi ve saydamlığın arttırılması öne çıkan politika öncelikleri olmuştur.

Devlet, soğuk savaş yıllarında olduğu gibi iktisadi kalkınmayı sağlayan aktör konumundan bugün piyasa ekonomisi işleyişi içinde iktisadi ve sosyal kalkınma ve gelişmenin sağlanmasında temel ortak, kurumsal işleyişi düzenleyen ve süreçleri kolaylaştıran aktör konumuna geçişi yaşamıştır.

1970'li yılların sonu ile 1980'li yılların başı dünya ekonomisinde önemli değişimlerin ve dönüşümlerin yaşanmaya başlandığı ve iktisadi siyasette önemli kırılma noktalarından bir tanesine tanık olunan bir dönem olmuştur. Bu dönemin başlamasıyla dünya konjonktürü siyasi iktisadın temel değişim işaretlerini vermeye başlamış ve küreselleşmeyle birlikte dünya ticareti ve özellikle uluslararası nitelikli finansman ilişkileri önceki dönemden çok farklı bir boyuta taşınmıştır (Yılmaz 2006). Bu kapsamda, dünya ekonomisindeki gelişmeler çerçevesinde kamu harcamaları ve kamu gelirleri de önemli bir değişim içinde olmuştur. Örneğin, gelişmiş ülkelerde kamusal mal ve hizmet üretimini temsil eden genel yönetim harcamalarının GSYİH'ya oranı ikinci dünya savaşı öncesi dönemde ortalama yüzde 20'lerde iken, bu oran 1980 ve 1990'larda yüzde 40'ın üstüne, 2000'lerde ise yüzde 50'lere ulaşmıştır. Toplam OECD ortalaması 2003 yılında yüzde 41,2, Avrupa Birliğine üye ülkeler ortalaması yüzde 48,3 düzeyinde gerçekleşmiştir (World Bank 1997; OECD 2004; EUROSTAT 2004).

1990'lı yıllarda küreselleşme ve piyasaların entegrasyonu hızlanmıştır. Bu değişim ekonomide kaynakların önemli bir kısmını kullanan devletin kaynaklarını etkin kullanımını sağlayacak yeni mekanizmalara sahip olmasını kaçınılmaz kılmıştır. Bu düzeydeki bir kaynak kullanımında ortaya çıkacak etkinsizlik, makro istikrarsızlığın yanında, ülke ekonominin etkenliği üzerinde de olumsuz sonuçlara yol açmaktadır. Bu bağlamda, kamu mali yönetiminde büyüyen devleti yönetmek ve kaynakların etkin dağılımını sağlamak amacı ile reformları hayata geçirmek bir gereklilik haline gelmiştir.

Bu nedenle 1990'lı yıllarda değişen koşullara uyum sağlamak amacıyla bir çok gelişmiş ülke ile gelişmekte olan ülke mali sistemlerini yeniden yapılandırmış ya da kapsamlı bir reforma tabi tutmuştur. Yeni Zelanda, Avustralya, ABD, İngiltere, İrlanda gibi gelişmiş ülkeler yanında, Güney Afrika, Bulgaristan gibi gelişmekte olan ülkeler de bütçe odaklı olmak üzere mali yönetim sistemlerini reforme etmişlerdir.

Bütçe ve mali yönetim sisteminin kamu sektörü faaliyetlerinin sonuçları üzerinde üç farklı düzeyde bir etkiye sahiptir (Worldbank 1998):

Düzey 1: Toplam mali disiplin
Düzey 2: Stratejik önceliklere göre kaynakların dağıtımı ve kullanımı
Düzey 3: Programların gerçekleştirilmesinde ve hizmetlerin sağlanmasında etkenlik ve etkililik.

Bu üç düzeyin ifade ettiği, yüz yıldan fazla süren bir reform dönemini yönlendiren;

- kamu kaynaklarının kontrolü,
- kaynakların gelecek dönemdeki dağıtımının planlaması,
- kaynakların yönetimi

şeklindeki üç kamusal fonksiyonu yeniden formüle etmektir.

Yukarıda ifade edildiği gibi, kamusal politikaların uygulanmasını belirleyen üç temel faktör bulunmaktadır. Bunlardan ilki ekonomik programların uygulanmasında makro istikrarın sağlanmasına yönelik olarak mali disiplinin sağlanmasıdır. Bu şekilde kamunun kullanmış olduğu ekonomik kaynağın genel makro-ekonomik dengeler ve öncelikler çerçevesinde belirlenmesi sağlanmaktadır. İkinci olarak makro mali disiplin çerçevesinde belirlenmiş olan kamusal kaynağın stratejik amaçlar ve öncelikler çerçevesinde dağıtılması gelmektedir. Bu süreçte yapılan esas olarak kaynakların politik karar alma sürecinde belirlenen önceliklere göre dağıtılmasıdır. Üçüncü aşamada ise, stratejik amaçlara göre dağıtılan kaynakların kamu hizmetlerinin üretiminde ve sunumunda etkenlik ve etkililik ilkeleri çerçevesinde kullanımı gündeme gelmektedir. Burada temel amaç, belirlenmiş olan kaynağın etkin bir şekilde kamu hizmeti sunumunda kullanılmasıdır.

Yukarıda sıralanan üç düzeyin bize gösterdiği kaynakların ekonomik ve kamusal öncelikler çerçevesinde dağıtımı ve etkin bir biçimde kullanımıdır. Bu çerçevede, ikinci düzey olan "kaynakların stratejik amaçlara göre dağıtımı"nda geliştirilecek olan mekanizmalar mali sistemin kendisinden beklenen sonuçları sağlamasında önemlidir. Bu aşamada stratejik planlama kaynak dağıtımında etkenliğin ve etkililiğin sağlanmasında kullanılabilecek araçlardan birisidir. Özellikle kuruluş düzeyinde hazırlanan stratejik planlar gerek kurumsal gerekse sektörel bazda kaynakların

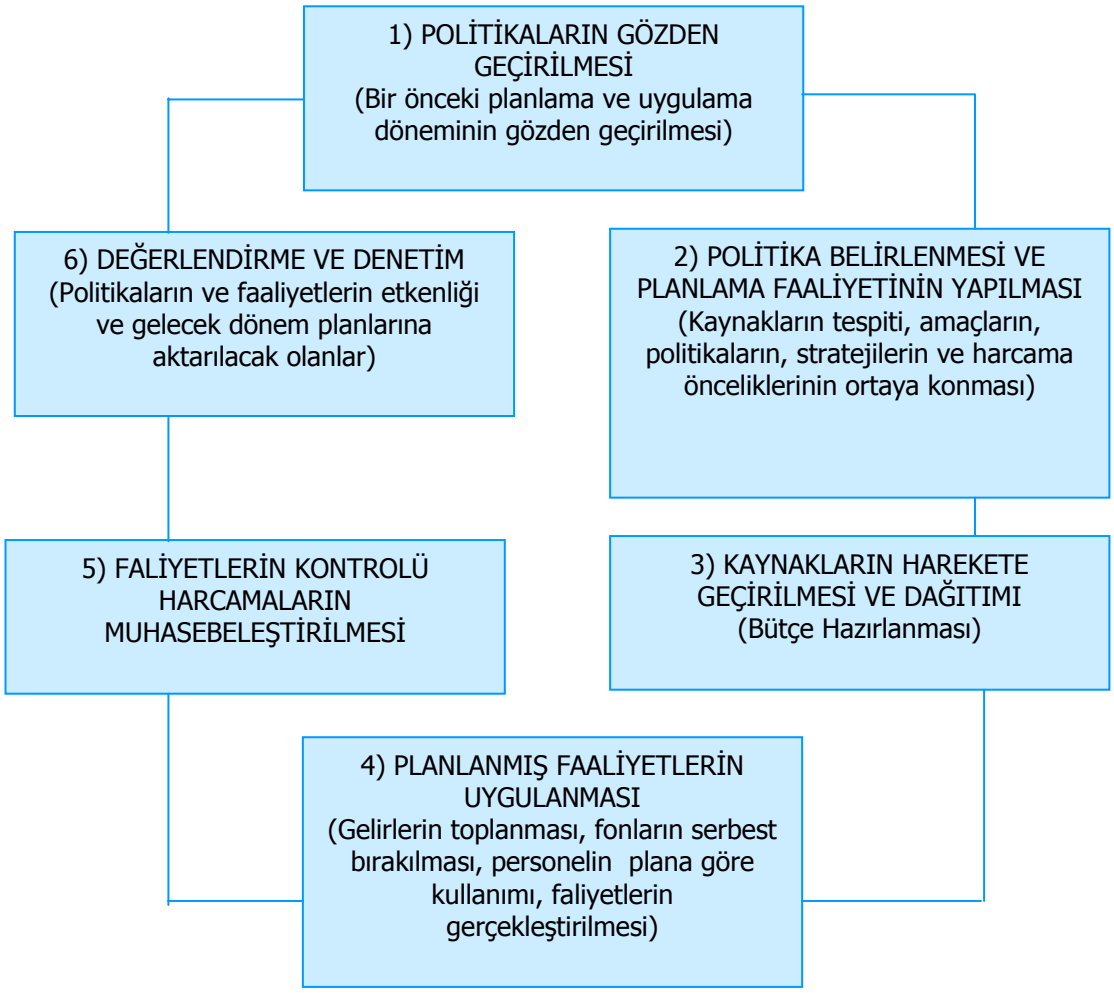
önceliklere göre dağıtılmasında sistemi disipline eden önemli mekanizmalar olarak görülmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde mali yönetim sisteminde yetersizlik gösteren alanların başında politika oluşturma, planlama ve bütçeleme süreçleri arasındaki kopukluk gelmektedir (Worldbank 1998). Bu kopukluk mevcut kaynaklar ile bu kaynakların harcamaya dönüştürülmesi sürecinde etkin işleyen orta ve uzun vadeli bir planlama sürecinin eksikliğinden kaynaklanmaktadır.

Birbiriyle ilişkilendirilmiş olan politika oluşturma, planlama ve bütçeleme, esas olarak politika öncelikleri ve bütçe tarafından disipline edilmiş bir harcama programına sahiptir (Worldbank 1998). Üç sürecin birbiriyle entegre olması iyi hazırlanmış bir harcama programı ile mümkün olmaktadır. Burada işleyişi zorlayan ihtiyaçlar ile mevcut kaynaklar arasındaki dengenin nasıl daha etkin bir şekilde sağlanabileceğidir. Bu bağlamda, ihtiyaçlardan gelen baskıyla kaynak yapısı arasındaki dengenin sağlanabilmesi için gerekli politikaların ve önceliklerin oluşturulması gereklidir (Yılmaz 1999).

Şekil 10'da politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasındaki döngüsel ilişki gösterilmektedir. Buna göre mali yönetim sisteminin odağı olan bütçe hazırlanma süreci, esas olarak mevcut politikaların gözden geçirilmesi ve yeni politikaların oluşturulmasıyla başlamaktadır. Bu anlamda, makro planlama ile kuruluş ve sektör düzeyindeki planlama bütçe hazırlama sürecinin başarısını doğrudan belirlemektedir.

Şekil 10: Planlama ve Kaynak Yönetimi Sürecinde Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçe İlişkisi



Kaynak: The World Bank (1998:32)

Orta vadeli yaklaşımın mali sistem üzerindeki etkenliğini arttırmaya yönelik olarak OECD ülkelerinin çoğunda çok yıllı bütçeleme anlayışı egemendir. Orta vadeli bir bütçeleme veya harcama sistemine geçiş, plan yaklaşımında da bir değişiklik ihtiyacını da gündeme getirmiştir. Uzun vadeli ve ekonominin geneline yönelik planlar yanında kurumsal ve sektörel ağırlığı olan daha kısa vadeli planlara olan ihtiyaç bu süreçte başlamıştır.

Temsili demokraside asil-vekil ilişkileri çerçevesinde oluşturulan politikaların planlara yansıması ve planlarda önceliklendirilen politikaların bütçelerde yer alması karar alıcıların başlangıçtaki hedeflerine ulaşmasını sağlayan temel kurgudur. Bu kurgunun

işlemesi öncelikle politikalarla planlar arasındaki ilişkinin güçlü bir şekilde kurulmasına bağlıdır. Bu anlamda stratejik planlar kurumsal ve sektörel politikaların yansıtıldığı temel metinler olma özelliğini taşımaktadır. Diğer taraftan, parlamentonun ve kamuoyunun denetimi hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bu metinler üzerinden daha etkin bir şekilde sağlanmaktadır.

Bütçelerin plan ve programlarla olan ilişkisinin kurulması uygulanan bütçe sistemi ile doğrudan ilgilidir. Plan geleneğinin yerleşmediği dönemlerde bütçeler esas olarak girdi sınıflandırmasına dayalı klasik bütçeler (line item budgeting) şeklinde hazırlanmaktaydı. Klasik bütçede kaynak tahsisinde gereksinim duyulan personel, mal ve hizmet alımı gibi girdiler bazında ödenek dağılımının gerçekleşmesiydi. Klasik bütçe sisteminde plan ve program kavramı yer almamaktadır. Yine bu bütçe sisteminde öne çıkan girdiler ve bu girdilere yapılan harcama miktarlarına dayanan bütçesel sonuçların değerlendirilmesidir. Dolayısıyla oluşturulan politikaların bütçe ile ilişkilendirilmesi klasik bütçe sisteminde teknik olarak mümkün olmamaktadır (Coşkun 2000: 141-142). Klasik bütçe, girdiler ile girdileri elde etmek için kullanılan kaynakları ilişkilendirdiği için kamu harcamalarındaki tutumluluk konusunda bir değerlendirme imkanı sunmakla birlikte, kaynakların kullanımında etkenlik ve etkililik değerlendirmesi yapılmasına imkan vermeyen bir yapı taşımaktadır. Klasik bütçe yaklaşımı kamunun elde ettiği gelirler ile hangi amaçlara ulaşmaya çalıştığı ve bunlara ne düzeyde ulaşılabildiği gibi temel sorulara cevap verememektedir (Andrews 2005: 37).

Özellikle plan ve program sürecine geçildiğinde planlarla bütçeler arasındaki ilişkinin kurulması gereği önemli bir sorun olarak gündeme gelmişti. Bu çerçevede klasik bütçeleme sisteminden farklı olarak, planlama-programlama-bütçeleme sistemi (PPBS), program bütçe, çıktı bütçeleme ve performans esaslı bütçeleme sistemi gibi yeni uygulamalar kaynak tahsis sürecinin etkin işlemesi için planların ve programların bütçeye yansıtılmasını önemli bir hedef olarak tanımlamışlardır (Tablo 4).

Tablo 4: Bütçe Sistemleri

Bütçe Sistemi	Temel Unsurlar
Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi	Devletin faaliyet gösterdiği bütün ana alanlarda amaç ve hedeflerin belirlenmesi
	Hedefler bazında mevcut programların çıktılarının analizi
	Bütçe yılı ve izleyen birkaç yıl için programın toplam maliyetinin belirlenmesi
	Çok yıllı harcama programının formülasyonu
	Program hedeflerine en etkin ve etkili şekilde ulaşmak için alternatiflerin analizi
	Bu prosedürlerin bütçe görüşmelerinin sistematik bir parçası haline getirilmesi
Program Bütçe	Devletin faaliyet gösterdiği bütün ana alanlarda amaç ve hedeflerin belirlenmesi
	Hedefler bazında mevcut programların çıktılarının analizi
	Birimlerin ortak fonksiyonlar ve alt fonksiyonlar içinde gruplanması
	Fonksiyonların ve alt fonksiyonların maliyetlerinin belirlenmesi
	Bu maliyetler çerçevesinde birimlerin çıktılarının neler olacağına karar verilmesi
Çıktı Bütçeleme	Devletin faaliyet gösterdiği bütün ana alanlarda amaç ve hedeflerin belirlenmesi
	Hedefler bazında mevcut programların çıktılarının analizi
	Belli bir çıktıyı sağlamaya yönelik bütün maliyetlerin toplanması (çıktının üretimine katkıda bulunan kuruluş sayısından bağımsız olarak)
	Genel giderleri de içeren tam maliyetlendirme
	Özel sektördeki uygulamalara benzer biçimde ölçülebilir şekilde ifade edilebilen çıktıların belirlenmesi
	Etkenliği ve etkililiği ölçmek için gerçekleşen çıktılar ile karşılaştırma yapılması
Performans Esaslı Bütçeleme	Çıktı bütçelemenin bütün unsurlarını içerir.
	Açık performans ölçütleri ve performans değerlendirme sistemi
	Ödül ve cezalarla ilişkilendirilmiş hesap verme

Kaynak: Dimond 2003:5

Bununla birlikte, yaklaşık 40 yıla ulaşan deneyimin bize gösterdiği bu ilişkinin kurulmasının düşünüldüğü kadar kolay olmadığıdır. Gerek mevcut yapının değişime direnmesi gerek öngörülen sistemin ciddi bir teknik altyapıya ve kapsamlı işleyen mekanizmalara sahip olması gereği nedenleriyle bir çok ülkede bu ilişki istenen

düzeyde kurulamamıştır. Başarılı ülke uygulamalarına bakıldığında iki ortak noktayı saptamak mümkündür (Schick 1998, Duggett 2003):

- Ülke geleneğinde program ve performans esasına yatkın bir kurumsal kültürün var olması
- Yaşanan ciddi ekonomik ve mali krizler sonrasında ortaya çıkan reform ihtiyacı ve bu sürecin sahiplenme ile birlikte sürdürülmesi

Bütçenin plan ve programlarla ilişkisini güçlendirmede bütçe sistemlerinin öncelikleri farklı gibi gözükse de temel amaç hizmetin plan ve programlarda öngörüldüğü şekilde kamuya sunulmasıdır. Örneğin, program bütçe sisteminde öne çıkan hedeflenen kamusal hizmetin yerine getirilmesi iken performans esaslı bütçede bu hedef kurumsal rekabet ortamının sağlanmasıyla etkin hizmet sunumudur. Sonuç olarak, mekanizmalar ve yaklaşımlardaki farklılıklara rağmen her iki bütçe sistemi de hedefleri ve stratejik amaçları tanımlamakta ve bunlara ulaşılmaya çalışılmaktadır.

Mali yönetim sistemine yönelik reformların diğer bir önemli ayağı da bütçe uygulamasının etkin işleyişine yöneliktir. Temel amaç; stratejik amaç ve hedeflere göre dağıtılan kaynakların uygulamada öngörüldüğü şekilde kullanılmasıdır. Burada, bütçe reformları kaynak tahsis sürecinde kurumlara ve sektörlere dağıtılmış olan ödeneklerin etkin bir şekilde kullanımını sağlamak suretiyle hizmet programlarının yerine getirilmesini de amaçlamaktadır. Kamu finansmanına, kamu ihale sistemine, mali kontrol sistemine yönelik düzenlemeler de bu amaçlarla yapılmaktadır.

2. TÜRKİYE'DE KAMU REFORM SÜRECİ VE STRATEJİK PLANLAMA UYGULAMASI

Bu bölümde gerek kamu yönetimi gerekse kamu mali yönetimi reformları çerçevesinde stratejik planlama deneyimi ele alınacaktır. İlk olarak, kamu yönetimi reformu ve bu reformun tasarımının kurumsal düzeyde stratejik planlamaya etkisi incelenecektir. Daha sonra ise, stratejik planlamanın ilk defa gündeme geldiği kamu mali yönetimi reformu stratejik planlama uygulaması çerçevesinde değerlendirilecektir. Bu bölümün son kısmında ise, kamu kuruluşlarında stratejik planlama uygulaması bir örnek kuruluş deneyimi ile birlikte irdelenecektir.

2.1. KAMU YÖNETİMİ REFORMU VE STRATEJİK PLANLAMA

2.1.1.1990 Öncesi Kamu Yönetimi Reform çalışmaları

Türkiye'de Osmanlı İmparatorluğunun çöküş sürecine girmesinden bu yana karşılaşılan güçlüklerin ve görülen aksaklıkların en önde gelen nedeni yönetim yapısından veya yöneticilerden kaynaklandığı varsayımından hareket ederek yönetim yapısında sürekli bir düzenleme yapma eğilimi gözlenmektedir (Aykaç 2003:256). Yönetimin iyileştirilmesi konusunda Cumhuriyetten önceki dönemlerde tanzimat, islahat gibi kavramların, 1960'lı yıllardan sonra ise idari reform, idarenin yeniden düzenlenmesi, kamu yönetiminin iyileştirilmesi, kamu yönetimi reformu gibi kavramların kullanıldığı görülmektedir (Aykaç 2003:259). Cumhuriyet döneminde planlı dönemden önce bir kısmı yabancı uzmanlara hazırlatılan yönetimi geliştirmeye dönük çok sayıda rapor bulunmakla beraber, bunların önemli bir kısmı belirli alan, sektör ya da kamu kuruluşu ile sınırlı olduğu ve pek çoğunun da hayata geçirilemediği söylenebilir (Mıhçıoğlu 2003:391-395, DPT 2000a).

Kamu yönetimi reformuna kapsamlı ve sistemli ilk çalışma Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) olmuştur. 1962-1963 yıllarında yürütülen çalışma DPT ve TODAİE işbirliği ile gerçekleştirilmiştir. Adından da anlaşılabileceği gibi, bu araştırma merkezi hükümet kuruluşlarını kapsamakta, yerel yönetimleri ve merkezi hükümetin

taşra teşkilatlarını kapsam dışı bırakmaktadır. Devletin fonksiyonları üzerine temellendirilmiş olan raporun amacı " . . . merkezi hükümet görevlerinin dağılış tarzını tespit etmek ve bu dağılışın amme hizmetlerin, en verimli tarzda ifasına imkân verip vermediğini inceleyerek bu hususta teklif ve tavsiyelerde bulunmak" olarak ortaya konulmuştur (TODAİE 1966).

MEHTAP araştırmasının sonuçlarının en önemlisi merkezi kuruluşlar ile devletin bazı görevlerinin hiç kapsanmadığı ya da eksik kapsandığıdır. Bunun sebepleri olarak mali yetersizlikler, personel sorunları, kırtasiyecilik ve merkeziyetçiliğin iyi düzenlenmiş olmaması gösterilmektedir. Daha sonraki benzer çalışmalarda da sık sık dile getirilen bu sorunları çözmeye dönük önerilerin hayata geçirildiğini söylemek güçtür (DPT 2000a).

MEHTAP araştırması kamu yönetiminde yer alan merkezi kuruluşları incelerken bu kuruluşların iç yönetiminin nasıl olması gerektiği konusunu detaylı bir biçimde ele almamıştır. Örneğin, çalışmanın planlama başlığı altında kamu kuruluşlarında planlamanın nasıl olması gerektiği konusu incelenmemiş, DPT'nin kalkınma planlamasındaki rolü tartışılmıştır. Bu anlamda MEHTAP araştırmasında kamu yönetiminin etkenliği kuruluş yönetimi etkenliği bağlamında incelenmediği söylenebilir.

Reform çalışmalarında ikinci ve en kapsamlı örnek Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesidir. 1988 yılında Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlıklarına temel oluşturmak üzere DPT tarafından TODAİE'den kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bir çalışma yapmasını talep edilmiştir. Çalışmanın çıkış noktası, 1983'te kurulan hükümetin kamu yönetiminde yaptığı değişikliklerin sonuçlarını incelemek, ortaya çıkan eksiklikleri ortaya koymak, uygulama problemlerini tespit etmek ve kamu yönetiminin yaşanan hızlı toplumsal değişmelere ne derecede uyabildiğini belirlemek olarak ortaya konulmuştur. Projenin amacı, kamu yönetimini "etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak" ve sorunlara yönelik çözüm önerilerini sunmaktır (TODAİE 1991). Projenin kapsamında,

taşra teşkilatı da dahil olmak üzere merkezi yönetimi oluşturan kuruluşlar ve yerel yönetimler incelenmiştir. KAYA Raporu ile, yönetimde yeniden düzenlemeyi zorunlu kılan değişkenler olarak; hizmetlerin değişen ve gelişen koşullara uyarlı duruma getirilmesi, yeni teknolojilerin sisteme kazandırılması ve teknoloji kullanımından kaynaklanan sorunlar, yönetim-halk ilişkilerindeki değişmeler, yönetim ile sosyoekonomik yapı ve siyasal düzen ilişkilerindeki uyumsuzluklar, devletin üstlenmesi gerekli yönetsel görev ve sorumluluklar konusunda yönetim felsefesinde ortaya çıkan değişmeler gösterilmektedir. Günümüzde Raporda sıralanan nedenlerin çoğunun geçerliliğini hala koruduğu söylenebilir. Raporun kamu kuruluşlarında saptadığı temel sorunlar oldukça kapsamlı olarak ele alınmıştır. Bu çalışma açısından dikkat çekici bulgular şunlardır:

- Merkezileşme ve örgütsel büyüme
- Görev kayması (ikincil görevlerin asli görevlerin yerini alması)
- Kaynakların öncelikli konularda etkili olarak kullanılamaması

KAYA Projesine yönelik önemli eleştirilerden birisi projenin 1980'li yılların sonrasında hazırlanmasına karşın, bu dönemde devletin rolünde yaşanan değişimin üzerinde yeterince durmamasıdır (Güler 1996:39). Gerçekten de, bu dönemde, küreselleşme, özelleştirme ve yerelleşme politikalarının gündeme gelmesi ile birlikte devletin rolünde ve kamu örgütlerinin yapı ve işleyişinde farklı bir anlayış ortaya çıkmıştır. 1990'lı yıllarda bu eğilimlerin yaygınlık ve derinlik kazanması ile birlikte yeni kamu yönetimi yaklaşımı ortaya atılmıştır. Türkiye'de de 1990'larda başlayıp 2000'lerde hız kazanan değişimleri yeni kamu yönetimi çerçevesinde inceleyip değerlendirmek mümkündür.

2.1.2.1990 Sonrası Kamu Yönetimi Reformları

Türkiye'de kamu yönetimi alanında 1990 sonrasında yaşanan değişim; merkezi yönetim, yerel yönetim, mali yönetim, personel yönetimi gibi geniş bir alanı kapsamakta ve pek çok yasal ve kurumsal düzenlemeyi içermektedir. Bununla birlikte, reformun bütününü Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı üzerinden değerlendirmek mümkündür. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının gerekçeleri İngiltere'de yaygın olarak rastlanan "beyaz kitap (white paper)" örneklerine benzer biçimde hazırlanan bir belge ile açıklanmıştır. "Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim" adını taşıyan belgede kamu yönetiminin yapılandırılmasının nedenleri ve reformun yönü kamuoyuna ilan edilmiştir (Dinçer ve Yılmaz 2003).

Belgede Türk kamu yönetiminin temel sorunu yeni kamu yönetimi yaklaşımı yazınında sıkça yer verilen "üç açık"tan hareketle "dört açık" olarak ifade edilmektedir:

- stratejik açık
- bütçe açığı
- performans açığı ve
- güven açığı

Raporda dile getirilen stratejik açık ile kuruluşların uzun vadeli bir bakış doğrultusunda geleceklerini yönetmeleri ve çevreye uyum sağlamaları yerine, kısa vadeli düşünce biçimi ve günlük olayların etkisi altında kalarak yönetilmelerinin yol açtığı sorunlar ifade edilmektedir. Bu kavramın kullanılmış olması iki bakımdan önem taşımaktadır. İlk olarak, üç açık olarak ifade edilen bütçe, performans ve güven açığına ilave olarak reformu tasarlayanların kendilerinin ürettiği bir kavram olmasıdır. Bu, reform girişiminin bütününü anlamak ve değerlendirmek açısından bir ipucu vermektedir. İkinci olarak, stratejik açığın var olduğu saptamasından yola çıkarak çözüm de bu alanda aranmış, ileride görüleceği üzere stratejik yönetim ve stratejik planlama reformun önemli bir bileşeni olarak sunulmuştur. Bu açıdan bakıldığında stratejik yönetim ve stratejik planlama yaklaşımının hayata geçirilmesindeki başarı ya da başarısızlığının doğrudan reformun başarı ya da başarısızlığına yol açacağı ileri sürülebilir.

Reform gerekçesinde devletin değişen rolüne, uluslararası gelişmelere, küreselleşmeye ve piyasa mekanizmasına yapılan vurgu dikkat çekicidir. Aynı zamanda tasarlanan ya da olması amaçlanan kamu yönetiminin özelliklerine bakıldığında, dile getirilen kavram ve amaçların büyük ölçüde yeni kamu yönetimi yaklaşımından etkilendiği görülmektedir. Nitekim raporda 21. yüzyılda kamu yönetimin saydam, katılımcı, hesap verebilir, etkili ve verimli, öngörülebilir, esnek ve süratli olmak zorunda olduğu ifade edilmektedir (Dinçer ve Yılmaz 2003:30). Bu yeni yönetim anlayışının hayata geçirilmesi için ise, kamu yönetiminin piyasaya saygılı ve mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarını kullanan, sivil toplum kuruluşlarını ve yerel yönetimlerini güçlendiren, stratejik yönetim anlayışı içinde öncelikli alanlara yoğunlaşıp performans ve kaliteye dayanan, bilgi teknolojilerini kullanan, yetki devrine imkan veren, hesap verme sorumluluğunu temel alan bir yapı ve işleyişe kavuşturulması amaçlanmıştır (Dinçer ve Yılmaz 2003:137-138).

Bu bakış açısını yansıtacak şekilde Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı 2004 yılında hazırlanarak TBMM'ye sunulmuştur. Taslak ile gerçekleştirilmek istenen önemli değişiklikler şunlardır:

- Kamu yönetiminde yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluğun aktarılabilmesi için bakanlıkların çoğunda merkeze bağlı taşra teşkilatlarının kaldırılması öngörülmüş, bu hizmetlerin il özel idareleri ve belediyeler kanalıyla yürütülmesi amaçlanmıştır.
- Yatay örgüt yapısını tüm kuruluşlarda oluşturmak üzere idari kademelerin sayısının üçe indirilmesi öngörülmüştür.
- Denetim sistemi performans denetimi ve iç denetim odaklı olarak yeniden yapılandırılması tasarlanmıştır.
- Araştırma Planlama ve Koordinasyon birimleri kaldırılarak yerine kurulacak olan Strateji Geliştirme Kurulu ve Strateji Geliştirme Başkanlıklarının kurumların stratejik plan hazırlama işlevleri yerine getirmesi öngörülmüştür.

Hazırlanan kanun tasarısı 2004 yılı Temmuz ayında TBMM tarafından kanunun adı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" şeklinde değiştirilerek kabul edilmiştir. Ancak, Kanun Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmayarak yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye iade edilmiştir. Kanun bugüne kadar TBMM'de tekrar görüşülmemiştir. Kamuoyuna yapılan açıklamalar ve kamu yönetimi alanında yapılan düzenlemeler değerlendirildiğinde Kanunun çıkarılmayacağı, ancak bu kanunda yer alan düzenlemelerin başka kanunlarda parça parça yer verilerek hayata geçirileceği anlaşılmaktadır.

Bu çerçevede çıkartılan bazı önemli yasal düzenlemeler aşağıda yer almaktadır:

- 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa strateji geliştirme birimleri eklenmiştir.
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yerel yönetimlerin görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiş, il özel idareleri ile nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelere stratejik plan yapma zorunluluğu getirilmiştir.

- Sayıştay'ın denetim yetkisi genişletilmiş, performans denetimi yapması öngörülmüştür.
- Saydamlığa ve hesap verme sorumluluğuna zemin oluşturmak açısından 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çıkarılmıştır.

Bu düzenlemeler yanında, TBMM'de kabul edilen çeşitli kurum ve kuruluşların görev ve teşkilatları ile ilgili kanunlarda da yukarıda değinilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağını dikkate alan biçimde yapılmıştır.

2.1.3. Kamu Yönetimi Reformunun Kuruluş Düzeyinde Stratejik Planlamaya Etkisi

Stratejik planlama ile kamu yönetimi reformu arasında iki taraflı bir ilişki söz konusudur. Bir yandan kamu kuruluşlarında stratejik planlama uygulamaları kamu yönetimi reformunu etkilerken diğer yandan reformun tasarımı stratejik planlama uygulamasının başarısını etkiler. Reform tasarımının kuruluş düzeyinde stratejik planlamaya etkileri aşağıdaki başlıklarda değerlendirilmektedir:

Stratejik plan-üst planlar ilişkisi: Kamu kurum ve kuruluşları, özel şirketlerden farklı olarak, salt kendi amaçlarını gerçekleştirmek üzere oluşturulmuş, birbirlerinden yalıtılmış varlıklar değildir. Her bir kuruluş kamu yönetimi diye adlandırılan daha üst bir bütünün parçasıdır. Benzer kuruluşların amaç ve faaliyetleri de daha üst amaçları gerçekleştirmek üzere tasarlanmıştır. Dolayısıyla, kamu kuruluşlarının ortak kamu hizmeti amacı doğrultusunda daha yoğun bir eşgüdüm ihtiyacı bulunmaktadır. Kuruluşların stratejik planlarının da birbirleriyle etkileşimlerinin değerlendirilip etkili bir eşgüdüm mekanizması içinde uygulanması gerekmektedir. Bu nedenle, kuruluş ölçeğindeki planların daha üst ölçekli planlarla ilişkisinin kurulması gerekir.

Ülkemizde üst ölçekli plan niteliğini taşıyan başlıca belgeler; sektörel planlar, bölgesel planlar ve kalkınma planlarıdır. Bu planların kuruluş düzeyinde stratejik planlara ışık tutacak nitelikte olması gerekir. Ancak, kamu yönetimi reform girişiminde stratejik planlama sisteme yeni bir unsur olarak getirildiği halde, üst planların stratejik planlarla ilişkisi yeterli düzeyde tasarlanmamıştır. Mevcut sistemde, üst planların kendiliğinden kuruluş planlarına yansıtılması beklenmektedir. Üst planlarda kuruluş için ortaya konulmuş ulusal amaçlar bulunmadığından kuruluşlar üst amaçlar konusunda

belirsizlik algısı içinde bulunmaktadır. Üst amaçlar konusundaki bu belirsizlik kuruluş stratejik planlarının başarısını olumsuz yönde etkileyecektir.

Reformun genel çerçevesi: Kamu Yönetimi Temel Kanunun çıkmaması ve bu kanunla tasarlanan sistemin diğer kanunlarda yapılan değişiklikler ve eklentilerle düzenlenme yoluna gidilmesi stratejik planlama üzerinde önemli etkiler yaratmıştır. Bu Kanun reformun genel çerçevesini çizip yön verme amacını taşımakta idi. Kanunun hayata geçmemesi ile birlikte reformun genel çerçevesi ve yönü konusunda belirsizlik ve kopukluk ortaya çıkmıştır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu pek çok taşra teşkilatının kaldırılması gibi köklü ve iddialı değişiklikler öngörmekte ve bunun için bütün kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarını değiştirme zorunluluğu getirmekte idi. Kanun hayata geçirilmemiş ancak kanunla getirilen yapıdan da bütünüyle vazgeçilmemiş olması kurumsal belirsizliğe yol açmıştır. Pek çok kamu kurumu görev ve teşkilat yapısının ne olacağı konusunda belirsizlik içinde kalmıştır. Stratejik planlama uygulamasının başarılı olabilmesi için kuruluşun örgütsel yapısı konusunda belirsizlikler olmaması gereklidir. Kuruluşların stratejik planlarını üstüne inşa edebilecekleri veri bir organizasyon yapısına ihtiyaç duyulmaktadır. Planlama süreci içerisinde ya da planın ilk yıllarında yaşanacak örgüt yapısına ilişkin değişimler o ona kadar yapılan çalışmaları geçersiz kılacaktır. Böyle bir belirsizlik içinde bulunan kuruluşların uzun vadeli bir bakışı gerektiren stratejik planlarını inanarak yapmaları mümkün görülmemektedir.

Personel boyutu: Kamu reformu çerçevesinde öngörülen yerel yönetimi reformu, saydamlık, bilgi edinme hakkı, kamu etiğine ilişkin düzenlemeler gerçekleştirilmiş olmakla birlikte, reformun temel yapı taşlarından birisi olan personel reformu konusunda gelişme sağlanamamıştır. Mevcut sistemde işe alma, ücretlendirme, görevde yükselme gibi personel yönetimi açısından önemli tüm kararlar kuruluş dışında, merkezde alınmaktadır. Stratejik planın başarısı çoğu zaman personel yönetimi ile ilişkidir. Mevcut sistem personel ile ilgili kararlar konusunda kuruluşlara esneklik sağlamamaktadır. Bu yapı kuruluş düzeyindeki stratejik planlamayı olumsuz etkileyecektir.

Geçiş süreci ve idari kapasite: Kamu yönetimi reformu çok sayıda unsuru içeren, uzun vadeli bir süreçtir. Salt yasal düzenlemeler ve organizasyon değişiklikleri ile reformun başarıya ulaşma imkanı bulunmamaktadır. Reform; tutum, algı, zihniyet ve

davranışlarda değişiklik, kurumsal kapasitelerin güçlendirilmesi gibi zor ve zaman alıcı çabaları da içermektedir. Bu nedenle, reform bileşenleri arasında ilişkisel bütünlüğün kurulması, önceliklendirme ve takvimlendirmenin yapılması, sorumluların ve sorumluluk alanlarının belirlenmesi ve sürecin etkili biçimde yönetilmesini gerektirir. Bunun için reform geçiş sürecinin önceden tasarlanması gerekir.

Stratejik planlamanın istenilen sonuçları verebilmesi için öncelikle kuruluşların kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi gereklidir. Pek çok yeni unsuru içeren ve farklı çalışma biçimleri ve yaklaşımlarını gerektiren stratejik yönetim sürecinin her bir aşamasına yeterli hazırlık yapıldıktan ve gerekli alt yapı oluşturulduktan sonra geçilmesi sürecin başarı şansını arttıracaktır. Aksi bir tutum planları yönetsel bir araç olmaktan çıkararak salt belge üretmeye dönük bir amaca indirgeme tehlikesini beraberinde getirecektir.

Merkezi yönetim kuruluşları için bir geçiş planı öngörülmüş, ancak mahalli idareler geçiş planı olmaksızın stratejik plan hazırlamakla yükümlü kılınmıştır. Çok kısa bir sürede stratejik plan hazırlama zorunluluğu ile karşılaşan mahalli idareler sürecin ve planın kalitesinden ziyade zamanında bir plan belgesi çıkarmaya odaklanmıştır. Yüzeysel ve birbirinden fazlasıyla etkilenen planlar hazırlanması riski ortaya çıkmıştır. Nitekim ilk yerel yönetim stratejik plan örnekleri bu riski doğrular niteliktedir. Bu da stratejik planlamanın kuruluşun dönüşümüne ve stratejik alanlara odaklanmasına yeterince katkıda bulunmasına engel olacaktır.

Tekdüzeleştirme: Kamu yönetimi reform tasarımında stratejik planlamayı olumsuz yönde etkileyebilecek bir diğer husus da bütün kurumlarda benzer bir yapının kurulması fikridir. Kamu kuruluşlarının aynı örgütsel yapıya, aynı sayıda yönetsel kademeye, benzer hiyerarşilere sahip olması ve aynı yönetsel süreçlere tabi olması öngörülmektedir. Oysa, kamu kuruluşları görev, üretilen hizmetlerin niteliği, personel sayısı, taşra örgütleri gibi açılardan birbirlerinden çok farklı özellikler taşımaktadır.

Benzer yapıların bütün kuruluşlara uygulanması temel yaklaşım açısından bir çelişkiye yol açmaktadır. Reformun temel aldığı yeni kamu yönetimi, genel olarak tekdüzeleştirmeye olumsuz bakıp, kurumsal farklılaştırmayı ve esnekliği savunur. Türkiye'deki uygulamada ise "esneklik" reformun temel ilkelerinden biri olmasına karşın, yapı ve süreçlerde tekdüzeleştirme öngörülmektedir. Stratejik planlamanın

başarısında, daha önce de değindiği gibi, kurumsal yetkilerin arttırılması ve esneklik büyük önem taşımaktadır.

Küçük ve esnek örgüt yapısı: Yeni kamu yönetimi yaklaşımı doğrultusunda reform yapılan ülkelerde büyük yapıdaki kamu kuruluşları, ürettikleri hizmetlere göre ayrıştırılarak, daha küçük ve esnek birimlere dönüştürülmüşlerdir. İngiltere'de yürütme ajansları adı verilen bu birimler, ABD'de Yüksek Etki Ajansları (High Impact Agency), Japonya'da ise Özerkleştirilmiş Ajans (Incorporated Agency) adını almaktadır (Yılmaz 2006:151). Aslında bu uygulama ile amaçlanan, kamusal örgüt-özel örgüt farkını azaltmaktır. Önerilen "ajans" yapısı, kuruluşların amaçlarının netleştirilmesini ve bu amacı gerçekleştirmeyi kolaylaştıracak yapı ve süreçlerin kuruluş özelinde geliştirilmesini öngörmektedir. Keza bu yapı, stratejik planlama gibi amaç odaklı bir yönetim aracının kullanılmasına da uygundur. Türkiye'de böyle bir yapı öngörülmediği için çok amaçlı, amaç belirsizliği yaşayan, politika üretme, uygulama, denetim gibi işlevleri bir arada yürüten ve büyük ölçekli kamu kuruluşlarında stratejik planlama yaklaşımı uygun bir yöntem olmayabilecektir.

Strateji Geliştirme Başkanlıkları: Kamu Yönetimi Temel Kanununda reform unsurlarının kuruluşlarda hayata geçirilebilmesi ve stratejik bir bakış açısının kuruluş yönetimine yansıtılabilmesi için "Strateji Geliştirme Birimleri" kurulması öngörülmüştür. Başlangıçta Kamu Yönetimi Temel Kanununda yer alan bu birim, söz konusu kanun yasalaşmayınca yapılan bir değişiklikle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa eklenmiştir. Bu Kanunda yer alan biçimi ile strateji geliştirme birimleri strateji geliştirme fonksiyonunun yanı sıra mali hizmetleri de yürütmekle görevli kılınmıştır. Yürütülen mali faaliyetler stratejik olmaktan ziyade günlük ve rutin nitelik taşımaktadır. Bu durumda mali faaliyetlerin ve günlük sorunların strateji geliştirme işlevinin ve stratejik bakış açısının önüne geçmesi güçlü bir olasılıktır.

Öte yandan bu değişim sürecinde bakanlıklarda mevcut olan ve işlevsel olmadığından yakınılan Araştırma, Planlama, Koordinasyon (APK) birimleri kapatılmıştır. Ancak uygulamada APK'larda çalışanların stratejik geliştirme başkanlıklarına devredilmesi SGB'lerin APK'ların yeni bir biçimi olduğu konusunda bir algılamaya yol açmıştır. Bu durum SGB'lerden beklenen "değişim ajanlığı" işlevinin gerçekleştirmesini daha da güçleştirmiştir.

Bu uygulamalar sonucunda, stratejik planların yönetim sürecinin bütününün bir parçası olmaktan ziyade mali yönetimin bir aracı olarak algılanması riski ortaya çıkmıştır. Aşağıdaki kısımda incelendiği üzere, Türkiye'de stratejik planlama uygulaması mali yönetimde yaşanan değişimin etkisi altında ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, stratejik planlama sürecinin daha iyi değerlendirilebilmesi için mali etkenliği sağlamaya dönük çalışmaları incelemek gerekmektedir.

2.2. KAMU MALİ YÖNETİM REFORMU VE STRATEJİK PLANLAMA

2.2.1.Türkiye'de Mali Yönetim Reformu

Dünya ekonomisinde 1980'lerde başlayan değişim Türkiye'yi de etkilemiştir. Ekonomi büyümüş, kamu harcamaları ve gelirleri reel olarak artmış, kamunun borçlanma ihtiyacı finans piyasalarını etkileyen temel faktör haline gelmiştir. Bu anlamda ekonominin toplam üretim düzeyi 1998 yılı sabit fiyatlarıyla 1980'lerin başında yaklaşık 23 milyar YTL iken 1990'ların sonunda 50 milyar YTL'ye çıkmıştır (DPT 2006a). Benzer şekilde, bütçe harcamalarının GSMH'ya oranı 1980'lerin başında %20'lerde iken 1990'ların sonunda %35'e yükselmiştir (DPT 2005b). Kamu harcamalarındaki gelişme yaşanan krizlerle birlikte hızla artmaya devam etmiş, gelinen noktada KİT'ler hariç kamu harcamaları toplamını gösteren genel yönetim harcamalarının GSMH'ya oranı %50'lere ulaşmıştır (Yılmaz 2006). Bu artışı belirleyen faiz giderleri ve sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler olmak üzere transferler olmuştur. Sonuç olarak, 1990'lı yıllarda uygulanan politikalar kamu yükümlülüklerinin artmasına, mali sistemin bütçe dışına çıkmasına ve saydamlıktan uzaklaşılmasına yol açmıştır.

Diğer yandan, aynı yıllarda hükümetlerin sıklıkla değişmesi iki sonuca yol açmıştır (Worldbank 2001): Bunlardan ilki yeni gelen hükümetlerin politikaları yeni baştan formüle ederek, eski hükümetin politikalarını bütünüyle geçersiz kılmasıdır. Bu durum politikalarda süreksizliğe yol açmaktadır. Diğeri ise kısa vadeli politikaların ve günlük kararların politika üretme sürecinde uzun vadeli bakış açısının yerini almasıdır.

1990'ların ikinci yarısına gelindiğinde mevcut kamu mali yönetim sistemi ekonomik ve mali dönüşümleri, politika önceliklerini kavrayacak bir yapıdan uzaklaşmıştır. Bütçe kapsamının kamusal faaliyet alanının önemli bir kısmını kavramaması, bütçe dışı

faaliyetlerin ağırlık kazanması, planlarla bütçeler arasındaki ilişkinin kopması, program bütçe sisteminin uygulanamaması ve dolayısıyla hizmetlerle maliyetler arasındaki ilişkinin kurulamaması, parlamentonun denetim fonksiyonunun yerine getirilememesi, bütçe uygulamasının müdahalelere açık ve karmaşık bir yapıya bürünmesi ve mali kontrol ve dış denetim sisteminin etkin çalışmaması reform öncesi dönemde mali sistemin temel problemleri olarak öne çıkmaktadır (DPT 2000b).

Yukarıda sıralanan faktörler içsel dinamikler olarak reforma olan ihtiyacı koymakla birlikte, Türk kamu mali yönetim sisteminde reform sürecini esas olarak dışsal faktörlerin zorlaması ile başlamıştır. 1990'lı yılların sonunda uygulanmaya başlanan IMF destekli mali uyum programı ile bu programın uygulandığı dönemde yaşanan 2001 krizi reform sürecinin başlamasında temel unsurlar olmuştur. İstikrar programının uygulamasının yeni programlarla devam etmesi mali yönetim reformlarının ivme kazanmasında belirleyici olmuştur.

1990'lı yıllarda ekonomide öne çıkan karakteristik özellikler; bozulan kamu finansmanı, yükselme trendi gösteren kronik enflasyon ve büyüme hızlarında yaşanan yüksek oranlı dalgalanmalardır. 1980'li yılların ilk çeyreğinde başlayan ekonomide serbestleşme politikalarının sürdürülebilmesi ve piyasaların bu değişimi tamamlayabilmesi için gereken yapısal adımların ertelenmesi, Türkiye Ekonomisini bu dönemde riskli bir noktaya taşımıştır. Nitekim 1990'lı yıllarda yaşanan gelişmeler, ekonominin bir kriz yaşaması ve sonrasında tekrar eski alışkanlıklara dönülmesi yapısal değişimin sürekli ertelenmesine yol açmıştır. Ekonomide risklerin realize olmaya başlamasıyla birlikte 1998'de yakın izleme anlaşmasıyla başlayan süreçte adım adım Uluslararası Para Fonu (IMF) ile bir stand-by ilişkisine yönelinmiştir (Yılmaz 2006).

Türkiye 2000'li yıllara biriken mali sorunların ve risklerin belirleyiciliğinde IMF destekli bir istikrar programı ile girmiştir. 2000-2002 dönemini kapsayan bu program gerek program uygulanmasında karşılaşılan krizler gerekse mali risklerin realize olması ile birlikte yeni programlarla uzamıştır. Gelinen noktada, 2000 sonrası dönemin üçüncü IMF destekli programı uygulanmaktadır.

Öncelikle 1. programın uygulanması sırasında Dünya Bankası ile ortak hazırlanan "Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme (PEIR)" çalışması, 8. beş yıllık kalkınma planı çerçevesinde hazırlanan "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden

Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu" çalışmasını takip eden mali yönetim sistemini reforma yönelik kapsamlı bir çalışmadır. Söz konusu iki çalışmada mali yönetim sisteminin geleneksel sorunları yanında özellikle politika oluşturma, planlama ve bütçeleme ilişkisine yönelik temel saptamalar yapılmış ve bu ilişkinin sağlı kurulmasına yönelik önerilerde bulunulmuştur. PEIR çalışmasında kamu harcamalarının yönetimi reformuna yönelik stratejik çerçeve matrisinde ilk defa Türk mali yönetim sistemi için stratejik planlama konusunda adımlar atılması önerilmiştir. Buradaki temel amaç, bakanlıklarda ve merkezi kuruluşlarda politika oluşturma kapasitesinin yükseltilmesidir.

Şubat 2001'de yaşanan kriz Türkiye ekonomisini ve mali sistemini derinden etkilemiştir. Krizden çıkıp ekonomiyi normal işleyişine getirme sürecinde mali sistemi dönüştürme amaçlı yapısal reform başlıkları öne çıkmıştır. Bu anlamda, yeni dönemde uygulanacak olan istikrar programını diğer programlardan ayıran husus, yapısal reformların program koşulsallıkları arasında önemli hale gelmesidir. Mali yönetim sistemini güçlendirmeye yönelik olarak KMYKK, Kamu Finansmanı ve Borç Yönetim Kanunu, Kamu İhale Kanununun hazırlanması gibi temel yasal düzenlemeler yanında stratejik planlamaya yönelik koşulsallıklar da getirilmiştir.

Kriz döneminde, Dünya Bankası kaynaklarının kullanılması amacıyla proje kredileri yanında "yapısal uyum kredileri"den de yararlanılmıştır. Mali sektör ve kamu sektörüne yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi için 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi imzalanmıştır. Bu çerçevede, Dünya Bankasından 1.1 milyar ABD doları tutarında I. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi (PFPSAL I) temin edilmiştir. Bunu, şu anda dördüncüsü uygulanan olan diğer program amaçlı mali ve kamu sektörü uyum kredileri takip etmiştir.

PFPSAL bir program kredisi olarak finans sektörü (bankacılık) ve kamu sektöründe gelecek dönemde Türkiye'nin uygulayacağı politikaları, kredi ön koşulları ve yerine getirilmesi gereken taahhütler koymak suretiyle belirlemek amacını taşımaktadır.

Kredinin hedeflediği amacı yerine getirmek için öngörülen temel öncelikler finans ve kamu kesimi alt başlıkları altında ifade edilmiştir. Bu öncelikler kamu sektörüne yönelik olarak aşağıdaki ana başlıklarda belirlenmiştir:

- yapısal mali politikalar,
- kamu harcama yönetimi,
- kamu yükümlülükleri yönetimi,
- mali hesap verme sorumluluğu,
- kamu sektöründe yönetişim.

PFPSAL program kredilerinin kamu sektörüne yönelik olarak öngördüğü politika ve taahhütler setini esas olarak PEIR çalışmasından almıştır. Stratejik planlama somut bir politika taahhüdü olarak ilk defa PFPSAL kapsamında ön görülmüştür. PFPSAL'ın "Kamu Harcama Yönetimi" başlıklı bölümünde kamu harcama yönetiminin iyileştirilmesi çerçevesinde; bütçe kapsamının genişletilmesi, bütçe hazırlama sürecinin kredibilitesinin artırılması, yatırım programının rasyonelleştirilmesi, kamu kuruluşlarının stratejik planların yapılması, kamu kurumlarının politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi ve son olarak kuruluşlar bazında bütçe performansının geliştirilmesi ile ilgili konulara yer verilmiştir. Bu konularla ilgili olarak somut hedefler belirlenmiş ve bunlar bir takvime bağlanmıştır.

Bütçe sürecinde stratejik planlamanın bir mekanizma olarak yerini alması 5018 sayılı KMYKK'nun çıkması ile mümkün olmuştur. IMF ile yürütülen programın mali yönetim sistemine yönelik temel yapısal reform alanlarının başında bu kanunun çıkarılması gelmekte idi. İlk taslak hali 2002 yılı Ağustos ayında tamamlanan düzenleme, seçim kararının alınmasıyla yasalaşma sürecini 2003 yılının Aralık ayında tamamlamıştır. Kanunun kapsamlı uygulaması ise yapılan ertelemelerle 2006 yılının başına uzamıştır.

KMYKK öncesinde Türkiye'de uygulanılan bütçe sistemi planlama-programlama-bütçeleme sistemi olarak adlandırılmaktaydı. 1968 yılında hazırlıklarına başlanan PPBS çalışmaları 1973 yılında uygulamaya konulmuştu. 1973 mali yılı bütçe gerekçesi, uygulamaya geçilen PPBS'ni şöyle tanımlamaktadır:

> İlk aşamada ödenek taleplerine esas teşkil eden gaye ve hedeflerinin belirlendiği, bu hedeflere ulaşmak için teklif edilen hizmet programlarının belli bir sınıflandırma düzeni içinde tasnif edildiği; ikinci aşamada ise bu programların maliyetlerinin tespit edildiği ve her program altında gerçekleştirilen hizmetlerin ve katkılarının ölçülmesine ve

değerlendirilmesine imkan veren sayısal verilerin temin edildiği bir bütçe sistemidir.

Bu tanımın kapsamında amaçların belirlenmesi ile plan, program ve bütçe arasındaki ilişkinin kurulması ve amaca ulaşmak için hizmet programlarının belirlenmesi; uygulamada program maliyetlerini verebilecek bir sistemin ve mali idarenin geliştirilmesi; analizlerin yapılması için doğru bilgilerin toplanması, sisteme uygun bir raporlamanın geliştirilme esasları yer almaktadır (Coşkun 2000; 155).

PPBS uygulamasını 1973 yılında hazırlanan ilk bütçe hazırlama rehber çerçevesinde geçilmişti. Bu rehberde bütçe sürecini etkenliğine yönelik olarak PPBS'nin getireceği iyileştirmeler aşağıda sıralanmıştır:

- Kamu hizmetlerinde geçişme ve tekrarlar önlenebilecek, hizmetlerin öncelik, önem ve kapsamlarındaki değişikliklere paralel olarak bütçeye esneklik kazandırılacaktır.
- Bütçenin hazırlama ve uygulama aşamalarında yer alan yöneticilerin yönetsel sorumluluklarının sınırı belirgin hale getirilecektir.
- Hizmet-maliyet, maliyet-fayda ilişkileri açıklıkla ortaya konulabilecektir.
- Bütçe hazırlama sürecinde yöneticilere, hükümete ve yasama organlarına sorunlarla ilgili çeşitli çözüm yollarını sunma ve neticede en rasyonel seçimin yapılarak karar verilmesi olanağını sağlayacaktır.
- Kuruluş bütçelerinde yer alan hizmet programlarının, belirtilen hedeflere ulaşıp ulaşmadığının etkenlik, verimlilik ve fayda kavramları yönünden değerlendirilmesi, hukuki denetim yanında fiziki denetim olanaklarının da sağlanması için gerekli ortam yaratılacaktır. Proje ve faaliyetlere tahsis edilen ödeneklerin sadece o proje ve faaliyet için harcanması sağlanarak israf önlenebilecektir.

Ancak uygulamada, siyasi kararlılığın yeterince güçlü olmaması, yapılması gerekli olan ve 1973 Bütçe Hazırlama Rehberinde öngörülen mekanizmaların kurulamaması (fonksiyonel kodlama sistemine geçiş, hizmet programlarının sağlıklı tespiti ile ilgili kurumsal değişiklikler gibi), 1975 yılında program bütçe sisteminde bütçe hazırlığı sürecinde temel araçlardan biri olarak tanımlanan (U) cetvelinin kaldırılması, tarihsel gelişim içinde harcama kalemleri ile devamlı oynanması (birler düzeyindeki ayrıntıdan yüzler düzeyine çıkılması gibi) ve bunun, kodlama sisteminde 1973 yılındaki rehberde

öngörülenlerin yapılmaması ile birleşmesi sonucu program bütçe sistemine geçilememiş, bir anlamda klasik bütçe sisteminin uygulamasına devam edilmiştir. Program-bütçe sisteminin uygulamasında gerekli olan sürekliliğin sağlanamaması, orta vadede uygulamaya dahil olması hedeflenen bazı düzenlemelerin gerçekleştirilememesi ve mevcut kurumsal yapının yeni yapıya direnç göstermesi nedenleriyle, hizmet programlarından beklenen çok yönlü fayda sağlanamamış, zamanla sistem eski haline dönmeye başlamıştır (DPT 2000b; 45-46).

5018 sayılı Kanunla birlikte, Türk bütçe sistemi performans esaslı bütçe sistemine dönüştürülmüştür. Kanunun bütçe hazırlıkları ile ilgili maddesinin 2005 yılında (2006 bütçesi hazırlıkları çerçevesinde), bütçe uygulamasına ilişkin hükümleri ise 2006 yılında yürürlüğe girmiştir. Bununla birlikte, bütçe sisteminin topyekün değişmesi bu süreler içerisinde mümkün olmamıştır.

2.2.2. Mali Yönetim Reformunun Stratejik Planlama Uygulamasına Etkisi

Stratejik planlama mali yönetim sistemimize istikrar programı uygulaması kapsamında 2001 yılında PFPSAL program kredisinin bir koşulsallığı olarak girmiş ve 2003 yılına kadar olan dönemde çeşitli düzenlemelerle süreç sürdürülmeye çalışılmıştır. 2003 yılı sonunda 5018 sayılı kanunun yasalaşmasıyla birlikte stratejik plan mali yönetim sistemin temel mekanizmalarından birisi haline gelmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemelere stratejik plan sürecinin dahil edilmesiyle planın kapsamı genel yönetimi kapsayacak şekilde geliştirilmiştir.

Mali yönetim sisteminde stratejik planlamanın temel amaçlarından olan plan-bütçe ilişkisinin güçlendirilmesi, stratejik plan ile performans bazlı bütçe sisteminin karşılıklı olarak etkin bir şekilde çalışmasına bağlı görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemenin karşılıklı olduğu göz önünde tutulmalıdır. Bunun anlamı, etkin işleyen performans esaslı bütçe sisteminin olmadığı bir ortamda stratejik planlamanın mali yönetim bağlamında kendisinden beklenen sonuçları sağlaması mümkün değildir. Dolayısıyla iki sürecin birbiri ile eşgüdüm içinde sürdürülmesi gerekmektedir.

Stratejik planlamanın bütçe ile ilişkisi sadece performans bazlı bütçeleme ile ilgili değildir. 5018 sayılı kanun çerçevesinde oluşturulan yeni bütçe hazırlık süreci için

öngörülen orta vadeli program ve orta vadeli mali planla kurumsal düzeyde stratejik planların ilişkisinin de kurulması gerekmektedir.

Ülkemiz kamu mali yönetimi sistemini yeniden düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 16. maddesi de esas olarak 3 yıllık bütçe sistemini (birinci yılı bütçe yılı kalan yıllar gösterge niteliğinde) benimsemiştir. Bu doğrultuda 16. madde bu ilkenin uygulanması amacı ile hükümetçe iki belge hazırlanmasını öngörmektedir. Orta Vadeli Program (OMP) esas olarak bütçe yılı ve takip eden iki yıla ait tahminlerin hazırlanması sırasında esas alınacak ilkeleri, stratejik öncelikleri ve temel ekonomik hedefleri içerir. Bu anlamda kaynakların tahsis edileceği öncelikli sektörlerin neler olacağı konusundaki hükümet tercihlerini göstermesi beklenir. Bu anlamda bütçenin beynidir. Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) ise temel olarak orta vadeli programda konulan hedeflerin ve önceliklerin hayata geçirilmesinde gerekli kaynakların ilgili kuruluşlara tahsis edilmesine imkan veren dolayısıyla orta vadeli programa (yani bütçenin beynine) kan veren bir özellik taşır (TEPAV 2005).

Dolayısıyla stratejik planların mali yönetim sistemine katkı vermesi ve/veya mali yönetim sisteminin stratejik planlar üzerindeki etkisi uygulamada stratejik planların OVP ve OVMP'de ne düzeyde içselleştirildiğine bağlıdır. Bir diğer ifade ile, stratejik planların sürece katılımı planın OVP ve özellikle OVMP'de ne kadar yer aldığı ile ilgili olacaktır.

PBSS uygulamasında karşılaşılan temel problemlerin başında bütçe sistemi ile plan-program sistemi arasındaki sistematik ilişkinin kurulamamış olması gelmekte idi. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlıkları çerçevesinde hazırlanan "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu" raporunda bu konu aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir:

> Program bütçe sisteminde hizmet programlarının belirlenmesi ve bu hizmet programlarının alt-program, faaliyet ve proje olarak sınıflandırılması süreci işleyişin ana noktası olup bu modeli klasik bütçeden ayıran en önemli yapısal farklılıktır. Hizmet programlarını gereğince tespit edebilen, kurumsallaşmayı bu boyut üzerinde inşa eden ve bunların uygulanmasında fayda-maliyet ilişkilerini alternatifleriyle projelendirip ölçebilen bir bütçe yapısı kendisinden beklenenleri bu anlamda yerine getirebilecektir.

Uygulamada hizmet programları ile bütçe tahsis sürecindeki kodlama arasındaki ilişkinin kurulmaması program bütçe sisteminin karşılaştığı sorunların başında gelmiştir. Bu çerçevede plan ve programlardaki amaç ve hedeflerin bütçelere yansıması oldukça sınırlı kalmış, bir sure sonra bu ilişki şekilsel bir gereğe dönüşmüştür. 2004 yılından sonra uygulamaya geçilen analitik bütçe sisteminde söz konusu bağ tamamen koparılmıştır. Eski uygulamada kısmen de olsa statik bir şekilde yer alan amaç ve hedefler, analitik bütçe sisteminde tamamen kaldırılmıştır. Bunun yerine eğitim, sağlık gibi birinci düzey fonksiyonlar kurumların amaç ve hedefleri olarak bütçelerde yer almıştır. Dolayısıyla, bugünkü uygulamada kuruluşların bütçeleri kurumların önceliklendirilmiş amaç ve hedefleri yerine son derece genel tanımlanabilecek ana fonksiyonlar kullanılmaya başlanmıştır.

Bu bağlamda, bütçe sistemi olma özelliği taşımayan ve sadece bir bütçe kodlaması niteliğinde olan analitik bütçe uygulaması stratejik planlama sürecini amaç ve hedeflerin bütçeye yansıtılamaması nedeniyle olumsuz etkileyecektir. Bütçe kodlamasındaki gelişmeler olumlu ve gerekli görülmekle birlikte, kodlamanın bütçe sistemine dönüştürülmeye çalışılması plan-bütçe ilişkisinin kurulması açısından olumlu sonuçlar vermeyecektir.

2.3. KAMU KURULUŞLARINDA STRATEJİK PLANLAMA UYGULAMASI VE ÖRNEK KURULUŞ İNCELEMESİ

Kamu kuruluşlarında stratejik planlama uygulaması iki alt bölümde değerlendirilecektir. Kamu yönetimi sistemine stratejik planlama modelinin dahil edilmesi yasal altyapıdaki gelişmeler çerçevesinde ele alınacaktır. Bu kısımda ayrıca Türkiye'de stratejik planlamaya yönelik olarak kurulan sistem incelenecektir. İkinci alt bölümde ise stratejik planlama uygulamasında ilk örnek uygulamaların içinde yer alan Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü deneyimi ele alınacaktır.

2.3.1.Türkiye'de Stratejik Planlama Uygulamasının Gelişimi

2.3.1.1. Stratejik Planlama Uygulamasını Düzenleyen Mevzuat Öncesindeki Gelişmeler

Önceki kısımda da belirtildiği gibi, Türkiye'de stratejik planlamanın gündeme gelmesi PEIR raporu ile olmuş, 2001 yılında imzalanan PFPSAL anlaşması ile somut bir

politika taahhüdü niteliği kazanmıştır. PFPSAL kapsamında, diğer taahhütlerin yanı sıra, DPT sorumluluğunda, kamu kurumlarına yönelik olarak, politikaların maliyetlendirilmesi boyutunu da içerecek şekilde bir stratejik planlama kılavuzu hazırlanması öngörülmüştür.

DPT tarafından taslağı Aralık 2001'de hazırlanan ve 2003 yılında son haline getirilerek yayınlanan Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu genel olarak ABD'de 1990'lardaki mali reformların temel belgelerinden biri olan GPRA'i esas aldığı söylenebilir.

GPRA, kuruluşların mali yönetiminde üç temel belge tanımlamaktadır. Bunlardan ilki stratejik plandır. Kuruluşlarca hazırlanacak stratejik planlar altı temel bileşene sahip olmalıdır (GAO 1997):

1. Kapsayıcı misyon bildirimi
2. Bütün temel fonksiyonları ve faaliyetleri içeren uzun vadeli amaçlar ve hedefler
3. Amaç ve hedeflere ulaşmak için uygulanacak stratejiler ve gerekli kaynaklar
4. Uzun vadeli amaç ve hedeflerle yıllık performans hedeflerinin ilişkisi
5. Başarıyı etkileyebilecek kuruluşun kontrolü dışındaki faktörler
6. Stratejik amaçların revizyonu için program değerlendirmesinin nasıl kullanılacağına dair açıklama.

GPRA'de biçimsel stratejik planlamanın temel unsurlarını içeren stratejik planlara bağlı olarak "performans planı" da hazırlanması zorunlu bir belgedir. Performans planı, program faaliyetleri ile ulaşılması istenilen performans hedeflerini ölçülebilir biçimde ve kullanılacak kaynaklarla birlikte ifade eden orta vadeli bir plandır. Performans planının amacı kuruluşun stratejik planla ortaya koyduğu hedeflerine ulaşabilmesi için ilgili yılda başarılması gerekenlerin ve bunlar için kaynak ihtiyaçlarının belirlenmesidir. Stratejik plan ve performans planı ile belirlenen amaçlara ne düzeyde ulaşıldığını, istenilen sonuçlar elde edilemediyse bunların nedenlerini gösteren belge ise performans raporudur.

Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu da, GPRA gibi, biçimsel stratejik planlama modelinin temel unsurlarına yer vermektedir (Şekil 11). Kılavuza göre, durum analizi kapsamında GZFT, piyasa, hedef kitle (müşteri) ve ilgili taraflar (paydaş/etkileşen) analizlerine yer verilmeli, planlama sürecinde karşılaşılabilecek

riskler değerlendirilerek plan varsayımları belirlenmelidir. Kuruluşlar, oluşturacakları misyon, vizyon ve temel ilkeler çerçevesinde orta vadeli stratejik amaçlarını ve ölçülebilir hedeflerini ortaya koymalıdır. Hedeflere ulaşmak için yürütülecek proje ve faaliyetler tespit edilmeli ve bunların kaynak ihtiyacına yer verilmelidir. Kuruluşun hedeflerine ulaşıp ulaşmadığını gösterecek bir performans izleme ve değerlendirme sisteminin yöntem ve yaklaşımı da stratejik planda içerilmesi gereken bir husustur.

Şekil 11: Stratejik Planlama Süreci

<table>
<tr><td>• Planlar ve Programlar
• GZFT Analizi
• Piyasa analizi
• Hedef Kitle/İlgili Tarafların Belirlenmesi</td><td>DURUM ANALİZİ</td><td>NEREDEYİZ?</td></tr>
<tr><td>• Kuruluşun varoluş gerekçesi
• Temel İlkeler</td><td>MİSYON VE TEMEL İLKELER</td><td rowspan="3">NEREYE ULAŞMAK İSTİYORUZ?</td></tr>
<tr><td>• Arzu edilen gelecek</td><td>VİZYON</td></tr>
<tr><td>• Orta vadede ulaşılacak amaçlar
• Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler</td><td>STRATEJİK AMAÇLAR VE HEDEFLER</td></tr>
<tr><td>• Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri
• Detaylı iş planları
• Maliyetlendirme</td><td>FAALİYETLER VE PROJELER</td><td>GİTMEK İSTEDİĞİMİZ YERE NASIL ULAŞABİLİRİZ?</td></tr>
<tr><td>• Raporlama
• Karşılaştırma</td><td>İZLEME</td><td rowspan="2">BAŞARIMIZI NASIL TAKİP EDER VE DEĞERLENDİRİRİZ?</td></tr>
<tr><td>• Geri besleme
• Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi
• Performans göstergeleri
• Performans Yönetimi</td><td>DEĞERLENDİRME VE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ</td></tr>
</table>

Kaynak: DPT (2003)

Stratejik Planlama Kılavuzunun 2003 yılında yayınlanan ilk sürümü Türkiye'de kamu kuruluşları için konu ile ilgili kavramları tanımlaması ve bir ilk adım oluşturması açısından önemli bir kaynak olarak kabul edilebilir. Kılavuz, kamuda stratejik planlama sürecini şekillendiren bir belge niteliği taşımaktadır.

Hazırlandığı dönemde GPRA'de tanımlanan performans planı ve performans raporu gibi belgeler Türk kamu yönetim sisteminde o günlerde tanımlanmamış olduğu için Kılavuz, kısmen de olsa, bu belgeleri de içeren bir nitelik taşımaktadır. Bu bağlamda, stratejik planlamanın bütçe ile ilişkisini sağlamaya dönük bir yapı oluşturulduğu gözlenmektedir. Bu ilişkinin plan-program-bütçe sistemindeki hizmet programları yolu ile sağlanacağı öngörülmüştür.

Kamu kuruluşlarında stratejik planlama yapılması fikri daha sonra 58. Hükümet tarafından uygulamaya sokulan Acil Eylem Planında da yer almıştır. Her ne kadar kısa vadeli bir faaliyetler dizisi olarak ifade edilmiş de olsa, Acil Eylem Planı kamu yönetiminde bazı reform süreçlerini başlatan bir plan niteliği taşımaktadır. Uzun vadeli bir nitelik taşıyan kamu kuruluşlarında stratejik planlama uygulamasına geçilmesi Acil Eylem Planında "Kamu Yönetimi Reformu" başlığı altında ifade edilmiştir.

Acil Eylem Planı doğrultusunda, 4 Temmuz 2003 tarih ve 2003/14 sayılı 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile stratejik planlamanın kamu kuruluşlarına yaygınlaştırmasına yön vermek ve buna yönelik kurumsal ve yasal düzenlemelere katkı sağlamak amacıyla pilot uygulamalar başlatılmıştır. Pilot kuruluşlar bütçe türü, yapı ve büyüklüklerin temsil edilmesine dikkat edilerek seçilmiştir. Bu kuruluşlar şunlardır:

- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı
- Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı (bugünkü adıyla Türkiye İstatistik Kurumu)
- Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
- Karayolları Genel Müdürlüğü
- Hacettepe Üniversitesi Denizli Valiliği (İl Özel İdaresi)
- İller Bankası Genel Müdürlüğü
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi

Seçilen pilot kuruluşlardaki yürütülen çalışmalar Türkiye'de kamu kuruluşları için öngörülen stratejik planlama modelinin başarı şansı ve ülke koşullarına uyarlanması

bağlamında önemli ipuçları vermiştir. Pilot çalışmaları yürüten DPT ekibine göre bunların başlıcaları şunlardır:

- Yürütülen uygulamalarda gözlenen en önemli başarı faktörü stratejik planlamanın kuruluşça benimsenmesi ve sahiplenilmesidir. Benimseme ve sahiplenmenin üç düzeyde oluşması gerekmektedir: siyasi düzey, tepe yönetimi ve kuruluş çalışanları. Siyasi düzeyde sahiplenmenin oluşmadığı durumlarda yapılan stratejik planların uygulanma şansı azalmaktadır. Stratejik plan ile ortaya konulan amaçlar ile siyasi talimatlar birbiri ile çelişebilmekte, planın amaçları siyasi düzeyde oluşan taleplerin gerisinde kalabilmektedir. Kuruluşun tepe yönetiminde yeterli sahiplenmenin oluşmadığı durumlarda stratejik planlamadan beklenti azalmakta ve çalışmalar için gerekli motivasyon sağlanamamaktadır. Benzer şekilde, kuruluşun çalışanları tarafından sahiplenilmeyen stratejik planlama çalışmaları kurumsal bir direnç ile karşılaşmaktadır.
- Sektörel planlar, bölgesel planlar ve kalkınma planları gibi üst planlardaki eksiklikler ya da yapılarının kuruluş düzeyinde stratejik planlamaya girdi verecek şekilde tasarlanmamış olması pilot uygulamalarda sıklıkla karşılaşılan bir sorun olmuştur. Yerel yönetimlerdeki stratejik planlama çalışmalarında, çalışılan bölgeye ya da ile ait genel nitelikli üst planların bulunmaması kuruluş düzeyinde planlamayı güçleştiren bir unsur olarak ortaya çıkmıştır. Sektörel planların bulunmadığı durumlarda kuruluşlar stratejik planlarını kalkınma planı doğrultusunda geliştirmekte zorlanmışlardır.
- Pilot uygulamaların gerçekleştirildiği dönemde Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının kanunlaşıp kanunlaşmayacağı konusundaki belirsizlik bazı kuruluşlarda sorun oluşturmuştur. Bu durumdan en fazla etkilenen kuruluş Denizli İl Özel İdaresi olmuştur. Planlama sürecinde Kanun Tasarısının öngördüğü biçimde merkezi kuruluşların taşra teşkilatlarının il özel idarelerine bağlanacağı varsayımı altında çalışılmış, ancak bu varsayımın gerçekleşmemesi ile birlikte ortaya konulan stratejik planın bazı bölümleri uygulanamaz hale gelmiştir. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ve Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü bu belirsizlikten etkilenen diğer kuruluşlardır. Bu tip büyük belirsizlikler uygulanan stratejik planlama modelinin başarısı üzerinde olumsuz etkisi olduğu gözlenmiştir.
- Bütün pilot kuruluşlarda gözlenen bir husus, stratejik planlamanın gerektirdiği "sonuç odaklılık" kavramının anlaşılmasındaki güçlüktür. Stratejik planlama çalışmalarına katılanlar kuruluşun faaliyetlerinin sonuçlarını tanımlamakta

zorlanmışlardır. Girdi, faaliyet ve projelerin belirlenmesi ise çok daha kolay gerçekleşmiştir.

- Pilot uygulamaların çoğunda stratejik planlama planlanandan daha uzun sürede bitirilebilmiştir. Başta etkileşen analizi olmak üzere, stratejik planlamanın analiz safhasının oldukça zaman alıcı olduğu gözlenmiştir.
- Stratejik Planlama Kılavuzunda önerilen modelin genel olarak ihtiyaca cevap verecek nitelikte olmakla birlikte, kurumun yapısına göre bazı uyarlamaların gerektiği de ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, yapılan pilot uygulamalarda, Kılavuzda önerilen modelin kuruluşların yapı ve ihtiyaçlarına uyarlanması gerekmiştir.

2.3.1.2. Stratejik Planlama Konusundaki Yasal Düzenlemeler

2003 yılının sonlarında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu önceki kısımda ele alınan kamu mali yönetimi reformu doğrultusunda çıkartılmış bir kanundur. Kanun ile mali yönetim süreçleri yeniden tanımlanmakta ve yerini aldığı 1050 sayılı Kanuna göre önemli farklar içermektedir.

5018 sayılı Kanunun getirdiği önemli bir yenilik kamu kuruluşları için stratejik planlamayı bütçeleme sürecinin temel bir bileşeni olarak ele almasıdır. 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. Kanunun 9. Maddesinde ise;

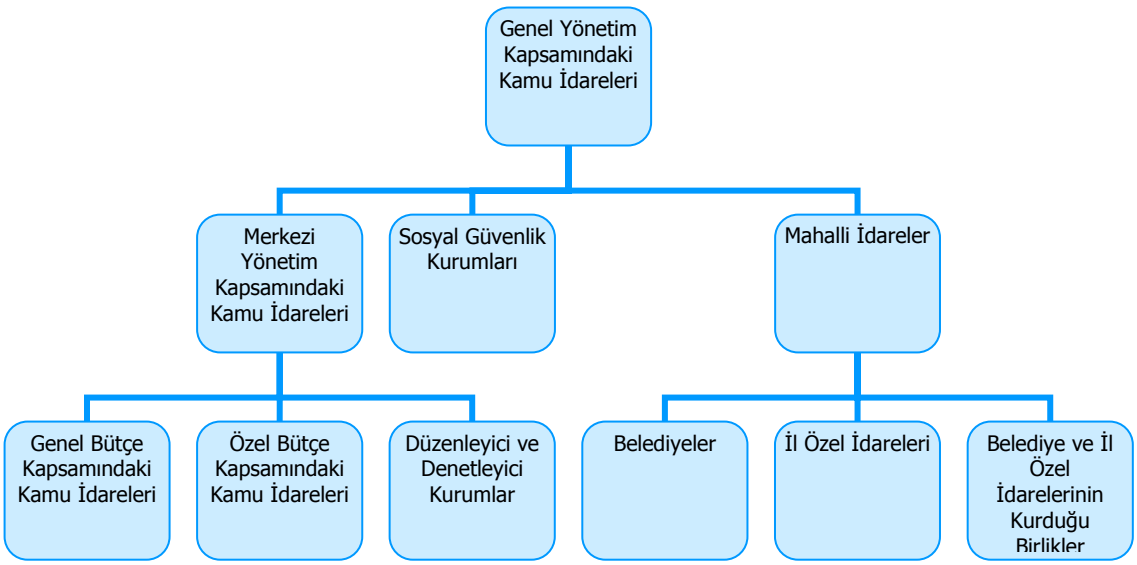
> Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin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

ifadesine yer verilmektedir. Aynı maddede, kamu kuruluşlarının bütçelerinin stratejik planları doğrultusunda oluşturulması gerektiği belirtilmektedir.

Kanun, stratejik planlamayı hesap verme sorumluluğunun önemli bir unsuru olarak görmektedir. Kanunda hesap verme sorumluluğu "her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olması ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermesi" olarak tanımlanmaktadır. Kuruluş stratejik planları ve bütçeleri, kaynakların elde edilmesi ve kullanılmasının temel araçları olduğundan hesap verme sorumluluğunun da temelini oluştururlar. Kanunun 10. maddesinde bakanlar; hükümet politikalarının hayata geçirilmesinden, bakanlıklarının ve bağlı kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planına ve yıllık programlara uygun olmasından, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumlu tutulmuştur. Kamu idarelerinin üst yöneticileri ise bağlı bulunduğu bakana karşı sorumludur. Kanun ile, hesap verme sorumluluğu ve bu sorumlulukla yükümlü kişiler tanımlanmış olmakla birlikte hesap verme sorumluluğuna ilişkin mekanizmalar yeterli açıklıkta belirlenmemiştir.

5018 sayılı Kanun aynı zamanda stratejik planlama yükümlülüğüne tabi kuruluşları da belirlemektedir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, Kanun kapsamındaki bütün kamu kuruluşları stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacaklardır. Şekil 12'de Kanun kapsamındaki kuruluşların sınıflandırılması verilmiştir.

Şekil 12: Türk Kamu Kuruluşlarının Sınıflandırılması



Kaynak: 5018 Sayılı Kanunun tanımlarından yararlanılarak çizilmiştir.

Kanun stratejik planlama yapması gereken kuruluşları belirlemekle birlikte, stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespiti görevini DPT Müsteşarlığına bırakmaktadır. Aynı doğrultuda, stratejik planlamaya ilişkin usul ve esaslar belirlenmesi konusunda da DPT Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır. Bu çerçevede DPT tarafından 2006 yılında "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" hazırlanmıştır. Bu yönetmelik ile kamu kuruluşlarının stratejik planlama yapmakla yükümlü olacakları tarihler belirlenmiştir. Bu tarihlerin belirlenmesinde verileri bu çalışmada da kullanılan "Stratejik Yönetim Araştırması" sonuçlarından yararlanılmıştır. Oluşturulan geçiş takvimi stratejik planlama yükümlülüğüne haiz bütün kamu kuruluşlarının 2010 yılında stratejik planlama uygulamasına geçmiş olmasını öngörmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi, 5302 sayılı İl Özel İdaresi ve 5393 sayılı Belediye Kanunları ile mahalli idarelerin mali yönetiminin bir unsuru olarak stratejik planlama tanımlanmış, mahalli idarelere stratejik plan hazırlama takvimi ve süreci ayrıca belirlenmiştir. Buna göre, İl Özel İdarelerinde Mart 2006, Belediyelerde ise Temmuz 2006'ya kadar ilk stratejik planların tamamlanması öngörülmüştür.

Mahalli idarelerde bir geçiş programının oluşturulmamış olması ve öngörülen sürenin kısalığı stratejik planlamanın başarısını olumsuz yönde etkileyen bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Bu zaman baskısı bir yandan hazırlanan stratejik planların kalitesinin düşmesine diğer yandan öğrenme etkisinin azalmasına neden olmuştur.

Kanunun ilgili maddesinde stratejik planlama ile bütçeleme arasındaki ilişkinin hangi yöntem ve araçlarla sağlanacağı açıkça belirtilmemiş, bu konudaki düzenleme yetkisi Maliye Bakanlığına bırakılmıştır. Ancak, bu konuya ilişkin ikincil düzenlemeler de hali hazırda tamamlanmamıştır. İkincil düzenlemenin eksikliği stratejik plan hazırlayan kuruluşların bütçelerini plan ile nasıl ilişkilendireceği konusunda belirsizlik yaratmaktadır.

Her ne kadar konuya ilişkin ikincil düzenleme bulunmasa da, Maliye Bakanlığınca hazırlanan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi Taslağı bu sürecin işleyişi konusundaki tasarımı ortaya koymaktadır. Taslak Rehberde kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin ilişkisinin kurulabilmesi için performans bütçeleme sisteminin

uygulanması öngörülmektedir. Performans esaslı bütçeleme "kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedeflerini belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşılıp ulaşılamadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemi" olarak tanımlanmaktadır (Maliye Bakanlığı 2005). Bu sistemin temel unsurlarını stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu oluşturur.

Performans programları stratejik planın yıllık uygulama dilimleridir. Taslak Rehber performans programının hazırlanma aşamalarını aşağıdaki gibi sıralamaktadır:

1. Öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi
2. Performans hedeflerinin belirlenmesi
3. Faaliyet ve projelerin belirlenmesi
4. Kaynak ihtiyacının belirlenmesi
5. Performans göstergelerinin belirlenmesi
6. Performans programının hazırlanması

Bu yapıya göre, kuruluşlar stratejik planda yer alan öncelikli amaç ve hedefleri doğrultusunda ilgili yılda ulaşmayı düşündükleri performans hedeflerini belirleyeceklerdir. Performans hedefini gerçekleştirmek için yürütülmesi gereken faaliyet ve projeler seçilecek, bu faaliyet ve projeler için gerekli kaynak ihtiyacı tespit edilecektir. Hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığını tespit edecek göstergeler de hazırlanan performans programında yer alacaktır.

Taslak Rehberde maliyetlendirmenin faaliyet ve projeler üzerinden yapılması öngörülmektedir. Faaliyetlerin maliyetlerini belirleyebilmek için "faaliyet bazlı maliyetlendirme (activity based costing)" yönteminin kullanılması öngörülmektedir. Faaliyetlerin toplam maliyetin hesaplanması, kullanılacak girdilerin birim maliyetleri ve kullanılacak girdi miktarının çarpımı ile yapılır.

Maliyetlendirme, performansa dayalı bütçelemede genellikle göz ardı edilen bir unsurdur (Dimond 2003). Performansa dayalı bütçe yaklaşımının hayata geçirilebilmesi için oluşan bütün maliyetlerle çıktı ve sonuçlar arasında ilişkiyi kurabilen bir mekanizmaya ihtiyaç vardır.

Ancak, faaliyet bazlı maliyetlendirmenin yararlı olması için çözülmesi gereken pek çok problem vardır (Dimond 2003). Faaliyet bazlı maliyetlendirme uygularken karşılaşılan en büyük problem dolaylı maliyetlerin faaliyetlere yansıtılmasıdır. Genel yönetim giderlerinin, belli bir faaliyete yönelmeyen personel ve muhasebe gibi birimlerde çalışanların oluşturduğu personel maliyetlerinin faaliyetlere dağıtılması zordur. İkinci bir zorluk da aynı birimde üretilen ürünlerin ve faaliyetlerin ayrıştırılmasındadır. Benzer bir güçlük bir faaliyet ya da projenin birden fazla sonuca hizmet etmesi durumunda yaşanır. Belirlenen faaliyet giderlerinin katkıda bulunduğu hedefler arasında dağıtılması gerekir.

Faaliyet bazlı muhasebenin uygulanabilmesi için bu konuda uzmanlaşmış muhasebe elemanlarına ihtiyaç vardır. Özel sektörde bu birikim büyük ölçüde sağlanmış olmakla birlikte, kamuda henüz bu kapasite oluşmamıştır. Faaliyet bazlı muhasebe konusunda yeterli bilgi ve deneyim sağlanmadan yapılan uygulamalar yanlış yönlendirmelere sebep olabilecektir. Bu nedenle, yaklaşımın kamuda başarı ile kullanılabilmesi bir geçiş dönemini gerektirir.

Mevcut mevzuatta öngörülen bütçelerin stratejik plan doğrultusunda oluşturulması ilkesi bütçe sistemine doğrudan bağlıdır. Öngörülen bütçe sisteminde yer alan mekanizmalar stratejik plan ile bütçe arasındaki ilişkinin kurulmasının alt yapısını hazırlamaktadır. Türkiye'de KMYKK ile uygulamsına geçilmesi hedeflenen performans esaslı bütçeleme sistemine yönelik yasal süreç henüz tamamlanamamıştır. Taslak Rehber ve pilot proje uygulamaları çerçevesinde performans esaslı bütçe çalışmaları devam etmektedir. Mevcut uygulamada bütçe kapsamındaki kamu kurumları bütçelerini analitik bütçe sistemi adı verilen ve bütçe sisteminden çok bir kodlama sistemi olan uygulama ile hazırlamaktadırlar. Uluslararası standartlara yakın düzeyde hazırlanan analitik bütçe kodlaması kamu harcamalarının, gelirlerinin ve finansmanının sınıflandırılmasına dayanmaktadır. Bu anlamda, mevcut bütçe sisteminin daha fazla bilgi üretecek bir biçimde kurumsal, fonksiyonel, ekonomik ve finansal açılardan ayrıma tabi tutulmasını ve raporlanmasını sağlamaktadır. Türkiye uygulamasında parlementoda bütçelerin onaylanması genel kamu hizmeti, eğitim, sağlık gibi birinci düzey fonksiyonlar bazında olmaktadır.

Bütçe kodlaması esasına dayanan ve sistem olarak adlandırılan analitik bütçe uygulaması kurumsal düzeyde önceliklerin, amaçların, hedeflerin ve bunlara bağlı faaliyetlerin ortaya konmasına imkan vermemektedir. Sadece alınmış olan kararlar

sonucunda harcamaların hangi fonksiyonlara gittiğini, harcamaların hangi ekonomik girdiler kullanıldığını ve finansmanın nasıl sağladığını göstermektedir. Dolayısıyla, performans esaslı bütçe sisteminden farklıdır. Stratejik planlarla bütçeler arasındaki ilişkinin kurulması mevcut sistemde öngörülen performans esaslı bütçelerin uygulanmasına bağlıdır. Performans esaslı bütçeleme uygulamasına geçilmediği sürece bütçelerin stratejik planlara uygun şekilde hazırlandığını söylemek mümkün değildir.

2006 tarihli "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik" stratejik plan ve performans programı çerçevesinde belirlenen amaç ve hedeflere hangi oranda ulaşıldığının ortaya konulduğu faliyet raporlarının hazırlanma esaslarını belirlemektedir. Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu temelinde şekillendirilecek faaliyet raporları performansa ilişkin bilgiler yanında kuruluşun mali tablolarını da içerecektir. Faaliyet raporlarına ilişkin bu yönetmelik kamu kuruluşlarının çoğu stratejik plan ve performans programı hazırlamadan yürürlüğe girmiştir. Bu durumda kuruluşların faaliyet raporlarında yer alacak performanslarına ilişkin yaptıkları değerlendirmeler yeterince anlamlı olmayacaktır.

Stratejik planlamaya ilişkin mevzuata koşut olarak Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzunun ikinci sürümü 2006 yılında yayınlanmıştır. Kılavuzun ikinci sürümünün birinciden temel farkı stratejik planın kapsayıcılığı konusundadır. Stratejik planlar kuruluşun operasyonel ya da stratejik bütün kaynaklarının planlanmasını amaçlayabileceği gibi sadece stratejik kaynaklara da yönelebilirler. Operasyonel kaynaklar, örgütün hali hazırda yürüttükleri faaliyetler için gereken kaynakları; stratejik kaynaklar ise, uzun vadede sonuçları beklenen geleceği hedefleyen kaynakları ifade eder (Hax ve Majluf 1984:25).

İlk sürümde kuruluş stratejik planlarının sadece stratejik kaynakları mı, yoksa bütün kaynakları mı kapsayacağı açık değildir. Oysa ikinci sürümde, gelişen mevzuatın da ışığında, stratejik planın kuruluşun bütün bütçesini kavraması gerektiği ortaya konulmaktadır. Kapsayıcı nitelikte hazırlanacak stratejik planların temel üstünlüğü kuruluş bütçesinin tamamını yönlendirerek kaynak kullanımında hesap verebilirliğin bütünsel olarak sağlanmasıdır. Ancak, kapsayıcı stratejik planlar kuruluşun stratejik nitelik gösteren amaçlarına odaklanmasında problemler yaratabilecektir.

2.3.2. Türkiye'de Stratejik Planlamaya Yönelik Olarak Kurulan Sistemin Değerlendirilmesi

Türkiye'de kamu kuruluşlarında stratejik planlama uygulamasına yönelik olarak kurulan sistemin tasarımı stratejik planlamayı araç olarak kullanan iki reform girişiminin ortak etkisi ile şekillenmiştir. Daha çok kuruluş seviyesinden hareketle makro düzeyde başarıyı hedefleyen ve temelleri KMYKK'nda ifade bulan kamu mali yönetim reformu; kuruluş bütçesinin kalkınma planları ile entegrasyonunu, kamu kaynaklarının etkin dağıtımını, hesap verilebilirliği ve şeffaflığı stratejik planlamanın temel işlevleri olarak görmektedir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile şekillenen kamu yönetimi reformunda ise, stratejik planlamanın kullanılmasının amacı, kamu kuruluşlarında özel sektörde sağlandığı düşünülen etkenlik ve etkililiği sağlamaktır. Bu bağlamda, kamu yönetimi reformunun stratejik planlamadan beklentisi daha çok kuruluş düzeyindedir.

Mali yönetim reformu içinde stratejik planlamayı içeren detaylı bir tasarımın mevcut olduğu görülmektedir. Genel olarak, ABD'de yapılan mali yönetim reformlarını temel alan bir yaklaşım ile, stratejik planlama ile birlikte performans programı ve faaliyet raporları, mali yönetimin temel unsurları olarak belirlenmiştir. Performans programları, stratejik planlar ile bütçeleri birbirine bağlayan belgeler olarak ele alınmıştır. Ancak, stratejik plan-bütçe bağlantısının sağlanmasında önemli problemler bulunmaktadır.

Bunlardan ilki, stratejik planın kuruluşun bütçeleyeceği tüm faaliyetleri içermesi zorunluluğudur. Kapsayıcı nitelikte hazırlanan stratejik planlar, kuruluş bütçesinin kaynak kullanımında hesap verebilirliğin bütünsel olarak sağlamada önemli olmakla birlikte, kuruluşun stratejik amaçlarına odaklanmasına engel olabilecektir. Diğer bir deyişle, stratejik planların "stratejik" niteliği azalacaktır.

Diğer bir problem, performans programı hazırlanmasında kamu kuruluşlarına yeterli düzeyde uyarlanmamış faaliyet esaslı maliyetlendirme yaklaşımının önerilmesidir. Yeterli bilgi birikiminin kamu kuruluşlarında oluşmaması, dolaylı maliyetlerin faaliyetlere yansıtılmasındaki güçlükler gibi nedenlerle, en azından ilk uygulamalarda, faaliyet esaslı maliyetlendirmenin uygulanması başarı şansı düşüktür. Başka bir problem ise, analitik bütçe yapısının performans programında ortaya konulan amaç-hedef bazlı yapıyı kavrayacak nitelikte olmamasıdır.

Kuruluşların, amaç ve hedeflerine ne derecede ulaştıklarını faaliyet raporları ile ortaya koymaları gerekmektedir. Bu şekilde, performansa dayalı hesap verilebilirlik için gerekli temel oluşacaktır. Ancak, kuruluşlarda performans ölçümüne yönelik sistemler bulunmamaktadır. Performans verilerini elde etmek zaman alıcı bir süreçtir. Bu nedenle, ilk faaliyet raporlarının hesap verilebilirliğe yönelik bilgileri içerme olasılığı düşüktür.

Mali yönetim reformunda, kuruluşların yeni anlayışı benimsemeleri ve öğrenmeleri için gerekli geçiş programı oluşturulmamış olması da bir sorundur. Geçiş programının olmaması sorunu, DPT'nin stratejik planlama için oluşturduğu geçiş takvimi ile merkezi idareler için kısmen de olsa çözümlenmiştir. Ancak, mahalli idareler yeterli hazırlıkları olmadan yeni mali yönetim sisteminin bütün unsurlarını gerçekleştirmek zorunda kalmışlardır. Bu durum, yerel yönetimlerin gerek stratejik planlama gerek mali yönetimin diğer unsurları konusunda başarısını olumsuz yönde etkileyecektir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının kanunlaşmamasının da etkisi ile, kuruluşlarda stratejik planlamayı temel alan bir yönetim anlayışının yeterli düzeyde yerleşmediği gözlenmektedir. Kuruluş yönetimlerinin bu yaklaşıma adapte olabilmeleri için kapsamlı eğitimlere ve "değişim yönetimi" çalışmalarına ihtiyaçları bulunmaktadır.

Her iki reform girişiminin başarısı büyük ölçüde kuruluş düzeyindeki uygulamaların başarısına bağlıdır. Bu ise, stratejik planlamayı temel alan bir yönetim anlayışının, yani stratejik yönetimin, kuruluşlarca benimsenmesi ve uygulanması ile mümkün görünmektedir.

2.3.3. Stratejik Planlamaya Geçişte Örnek Kuruluş İncelemesi: Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü

Önceki kısımda da belirtildiği gibi Türkiye'de stratejik planlamanın kamu kuruluşlarında uygulanması 2004 yılında pilot kuruluşların seçimi ile başlatılmıştır. Aynı yılın Temmuz ayında Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü (HSSGM) stratejik plan çalışmasının ilk taslağı şekillendirilmiş, Aralık 2005 tarihinde plan tamamlanarak kamuoyuna açıklanmıştır. Bu süre içinde seçilen sekiz pilot kuruluşun diğer altısı da stratejik plan metnini tamamlamıştır. Bu kuruluşlar arasında HSSGM iki temel nedenden dolayı çalışma kapsamında örnek kurum olarak incelenmiştir. Bu

nedenlerin ilki hazırlanmış olan stratejik plan metninin hem uluslararası standartlara hem de Stratejik Planlama Kılavuzuna uygun olmasıdır. İkinci neden ise, planlama safhasında kurumsal düzeyde sahiplenmenin varlığı ve sürecin yönetiminin başarı ile yürütülmüş olmasıdır. Diğer yandan, HSSGM'nde yürütülen stratejik planlama çalışmasının DPT koordinatörlüğünü yürütmem tüm süreci yakından izlememe ve katılmama olanak vermiştir.

2.3.3.1. HSSGM'ne Bakış: Tarihçe, Görevler ve Organizasyon Yapısı

HSSGM, 1924 yılında bulaşıcı hastalıkların önlenmesi amacıyla kurulmuş bir kamu kuruluşudur. Ancak, ülkemizde bulaşıcı hastalıklarla mücadele ve karantina faaliyetleri HSSGM'nün kuruluşundan daha eskidir. 1838 yılında kurulan Meclis-i Tahaffuz bulaşıcı hastalıkların yayılmasını önlemek üzere bir "Karantina Talimatnamesi" yayınlamıştır. Deniz yoluyla ülkeye girebilecek hastalıklar konusundaki hassasiyetin sonucu olmak üzere gemi denetimleri ve karantina işlemleri uygulanmıştır.

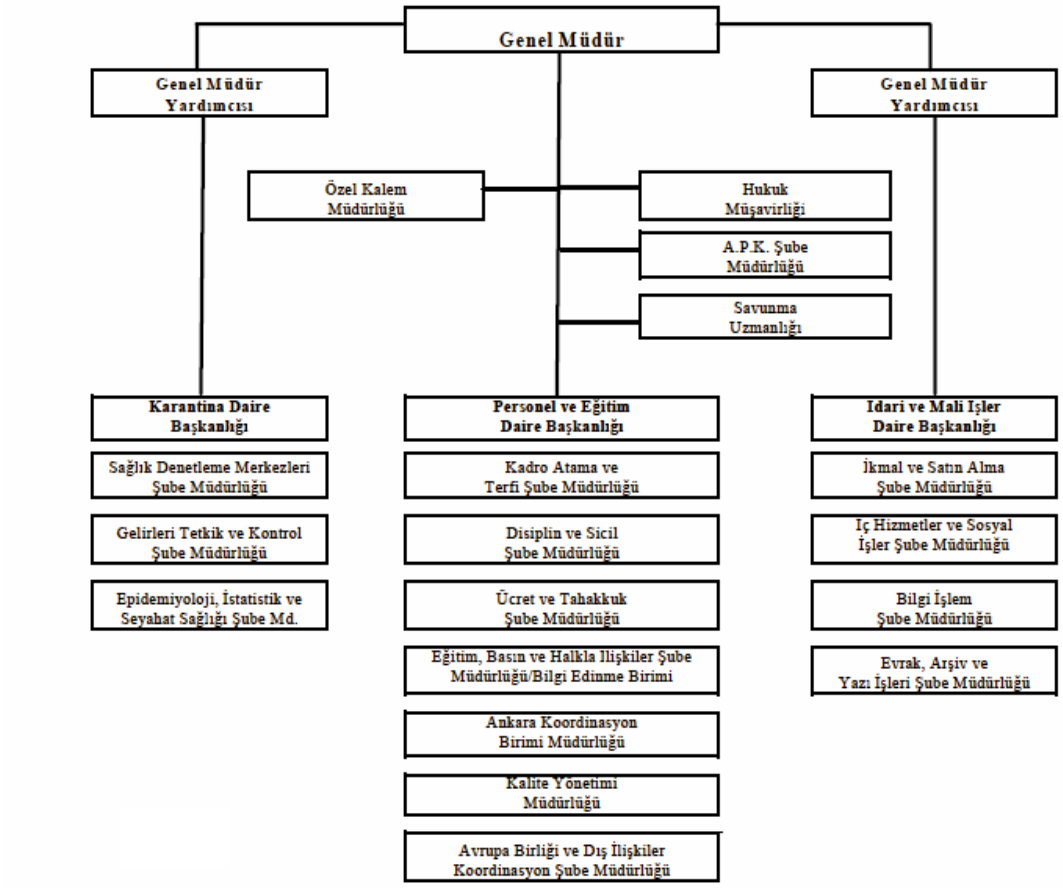
1923 yılında imzalanan Lozan Barış antlaşması ile, Boğazlarda yapılacak gemi denetimlerinin katma bütçeli bir kuruluş tarafından yapılması öngörülmüştür. Bu çerçevede, önce "İstanbul Limanı ve Boğazları Sıhhiye Müdüriyeti" kurulmuş, daha sonra müdüriyet "Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü" adını almıştır. 1936 yılında imzalanan Montreaux Boğazlar Sözleşmesi ile de Boğazlarda yapılacak sağlık denetimlerinin uygulama esasları ortaya konulmuş ve Kuruluşun gelirini oluşturacak olan sağlık resmi belirlenmiştir.

HSSGM görevlerinin çerçevesini Lozan Barış Anlaşması ve Montreaux Boğazlar Sözleşmesi dışında, 6368 sayılı yasayla onaylanmış Uluslararası Sağlık Tüzüğü de belirler. Bu uluslararası sözleşmelerle birlikte, 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu, 2548 sayılı Gemi Sağlık Resmi Kanunu, Turizm Teşvik Kanunu gibi yasal düzenlemeler ile HSSGM'ne çeşitli işlevler atfedilmiştir. Gerek ulusal gerek uluslararası düzeyde çok sayıda düzenlemeye tabi olan HSSGM'nün halihazırda kuruluş kanunu bulunmamaktadır.

HSSGM, Sağlık Bakanlığı'na bağlı bir merkezi bütçe kuruluşudur. Kuruluşun merkezi İstanbul'dadır ve bir taşra teşkilatına sahiptir. Merkez teşkilatı bir genel müdür ve iki genel müdür yardımcısına bağlı ana ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşmaktadır.

Kuruluşun ana hizmet birimi Karantina Dairesi Başkanlığıdır. Taşra teşkilatı yedi bölge baştabipliği şeklinde örgütlenmiştir. Bölge baştabipliklerine bağlı 41 adet Sahil Sağlık Denetleme Merkezi, 14 adet Hava Limanı Sağlık Denetleme Merkezi ve 14 adet Kara Hudut Sağlık Denetleme Merkezi bulunmaktadır (Şekil 13). HSSGM'nde 2005 yılı itibariyle 449'u taşra teşkilatında olmak üzere 566 personel görev yapmaktadır.

Şekil 13: HSSGM'nün Organizasyon Şeması



2004 yılına kadar katma bütçeli olan Kuruluş, bu tarihte yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile katma bütçenin kaldırılmasıyla özel bütçeli kuruluşlar arasında yer almıştır. HSSGM'nü diğer özel bütçeli kuruluşlardan ayıran özelliklerin başında kurumun bütçeden mali kaynak almadan kendi gelirleri ile harcamalarını karşılamasıdır.

2.3.3.2. HSSGM'nde Yürütülen Stratejik Planlama Çalışması

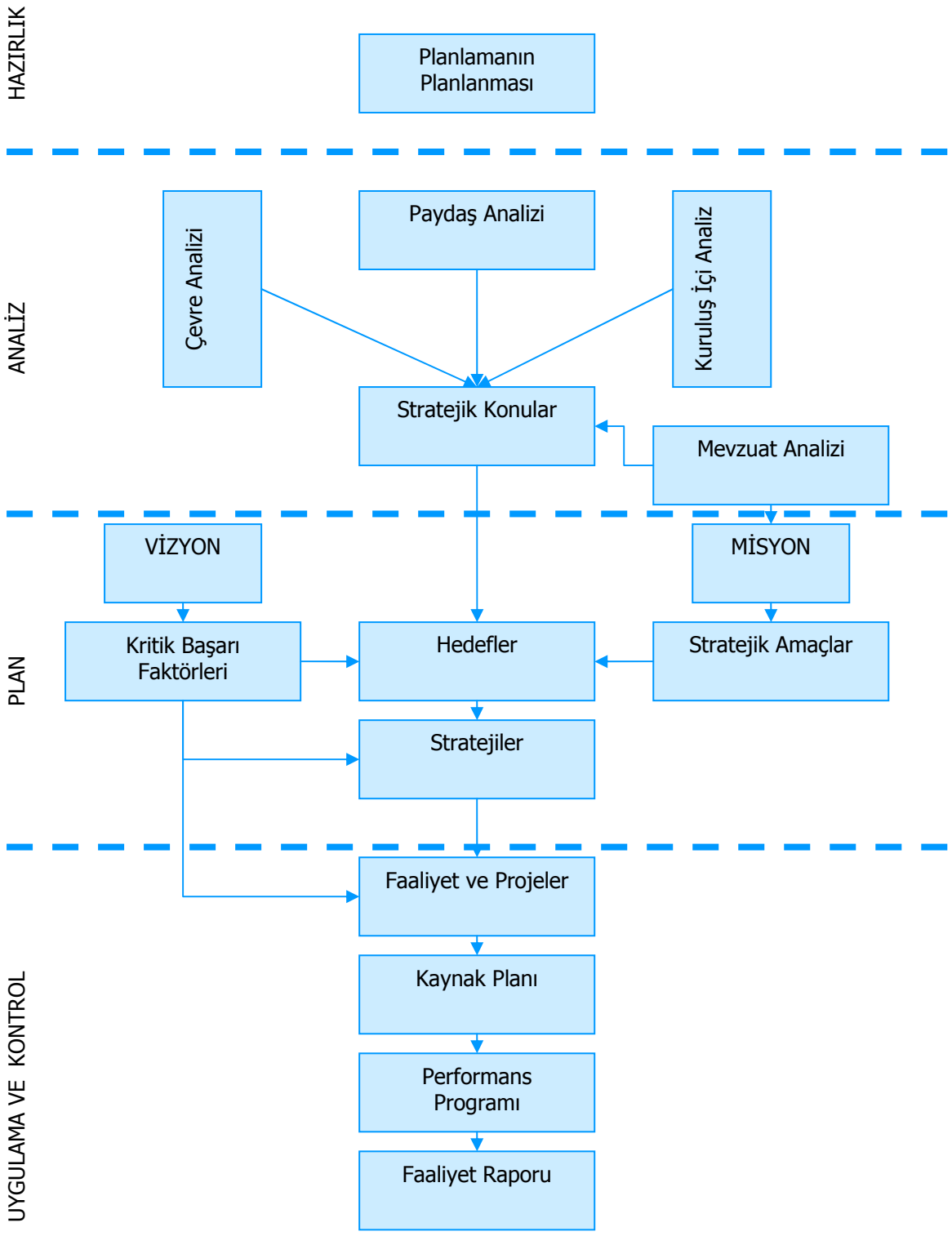
HSSGM'nde stratejik plan çalışmalarında Stratejik Planlama Kılavuzunda yer alan model esas alınmıştır. Zaten, kuruluşta yapılan uygulamanın gerekçelerinden birini de bu modelin kamu kuruluşlarında uygulanabilirliğinin test edilmesidir. Kılavuzda öngörülen model HSSGM uygulamasında bazı değişikliklere uğramış, iki yeni unsur modele dahil edilmiştir. Bu unsurlar, stratejik konular yaklaşımı ve kritik başarı faktörleridir.

Planlama modeli dört safhadan oluşmaktadır (Şekil 14). Birinci safhada "planlamanın planlanması" olarak da isimlendirilebilecek olan hazırlık süreci gelmektedir. İkinci safhayı planı oluşturmaya yönelik olarak gerçekleştirilen analizler oluşturmaktadır. Üçüncü safhada vizyon, misyon, amaç ve hedefler gibi planın içeriğini oluşturan unsurlar geliştirilmiştir. Dördüncü safha ise planın uygulaması ve kontrolüne yönelik unsurları içermektedir.

2.3.3.2.1. Hazırlık Süreci

Stratejik planlama zaman alıcı ve kaynak kullanımını gerektiren bir süreçtir. Kaynakların etkin bir biçimde kullanılabilmesi ve ihtiyaç duyulan çalışma zamanının stratejik plan için ayrılabilmesi bir planlamayı gerektirir. Bu planlama, proje yönetimi esaslarınca yapılabilir (Cabinet Office 2004). Proje yönetiminin üç temel kısıtı bulunmaktadır: performans, kaynak ve zaman (Kerzner 2006). HSSGM'nde de stratejik planlama süreci bir proje olarak ele alınmış ve proje yönetiminin temel kısıtları göz önüne alınarak süreç tasarlanmaya çalışılmıştır. Projenin performans kısıtı, elde edilecek çıktının (stratejik plan) dışında süreçlerin kalitesini de kapsamaktadır. Bu nedenle, etkileşen analizi, durum değerlendirmesi gibi süreçlerin hangi derinlikte yapılacağı konusu ilk aşamada çözülmesi gereken bir sorun olarak öne çıkmıştır. Stratejik planın elde edilebilmesi için kullanılması gereken mekan, sarf malzemeleri, kuruluş dışı toplantılar için gerekli harcamalar gibi kaynakların neler olabileceği ve maliyeti yine bu aşamada incelenmiştir. Bu paralelde, kuruluş çalışanlarının stratejik planlama için ayırması gereken zaman üzerinde uzlaşılması gereği gündeme gelmiştir.

Şekil 14: HSSGM Stratejik Planlama Modeli



Planlamanın bir proje çerçevesinde ele alınması planı hazırlayan stratejik planlama ekibi ile kuruluşun yöneticileri ve diğer çalışanları arasındaki gerilimi azaltan bir unsur olmuştur. Ekibin üyeleri bu şekilde günlük işlerini aksatmadan stratejik planlama çalışmalarına katılabilmişlerdir.

Hazırlık sürecinin diğer önemli bir aşaması stratejik planlamayı yürütecek ekibin oluşturulmasıdır. Stratejik planlamanın kuruluşta farklı düzeyleri ve kilit dış etkileşenleri temsil eden bir ekip tarafından yürütülmesi yararlıdır (Bryson 1995:52). Grup üyelerinin seçiminde olası katılımcıların etki güçleri, etkilenme dereceleri, sahip oldukları bilgiler ve çalışmalara ilgileri değerlendirilmesi gereken hususlardır (Justice ve Jamieson 1999:44). HSSGM'nde ekibin seçiminde kişilerin bu özelliklerinin yanı sıra ekibin kuruluşu temsil yeteneği, üst yönetimin katılımı, ekip içindeki görev bölüşümünde çeşitli işleri üstlenebilecek kişilerin dahil edilmesi gibi hususlar dikkate alınmıştır. Ekibin birlikte çalışmasını kolaylaştırmak üzere "ekip ruhu" oluşturmaya dönük faaliyetler planlanmış ve uygulanmıştır.

HSSGM'nde stratejik planlama sürecinin aksamadan yürütülmesinde ekibin doğru kurulmuş olması en önemli faktörlerden birisi olmuştur. Ancak, uzun süreli grup çalışmalarının önemli bir olumsuz etkisi HSSGM'nde de gözlenmiştir. Ekibin stratejik planlamayı aşırı sahiplenmesi, kuruluşun diğer çalışanlarında, hatta yönetiminde, stratejik planlamanın kuruluşun değil ekibin sorumluluğu olduğu hissini uyandırmaktadır. Bu durum, planlamanın ve çalışmanın nihai ürün olan stratejik planın kuruluşun diğer çalışanları ve yönetimi tarafından sahiplenilmesinde sorun oluşturmuştur.

2.3.3.2.2. Analiz Süreci

Stratejik planlamanın analiz sürecinde üç temel analize yer verilmiştir: mevzuat analizi, etkileşen analizi, iç ve dış çevrenin analizi. Gerçekleştirilen bu analizler sonucunda önemli girdiler elde edilmiş ve bu süreç stratejik planlamanın diğer aşamaları için yol gösterici olmuştur. Analizler sonucunda elde edilen bilgiler değerlendirilerek stratejik konulara ulaşılması amaçlanmıştır.

Kamu kuruluşlarının özel sektör kuruluşlarından farklı yönlerinden biri belli mevzuat çerçevesinde çalışmak zorunda olmalarıdır. Bu mevzuat kuruluşun gerçekleştirmesi gerekenleri belirlediği gibi uyması gereken kuralları da düzenler. Bu nedenle HSSGM

stratejik planlama sürecinde mevzuat analizi ilk olarak ele alınması gereken konulardan biri olarak ortaya çıkmaktadır.

HSSGM karmaşık mevzuata tabi bir kuruluştur. Kuruluşun çalışmalarının bir yandan Lozan, Montreaux anlaşmaları ve Uluslararası Sağlık Tüzüğü gibi uluslararası kurallara diğer yandan da Umumi Hıfzısıhha Kanunu gibi ulusal düzenlemelere dayanması gerekmektedir. Kuruluşun çalışmalarına yön veren çok sayıda düzenlemenin olması amaç karışıklığına ve amaçların çelişmesine neden olmaktadır. HSSGM'nün kendine ait kuruluş kanunun bulunmaması amaç çelişmelerinde çözümü zorlaştıran bir unsurdur.

Kamu yönetimini düzenleyen yasalar da kuruluşun çalışmalarını etkilemektedir. Bu genel nitelikli yasalardaki belirsizlikler kuruluş düzeyinde karar almayı güçleştirmekte, kuruluşları bazı kabuller yapmaya zorlamaktadır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun uygulaması hakkındaki belirsizlikler planlama sürecini olumsuz yönde etkilemiştir. Örneğin, Kamu Yönetimi Temel Kanununun kuruluşun taşra teşkilatını yerel yönetimlere devredip devretmeyeceği yada Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kuruluşun gelirlerini ne şekilde kullanabileceği gibi sorunlar planlama sürecinde karşılaşılan önemli problemler olmuştur.

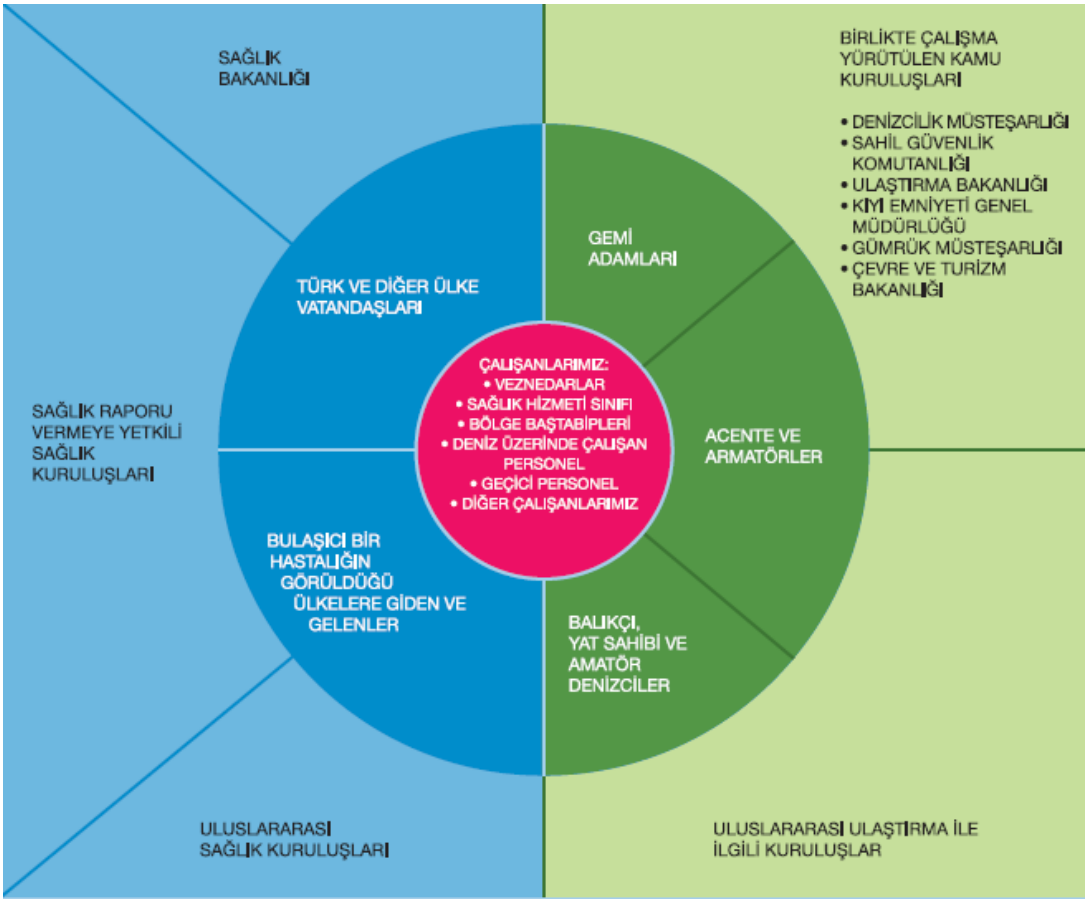
HSSGM'nde analiz safhasının en önemli bileşenini etkileşen analizi oluşturmuştur. Etkileşen analizi üç aşamada gerçekleştirilmiştir: İlk aşamada kuruluşun etkileşenlerinin kimler ya da hangi kurumlar olduğu belirlenmiştir. İkinci aşamada belirlenen etkileşenler önceliklendirmeye tabi tutularak öncelikli olanlar stratejik planlama ekibince kuruluşu etkileme ve kuruluştan etkilenme dereceleri ele alınmıştır. Üçüncü aşamada önemli etkileşenlerle görüşülmüştür.

Bryson (1995:70) örgütün stratejik planlama çerçevesinde sadece bir şeyi yapmaya vakti varsa bu tek şeyin etkileşen analizi olması gerektiğini öne sürmektedir. HSSGM'nde yapılan çalışma da bu iddiayı doğrular niteliktedir. Stratejik planlama ekibi üyelerine göre, stratejik planlama sürecinin en öğretici ve planın hangi amaçlara hizmet etmesi gerektiği konusunda en fazla bilgiyi sağlayan çalışma etkileşen analizi olmuştur.

HSSGM stratejik plan çalışmasının etkileşen analizi bölümünde karşılaşılan temel güçlük etkileşenlerin çokluğudur. Stratejik planlama için ayrılan zaman ve kaynaklar

dikkate alındığında bütün etkileşenlerin görüşünün alınması ve değerlendirilmesi mümkün değildir. Bu nedenle etkileşenlerin önceliklendirilerek stratejik planlama sürecinden daha az etkilenen ve süreci etkileme gücüne sahip olmayan etkileşenlerin etkileşen listesi dışında bırakılması bir çözüm olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun yanı sıra, etkileşenlerin ilgi alanlarına göre gruplanarak, gruplar için ortak değerlendirmelerin yapılması da bir çözümdür.

Şekil 15: HSSGM'nün Etkileşen Modeli



Kaynak: HSSGM (2005)

Bu değerlendirmeler sonucunda ortaya çıkan paydaş modeli
Şekil 15'de verilmiştir. Kuruluşun etkileşenleri; çalışanlar, müşteriler ve dış etkileşenler olarak üç kategoriye ayrılmıştır. Müşteri ve dış etkileşenler yer aldıkları sektöre göre yeniden ayrıma tutulmuştur.

Birinci bölümde de değinildiği gibi biçimsel stratejik planlama yaklaşımının özünde örgütün sahip olduğu güçlü ve zayıf yanlar ile çevrede oluşan fırsat ve tehditlerin incelenerek stratejilerin üretilmesi (SWOT analizi) yatmaktadır. HSSGM stratejik planlama sürecinde de SWOT analizi temel analiz yöntemi olmuştur. SWOT analizinin temel unsurların -güçlü ve zayıf yönler, fırsat ve tehditler- uzun listeler halinde oluşturulması katılımcı bir süreç ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Kuruluşta çeşitli meslek grupları, farklı çalışma alanları, merkez ve taşra teşkilatının katılımıyla gerçekleştirilen toplantılar sonucunda analize temel teşkil edecek veriler sağlanmıştır.

Örgütün ölçeğinin küçük olması çalışanların bu analize dahil edilmelerini kolaylaştıran bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Birkaç toplantı ile kuruluş çalışanlarının yaklaşık %10'unun SWOT analizine dahil edilmesi sağlanmıştır.

HSSGM'nde SWOT analizinin geniş katılımla gerçekleştirilmesinin iki konuda fayda sağladığı gözlenmiştir. Bunlardan ilki, stratejik planlamanın kuruluş çalışanlarınca sahiplenilmesi yönündedir. Çalışanların çoğunluğu stratejik planın faydalarının neler olacağını bu şekilde öğrenmiş, kendi katkılarının olması dolayısıyla hem planın hem de plan çerçevesinde yürütülecek faaliyetlerin sahiplenilmesi yönünde bir gelişme sağlanmıştır. Diğer fayda ise, stratejik planlama çalışmasının ufkundaki genişlemedir. Farklı alanlarda çalışan kişiler çeşitli konularda düşünceleri ile stratejik planda ele alınması gereken bazı konuların çıkış noktasını oluşturmuştur.

Ancak, Hill ve Westbrook'un (1997) SWOT uygulamaları hakkında dikkati çektiği pek çok problem bu çalışmada da gözlenmiştir: Katılımcıların dile getirdikleri SWOT unsurları aşırı genellemeleri içermekte, yeterli netlikte dile getirilmemektedir. Görüşler verilerle desteklenmediği için gerçek durumu yansıtmayabilmektedir. İçsel ve dışsal faktörler yeterince ayırt edilememekte, yoğunlaşma içsel faktörler üzerinde olmaktadır. Bunların yanı sıra, çalışanlarla yapılan geniş katılımlı toplantılarda çalışanların çalışma koşulları ve özlük haklarına yönelik değerlendirmeler ön plana çıkmaktadır.

Katılımcı yöntemlerle gerçekleştirilen SWOT analizinin ortaya çıkardığı bu sorunları giderebilmek ve SWOT analizinden strateji oluşumunda faydalanabilmek için çalışma sonuçlarının stratejik planlama ekibi ile değerlendirilmesi gerekmiştir. SWOT analizinin yanı sıra mevzuat analizi ve etkileşen analizi ile elde edilen bilgilerin de bir arada değerlendirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Gerçekleştirilen bu üç analizin ortak değerlendirilmesini yapmak için seçilen yöntem stratejik konular yaklaşımı

olmuştur.

Stratejik konular, kuruluşun amacına ulaşmasını etkileyebilecek olan kuruluş içindeki ya da dışındaki önemli gelişmelerdir (Ansoff 1980:133). Stratejik konuların neler olduğuna karar verebilmek için üç temel soruyu sormak gerekir (Bryson 1995:114):

- Konu (problem) nedir?
- Hangi etmenler (mevzuat, misyon, iç ve dış etkiler) problemi stratejik hale getirmektedir?
- Probleme çözüm getirilememesi durumunda hangi etkiler ortaya çıkabilir?

HSSGM'nde mevzuat, etkileşen ve SWOT analizleri incelenerek stratejik konular tespit edilmiştir. Kuruluşta 14 stratejik konu ön plana çıkmaktadır:

- Kuruluşun Boğazlardan geçen gemilere transit sağlık kontrolü yapabilmesi için gerekli olan motorbotların işletilmesi sorunu
- Kuruluşun çalışmalarını düzenleyen mevzuatın günün ihtiyaçlarını karşılayamaması
- Ödeme sisteminin müşterilerin ihtiyaçlarına cevap verememesi
- Seyahat sağlığı hizmetlerinin daha çok kişiye ulaştırılabilmesi için gerekli tanıtımın yapılmaması
- Mevcut bilgisayar altyapısının etkin sağlık denetiminin sağlanmasına yeterli katkıyı vermemesi
- Sağlık Denetleme Merkezlerinin yetki problemleri
- Personelin yeterliliği ve özlük hakları ile ilgili sorunlar
- Yetersiz bütçe esnekliği
- Kuruluşun ulaştırma ve turizm sektöründeki gelişmelere göre kendini adapte edememesi
- Ülkemizin denizcilik sektöründeki uluslararası rekabet edebilirliğine sağlık denetimlerinin etkisi
- HSSGM'nün tedavi hizmetlerinde üstlenmesi gereken roller

Analiz sürecinde yürütülen diğer analizlerin stratejik konular yaklaşımı ile incelenmesinin bazı önemli yararlar sağladığı düşünülmektedir. Öncelikle, bu yaklaşımla, incelenmesi gereken sorun alanı 14'e kadar indirilmiştir. Konuların azaltılması ile inceleme derinliği ve kalitesinde bir yükselme gözlemlenmiştir. Örneğin, kuruluşun önemli problemlerinden biri olan motorbotların işletilmesi sorunu SWOT analizine göre daha nitelikli bir biçimde incelendiği görülmektedir. Motorbotlarla ilişkili olarak SWOT analizinde motorbot kaptanlarının çalışma koşulları, mevcut ücretlerle kaptan istihdam etme sorunu, motorbotların bakımı gibi çok sayıda sorun dile getirilmişti. Ancak, SWOT analizinde bu sorunlara ilişkin veriler yer almadığı gibi sorunun çözümü yönündeki alternatifler birbiri ile tutarsızlıklar göstermekte idi. Oysa sorunun stratejik konuların bir başlığı olarak ayrıntılı incelenmesi çözüme dönük alternatiflerin üretilmesini, bu alternatiflerin karşılaştırılabilmesini mümkün kılmıştır.

Stratejik konular yaklaşımının bir diğer yararı, analizler ile elde sonuçlar arasındaki bağı oluşturmakta yardımcı olmasıdır. Belirlenen 14 stratejik konunun 7'si doğrudan plan hedefleri ile ilişkilendirilebilmiş olması stratejik konular ile ölçülebilir hedefler arasında kuvvetli bağlantıların oluşturulabileceğini göstermektedir. Sorunların çözümü için geliştirilen alternatiflerin sonucu olarak seçilen stratejilerin de hedeflerin gerçekleştirilmesine dönük stratejiler olarak kuruluşun stratejik planında yer aldığı görülmektedir. HSSGM stratejik planlama çalışmasında stratejik konular yaklaşımının hem elde edilmek istenilen sonuçların tanımlanmasında hem de bu sonuçlara ulaşmak için kullanılacak yol ve yöntemlerin belirlenmesinde etkili olduğu söylenebilir.

2.3.3.2.3. Stratejik Planın Oluşturulması Süreci

Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu stratejik planda yer alması gereken temel unsurları misyon, vizyon, ilkeler, stratejik amaçlar ve hedefler olarak belirlemiştir (DPT 2003). HSSGM stratejik planlama sürecinde de bu unsurlar geliştirilmiştir. Söz edilen unsurların gerçekleştirilen analizlere dayanması ve aynı zamanda uygulamayı yönlendirebilecek nitelik taşıması gerekliliği ana hareket noktasını oluşturmuştur.

Kamu kuruluşlarının misyonlarının çerçevesini yasal düzenlemeler çizer. "Şaşırtıcı biçimde, pek az örgüt yasal olarak neleri yapması (ve yapmaması) gerektiğini tam olarak bilmektedir (Bryson 1995:26). Bu nedenle misyon bildiriminin başlangıç noktası

mevzuat analizi olmuştur. HSSGM'nün tabi olduğu karmaşık mevzuattan misyon bildirimine ulaşmak için temel bazı soruların cevaplanması gerekmiştir. Misyonu geliştirilirken dört soruya cevap vermelidir (Goodstein vd. 1993:17-18):

- Ne? (Hangi ürün veya hizmetler verilmektedir? Kuruluştan beklenilen nedir?)
- Neden? (Ürün veya hizmetler neden verilmektedir? Kuruluşun varlık nedeni nedir?)
- Kime? (Kimlere ürün veya hizmet verilmektedir?)
- Nasıl? (Ürün veya hizmetler nasıl verilmektedir? Faaliyetlerdeki yaklaşım ve yöntemler nasıldır?)

Bu soruların cevapları doğrultusunda HSSGM'nün misyonu şu şekilde belirlenmiştir:

> Ülkemiz ve dünya sağlığının korunmasına katkıda bulunmak amacıyla, uluslararası anlaşmalardan kaynaklanan yetki ve gelirleri kullanarak, Türk Boğazları ile hudut ve sahillerde sağlık denetimleri yapmak, uluslararası geçerliliği olan sertifikaları düzenlemek ve küresel yayılım gösteren bulaşıcı ve salgın hastalıkların ülkemize girmesini ve çıkmasını önlemektir (HSSGM 2005).

Pearce ve David'in (1987) tespit ettiği misyon unsurlarından müşteri, hizmet, coğrafi bölge, hayatta kalma unsurlarının HSSGM misyonunda içerildiği görülmektedir. Kuruluşun ana hizmet alanları da misyon ile ifade edilmiştir. Misyonun ana hizmet alanlarını içermesi planlamanın diğer aşamalarında önemli ölçüde yol gösterici olduğu gözlemlenmiştir. Misyon ifadesi üzerinde uzlaşıldığında, plan çerçevesinde ortaya konulması gereken sonuçların, seçilen stratejilerin ve yürütülecek faaliyet ve projelerin belirlenmesinde misyon kolay anlaşılabilir ve akılda tutulabilir bir başvuru kaynağı olmaktadır.

Stratejik amaçlar, elde edilmesi gereken sonuçların kavramsal ifadesidir (DPT 2003). Kuruluşun misyonunu gerçekleştirebilmesi için stratejik amaçlarına ulaşabilmesi gereklidir. HSSGM stratejik planında beş stratejik amaç yer almaktadır (HSSGM 2005):

1. Uluslararası temasın olduğu yerlerde sağlık denetimlerini, standartlara uygun, etkin ve eksiksiz olarak yerine getirmek
2. Yurtdışına seyahat eden vatandaşlarımızın gittikleri ülkelerde bulaşıcı hastalıklardan etkin korunmasını sağlamak
3. HSSGM tarafından verilen uluslararası geçerliliğe sahip belgelerin standartlara uygun olarak düzenlenmesini sağlamak
4. Ödeme sistemini kolaylaştırmak ve gelirleri tam olarak tahsil etmek.
5. Örgütsel etkinliği artırmak

HSSGM stratejik planında yer verilen bu beş stratejik amacın ilk dördünün doğrudan misyona dayalı olarak ifade edildiği görülmektedir. Beşinci amaç ise belli bir program tanımlamamakta, kuruluşun diğer görevlerini başarı ile yerine getirebilmesi için gerekli olan kurumsal gelişmeye yönelmektedir.

Kuruluşun hedefleri stratejik amaçların gerçekleştirilmesi ve stratejik konular ile ortaya konulan sorunların çözümüne yönelik olarak geliştirilmiştir. Hedefler ifade edilirken spesifik olmasına, ölçülebilirliğine, ulaşılabilirliğine, sonuç odaklı olmasına ve belirli bir zaman içinde gerçekleştirilecek olmasına dikkat edilmelidir (DPT 2003). HSSGM stratejik planında hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilmesindeki problem yeterli performans verisinin mevcut olmamasıdır. Kuruluş belirlenen hedeflere yönelik geçmiş verilere sahip değildir. Örneğin, gemilerde sağlık denetim yapılamama oranını belli bir düzeyde azaltmak hedeflendiğinde mevcut durumda sağlık denetimi yapılamama oranının bilinmesi gerekir. Ayrıca, yapılacak iyileştirme için gerekli kaynak hesaplanabilir olmalıdır. Bu verilere sahip olunmadan hedefi ölçülebilir şekilde ifade etmek mümkün değildir. Bu nedenle plandaki hedefler kaba tahminlere dayanmaktadır. Hedeflerin gerçekçi bir biçimde belirlenebilmesi için kuruluşun gerekli performans verilerini zaman içinde geliştirmesi gereklidir.

Stratejik amaçların ve hedeflerin misyonu gerçekleştirme yönündeki katkıları açık olmakla birlikte vizyona ne şekilde katkıda bulunacağı belirgin değildir. Kuruluşun misyonunu gerçekleştirirken aynı zamanda vizyonuna yönelik adımlar atabilmesi için vizyon ile kuruluşun faaliyetleri arasında bağlantıların oluşturulması gereklidir.

Stratejik planlama yazınında hem misyonu hem de vizyonu aynı anda uygulanabilir hale getiren bir modele rastlanmamıştır. Bu nedenle, HSSGM stratejik planlama çalışmasında misyonla birlikte vizyonu da uygulanabilir hale getiren bir model

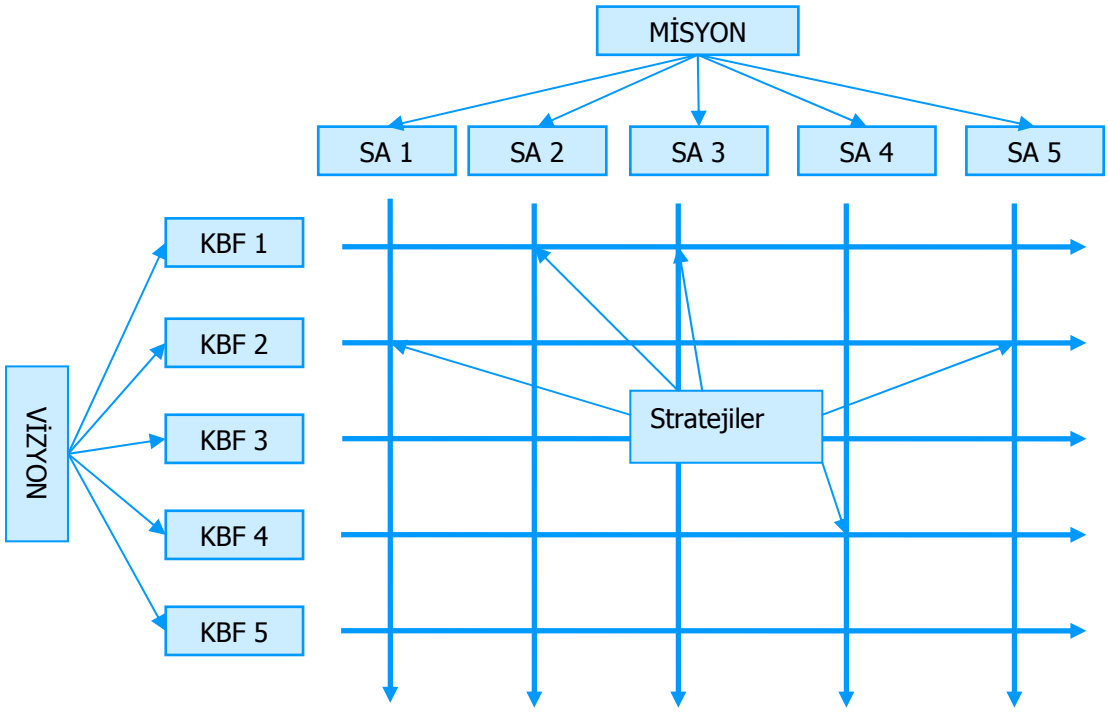
geliştirilmiştir (Şekil 16). Vizyonu uygulanabilir hale getirmek için kritik başarı faktörlerinden yararlanılmıştır. Kritik başarı faktörleri belirli bir amaca ulaşabilmek için mutlaka gerçekleştirilmesi ya da sahip olunması gereken faktörlerdir (Hardaker ve Bryan 1987). Stratejik planlama ekibi ile vizyona ulaşabilmek için hangi kritik başarı faktörlerine ulaşılması gerektiği irdelenmiştir. Bu değerlendirmenin sonucunda altı kritik başarı faktörüne ulaşılmıştır:

1. Hizmet standardizasyonu
2. Kalite anlayışı
3. İleri teknoloji
4. Yüksek motivasyonlu dinamik çalışanlar
5. Esnek yapılanma
6. Günün şartlarına uygun mevzuat

Vizyona dayalı olarak tespit edilen kritik başarı faktörleri ile misyon doğrultusunda oluşturulan stratejik amaçlar eşleştirilmiş kuruluşun uygulayacağı stratejilerin bu kesişim noktalarına dengeli bir biçimde dağılacak şekilde belirlenmesine çalışılmıştır. HSSGM'nün birinci amacının altında bütün kritik başarı faktörlerine, ikinci amacı altında ilk beş kritik başarı faktörüne, üçüncü amacı altında 1.,2, ve 4. kritik başarı faktörlerine, dördüncü amacın altında 3., 5., ve 6. kritik başarı faktörlerine ve beşinci amacın altında 2-6. kritik başarı faktörlerine hizmet eden stratejiler geliştirilmiştir.

Bu model başlangıçta hedeflerin oluşturulması için kullanılması düşünülmüştür. Ancak, model hedeflerin geliştirilmesinde yeterli başarıyı sağlamamaktadır. Bunun nedeni, hedeflerin stratejik amaçlar ile doğrudan ilişkisidir. Oysa modelin hedeflere yönelik strateji geliştirirken daha yararlı olduğu gözlemlenmiştir. Hedeflere yönelik stratejilerde olası alternatifleri kritik başarı faktörleri ve dolayısıyla vizyon doğrultusunda seçmek mümkündür. Ortaya konulan stratejiler, stratejik amaçlar ve hedeflerle olan ilişkisi dolayısıyla misyona, kritik başarı faktörleri ile olan ilişkileri dolayısıyla vizyona aynı anda hizmet etmektedirler.

Şekil 16: Stratejik Amaçlar ile Kritik Başarı Faktörlerinin Eşleştirilmesi



KBF : Kritik Başarı Faktörü
SA : Stratejik Amaç

2.3.3.2.4. Uygulama ve kontrol süreci

Mevcut yasal düzenlemeler performans programlarını stratejik planların uygulama aracı olarak görmektedir. Performans programlarında stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefi gerçekleştirecek faaliyet ve projeler yer almakta, bu faaliyet ve projeleri yürütmek için gereken yıllık ödenekler belirlenmektedir.

HSSGM'nde de performans programları stratejik planın uygulama aracı olarak geliştirilmiştir. Maliye Bakanlığı ile kuruluşun ortak çalışmaları sonucunda performans programları hazırlanmıştır[4].

[4] HSSGM 2005, 2006, 2007 Performans Programları için bkz. www.hssgm.gov.tr

HSSGM Performans Programları Maliye Bakanlığınca hazırlanan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi Taslağını temel almaktadır. Bu rehber performans programlarının hazırlanmasında "faaliyet bazlı muhasebe" yaklaşımını benimsemektedir (BÜMKO 2004). Önceki kısımda da ele alındığı gibi faaliyet bazlı maliyetlendirme, maliyetler ile faaliyetleri ilişkilendirme açısından yararlı olmakla birlikte pek çok uygulama problemini de birlikte getirmektedir. Faaliyet bazlı maliyetlendirmenin temel problemlerinden biri olan faaliyetlerin birden fazla hedefe hizmet etmesi HSSGM performans programında da karşılaşılan bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Özellikle genel yönetim giderlerinin hedeflerin maliyetlerine yansıtılmasında problemlerin oluştuğu gözlenmektedir. Genel yönetim giderlerinin hedeflere "dağıtılması" aşırı detaylı ve stratejik nitelik taşımayan bir ayrıştırma çalışmasını gerektirmektedir. Bu durum stratejik yönetim çerçevesinde ortaya konan çabanın stratejik sorunlardan çok stratejik nitelik taşımayan faaliyetlere yönelmesine neden olmakta; giderek stratejik yönetim sürecinin öğelerinden çok bütçe sürecine dönük faaliyetlere indirgeme riskini taşımaktadır.

Geliştirilen faaliyet ve projelerin hedefe katkısı da dikkat edilmesi gereken bir diğer husus olarak ortaya çıkmaktadır. Faaliyet ve projelerin içerdiği bütün öğeler hedeflerin gerçekleştirilmesine hizmet etmelidir. Ancak faaliyet ve projenin tanımlanması aşamasında bu hedeflerin yeterince dikkate alınmaması bazı sapmalara neden olabilmektedir. Örneğin, HSSGM stratejik planı ile ortaya konulan hedeflerden biri Türk Boğazlarından transit geçen gemilere sağlık denetimi yapılamama oranını düşürmektir. Bu hedefi gerçekleştirebilmek için kuruluşun daha fazla motorbota ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Oysa performans programında bu hedefi gerçekleştirmeye yönelik proje ile sağlık denetleme motorbotları yanında deniz ambulanslarının alınması da öngörülmüştür. Deniz ambulanslarının ilgili hedefe bir katkısı bulunmamaktadır. HSSGM 2006 Yılı Performans Programına göre 2007 yılında deniz ambulansları için yapılacak olan 9 Milyon YTL'lik harcama (kuruluşun ilgili yıldaki toplam harcamasının %16'sı) kuruluşun stratejik plan ile ortaya koyduğu amaçlara ulaşmasına katkıda bulunmayacaktır.

Performans programı iş birimlerinin katılımı ile hazırlanmıştır. Bu nedenle, stratejik planlama ekibinin performans programı hazırlığına katkısı sınırlı düzeyde kalmıştır. Stratejik plan ile ortaya konulan amaçların gerçekleştirilebilmesi için planlama ekibinin performans programı hazırlığında da sürece dahil olması gerekir. İki belgenin farklı

gruplarca hazırlanması performans programının stratejik planı tam olarak yansıtmasına engel olduğu gibi planın uygulama başarısını da düşürebilir.

HSSGM'nün stratejik planı çerçevesinde hazırladığı 2005 Yılı Performans Programı Türkiye'de kamu kuruluşlarında hazırlanan ilk performans programı olma özelliğini taşımaktadır. Gerek bu konuda yeterli bilgi birikiminin bulunmaması gerek veri sorunları nedeniyle performans programının stratejik planların gerçekleştirilmesine yeterli katkıyı verememesi doğal bir sonuçtur. HSSGM'nün izleyen yıllarda hazırlayacağı performans programları kuruluşun bu konuda elde edeceği deneyim ile diğer kuruluşlarda yapılacak uygulamalar sonucunda gelişmesi beklenebilir.

Birinci bölümde de ele alındığı gibi kaynakların tahsisi stratejik plan uygulamasının bileşenlerinden sadece birisidir. Stratejik planın hayata geçirilebilmesi için kaynak tahsisini sağlayan performans programı yanında, stratejik planda yer alan amaçlar doğrultusunda yetki ve sorumlulukların paylaşımı, ödül-ceza mekanizmalarının oluşturulması, bilgi sistemlerinin geliştirilmesi gibi çok sayıda çalışmanın yapılması gereklidir. HSSGM'nde stratejik planın uygulanması konusunda söz edilen diğer adımlar atılmamıştır. Bu durum stratejik planın uygulamadaki başarısını düşürebilecektir.

Benzer şekilde stratejik kontrol aracı olarak faaliyet raporları tek araç olarak algılanmaktadır. Oysa, faaliyet raporları büyük ölçüde geçmişte kalmış bilgileri içermekte ve yönetsel kararların alınmasından çok dış denetime yönelmektedir. Kuruluş içinde stratejik plan hedeflerinden sapmaları zamanında tespit edebilecek diğer mekanizmalara ihtiyaç vardır.

2.3.3.3. HSSGM'nde Stratejik Planlama Sürecinin Değerlendirilmesi

Her ne kadar uygulama süreci bütünüyle tamamlanmış olmasa da, HSSGM'nde yürütülen uygulama, kamu kuruluşlarında stratejik planlamanın başarısını etkileyen faktörlerin belirlenmesine katkıda bulunacak bir nitelik taşımaktadır. Aşağıda HSSGM stratejik planlama sürecinden yola çıkılarak kamu kuruluşlarında stratejik planlama girişimini olumlu ya da olumsuz yönde etkileyebilecek unsurlar konusunda genel çıkarsamalarda bulunulmaktadır.

HSSGM örneğinde dikkati çeken bir zorluk, misyonun belirginliği konusundadır. Misyonun belirginleşmesinin önünde yatan üç ana sorun görülmektedir. İlk ve en genel sorun sadece HSSGM'nü değil diğer kuruluşları da benzer biçimde etkileyecek olan kamu yönetiminin bütününü düzenlemeyi amaçlayan yasal metinlerden kaynaklanan belirsizliklerdir. Bu belirsizliğin daha da derinleşmesi Kamu Yönetimi Temel Kanununda somutlaşan reform girişimi ile olmuştur. Uzun süre gündemde kalan ve çıkacağı beklentisi yaratılan kanunda kuruluşun taşra teşkilatının yerel yönetimlere devri gündeme gelmiştir. Ancak bu devrin gerçekleşip gerçekleşmeyeceği belirsiz kaldığından gerek HSSGM'nün gerek diğer kuruluşların stratejik planlama çalışmaları olumsuz yönde etkilenmiştir. Bu belirsizlik kuruluşların stratejik planlarının temel kararlarını almalarını güçleştirmiş, kuruluşları varsayımlarda bulunmaya zorlamıştır. Misyon gibi stratejik planın temelini oluşturan bir aşamada varsayımlara dayanmak zorunda kalmak stratejik planın uygulanabilirlik riskini artırmıştır.

Misyon belirsizliğine yol açan ikinci ve üçüncü neden ise HSSGM'ne özgüdür. İkinci neden HSSGM'nün kuruluş kanununun bulunmamasıdır. Kuruluş kanununun bulunmaması stratejik planlama çalışmalarında hareket noktasının olmaması anlamına gelmektedir. Bu durumda stratejik plan hazırlanırken kuruluş kanunu dışındaki düzenlemeler esas alınmak zorunda kalınmıştır. Bu tür dolaylı referanslar, doğası gereği, kuruluş kanununa göre daha çelişkili ve belirsiz bir ortam yaratmaktadır. HSSGM örneğinden kamu kurumlarının kuruluş kanunlarının olmaması ya da kuruluş kanunlarında varoluş nedenlerinin iyi tanımlanmaması durumunun stratejik plan çalışmalarını olumsuz etkileyeceği söylenebilir.

İkinci nedenle de ilişkili üçüncü neden referans alınan düzenlemelerde HSSGM'ne hem ulusal hem de uluslararası düzeyde görevler verilmiş olmasıdır. Bu iki grup görev zaman zaman birbiriyle çelişmektedir. Ulusal ve uluslararası görev çelişkisinin AB'ye uyum süreci ile birlikte HSSGM dışındaki kamu kuruluşlarında da yaşanması muhtemeldir. Örneğin, DPT'nin AB'ye uyum sürecinin gereği olarak kendi bünyesinde oluşturduğu Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığının (Ulusal Ajans) getirdiği görevler ile DPT'nin ana işlevi olan planlama işlevi ile ne derecede örtüştüğü tartışmalıdır.

HSSGM'nün görece küçük bir örgüt olması çalışmaları kolaylaştırmıştır. İç etkileşenlerle iletişim sağlama, stratejik planlama ekibinin kendi içinde ve örgüt içi yatay ve dikey etkileşim kanallarının daha kolay oluşturulması ve kullanılması,

farkındalık yaratılması ve ikna edilmesi gereken kişilerin görece daha az olması planlama sürecini hem hızlandırmış hem de kolaylaştırmıştır. Bu durum sonuç odaklı ve somut çıktılara dayanan bir çalışma yapılmasına olanak sağlamıştır. HSSGM örneğine tersinden bakıldığında, büyük ölçekli kamu kuruluşlarının özellikle iç etkileşenlere ulaşma, örgüt içi yatay ve dikey iletişim kanalları oluşturma, farkındalık ve sahiplenme yaratma konusunda güçlüklerle karşılaşabileceği ve bu nedenle bunlara yönelik somut mekanizmalar kurgulamalarının yararlı olacağı söylenebilir.

Stratejik planlama sürecinin en kritik aşamalarından birisi, stratejik tercih seçeneklerinin oluşturulması ve bu seçeneklerden birisinin tercih edilmesidir. HSSGM'nde seçilen model seçenek üretmeyi kolaylaştırmış ve oldukça geniş sayılabilecek bir alternatifler seti oluşturmuştur. Ancak, bu seçenekler arasında tercihte bulunmak konusunda ciddi sıkıntılar yaşandığı gözlenmektedir. Bu sıkıntıların temel kaynağının siyasal-yönetsel (bürokratik) sorumluluk alanlarının netleşmemiş olması olduğu düşünülmektedir. Zaman zaman tercihlerin stratejik planlama ekibi, üst yönetim ve siyasal sorumlu üçlüsünden hangisi tarafından yapılacağı konusunda tereddütler oluşmaktadır. Kamu kuruluşların pek çoğunda görülebilecek bu sorun iki nedenle daha da ağırlaşmaktadır. İlk neden, HSSGM'nün de dahil olduğu bağlı-ilgili kuruluş statüsüdür. Bu durumda yukarıdaki üçlü yapıya bakanlık bürokrasisi de eklenmekte, dörtlü bir yapı oluşmaktadır. Daha yaygın ikinci neden ise, uygulanan modelde siyasal sorumlu (bakan) ile stratejik plan hazırlama sürecinde bir ortak karar ya da iletişim mekanizmasının kurulmamış olmasıdır. Bakan stratejik planlama sürecine planın hazırlama aşamasının sonunda, onay yoluyla dahil olmaktadır. Stratejik alternatiflerden birini seçme konusunda kurumsal bir mekanizma bulunmamaktadır. Bütün bu yapı stratejik konularda riskli kararlar almaktan kaçınmaya, herkesçe kabulü mümkün ancak stratejik niteliği daha az olan kararlar alınması ile sonuçlanmaktadır.

Belli bir sürekliliğe sahip, küçük ve kendi içinde uyumlu bir stratejik planlama ekibinin stratejik planlama çalışmalarını kolaylaştırma ve hızlandırma gibi olumlu bir etkisi HSSGM'nde gözlenmiştir. Ancak bu durumun bazı olumsuz yansımaları da olmuştur. Ekibin sürekliliği ve uyumluluğu aykırı ve yaratıcı görüşler ortaya çıkmasına engel olabilmektedir. Diğer bir sorun da, çalışmaların kuruluşun değil stratejik planlama ekibinin çalışmalarıymış gibi bir algı oluşmasına ve kuruma yeterince nüfuz edilememesine yol açmasıdır. Bu sorunun özellikle stratejik planın uygulanması

aşamasında sahiplenme eksikliği nedeniyle ciddi bir risk oluşturabileceği düşünülmektedir.

HSSGM stratejik planlama sürecinde de SWOT analizi temel analiz yöntemi olarak kullanılmıştır. Bu yöntem katılımcılığın sağlanması, farklı fikir ve düşüncelerin ortaya çıkartılabilmesi açısından faydalı olmakla birlikte, HSSGM uygulaması çeşitli yazarların dikkat çektiği pek çok problemin de uygulamada yaşanmasına neden olmuştur. Aşırı genellemeler, görüşlerin verilerle desteklenmemesi, içsel-dışsal ayrımının netleşmemesi, içsel faktörlere yoğunlaşma gibi sorunlar HSSGM'nde de yaşanmıştır. Bu sorunları gidermek için HSSGM'nde SWOT yanında stratejik konular yaklaşımı da uygulanmıştır. Bu yaklaşımla incelenen sorun alanı azaltılarak inceleme derinliği ve kalitesinde bir artış sağlanmıştır. Stratejik konular yaklaşımının bir diğer yararı da analizler ile elde edilen sonuçlar arasında bağ kurulmasına yardımcı olmasıdır. SWOT konusunda yaşanan sorunların diğer kamu kuruluşlarında da yaşanabileceğini varsaymak gerçekçi bir yaklaşım olacaktır. Bu nedenle, stratejik planlama uygulamasının başarılı olabilmesi için SWOT analizinin HSSGM'nde yapıldığı gibi stratejik konular yaklaşımı gibi daha derinlemesine incelemeye olanak veren yöntemlerle desteklenmesi uygun olacaktır.

Türk kamu yönetiminde genel olarak yakınma konusu olan yeterli ve uygun veri eksikliği HSSGM stratejik planlama çalışmalarında da yaşanmıştır. Kuruluş faaliyetlerine, kullanıcılara, hizmet çeşitlerine, coğrafi farklılıklara, müşteri memnuniyetine vs. ilişkin yeterli ve uygun veri eksikliği nedeniyle bir yandan yeterli düzeyde analiz yapılamamakta, öte yandan da karşılaştırma için bir referans noktası geliştirilememektedir. Özellikle performans ölçülmesi gibi alanlarda gelişmeyi değerlendirebilmek ve karşılaştırma yapabilmek için sağlıklı veriye ihtiyaç bulunmaktadır. Veri sorununu gidermek için uygun verinin geliştirilmesi üzerinde durulmalı, eldeki veriye uygun analizler yapmak gibi kolay ama yanlış yollara sapılmamalıdır. HSSGM dahil tüm kamu kuruluşlarının ilk stratejik planlarının kapsadığı dönemdeki önemli bir faaliyet alanı uygun ve yeterli veri üretimi olmalıdır.

HSSGM'nde stratejik planın en önemli bileşenini etkileşen analizi oluşturmuştur. HSSGM'nde stratejik planlama ekibi üyelerine göre stratejik planlama sürecinin en öğretici ve planın hangi amaçlara hizmet etmesi gerektiği konusunda en fazla bilgiyi sağlayan analiz olmuştur. Ancak, etkileşen analizi zaman alıcı bir süreçtir. Nitekim, HSSGM gibi görece küçük ölçekli bir kurumda dahi etkileşen analizi konusunda

karşılaşılan temel güçlük etkileşenlerin çokluğu nedeniyle bütün etkileşenlerle görüşmeye yeterli kaynak ve zamanın ayrılamamasıdır. Bu çerçevede stratejik planlamanın başarısı için kamu kuruluşlarının hazırlık yaparken etkileşen analizine gerekli zaman ve kaynağı ayırmaları ve görüşülecek etkileşen listesini öncelikler doğrultusunda oluşturmaları büyük önem taşımaktadır.

Stratejik planın hazırlanması ve uygulamaya geçirilmesi stratejik yönetim sürecinin ayrılmaz parçalarıdır. Türkiye'de stratejik planlama hazırlama sürecini merkezde yönlendiren kuruluş DPT'dir. Stratejik planlama uygulaması ise büyük ölçüde performans esaslı bütçelemeye bağlanmıştır. Performans esaslı bütçelemenin merkezden yönlendiricisi ise Maliye Bakanlığıdır. Her ne kadar bu iki aşama ayrılmaz bir bütünün parçaları olsa da, uygulamada bu aşamaların yeterince bütünleştirilemediği HSSGM örneğinde görülmüştür. Stratejik planlama hazırlık süreci ile performans programı hazırlığı birbirinden farklı gruplarca ve birbirinden farklı anlayışla yürütülmüştür. Stratejik plan-bütçe bütünlüğünün sağlanması uygulamanın başarısı açısından önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Bütçe bağlamında dile getirilmesi gereken diğer bir konu da esnekliktir. Kamu kuruluşlarında stratejik yönetime geçiş çalışmaların gerisinde yatan önemli bir düşünce kamu kuruluşlarının yönetsel esnekliklerini arttırarak politika oluşturma ve uygulama kapasitelerini güçlendirmektir. HSSGM örneği uygulamada kamu idarelerinin gerek bütçe gerekse insan kaynakları konusunda yeterli esnekliğe sahip olmadığını göstermektedir.

HSSGM örneği stratejik planlama uygulamasının başarısı için isteklilik-sahiplenmenin önemine yapılan vurguyu doğrulamaktadır. Ancak burada kritik olan sürecin başında yaratılacak isteklilik değil, tüm süreç boyunca sürdürülebilecek bir isteklilik düzeyidir. Zor olan başlangıçta anlık bir isteklilik-sahiplenme duygusu yaratmak değil, bunu sürdürebilmektir. HSSGM'nün başarısında bu isteklilik-sahiplenmenin süreç sonuna kadar sürdürülmesi önemli rol oynamıştır.

Kamu kuruluşları için stratejik planlama kılavuzu ile öngörülen stratejik planlama modelinin HSSGM'nde uygulanması biçimsel stratejik planların niteliği konusunda yapılan tartışmalara ışık tutabilecek sonuçlar ortaya koymaktadır. İlgili bölümde açıklandığı üzere, biçimsel stratejik planların strateji geliştirmekten ziyade mevcut stratejileri uygulamaya dönük stratejik programlar oluşturulmasına yarayacağı ileri sürülmektedir (Mintzberg 1994:333). Bu savın kuruluş düzeyinde geçerliliği olduğu söylenebilirse de, amaç ve hedefler düzeyinde geçersiz olduğu gözlenmiştir. Gerçekten

de kuruluşun yönünü değiştirmeye dönük büyük kapsamlı temel stratejik tercihlerin stratejik planlama sürecinde oluşmadığı gözlenmiştir. Zaten uygulanan biçimsel stratejik planlama modelinden bu tür köklü dönüşüm işlevi beklemek doğru değildir. Amaç ve hedefler düzeyinde ise, ilgili amaç ve hedefe ulaşmak için izlenebilecek stratejiler geliştirme konusunda biçimsel stratejik planlama modelinin işlevsel olduğu görülmüştür. HSSGM uygulamasında amaç ve hedefler düzeyinde yeterli strateji seçenekleri üretilebilmiştir. Dolayısıyla kamuda stratejik planlama uygulanması değerlendirilirken modelin bu özelliği dikkate alınmalı ve strateji oluşturmaya dönük beklentiler amaç ve hedef düzeyinde şekillendirilmelidir.

3. KAMUDA STRATEJİK PLANLAMAYI KURULUŞ DÜZEYİNDE ETKİLEYEN ETMENLERİN ANALİZİ

3.1. ARAŞTIRMANIN AMACI

Önceki bölümde Türkiye'de kamu kuruluşlarında stratejik planlamayı temel alan kamu reform süreçleri ve bunların sonucunda şekillenen stratejik planlamaya ilişkin genel tasarım tartışılmıştır. Kamu yönetimi ve kamu mali yönetimindeki genel kapsamdaki tercih ve uygulamalar, seçilen stratejik yönetim modeli ve bu modelin kamu kuruluşlarında uygulanmasına yönelik mevzuat tüm kamu kuruluşlarının stratejik yönetim sürecindeki başarısını etkilemektedir.

Kamu kuruluşlarında stratejik planlamanın başarı şansını değerlendirebilmek için kamu yönetiminde genel uygulamaların değerlendirilmesi tek başına yeterli değildir. Genel kamu yönetimi düzeyinde alınan kararlar ve yapılan uygulamalar kuruluş düzeyinde stratejik planlamanın başarısı için önem arz etmekle birlikte, kuruluş düzeyindeki bazı faktörlerin de kuruluşların stratejik planlama konusundaki başarılarında belirleyici olacaktır. Stratejik yönetimin hayata geçirilme sürecinde, kuruluşların hangi özelliklerinin stratejik yönetim sürecinin hangi aşamasında süreci ne şekilde etkileyeceğinin ortaya konulması, kuruluşların bu süreçte karşılaşabilecekleri sorunları önceden görebilmelerini sağlar. Uygulamaya geçilmeden eksikliklerin giderilmesi, eğitim ve danışmanlık gibi ihtiyaçların belirlenmesi, çalışmaları engelleyebilecek unsurların belirlenmesi stratejik yönetim çalışmalarının amacına ulaşmasında önemli rol oynayacaktır.

3.2. YAZIN TARAMASI

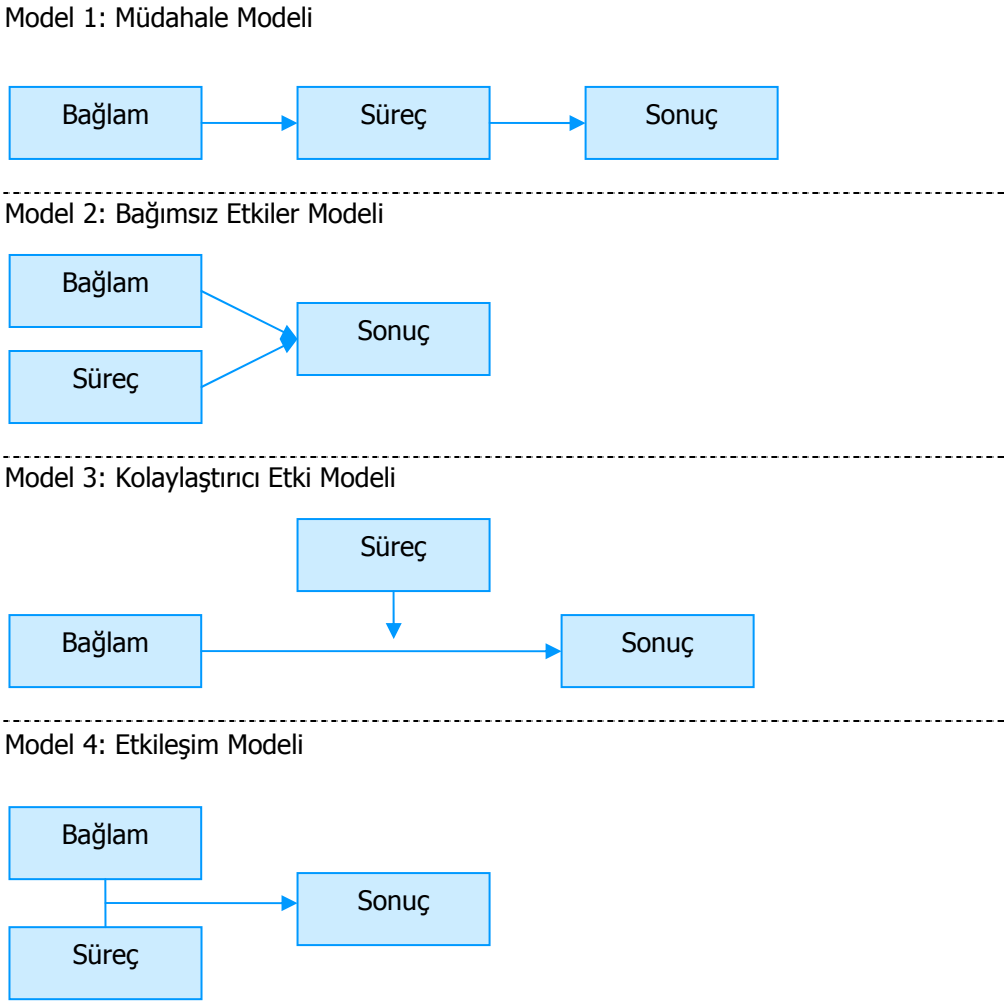
Stratejik planlamanın gerek örgütün strateji oluşturma sürecine gerek kurumsal etkenliğe katkısı kavramsal düzeyde sıklıkla tartışılmıştır. Özellikle Mintzberg'in biçimsel stratejik planlama yaklaşımına getirdiği eleştiriler üzerine devam eden tartışmalar bu konuda çalışan araştırmacıları stratejik planlamanın yararlı olup

olmadığı konusunda ikiye bölmüştür. Stratejik planlamanın genel olarak strateji geliştirmede yararlı bir yöntem olup olmadığına ilişkin bu tartışmalar birinci bölümde geniş bir biçimde ele alınmıştır. Çalışmamızın bu bölümünde amacı etkili bir stratejik planlama sürecini etkileyen unsurları tespit etmek olduğu için stratejik planlamanın genel olarak başarısından ziyade süreci etkileyen etmenleri ortaya koyan yazını incelemektir. Odak noktası kamu kuruluşları olduğu için kamu kuruluşlarının stratejik planlama süreçlerini etkileyen etmenler genel etmenlerin yanı sıra ayrıca incelenmiştir.

3.2.1. Stratejik Planlamanın Başarısını Belirlemeye Yönelik Modeller ve Kullandıkları Değişkenler

Boal ve Bryson'a (1987) göre, stratejik planlama sürecini değerlendirebilmek için üç temel unsur dikkate alınmalıdır: bağlam (context), süreç (process) ve sonuç (outcome). Bu unsurlar arasındaki ilişkiler değerlendirilerek dört ayrı model oluşturulabilir (Şekil 17). Birinci modelde stratejik planlamanın bağlamı (kuruluşun içinde bulunduğu iç ve dış şartlar) kuruluşun yönetim ve stratejik planlama sürecini (iletişim, amaç belirleme, danışmanlık ve teknik destek vb.) biçimlendirir. Belirlenen süreçler ise stratejik planlamanın sonuçları (planın başarısı, öğrenme etkisi) üzerinde etkilidir. Bu modelde bağlam değişkenleri sonuçlar üzerinde doğrudan etkili değildir. İkinci model ise bağlam değişkenleri ile süreç değişkenlerinin birbirinden bağımsız olarak sonuçlar üzerinde olduğunu ifade eder. Üçüncü model bağlam etmenlerinin sonuçları etkilediğini, sürecin ise bağlamın sonuca etkisini kolaylaştırdığını öne sürer. Son modelde bağlam ve süreç değişkenleri karşılıklı bir etkileşimle sonuçlar üzerinde etkili olurlar. Bu modeller her ne kadar birbirlerini dışlayan modeller olmasa da, Boal ve Bryson'un çalışması birinci modelin daha geçerli bir model olduğunu göstermektedir. Aynı modeli proje planlaması üzerinde uygulayan bir diğer çalışma da bağlam değişkenlerinin sonuçlara süreç değişkenleri aracılığıyla etki ettiğini göstermektedir (Bryson ve Bromiley 1993). Süreçlerin sonuçlara etkisi ise doğrudandır.

Şekil 17: Bağlam-Süreç-Sonuç Değişkenleri Arasındaki İlişki Modelleri



Kaynak: Boal ve Bryson (1987:213)

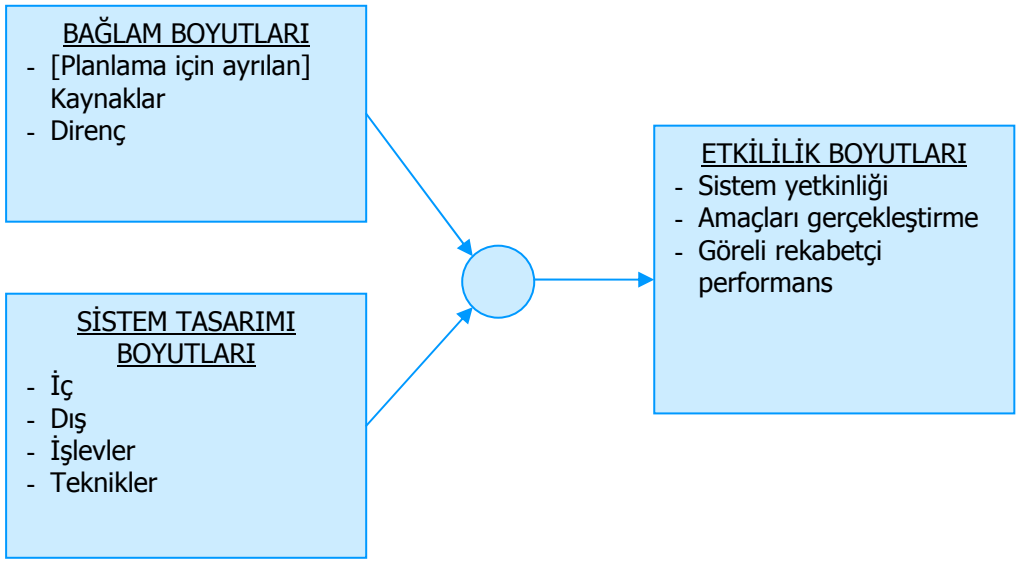
Boal ve Bryson'ın modeli test etmek için kullandığı bağlam değişkenleri içinde önemli yeri stratejik planın hazırlanması ve uygulanması için ayrılan bütçe, zaman ve çalışanların sayısı gibi kaynaklar tutmaktadır. Demografik değişimler ve sürece dahil olan grupların sayısı da bağlam değişkenleri içinde yer almaktadır. Süreç değişkenleri ise amaç belirleme, iletişim, çatışma ve çatışma çözme ile danışmanlık ve teknik destek başlıkları altında gruplandırılmıştır. Sonuç değişkenleri olarak etkililik, öğrenme etkisi, sonuçlardan tatmin olma ve planlama becerisin gelişimi gösterilmiştir.

Bu modelde belirlenen süreç değişkenlerinin bazılarının aynı zamanda bağlam değişkeni olarak da ele alınabileceği düşünülmektedir. Örneğin, iletişimin sıklığı ve

niteliği stratejik planlama süreci içinde bir süreç değişkeni iken kuruluşun genel olarak sahip olduğu iletişim altyapısı ve kültürü bir bağlam değişkeni olarak ele alınabilir.

Ramanujam ve Venkatraman'ın Boal ve Bryson ile aynı yıl (1987) ve aynı dergide (Strategic Management Journal) yayınlanan makalesinde de üç grup değişkene yer verilmektedir (Şekil 18). Bağlam boyutları, sistem tasarımı boyutları ve etkenlik boyutları olarak adlandırılan değişken grupları Boal ve Bryson'un yukarıda açıklanan modelleri ile büyük benzerlik göstermektedir. Ancak, Ramanujam ve Venkatraman'ın çalışmasında bu boyutların birbiri ile etkileşimi açıklanmaya çalışılmamış, bu etkileşimin karmaşık bir nitelik taşıdığı belirtilmiştir.

Şekil 18: Planlama Etkililiği ile Planlama Sistemi Boyutları Arasındaki İlişki Modeli



Kaynak: Ramanujam ve Venkatraman (1987)

Her ne kadar iki model birbirleri ile benzeşse de boyutlar altında gruplanan değişkenler birbirlerinden farklılık göstermektedir. Ramanujam ve Venkatraman bağlam boyutunda stratejik planlamaya ayrılan kaynakların yanında planlamaya olan direnci bir değişken olarak almıştır. Örgütün oluşturduğu iç kapasite, geçmiş performansı gibi kuruluş içi değişkenler; ekonomik koşullar, teknolojik gelişmeler, yasal düzenlemeler gibi dışsal değişkenler; pazarlama, finansman gibi işlevler ve kuruluşun kullanmakta olduğu etkileşen analizi, proje yönetimi gibi teknikler sistem tasarımı boyutu ile dikkate alınmıştır. Stratejik planlamanın etkililiğinin ölçülmesi için ise örgütün stratejiyi

kullanma yeteneği, uzun ve kısa vadeli hedeflerine ulaşıp ulaşmadığı ve rekabetçi üstünlük sağlayıp sağlayamadığı değerlendirilmiştir.

Stratejik planlamayı etkileyen unsurları değerlendiren bu kapsayıcı modeller yanında, gerek özel sektör gerek kamu örgütlerinde örgütün büyüklüğü ve yapısı ile stratejik planlama sürecinin tasarımı ve başarısı arasında ilişki sıklıkla incelenmiştir. Küçük ölçekli örgütler ile büyük ölçekli örgütler arasında stratejik planlama yöntemini kullanım şekilleri, bu yöntemden beklentileri ve yöntemi uygulayarak elde edebilecekleri başarı arasında farklılıklar oluşabilir. Örgütün ürettiği mal ve hizmet çeşitliliği, coğrafi dağılımı, örgüt şeması gibi unsurlarla da benzer bir ilişki beklenebilir.

Genel olarak, örgüt büyüklüğü arttıkça eşgüdüm ve bütünleştirme ihtiyacı artar (Kukalis 1989:568). Büyük örgütlerde örgütsel tutum daha katı, öngörülebilir ve esneklikten uzaktır (Jennings 2000:331). Küçük örgütlerde iletişim ve eşgüdüm görece olarak daha basittir. Örgüt büyüklüğü arttıkça daha çok çalışan ve yöneticinin iletişimi ve eşgüdümü gerekli hale gelir. Stratejik planlama yoğun iletişim ve eşgüdümü gerektiren bir faaliyet olduğundan örgüt büyüklüğünün süreci zorlaştırır. Bu nedenle örgüt büyüklüğüne göre planlama sisteminin yapısı ve kapsamının değişmesi beklenebilir (Kukalis 1989:568).

İngiltere'de 48 firma üzerinde yapılan çalışmada strateji ile firma büyüklüğü arasında ilişki bulunamamıştır (Grinyer vd. 1980). Ancak, daha sonra 40 İngiliz elektrik mühendisliği firması üzerinde yürütülen çalışmada, strateji ile örgütsel yapının ilişkisinin örgüt büyüklüğü ile açıklanabileceğini göstermektedir (Grinyer ve Yasai-Ardekani 1981). Örgüt büyüklüğü ile stratejik planlamanın niteliği arasında ilişkiyi sorgulayan çalışmalar da mevcuttur. Fredrickson ve Iaquinto (1997) tarafından iki ayrı endüstri kolunda yapılan araştırma örgüt büyüklüğü ile stratejik planın kapsayıcılığı ve üst yönetimin sürece katılımı arasında pozitif bir ilişki tespit etmiştir. Ancak, büyük örgütlerde üst yönetim takımının stratejik planın kapsayıcılığı konusunda fikir birliği sağlamaları daha güçtür (Iaquinto ve Fredrickson 1997).

Örgüt büyüklüğünün yanı sıra genel olarak organizasyon yapısı ile strateji arasındaki ilişkinin araştırılmasına yönelik çalışmalar Chandler ile başlar (1962). Rumelt (1974) istatistiksel yöntemlerle ürün çeşitlendirme stratejisi ile örgüt yapısı arasındaki ilişki tespit etmiştir. Bu tespiti doğrulayan başka ampirik çalışmalar da vardır (Grinyer ve

Yasai-Ardekani 1981). Beitler'e (2003:107) göre, organizasyon yapısı ile strateji birbirine uyumlu olmalıdır.

Diğer yandan, örgütün yapısı ile stratejik planlama sürecinin tasarımı arasında bir ilişkiden söz etmek de mümkündür. Koteen'e (1997:73) göre örgütün yapısı; örgütün büyüklüğü, içinde bulunan çevrenin karışıklığı, önceki planlama ve performans bütçeleme deneyimleri, yönetim stili ve maliyetlerle birlikte stratejik planlama sürecinin tasarımı üzerinde belirleyici rol oynar.

3.2.2.Kamusallık

"Stratejik planlama özel sektör kuruluşları için geliştirilmiş bir yöntemdir." Gerek Türkiye'de gerek kamuda stratejik yönetim yaklaşımını benimsemiş ya da benimsemekte olan diğer ülkelerde sıklıkla dile getirilen bir söylemdir. Bu ifadenin altında iki ima yatmaktadır. Bunlardan ilki, olumsuz bir bakış açısıyla, özel sektör için geliştirilmiş bu aracın kamu kuruluşlarında başarılı olmayacağı fikrini öne sürer. İkincisi ise, daha olumlu bir bakış açısıyla, kamu kuruluşlarında özel sektör için geliştirilmiş bu aracı kullanırken kamu kuruluşlarının özelliklerine ve kendilerine ait koşulları dikkate almak gerektiğini ima eder. Bu yaklaşımlardan ilk belirtilen olumsuz bakış açısını geçersiz kılacak ülke uygulamaları mevcuttur. Örneğin ABD'de kamu kuruluşlarında stratejik planlama uygulaması ile önemli başarılar elde edilmiştir (GAO 2004, Berry ve Wechsler 1995). Ülkemizde kamuda stratejik planlama uygulamasının yeni olması nedeniyle kamu kuruluşlarında etkenlik, etkililik, hesap verilebilirlik, katılımcılık gibi amaçlara ulaşılıp ulaşılmadığına ilişkin yeterli bilgi bulunmamakla birlikte kuruluşlarda stratejik planın hazırlanabileceğine dair bilgiler mevcuttur. Bir örneği ikinci bölümde incelenen DPT tarafından yürütülmüş bulunan pilot stratejik planlama çalışmaları kamu kuruluşlarının stratejik plan hazırlayabileceklerini göstermiştir. Bu nedenle "Stratejik planlamanın özel sektör kuruluşları için geliştirilmiş bir yöntem" olması ifadesini daha olumlu bir bakış sunan "kuruluşların kamu kuruluşu olmaktan kaynaklanan özellikleri nedeniyle stratejik planlama yapılırken ve uygulanırken dikkat edilmesi gerekenler" üzerine durulacaktır.

Kamu yönetimi yazınında kamu örgütleri ile özel sektör örgütlerinin farklılıklarını (ve benzerliklerini) inceleyen çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Bu çalışmaları *kamusallık* (publicness) başlığı altında toplamak mümkündür. Kamusallık, örgütlerin politik güçlerden etkilenme derecesi olarak tanımlanabilir (Bozeman 1987:xi). Yani örgütlerin

piyasa koşullarından çok politik güçlerden etkilenmesi, özel sektör örgütleri ile kamu örgütlerini birbirinden farklı kılar. Bu alanda yapılan çalışmaları iki kategoride toplamak mümkündür: Geleneksel yaklaşım ve boyutlu yaklaşım (Coursey ve Bozeman 1990, Bozeman ve Bretschneider 1994). Geleneksel yaklaşımda kamu örgütleri ile özel sektör örgütlerini birbirinden ayırt eden husus sahiplik yapısıdır. Kamu örgütlerinin sahibi devlettir. Boyutlu yaklaşıma göre ise örgütler farklı boyutlarda farklı derecede kamusaldırlar. Örgütün sahipliği özel sektör kuruluşları ile kamu kuruluşlarını birbirinden ayıran tek etmen değildir. "Bütün örgütler [belli bir oranda] kamusaldır" (Bozeman 1987).

Geleneksel yaklaşımla, örgütün sahipliğinden dolayı kamu kuruluşları ile özel sektör kuruluşları arasında temel ayrımlar vardır ve kamu kuruluşlarının stratejik yönetim süreçlerindeki farklılıkları anlayabilmek için bu ayrımları bilmek gerekir (Ring ve Perry 1985). Kamu örgütleri ile özel örgütler arasındaki farklar üç temel başlık altında ele alınabilir: Çevresel faktörler, örgüt-çevre etkileşimi ile örgütsel süreçler (Rainey 2003:75-76, Nutt ve Backoff 1992:27-30).

Çevresel Faktörler: Kamu örgütleri kendi dışındaki birtakım çevresel etmenlerin daha fazla etkisi altındadırlar. Kamu kesiminde üretilen çıktılar için özel sektör kuruluşlarınınki gibi ekonomik piyasalar bulunmamaktadır. Dolayısıyla, maliyetlerin düşürülmesi, işletme etkenliğinin ve etkili performansın sağlanması için daha az güdüleyici mevcuttur. Keza, yönetsel kararlarda kullanılacak fiyatlar, kâr, pazar payı gibi gösterge ve bilgiler daha azdır. Kamu kuruluşlarının finansmanı çoğunlukla kamu ödeneklerinden sağlandığı için kaynak tahsisi etkenliği de düşmektedir. Müşteri tercihleri kamu hizmetlerine daha zayıf olarak yansımakta, arzın talebi karşılama oranı düşük olmaktadır.

Diğer yandan, kamu kuruluşlarının faaliyetleri daha fazla yasal düzenleme ile kısıtlanmıştır. Yöneticilerin karar verme esnekliği özel sektör kuruluşlarına göre daha azdır. Politik pazarlıklar ve lobicilik, kamuoyu, ilgi grupları gibi dış politik etkiler kuruluş yönetiminde önemli ölçüde etkilidir.

Örgüt-Çevre Etkileşimi: Kamu faaliyetleri çoğu zaman zorlayıcı, monopol özelliği gösteren ya da kaçınılmaz faaliyetlerdir. Kamu hizmetlerinin kullanımı ve finansmanı genellikle yasal bir zorunluluktur. Bu nedenle, kamu yöneticileri daha fazla kamuoyu

gözetimi altındadır. Yine aynı nedenle adalet, dürüstlük, açıklık ve hesap verebilme gibi beklentileri karşılamaları gerekmektedir.

Kamu kuruluşlarının faaliyetleri önemli dışsallıklar oluşturur. Bu anlamda faaliyetleri oluşturdukları dışsallıklarla birlikte değerlendirmek gerekir.

Örgütsel Süreçler: Kamu örgütlerinde amaçlar daha fazla sayıda, belirsiz ve birbirleri ile çatışan özellikler gösterebilmektedir. Özel sektör örgütlerinde amaçlar daha belirgindir. Kârlılık, büyüme, rekabet edebilirlik gibi amaçlar özel sektör kuruluşlarını yönlendirirler. Kamu örgütleri ise daha iyi yaşam koşulları, sosyal adalet gibi daha değer içeren amaçlara hizmet etmek durumundadırlar. Bu durumda özel sektörün çıktıları bir değer olarak algılanırken kamu sektöründe sonuçlar önemlidir (Alford 2001:5-6). Sonuçlara yönelik performans kriterlerinin belirlenmesi ve ölçülmesi ise çıktılara göre daha güçtür.

Kamu kuruluş yöneticilerinin konumu da özel sektör örgütlerinden farklılık gösterebilir. Kamu yöneticileri yetkiyi paylaşmak konusunda daha az gönüllüdürler. Seçimler ve politik ilişkiler dolayısıyla tepe yöneticilerinin değişme sıklığı özel sektöre göre daha fazladır. Bu durum uzun vadeli planların uygulanma ihtimalini azaltabilir.

Kamu örgütlerinin daha fazla kırtasiyecilik ile karşı karşıya olduğu iddia edilmektedir. Bu konudaki ampirik çalışmaların bazıları bu görüşü desteklerken, bazıları desteklememektedir. Dışsal etkiler kamu örgütlerinin stratejik karar alma süreçlerini daha fazla etkilemektedir.

Kamu çalışanları performans ile ödül sistemlerinin bağının daha zayıf olduğunu düşünmektedirler. Kamu çalışanları ve kamu örgütlerinin daha az etkin çalıştığı yönündeki genel kanaatı destekleyen çalışmalar olmakla birlikte, bu tezin geçerli olmadığını ortaya koyan çalışmalar da mevcuttur.

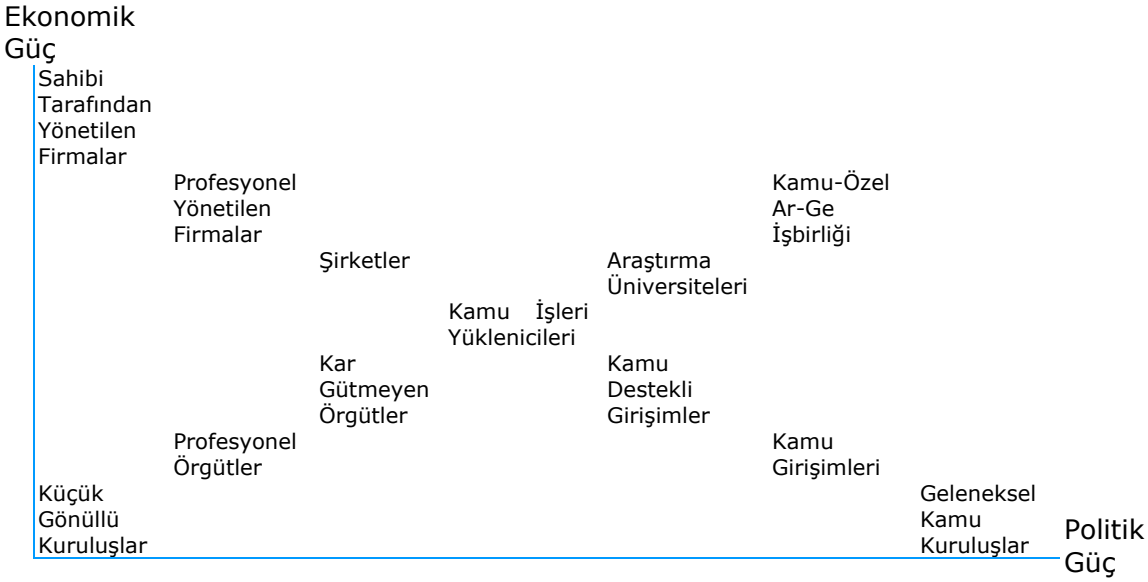
Rainey'in (2003) yürütülmüş diğer çalışmaları değerlendirerek ortaya koyduğu kamu-özel farkı yapısında varsayımlara ve algılamalara dayanan sonuçlar mevcuttur. Kamu örgütlerinde kırtasiyeciliğin daha fazla olması, kamu çalışanlarının performansının daha düşük olması, kamuda yetki paylaşımının daha sorunlu olması gibi değerlendirmeler çoğunlukla varsayımlara dayanmaktadır. Yapılan ampirik çalışmalar da genellikle algılamaları değerlendiren çalışmalardır. Bu nedenle özellikle örgütsel

roller, yapılar ve süreçler konusundaki değerlendirmelere ihtiyatlı yaklaşmak gereklidir (Perry ve Rainey 1988:182).

Geleneksel yaklaşımın kamu kuruluşları ile özel sektör kuruluşları arasındaki farkları sahiplik yapısına göre değerlendirmesi basit ve kolay kullanılabilir bir bakış açısı getirse de örgütlerin kamusallık açısından farklılıklarını göz ardı etmektedir. Özellikle yarı kamusal devlet girişimlerinin ortaya çıkışı ve kamu örgütlerinin özel sektör yönetim araçlarını kullanması ile kamu örgütleri ile özel örgütler arasındaki fark giderek "aşınmakta"dır (Hague 2001, Antonsen ve Jorgensen 1997). "Kamusallık örgütün yasal durumundan bağımsız ise, bazı kamu kuruluşlarının diğerlerinden 'daha fazla kamusal' bazı özel sektör kuruluşlarının diğerlerinden 'daha fazla özel' olduğu düşünülebilir. Bazı açılardan kimi özel sektör kuruluşları kimi kamu kuruluşlarından "daha fazla kamusal' olabilirler" (Bozeman ve Bretschneider 1994:200).

Bozeman'ın (1987) boyutlu yaklaşımı kamusallığı örgütün dış politik güçlerden etkilenme derecesi olarak görür. Örgütlerin 'özelliğini' belirleyen etmen ise ekonomik etkilerdir. Piyasada oluşan ekonomik etkiler özel sektör kuruluşlarının davranışlarına yön verirler. Bu durumda örgütlerin politik ve ekonomik güçlerden etkilenme derecesine göre örgütlerin kamusallığı belirlenebilir (Şekil 19). Sahibi tarafından yönetilen firmalar en az kamusal örgütlerken finansmanı devlet tarafından sağlanan geleneksel kamu kuruluşları en fazla kamusal örgütlerdir. KİT'ler, profesyonel olarak yönetilen şirketler, üniversiteler, kâr amacı gütmeyen örgütler kamusallık açısından bu iki ucun arasında yer alırlar.

Şekil 19: Kamusallık Izgarası



Kaynak: Bozeman 1987:95

Aynı tipteki örgütler de kamusallık açısından birbirlerinden farklılık gösterebilirler. Örneğin, finansmanı devlet tarafından sağlanan kamu kuruluşlarının kamusallık derecesi birbirleriyle aynı olmayabilir. Bozeman (1984) örgütlerin kamusallığını ortaya koyabilmek için dört süreci ele almaktadır. Kaynak tahsisi, örgütün kurulma ve kapatılma, yapılanma ve amaçların belirlenmesi süreçlerinde piyasa güçleri ile politik güçlerin etkisi bir süreklilik olarak değerlendirilebilir (Şekil 20).

Şekil 20: Kamu Sektörü- Özel Sektör Sürekliliği

Kamu Sektörü Kutbu	Süreç	Özel Sektör Kutbu
Yasal kaynak tahsisi	← Kaynaklar →	Piyasaya yapılan satışların kârı
Yasalarla kurulma (kapatılma)	← Yaşam Döngüsü →	Piyasa doğrultusunda kurulma (kapatılma)
Yasalarla belirlenen yapı	← Yapı →	Yasal kısıtlardan bağımsız yapı
Yasalarla belirlenen amaçlar	← Amaçlar →	Yasal kısıtlardan bağımsız amaçlar

Kaynak: Bozeman (1984)

Kamu-özel farkı konusundaki yazında gerek geleneksel yaklaşım gerek boyutlu yaklaşım bu çalışma açısından önem taşımaktadır. Geleneksel yaklaşım ile sahiplik yapısına göre ortaya konulan hususlar, kamu kuruluşlarında stratejik planlama yapılırken dikkat edilmesi gerekenleri ortaya koymaktadır. Boyutlu yaklaşım ise, bütün kamu kuruluşlarının kamusallıktan aynı derecede etkilenmediğini, kamusallığın kuruluşlar arasında farklılık gösterebileceğini ortaya koymaktadır. Bu nedenle, stratejik planlamanın başarısı açısından kamu kuruluşları arasındaki farklılıkları incelemek anlamlı olacaktır.

Bazı araştırmacılar kamu örgütlerini özel sektör örgütleri ile stratejik yönetim açısından da karşılaştırmışlardır. Toft'a (2000:5) göre stratejik yönetim açısından düşünüldüğünde de kamu örgütleri ile özel sektör örgütleri arasında farklılıklar mevcuttur. Bu farklar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Hükümetlerin yönetim süresi kısadır. Uzun vadeli planlama kısa süreli bu döngüye tam olarak oturmaz.
- Kamu kuruluşlarının stratejileri yasalar tarafından belirlenmiştir. Stratejik yönetimin görevi bunlara açıklık kazandırmaktır.
- Kamu kuruluşlarında planlama çok sayıda etkileşenin etkisi altında sürdürülür. Etkileşenleri sürece dahil etmek planın benimsenmesini arttırır ama strateji odağını kaybettirir.
- Sayısal ölçütleri geliştirmek ve kullanmak özel sektör kuruluşlarına göre daha zordur.
- Kamu kuruluşlarında takım çalışması daha az bilinen bir kavramdır.
- Kısa vadeli bakış ve bütçe kısıtları yüzünden stratejik plancılara yatırım yapılmamaktadır. Stratejik kapasite mevcut personel üzerinde oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Ring ve Perry (1985) ise stratejik yönetimin başarısı açısından beş temel farklılık çıkarsamaktadır:

- Kamu kuruluşları için politikalar daha kötü tanımlanmıştır.
- Karar verme süreçlerinin görece açıklığı kamu kuruluşu yöneticileri üzerinde daha fazla baskı oluşturmaktadır.

- Kamu sektöründe politika oluşturanlar daha çok sayıda çıkar gurubunun daha doğrudan ve sürekli etkisi altındadır.
- Kamu kuruluşları daha fazla zaman baskısı ile karşı karşıyadır.
- Kuruluş politikalarının yasal hale gelmesi daha fazla kişi ya da grubun kararına bağlıdır.

3.2.3.Kamuda Stratejik Planlama Modelinin Başarısını Belirlemeye Yönelik Çalışmalar

Baile (1998) ABD'de kamu kuruluşlarında stratejik planlama modelinin başarısını değerlendirmek üzere tasarladığı çalışmasında kamu kuruluşlarının kamusallıktan kaynaklanan sorunları ve bu sorunların üstesinden gelebilmek için kullanılabilecek araçları inceler. Araştırma üç temel değişken üzerinde şekillendirilmiştir: Kamusallık, güçlükler ve teknikler.

Çalışmada kamusallık piyasa ile ilişkili boyutu, kurumsal işleyişle ilgili boyutu ve kuruluş dışı etki boyutu ile incelenmiştir. Kamusallığın piyasa ile ilişkili boyutunda kuruluşun mali kaynakları, kuruluşu etkileyen üst kuruluşların rolleri ve kuruluşun ürettiği mal ve hizmetlerdeki rekabet ele alınmıştır. Kurumsal işleyişe ilişkin olarak ise amaç belirginliği, performans ölçütlerinin mevcudiyeti, mevzuatın etkisi gibi unsurlar değerlendirilmiştir. Kamusallığın getirdiği bir unsur olarak vatandaşların ve dış etkileşenlerin etkisi de çalışmaya dahil edilmiştir.

Kamu kuruluşlarının stratejik planlama sürecinde karşılaşabilecekleri temel güçlükler olarak amaç belirsizliği, performans ölçütlerinin konulmasındaki zorluk, stratejik planın beklenmedik değişikliklerle bir yana bırakılması, stratejik planlama sürecinde yeterli desteğin sağlanamaması, etkileşenlerin çeşitliliği, kaynak kısıtları, yasal kısıtlar, planlama kültürünün gelişmemiş olması gibi hususlar ele alınmıştır. Bu güçlüklerin üstesinden gelebilmek için kullanılabilecek bazı tekniklerin kuruluşlar üzerindeki etkileri incelenmiştir. Araştırma, amaçlı örnekleme tekniği ile seçilmiş 18 kuruluşta yürütülmüştür. Çalışmanın kamusallık boyutuna ilişkin veriler anket yoluyla, kamu kuruluşlarının stratejik planlama sürecinde karşılaştıkları güçlükler ve bunları gidermeye yönelik tekniklere ilişkin veriler mülakatlar yoluyla sağlanmıştır.

Stratejik planlamayı etkileyen çevre, süreç, belirsizlik ve performans gibi faktörlerin incelendiği bir diğer çalışma Milwaukee şehrinde yürütülmüştür (Hendrick 2003). Saha çalışması 1994-1997 yılları arasında Milwaukee şehrinin 14 biriminde yapılan çalışmada kamu kuruluşu-özel kuruluş farkları incelenmiştir. Bu bağlamda, kuruluşların stratejik planlama süreci, onları etkileyen çevresel koşullar, belirsizlik ve algılamalar ile stratejik planlama ile elde edilen performanslarını değerlendirmeye dönük ölçütler geliştirilmiştir. Stratejik planlama süreç değişkenleri olarak planın kapsayıcılığı ve rasyonelliği, kullanılan yöntemler, analiz derinliği, etkileşenlerin katılımı ve izleme süreçleri dikkate alınmıştır. Çevre bağlamında ise; yapısal karmaşıklık ve büyüklük, planlamaya bağlılık ve direnç, planlama becerisi ve destekleyici kültür, teknolojik karmaşıklık gibi değişkenlere yer verilmiştir.

3.3. PROBLEM

Bu araştırma ile üzerinde durulacak problem kamu kuruluşlarının (ya da kuruluşlar bütçe türlerine göre gruplandığında oluşan grupların) stratejik planlamanın bağlam faktörleri açısından birbirlerinden farklılık gösterip göstermediğidir. Eğer, kuruluşlar incelenen değişkenler için birbirinden anlamlı farklılık göstermiyorsa, stratejik planlamayı başarıya ulaştırabilecek, bütün kuruluşlar için geçerli tek bir öneri seti geliştirilebilir. Kuruluşlar birbirlerinden farklılık gösteriyorlarsa, kuruluş özelinde dikkate alınması gereken öneri setleri geliştirilmesi gerekir. Araştırma ile üzerinde durulacak diğer bir problem ise, belirlenen değişkenlerin uygulayıcılar tarafından kolay anlaşılabilecek bir yapıda sunulup sunulamayacağıdır.

3.3.1.Hipotezler

- Stratejik planlama sürecini ve sonuçlarını etkileyen bağlam değişkenlerinin değerleri kamu kuruluşları arasında farklılık göstermektedir. Bu değişkenler şunlardır:
  - Örgüt Büyüklüğü
  - Örgütün karmaşıklığı
  - Amaç Belirginliği
  - Bütçe esnekliği
  - Etkileşenlerle ilişki düzeyi
  - Ölçülebilirlik

- Rekabet
- Teknolojik Altyapı
- Mevcut hazırlıklar
- İnsan kaynakları
- Planlı çalışma alışkanlığı
- Kurum içi iletişim
- Değişime Direnç

- Kamu kuruluşları bütçe türlerine göre gruplandığında oluşan gruplar aynı değişkenler bazında birbirlerinden farklılık göstermektedir.
- Stratejik planlamanın başarısını etkileyen değişkenler birbirleriyle ilişkili değişken grupları oluşturmaktadırlar.

3.3.2.Kısıtlar

Saha çalışması bütçe ve süre kısıtları nedeniyle sadece merkezi Ankara'da bulunan kamu kuruluşlarında yapılmıştır. Merkezi kamu kuruluşlarının büyük bölümünün (%96) merkezi Ankara'da bulunduğu için bu kuruluşlar için önemli bir kısıt oluşturmamaktadır. Ancak, saha çalışmasının sadece Ankara'da yürütülmesi yerel nitelik gösteren kuruluşlara erişimi kısıtlamıştır. Stratejik planlama yapmakla yükümlü 205 belediyeden 8'i, 53 üniversiteden 4'ü ile çalışma gerçekleştirilmiştir. İl özel idareleri ise bütünüyle araştırma kapsamı dışında kalmıştır.

3.4. METODOLOJİ

Bu çalışmada kullanılan veriler DPT tarafından saha çalışması Türkiye İstatistik Kurumuna yaptırılan "Stratejik Yönetim Araştırması" sonuçlarına dayanmaktadır[5]. Söz konusu araştırmanın saha çalışması 2005 yılı Temmuz ayında gerçekleştirilmiştir. Araştırmanın amacı, stratejik planlama yapmakla yükümlü kamu kuruluşlarının hangi yılda stratejik plan hazırlayabilecekleri konusunda öngörüde bulunmak için gerekli verileri temin etmektir. Kamu idarelerinde yönetim süreçleri, yönetim kalitesi ve kurumsal kapasite ve yönetsel etkenliğe ilişkin bu verilerin analizi ile kuruluşların stratejik plan yükümlülük tarihlerinin belirlenmesi amaçlanmıştır.

[5] Stratejik Yönetim Araştırmasının genel sonuçları için bkz. DPT (2006b).

3.4.1.Nüfus ve Örneklem

Araştırmanın evrenini kamu kuruluşlarında çalışan yöneticiler oluşturmaktadır. Odaklanılan temel alan stratejik planlama yükümlülüğüne haiz merkezi kamu kuruluşlarıdır. Bu nedenle, 5018 sayılı Kanunun araştırmanın yürütüldüğü tarih itibarıyla geçerli olan kuruluş listeleri dikkate alınmıştır. Anket, stratejik planlama yükümlülüğüne haiz, üniversiteler hariç olmak üzere, 96 kuruluştan 92'sinde gerçekleştirilmiştir. Merkezi Ankara dışında bulunan 4 merkezi kuruluş araştırma kapsamına dahil edilmemiştir.

Araştırma belediye ve üniversitelerden sadece Ankara'da bulunanları kapsamaktadır. Ankara belediyelerinin stratejik planlama yükümlülüğü olanları (nüfusu 50.000'den fazla olanlar) içerilmiştir. Belediye ve üniversitelerde standart bir örneklemenin yapılmamış olması bu örgütler için yapılan değerlendirmelerde ihtiyatlı olunmasını gerektirir.

Belediye ve üniversiteler de dahil edildiğinde araştırmanın yürütüldüğü toplam kuruluş sayısı 95'tir.

Araştırma kapsamına dahil edilen kuruluşlarda bir örneklem yerine bütün hedef kitleye ulaşılmaya çalışılmıştır. Bu kuruluşlardaki orta ve üst düzey yöneticilerin sayısı 2547'dir. 2547 kişi içinden 2241'i anketi cevaplamıştır. Anketin cevaplanma oranı %88 gibi oldukça yüksek bir düzeydedir.

3.4.2.Anket Formlarının Hazırlanması

Araştırmada kullanılan veriler anket yöntemi ile elde edilmiştir. Anket formlarının hazırlanması için daha önce konuyla ilgili yürütülen çalışmalar incelenmiş, araştırmaya tam olarak uyan bir anket örneğine rastlanmamıştır. Anketin sorularının oluşturulması için yazın taraması yapılmıştır. Anket soruları için temel bir başvuru kaynağı belirlenmemiş olmakla birlikte çok sayıda çalışmadan esinlenilmiştir (Boal ve Bryson 1987; Ramanujam ve Venkatraman 1987; Allison ve Kaye 1997; Baile 1998; Hendrick 2003). Elde edilen bulgular DPT tarafından yürütülen stratejik planlama pilot uygulamaları ışığında değerlendirilerek anket soruları elde edilmiştir.

Anket sorularının kapsam geçerliliğini (content validity) sağlamak üzere konuyla ilgili DPT uzmanlarıyla ankette yer alan tanımlamalar ve soruların amaçlara hangi düzeyde hizmet ettiği incelenmiştir. Soru ve seçenekler bu değerlendirmeler yönünde gözden geçirilmiştir. Yüzey geçerliliği (face validity) sağlamak için üç kuruluşta pilot uygulama yapılmıştır. Bu uygulama sonucunda anlaşılmayan sorular ve şıklar yeniden gözden geçirilerek anket sorularına son şekli verilmiştir.

Hazırlanan sorular cevapların kesinliği açısından iki grupta toplanmıştır. İlk grup sorular, kesin cevapları olan ve cevaplanması için belli bir araştırma gerektiren sorulardır. İkinci grup sorular ise, cevapları büyük ölçüde bireysel algılamalara dayanan sorulardır. Bu iki grup soru ayrı formlarda toplanmış, ilk form "Kapasite Tespit Soru Formu" ve ikinci form ise "Yönetici Soru Formu" olarak adlandırılmıştır.

Kapasite Tespit Soru Formu, genel bilgiler, bilgi teknolojileri altyapısı ve mevcut kapasite başlıkları altında toplam 16 sorudan oluşmaktadır. Yönetici Soru Formunda ise 30 soru bulunmaktadır.

3.4.3.Anketin Uygulanması

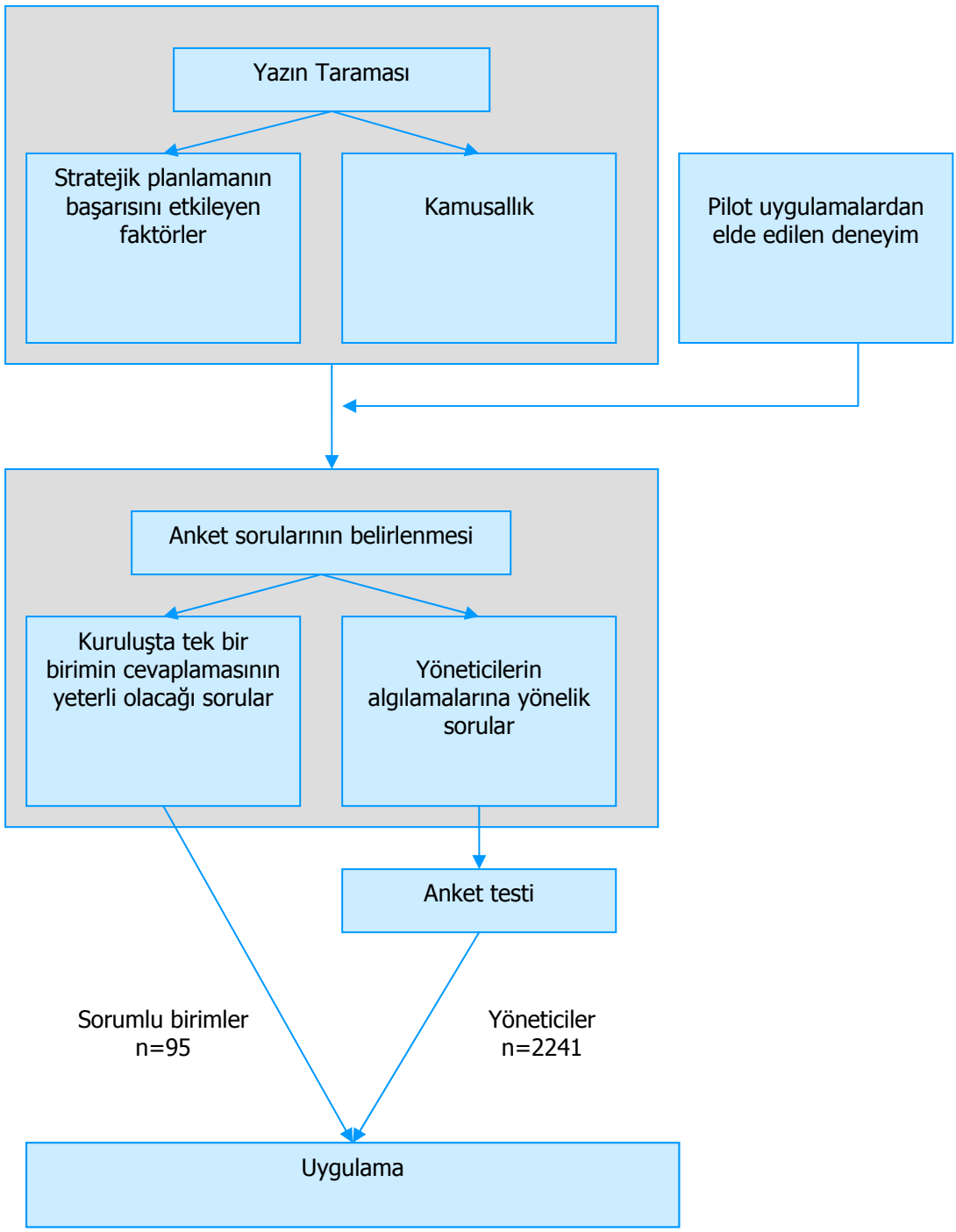
Kapasite Tespit Soru Formu kuruluşlarda ilgili birimlere (kuruluş araştırma, planlama ve koordinasyon (APK) birimi[6], yoksa genel sekreterlik) iletilmiştir. Soruları cevaplamaları için gerekli araştırmayı yapmaya zaman sağlamak amacıyla bir ila iki hafta sonra formlar toplanmıştır.

Kuruluşun yapısına ve yönetimine ilişkin algılamaları ölçmeyi amaçlayan ikinci soru formunun kamu kuruluşlarının orta ve üst düzey yöneticileri tarafından cevaplanması istenmiştir. Orta ve üst düzey yöneticilerin seçilmesinin nedeni stratejik planlama sürecindeki sorumlulukları ve konumları gereği kuruma daha geniş bir perspektiften bakabilecek olmalarıdır. Kuruluşlarda soru formunu cevaplaması gereken yönetici sayısının tespiti için bir ön çalışma yapılmıştır. APK birimleri ile bu sayılar kesinleştirilmiş, yöneticilerden randevu alınarak formların doldurulması sağlanmıştır. Araştırmanın genel tasarımı Şekil 21'de gösterilmektedir.

[6] Kamu kuruluşlarındaki Araştırma, Planlama ve Koordinasyon birimleri bu araştırmadan daha sonraki bir tarihteki düzenleme ile kapatılmıştır.

Anket, Türkiye İstatistik Kurumu anketörleri tarafından uygulanmıştır. Anketörlerin saha çalışmasını başarıyla gerçekleştirmesine yardımcı olmak üzere anketör el kitapçığı hazırlanmış ve anketör eğitimi yapılmıştır. Anketin posta yolu yerine anketör vasıtası ile yapılması ile anketi dolduran kişinin gerçekten anketi doldurması gereken kişi olması sağlanmıştır. Anketin saha uygulamasının bağımsız bir örgüt tarafından yapılması ile de anketi cevaplayanların kişisel gizliliği sağlanmıştır. Kişisel bilgilerin yanı sıra kuruluş performansına ilişkin yanlış yorumlamalara neden olabileceği için kuruluşa ait bilgiler de ilgili kuruluş haricindekilere açıklanmamıştır. Bu şekilde yöneticilerin sorulara daha açık yürekli cevaplar verebilmesi için gerekli koşullar oluşturulduğu düşünülmektedir.

Şekil 21: Araştırmanın Tasarımı



3.4.4.Çalışmanın Değişkenleri

3.4.4.1. Değişkenlerin Belirlenmesindeki Kısıtlar

Türkiye'de kamu kuruluşlarının çoğunda stratejik plan yapılmamış olması ve neredeyse hiçbirinde uygulamaya geçen plan bulunmaması çalışmaya iki temel kısıt getirmektedir. Bunlardan ilki kuruluşların stratejik planlama süreçlerine ilişkin değişkenlerin incelenememesidir. Süreç değişkenlerinin incelenebilmesi için kuruluşlarda stratejik planlama süreçlerinin devam ediyor ya da bitmiş olması gereklidir. İlgili yazında da sıklıkla vurgulandığı gibi, stratejik planlama sürecine ilişkin değişkenler kuruluşların stratejik planlama başarıları üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Üst yönetimin sahipliği, liderlik, danışman seçimi gibi sürece yönelik bazı önemli etmenler kısa vadede değişebilecek etmenlerdir. Örneğin, üst yönetimin desteği araştırma yapılan tarihte var olsa bile stratejik planlama süreci başladığında aynı yönetim görevi sürdürmüyorsa üst yönetim desteğinden söz edilemez. Bu nedenle, kamu kuruluşlarında stratejik planlama sürecinin başarı şansını değerlendirecek etmenler görece olarak uzun vadeli bir nitelik taşımalı, kısa vadede değişim gösterebilen, kişilere ve kişilerin anlık kararlarına bağlı etmenler çalışmaya dahil edilmemelidir. Bu nedenle çalışmamız ağırlıklı olarak bağlam faktörlerinin incelenmesine dayanmaktadır. Kuruluşlardaki yönetsel süreçler çalışmaya dahil edilmekle birlikte, kuruluşun stratejik plan hazırlığı ile belirginleşen süreç faktörlerini süreçleri henüz başlamamış kuruluşlar için değerlendirmek mümkün değildir.

İkinci kısıt ise, uygulamaya geçmiş planların bulunmamasıdır. Uygulamaya geçen planların bulunmamasından dolayı planların sonuçları da değerlendirilemez. Bu da örgütsel değişkenler ile arzulanan/gerçekleşen sonuçlar arasındaki ilişkiyi sorgulamayı olanaksız kılmaktadır. Başka bir deyişle, Boal ve Bryson (1987) tarafından bağlam değişkenleri olarak gruplanan değişkenler ile stratejik planlama ile elde edilecek sonuçlar arasında ilişki aramak mümkün değildir. Bu nedenle, çalışmanın ele alacağı bağlam değişkenleri, ilgili yazında ortaya çıkan değişkenler ile kamu kuruluşlarında yürütülen pilot uygulamalardan elde edilen deneyim sonucunda belirlenen değişkenlerden oluşturulmuştur.

3.4.4.2. Değişkenler

Çalışmanın değişkenlerinin oluşturulabilmesi için genellikle her bir değişken için birden fazla soru dikkate alınmıştır. Soruların yapısı gereği bütün sorular için paralel bir skala oluşturulamadığından her bir soru için sorunun niteliğine uygun skala geliştirilmiştir. Bu sorulardan yola çıkarak değişkene ilişkin büyüklüklerin belirlenebilmesi için soruların cevap seçeneklerine endeks değerleri verilmiştir. Her bir değişken için soruların endeks değerlerinin ortalaması alınarak değişkene ilişkin büyüklük bulunmuştur. Çalışmada değişkenlerin değerlerini belirlemek için kullanılan sorular ve oluşturulan endeksler şu şekilde sunulmuştur:

1) Örgüt Büyüklüğü: Örgüt büyüklüğü, örgüt yapısı ile birlikte, stratejik planlama süreçlerinin tasarımında ve başarısında dikkate alınan en önemli değişkendir. Çalışmada örgüt büyüklüğünün göstergesi olarak iki değişkene yer verilmiştir. Bunlardan ilki çalışan sayısıdır. Kuruluşta taşra ile merkezin toplamındaki çalışan sayısı tespit edilmiştir. İkinci değişken ise, kuruluşun toplam bütçe büyüklüğüdür. Toplam bütçe büyüklüğü kuruluşun genel bütçeden kullandığı kaynakların yanı sıra; özel gelirleri, döner sermayeyi, fonları ve diğer kaynakları da içermektedir. Bütçe büyüklüklerinde 2004 yılı esas alınmıştır.

a. Çalışan sayısı (Soru K-3[7])

Çalışan Sayısı	Endeks
>100.000	1,00
10.000-100.000	0,75
1.000-10.000	0,50
100-1.000	0,25
<100	0,00

[7] Değişkenlerin endeks değerlerinin belirlenmesinde kullanılan soruların anket formlarındaki karşılıklarının izlenebilmesi için anket formlarındaki soru numaraları verilmiştir. "K" kapasite Tespit Formunu, "Y" Yönetici Soru Formunu ifade etmektedir.

b. Toplam bütçe büyüklüğü (Milyon YTL) (Soru K-4)

Bütçe Büyüklüğü	Endeks
>10.000	1,00
1.000-10.000	0,75
100-1.000	0,50
10-100	0,25
<10	0,00

2) Örgütün karmaşıklığı: Örgütsel yapının, dolayısıyla örgütsel karmaşıklığın pek çok göstergesi bulunabilir (Kukalis 1989). Örgütün çok bölümlü yapısı, örgütsel kademelerin fazlalığı, coğrafi dağılım gibi unsurlar örgütün karmaşıklığının göstergeleridir. Bu çalışmada, bunlardan sadece coğrafi dağılıma yer verilmiştir. Kuruluşun taşra teşkilatının bulunup bulunmaması ve varsa hangi düzeyde (bölge, il, ilçe) olduğu örgüt karmaşıklığının göstergesi olarak alınmıştır.

a. Taşra teşkilatının derinliği (Soru K-1 ve K-2)

Yok=0, Bölge düzeyinde=0,33, İl düzeyinde=0,67, İlçe düzeyinde=1

3) Amaç Belirginliği: İlgili yazında da belirtildiği gibi, kamu kuruluşlarının stratejik yönetim sürecinde karşılaştıkları en önemli problemlerden birisi, örgütsel amaçların çok ve birbiri ile çelişen bir yapı gösterebilmesi ve buna bağlı olarak amaç belirginliğinin azalmasıdır.

Kamu kuruluşlarında amaçların çerçevesini genellikle kuruluş kanunları çizer. Kuruluş kanununun değişim süreci içinde bulunması amaç belirginliğini azaltan bir unsur olarak ele alınmıştır. Benzer şekilde kuruluşun yeniden yapılanma çalışmaları sürdürmesi de amaç belirginliğini olumsuz yönde etkileyen bir parametre olarak çalışmaya dahil edilmiştir. Kuruluş kanunundaki değişim sürecinin yanı sıra kanunun kurumun ihtiyaçlarına ne derecede cevap verebildiği de dikkate alınması gereken bir diğer unsurdur. Kuruluş yöneticilerine kuruluş kanununun kuruluş çalışmalarını ne oranda kapsadığı ve değişmesine ihtiyaç olup olmadığı sorularak "kalitesi" değerlendirilmiş ve analize dahil edilmiştir.

Amaç belirginliğinin bir diğer göstergesi olarak kuruluşun çalışmalarında odaklanma düzeyi dikkate alınmıştır. Birimler arası yetki çatışmasının varlığı da, bir boyutuyla, örgütsel amaçların net olmamasından kaynaklandığı için amaç belirginliği konusundaki sorunlara işaret eder.

a. Kuruluş kanunu son üç yıl içinde değişti mi? (Soru K-16)

Değişti=1, Değişmedi=0,5, Değişme sürecinde=0

b. Son üç yıl içinde yeniden yapılanma çalışması gerçekleştirildi mi? (Soru K-15)

Evet=1, Hayır=0,5, Devam ediyor=0

c. Faaliyetlerin ne kadarı kuruluşun en önemli üç çalışma alanında sürdürülüyor? (Soru Y-2)

Tamamı=1, ¾=0,75, ½=0,5, ¼=0,25

d. Kuruluş kanunu ile yürütülen çalışmalar ne ölçüde kapsanıyor? (Soru Y-5)

Tamamen=1, Kısmen=0

e. Kuruluş kanununun değişmesi gerekli mi? (Soru Y-6)

Çok gerekli=0, Büyük ölçüde =0,33, Kısmen =067, Gerekli değil=1

f. Birimler arası yetki çatışması (Soru Y-24)

Var=0, Kısmen=0,5, Yok=1

4) Bütçe esnekliği: Kamu kuruluşlarının stratejik planlama sürecinde karşı karşıya olduğu önemli kamusallık problemlerinden biri kuruluş yönetimlerinin yeterli yönetsel esnekliğe sahip olamamalarıdır. Yasal düzenlemeler, kurallar ve gelenekler kamu kuruluşlarının özerklik ve esnekliklerini kısıtlar (Nutt ve Backoff 1992:35). Esneklikteki bu kısıtlar özellikle örgütlerin kaynak kullanımında belirgindir. Türkiye'de kuruluşların kaynak tahsis süreçleri, yasal düzenlemelerin yanı sıra Maliye Bakanlığı ve DPT gibi merkezi kuruluşların etkisindedir. Kamu kuruluşlarında bütçe esnekliğine ilişkin değişkenin belirlenebilmesi için kuruluş yöneticilerine bütçe büyüklüklerinin, Maliye Bakanlığının bütçe, DPT'nin yatırım bütçesi ve kuruluş planlaması üzerindeki etkisi sorulmuştur. Ayrıca, kuruluşta esnek bir bütçe yapısının bulunup bulunmadığı da bir algılama sorusu olarak yöneticilere yöneltilmiştir.

Genel bütçenin kullanımı, merkezi idarelerin ve yasal düzenlemelerin getirdiği kısıtlamalardan daha fazla etkilenmektedir. Özel gelirler, döner sermaye gelirleri gibi kaynakların kullanımı ise genel bütçeye göre daha esnektir. Bu nedenle kuruluşların gelir kaynaklarının yapısı bütçe esnekliğinin parametrelerinden biri olarak alınmıştır.

a. Bütçe büyüklüklerinin etkisi (Soru Y-25.2)

Çok olumlu=1, Olumlu=0,75, Etkisiz=0,5, Olumsuz=0,25, Çok olumsuz=0

b. Maliye Bakanlığının bütçe üzerindeki etkisi (Soru Y-25.4)

Çok olumlu=1, Olumlu=0,75, Etkisiz=0,5, Olumsuz=0,25, Çok olumsuz=0

c. DPT'nin kuruluş planlaması üzerindeki etkisi (Soru Y-25.5)

Çok olumlu=1, Olumlu=0,75, Etkisiz=0,5, Olumsuz=0,25, Çok olumsuz=0

d. DPT'nin yatırımlar üzerindeki etkisi (Soru Y-25.6)

Çok olumlu=1, Olumlu=0,75, Etkisiz=0,5, Olumsuz=0,25, Çok olumsuz=0

e. Esnek bütçe yapısı (Soru Y-26.7)

Var=1, Kısmen=0,5, Yok=0

f. Genel bütçenin toplam kaynaklar içindeki payı (Soru K-4)

>%90=1, %70-%90=0,5, <%70=0

5) Etkileşenlerle ilişki düzeyi: Stratejik planlama etkileşenlerin sürece katılımını gerektiren bir süreçtir. Kuruluşun etkileşenleriyle düzenli ilişkisinin varlığı stratejik planlama sürecini kolaylaştıran bir unsurdur. Kuruluşta etkileşenlerden faaliyetlere ilişkin geri bildirim alınıp alınmadığı, bu geri bildirimin düzenli nitelik taşıyıp taşımadığı ve kuruluş faaliyetlerinin alınan geri bildirim doğrultusunda yönlendirilip yönlendirilmediği yöneticilere yöneltilen sorularla ölçülmeye çalışılmıştır. Ayrıca dışsal çıkar gruplarının stratejik planlama üzerindeki etkisi de sorularak kuruluşun etkileşenlerden hangi yönde etkilendiği konusundaki algı ölçülmüştür.

a. Yararlanıcılardan düzenli geri bildirim (Soru Y-14)

Alınıyor=1, Alınmıyor=0

b. Yararlanıcılardan geri bildirim alma yöntemi (Soru Y-15)

Anket=1, Diğer=0

c. Geri bildirim doğrultusunda faaliyetleri yönlendirme (Soru Y-16)

Tamamen=1, Büyük ölçüde=0,67, Kısmen=0,33, Hayır=0

d. Dışsal çıkar gruplarının stratejik planlama üzerindeki etkisi (Soru Y-25.3)

Çok olumlu=1, Olumlu=0,75, Etkisiz=0,5, Olumsuz=0,25, Çok olumsuz=0

6) Ölçülebilirlik: Stratejik planlama ile elde edilmesi istenilen sonuçların ölçülebilir bir şekilde ifade edilmesi gereklidir. Kamu kuruluşlarında dışsallıklar, üretilen mal ve hizmetlerin piyasa fiyatlarının olmaması, çıktılardan ziyade sonuçların ölçülmesi zorunluluğu gibi nedenlerle ölçülebilirlik önemli bir problem haline gelmektedir (Rainey 2003:75, Toft 2000:5). Gerçekten de, yürütülen pilot uygulamalardan elde edilen deneyim kamu kuruluşlarının arzulanan sonuçları ölçülebilir bir biçimde ifade etmekte zorlandıkları yönündedir. Kuruluşlarda ölçülebilirliğin tespiti için kuruluş yöneticilerinin ölçülebilirlik konusundaki algıları ölçülmüştür.

a. Ürün/hizmetleriniz sayısal olarak ölçülebilir mi? (Soru Y-4)

Tamamen=1, Kısmen=0,5, Ölçülemez=0

7) Rekabet: Bozeman'a (1987) göre kamusallığın önemli ölçütü örgütün faaliyetlerine piyasa güçlerinin mi, yoksa politik güçlerin mi yön verdiğidir. Piyasa güçleri rekabet ile örgütlere yön verirler. Çalışmada görüşülen yöneticilere rekabetin varlığı yerine kuruluşun faaliyet alanında mal/hizmet üreten başka kuruluşların var olup olmadığı sorulmuş ve elde edilen veriler rekabetin bir göstergesi olarak dikkate alınmıştır.

a. Faaliyet alanınızda mal/hizmet üreten başka kuruluş var mı? (Soru Y-3)

Var=1, Yok=0

8) Teknolojik Altyapı: Kuruluşlarda stratejik planlama çalışmalarını destekleyecek bir bilişim altyapısının varlığını tespit etmek için intranet sisteminin varlığı ve kapsamı, elektronik dokümantasyon sisteminin varlığı ve kuruluşun web sitesinin bulunup bulunmadığı sorulmuştur.

a. Intranet sistemi (Soru K-5)

Var=1, Yok=0

b. Intranet sistemi tüm teşkilatı kapsıyor mu? (Soru K-6)

Evet=1, Hayır=0

c. Elektronik dokümantasyon sistemi (Soru K-7)

Var=1, Yok=0

d. Web sitesi (Soru K-8)

Var=1, Yok=0

9) Mevcut hazırlıklar: Kuruluşun stratejik planlama ya da yönetim kalitesini arttırmayı amaçlayan benzer alanlarda yaptığı çalışmalar kuruluşta bu konuda belli kaynakların ayrıldığının göstergesidir. Örgütün stratejik planlama için ayırdığı kaynaklar ise stratejik planlama sürecinin başarısının belirleyicilerinden birisidir (Ramanujam ve Venkatraman 1987). Diğer yandan, eski stratejik planlama ve performans bütçeleme çalışmaları stratejik planlama sürecinin tasarımında rol oynar (Koteen 1997:74). Kanuni zorunluluk öncesi yapılan bu çalışmalar kuruluşta bir kapasitenin oluşmasına neden olur. Bu nedenle, kuruluşun stratejik planlama sürecine hazırlık durumuna bir gösterge olarak kuruluşta stratejik planlama, kalite yönetimi ve norm kadro alanında yapılmış çalışma bulunup bulunmadığı, kuruluşun herhangi bir kalite belgesine sahip olup olmadığı tespit edilmiştir.

a. Stratejik planlama alanında yapılmış çalışma (Soru K-10)

Kuruluşun tamamı için=1, Devam ediyor=0,5, Birim bazında=0,5, Yok=0

b. Kalite yönetimi alanında yapılmış çalışma (Soru K-12)

Sonuçlandırıldı=1, Devam ediyor=0,75, Hazırlık aşamasında=0,5, Düşünülüyor=0,25, Yok=0

c. Herhangi bir Kalite belgesi (Soru K-13)

Var=1, Yok=0

d. Norm kadro çalışması (Soru K-14)

Uygulanıyor=1, Devam ediyor=0,5, Yapılmadı ya da yapılıp uygulanmadı=0

10) İnsan kaynakları: Her ne kadar stratejik planlamada ana sorumluluk kuruluşun tepe yöneticisinde olsa da, sistem tasarımı, planlama, belli birikime sahip çalışanların sürece katılımı gibi pek çok konuda kuruluş çalışanlarının sürece desteği gereklidir (Koteen 1997:38). Bu desteğin sağlanabilmesi için kuruluşta gerekli insan

kaynaklarının bulunması ya da geliştirilebilir olması stratejik planlama sürecinin başarısını etkileyecektir. Kuruluşlarda insan kaynaklarının durumunu belirleyebilmek için yöneticilere personel sayısı ve niteliği, hizmet içi programların içeriği ve niteliği hakkında değerlendirmeleri sorulmuştur. Stratejik planlama, stratejik yönetim, kalite yönetimi ve performans yönetimi alanında eğitim alan personel sayısı belirlenerek oluşmuş olan kapasite tespit edilmiştir. Çalışanların stratejik planlama sürecine katılım düzeylerini etkileyecek unsurlar olarak iş tanımlarında belirsizlik olup olmadığı ve takım çalışması kültürünün varlığı konusunda kuruluş yöneticilerinin algıları ölçülmüştür.

a. Personel sayısı ve niteliği (Soru Y-23)

Sayı ve nitelik yeterli=1, Sayı yetersiz, nitelik yeterli=0,67, Sayı yeterli, nitelik yetersiz=0,33, sayı ve nitelik yetersiz=0

b. Stratejik planlama, stratejik yönetim, kalite yönetimi ve performans yönetimi alanında eğitim alan personel sayısının toplam personele oranı (%) (Soru K-11)

>30=1, 10-30=0,67, 1-10=0,33, Yok=0

c. Hizmet içi eğitim programları (içerik açısından) (Soru Y-21.1)

Yeterli=1, Büyük ölçüde=0,67, Kısmen=0,33, Yetersiz=0

d. Hizmet içi eğitim programları (kapsadığı personel açısından) (Soru Y-21.2)

Yeterli=1, Büyük ölçüde=0,67, Kısmen=0,33, Yetersiz=0

e. İş tanımlarında belirsizlik (Soru Y-26.10)

Var=0, Kısmen =0,5, Yok=1

f. Takım çalışması kültürü (Soru Y-26.5)

Var=1, Kısmen =0,5, Yok=0

11) Planlı çalışma alışkanlığı: Birinci bölümde de tartışıldığı gibi, stratejik planlama strateji geliştirmenin yanı sıra planlama boyutunu da içerir. Kuruluşun stratejik planlama konusundaki yasal zorunluluklar öncesi herhangi bir biçimde planlama yapıyor olması bu alanda bir birikimin oluşmasına ve yöneticilerin planlara dayalı yönetim alışkanlığı edinmesine yol açacaktır. Bu nedenle, bu kuruluşlarda stratejik planlamanın benimsenmesi ve uygulanması kolaylaşacaktır.

Kuruluşlarda planlı çalışma alışkanlığının ölçülmesi için yöneticilere kuruluş çalışmaları yönlendiren üç yıl ya da daha uzun süreli kurumsal planlar ile yıllık uygulama veya faaliyet planları bulunup bulunmadığı ve varsa bunların uygulanıp uygulanmadığı sorulmuştur. Ayrıca, daha üst planlar niteliğindeki kalkınma planı, hükümet programı, DPT tarafından hazırlanan yıllık program ve kuruluş bütçesi gibi kaynaklara hangi sıklıkla başvurdukları araştırılmıştır. Çalışma biçiminin uzun vadeli bir planlama biçimine uygun olup olmadığının belirlenebilmesi için kuruluş yönteminin sürekliliği ve kısa vadeli düşünme ve çalışma biçimi konusunda yöneticilerin algılamaları tespit edilmiştir.

a. Hizmet ve faaliyet programları oluşturulurken başvurulan kaynaklar (Kalkınma planı, Hükümet programı, DPT tarafından hazırlanan yıllık program, Kuruluş bütçesi) (Y-7.1, Y-7.2, Y-7.3, Y-7.5)

Sürekli=1, Ara sıra=0, 67, Nadiren=0,33, Hiç=0

b. Çalışmaları yönlendiren 3 yıl ya da daha uzun süreli kurumsal planlar (Soru Y-8)

Var ve uygulanıyor=1, Kısmen uygulanıyor=0,67, Uygulanmıyor=0,33, Yok=0

c. Kurumsal bazda yıllık uygulama veya faaliyet planları (Soru Y-9)

Var ve uygulanıyor=1, Kısmen uygulanıyor=0,67, Uygulanmıyor=0,33, Yok=0

d. Yönetimde süreksizlik (Soru Y-26.1)

Var=0, Kısmen =0,5, Yok=1

e. Kısa vadeli düşünme ve çalışma biçimi (Soru Y-26.2)

Var=0, Kısmen =0,5, Yok=1

12) Kurum içi iletişim: Stratejik planlama katılımcı bir planlama yaklaşımıdır. Türkiye'de kamu kuruluşlarında stratejik planlamada katılımcılığın sağlanması zorunlu ve önemi vurgulanan bir husustur (DPT 2006a: 9 ve 17). Stratejik planlama çalışmalarının katılımcı bir biçimde sürdürülebilmesi için kuruluşun etkileşenleriyle olan iletişiminin yanı sıra kendi çalışanları ile de gerekli iletişimi sağlamış ya da sağlayabilecek yapıda olması gereklidir.

Kuruluşların çalışanları ile olan iletişimi tespit etmek üzere çalışanlardan kuruluş çalışmaları ve işleyişi konusunda görüş alınıp alınmadığı, alınıyorsa bunun hangi biçimde yapıldığı ve bu görüşler doğrultusunda faaliyetlerin yönlendirilip

yönlendirilmediği araştırılmıştır. Çalışanlara iletişimi sağlamaya yönelik anketlerin diğer yöntemlere (toplantı, bilgi notları, internet/intranet üzerinden gelen değerlendirmeler) göre daha sistematik bir iletişim biçimi olarak değerlendirilmiştir. Çalışanlarla yöneticiler arasındaki iletişim düzeyi konusunda yöneticilerin algılamaları da tespit edilmiştir.

a. Çalışanlardan görüş alma (Soru Y-17)

Alınıyor=1, Alınmıyor=0

b. Çalışanlardan görüş alma yöntemi (Soru Y-18)

Anket=1, Diğer=0

c. Görüşler doğrultusunda faaliyetleri yönlendirme (Soru Y-18)

Tamamen=1, Büyük ölçüde=0,67, Kısmen=0,33, Hayır=0

d. Çalışanlarla yöneticiler arasındaki iletişim düzeyi (Soru Y-20)

Yeterli=1, Kısmen yeterli=0,5, Yetersiz=0

13) Değişime Direnç: Stratejik planlama Türkiye'de kamu kuruluşlarının yönetiminde yeni bir yaklaşımdır. Yeni yaklaşımlar belirli bir benimseme sürecini gerektirirler. Bu nedenle, kuruluş çalışanlarının değişime açıklığı stratejik planlamanın başarısı üzerinde rol oynayacaktır. Ramanujam ve Venkatraman (1987) stratejik planlama ile elde edilen sonuçlar ile değişime direnç arasında negatif anlamlı bir ilişki bulgulamıştır. Kuruluşlarda değişime direnci ölçebilmek için yöneticilere değişime direncin var olup olmadığı sorulmuştur.

a. Değişime direnç (Soru Y-26.3)

Var=0, Kısmen =0,5, Yok=1

3.4.5.Verilerin Analizi

3.4.5.1. Örneklemin Özellikleri

Çalışma kapsamındaki kuruluşlar dört temel bütçe türünde sınıflandırılabilir: Genel bütçe, özel bütçe, sosyal güvenlik kuruluşları ve belediyeler. Bu sınıflandırmada bakanlıklar genel bütçe içinde, üniversiteler ise özel bütçe içinde yer almaktadır. Ancak gerek bakanlıkların diğer genel bütçeli kuruluşlardan gerek üniversitelerin diğer özel bütçeli kuruluşlardan farklılıkları nedeniyle ilgili bütçe türlerinden ayrı olarak incelenmiştir (Tablo 5).

Tablo 5: Araştırma Kapsamındaki Kuruluşların Bütçe Türlerine Göre Dağılımı

	Nüfus	Örneklem
Bakanlıklar	16	16
Genel bütçeli kuruluşlar (bakanlıklar hariç)	24	24
Özel bütçeli kuruluşlar (üniversiteler hariç)	44	39
Üniversiteler	53	4
Sosyal güvenlik kuruluşları	4	4
Belediyeler	205	8
Toplam	**346**	**95**

Anketi cevaplayanlar üst ve orta düzey yöneticilerden oluşmaktadır. 95 farklı kuruluşta görev yapmakta olan yöneticilerin önemli bir bölümü (%48,55) daire başkanlarıdır. Genel müdür yardımcıları ve üniversitelerde bölüm başkanları diğer iki büyük gruptur (Tablo 6).

Tablo 6: Cevaplayıcıların Unvanları

	Sayı	%
Müsteşar	5	0,22
Müsteşar Yardımcısı	36	1,61
Başkan	21	0,94
Başkan Yardımcısı	52	2,32
Genel Müdür	95	4,24
Genel Müdür Yardımcısı	274	12,23
Kurul Başkanı	50	2,23
Kurul Başkan Yardımcısı	9	0,40
Rektör Yardımcısı	3	0,13
Dekan	20	0,89
Dekan Yardımcısı	25	1,12
Bölüm Başkanı	240	10,71
Başhekim	1	0,04
Başhekim Yardımcısı	8	0,36
Genel Koordinatör	9	0,40
Genel Sekreter	27	1,20
Genel Sekreter Yardımcısı	11	0,49
Daire Başkanı	1.088	48,55
Şube Müdürü	174	7,76
Hukuk Müşaviri	53	2,37
Müşavir	8	0,36
Kurul Üyesi	7	0,31
Diğer	25	1,11
Toplam	**2.241**	**100,00**

Ankete katılanların %9,3'ü kuruluşlarının tepe yönetimini temsil etmektedir. (Tablo 7). Bakanlık ve müsteşarlıklarda müsteşar ve müsteşar yardımcıları, genel müdürlüklerde genel müdür ve genel müdür yardımcıları, başkanlık ve belediye başkanlıklarında başkan ve başkan yardımcıları, üniversitelerde ise rektör, rektör yardımcıları ve dekanlar tepe yönetimi olarak değerlendirilmiştir.

Tablo 7: Cevaplayıcıların Yöneticilik Pozisyonları

	Sayı	%
Tepe Yöneticisi	208	9,30
Diğer Yöneticiler	2.033	90,70
Toplam	**2.241**	**100,00**

Cevaplayıcıların yaklaşık %70'i bulundukları görevi asaleten sürdürmektedir. Bulundukları göreve vekalet edenlerin oranı ise %27,6'dır (Tablo 8). Saha çalışmasının yaz aylarında yapıldığı dikkate alındığında görevlerini asaleten yürütmekte olan yöneticilerin çokluğu dikkat çekicidir.

Tablo 8: Cevaplayıcıların Kadro Durumları

	Sayı	%
Asalet	1.564	69,79
Vekalet	619	27,62
Cevapsız	58	2,59
Toplam	**2.241**	**100,00**

Cevaplayıcıların hali hazırda bulundukları yöneticilik görevlerinde ortalama bulunma süresi 3,9 yıldır. Yöneticilerin %10'undan fazlası 10 yıldan uzun bir süre mevcut görevlerinde bulunmaktadırlar. 5 ila 10 yıldır görevlerini sürdürenlerin oranı ise %17,8'dir. Yöneticilerin önemli bir bölümü (%35) 2 ila 5 yıldır mevcut görevlerini sürdürmektedir. %36'sı ise iki ya da daha kısa süredir aynı görevdedir (Tablo 9).

Tablo 9: Cevaplayıcıların Görevde Bulunma Süreleri

	Sayı	%
10 yıl ya da daha fazla	237	10,58
5 (dahil) ila 10 yıl	399	17,80
2 (dahil) ila 5 yıl	790	35,25
1 (dahil) ila 2 yıl	398	17,76
1 yıldan az	417	18,61
Toplam	**2.241**	**100,00**

Anketi cevaplayanların kuruluşlarının bütçe türlerine göre dağılımı Tablo 10'da verilmiştir. Bakanlıklar en fazla yöneticiye ulaşılan bütçe türü olmakla birlikte cevaplama oranının da en düşük olduğu kuruluşlardır. Sosyal güvenlik kuruluşları ve üniversitelerde en yüksek cevaplanma oranlarına ulaşılmıştır.

Tablo 10: Anketin Cevaplanma oranı

Kuruluşlar	Hedef Kitle	Cevaplanan Anket Sayısı	Cevaplanma Oranı (%)
Bakanlıklar	1066	868	81,4
Genel bütçeli kuruluşlar (bakanlıklar hariç)	504	458	91,9
Özel bütçeli kuruluşlar (üniversiteler hariç)	344	320	93,0
Üniversiteler	340	328	96,5
Sosyal güvenlik kuruluşları	74	72	97,3
Belediyeler	219	196	89,5
Toplam	**2.547**	**2.241**	**88,0**

3.4.5.2. Verileri Analiz Etmede Kullanılan Yöntem ve Testler

Verilerin analizinde "SPSS 12.0 for Windows" istatistik paket programından yararlanılmıştır. Gerek kuruluş gerek bütçe türü itibarıyla değişkenlerin değerlerinin farklılık gösterip göstermediğini test etmek için tek yönlü varyans analizi (one-way ANOVA) kullanılmıştır. Varyans analizinin homojenlik koşulunun sağlanamadığı ve F değerlerinin kullanılmasının uygun olmadığı durumlarda Brown-Forsythe testi dikkate alınmıştır. Değişkenler arasındaki ilişkilerin mevcudiyeti Pearson korelasyon testi ile tespit edilmiştir. Kullanılan değişkenleri gruplayabilmek için faktör analizi yapılmıştır. Değişken grupları ve değişkenler bazında değerlendirmeler için frekans analizlerine ve Tukey's honestly significant difference ile Tamhane's T2 testi sonuçlarına yer verilmiştir.

3.5. VERİ ANALİZİ VE BULGULAR

3.5.1.Genel Tanımlayıcı İstatistikler

Çalışmanın değişkenlerine ilişkin genel tanımlayıcı sonuçlar Tablo 11'de verilmiştir. Yapılan endekslemenin sonucu olarak değişkenlerin değerleri 0 ile 1 arasında değişmektedir. Değişkenler içinde en yüksek ortalama değeri teknolojik altyapı (,811) ve rekabet (,763) almaktadır. En küçük ortalama değer ise mevcut hazırlıklar değişkenine (,283) aittir. Ancak, değişkenlerin ortalamaları arasında doğrudan karşılaştırma yapmak sağlıklı sonuç vermeyecektir. Değişkenlerin birbirleri ile kıyaslanmasından ziyade, kuruluşların değişkenler bazında birbirleri ile karşılaştırılması daha anlamlıdır.

Tablo 11: Genel Tanımlayıcı İstatistikler

	N	Minimum	Maksimum	Ortalama	Standart Sapma
Büyüklük	95	,00	1,00	,378	,233
Karmaşıklık	95	,00	1,00	,309	,335
Amaç Belirginliği	2242	,00	1,00	,535	,189
Bütçe Esnekliği	2242	,00	1,00	,594	,164
Etkileşenlerle İlişki	2240	,00	1,00	,432	,284
Ölçülebilirlik	2230	,00	1,00	,596	,312
Rekabet	2224	,00	1,00	,763	,425
Teknolojik Altyapı	95	,25	1,00	,811	,187
Hazırlıklar	94	,00	,94	,283	,249
İnsan Kaynakları	2238	,00	1,00	,472	,206
Planlı Çalışma	2232	,00	1,00	,636	,198
Kurum İçi İletişim	2240	,00	1,00	,447	,262
Direnç	2157	,00	1,00	,503	,362

3.5.2. Değişkenler Açısından Kuruluşlar Arasındaki Farklılıkların Test Edilmesi

Kuruluşları benzer düzeyde etkileyen genel etmenler daha önceki bölümde tartışılmıştı. Çalışmanın bu bölümünde amaç kamu kuruluşlarını stratejik planlama sürecinde farklı düzeyde etkileyecek etmenleri bulmaktır. Bu nedenle seçilen değişkenlerin değerlerinin kuruluştan kuruluşa farklılık göstermesi gereklidir. Buna yönelik olarak ilk hipotez "stratejik planlama sürecini ve sonuçlarını etkileyen bağlam değişkenlerinin değerleri kamu kuruluşları arasında farklılık göstermektedir" şeklindedir. Hipotezi test edebilmek için varyans analizi kullanılmıştır. Varyans analizi ikiden fazla grubun ortalamaları arasında anlamlı bir fark olup olmadığını gösterir (Levin 1987:463). Yani, belli bir değişken için kuruluş içi ortalama ile kuruluşlar arasında anlamlı faklılıklar aranmaktadır.

Çalışmanın 13 değişkeninden 4'ü (büyüklük, karmaşıklık, teknolojik altyapı ve mevcut hazırlıklar) kuruluşa ait özellikler olup kuruluş içinde değişiklik göstermeyen değişkenlerdir. Örneğin, kuruluştaki çalışan sayısı ya da kuruluşun web sitesinin olup olmaması kişiye göre değişim göstermez. Daha önce de açıklandığı gibi, bu tip veriler kuruluşun ilgili birimlerinden elde edilmiş, yönetici anketlerinde yer almamıştır. Bu nedenle, bu değişkenler için kuruluş düzeyinde varyans analizi yapmak mümkün değildir.

Tablo 12: Kuruluş Bazında Varyansların Homojenliği Testi (Levene)

	Levene İstatistiği	df1	df2	Anl.
Amaç Belirginliği	1,545	48	1893	,010
Bütçe Esnekliği	2,219	48	1893	,000
Etkileşenlerle İlişki	4,851	48	1893	,000
Ölçülebilirlik	2,803	48	1884	,000
Rekabet	23,538	48	1878	,000
İnsan Kaynakları	1,478	48	1891	,019
Planlı Çalışma	1,856	48	1885	,000
Kurum İçi İletişim	3,354	48	1893	,000
Direnç	1,458	48	1822	,023

Varyans analizinin ön koşullarından biri grup içinde (yani bu çalışma için kuruluş içinde) homojenliğin varlığıdır. Kullanılan istatistik programı 50'nin üzerindeki grup için homojenliği test edememektedir. Bu nedenle örneklem sayısı 15'in altındaki kuruluşlar testten çıkartılarak homojenliğin varlığı 49 kuruluş arasında araştırılmıştır.

Tablo 12'de de görüldüğü gibi, Levene testi sonuçları bütün değişkenler için ,05 düzeyinde anlamlı sonuç vermekte, dolayısıyla değişkenlerin grupları içinde homojenliğin varlığı varsayımı karşılanmamaktadır. Bu durumda varyans analizinin F değerlerine göre yorum yapmak yanıltıcı olabilir. Homojenlik önkoşulunu taşımayan Brown-Forsythe testi bu durumda daha güvenilir sonuçlar verecektir[8].

Tablo 13: Kuruluşların Değişkenler Bazında Birbirlerinden Farklılığı (Brown-Forsythe Testi)

	Asimptotik F Dağılımı	df1	df2	Anl.
Amaç Belirginliği	**40,839**	48	1261,190	,000
Bütçe Esnekliği	**22,286**	48	894,752	,000
Etkileşenlerle İlişki	**9,865**	48	1152,707	,000
Ölçülebilirlik	**4,432**	48	1060,137	,000
Rekabet[9]	**8,358**	44	864,410	,000
İnsan Kaynakları	**14,655**	48	1263,368	,000
Planlı Çalışma	**6,317**	48	1169,151	,000
Kurum İçi İletişim	**6,216**	48	1210,584	,000
Direnç	**3,068**	48	1090,914	,000

Brown Forsythe testi bütün değişkenler için <,01 düzeyinde anlamlı sonuç vermiştir (Tablo 13). Bu durumda dikkate aldığımız stratejik planlamanın başarısını etkileyen değişkenlerin değerlerinin kuruluştan kuruluşa farklılık gösterdiği hipotezi doğrulanmış olmaktadır.

[8] F testi de bütün değişkenler için anlamlı sonuçlar vermektedir.
[9] Rekabet değişkeninde kendi içinde bütün değerleri aynı olan 4 kuruluş daha çıkartılarak 45 kuruluş için hesaplama yapılmıştır.

Çalışmaya dahil olan kuruluşların çok sayıda olması, kurumsal değerlendirmeler yerine bütçe türü bazında daha genellendirilmiş bir incelemeyi daha anlamlı hale getirmektedir. Bütçe türü bazında değerlendirmelerde bulunabilmek için bütçe türlerinin de ele alınan değişkenlerin büyüklüğünde ayırt edici olması gerekir. Bu nedenle ikinci hipotez "kamu kuruluşları bütçe türlerine göre gruplandığında oluşan gruplar aynı değişkenler bazında birbirlerinden farklılık göstermektedir" şeklinde ifade edilmişti.

Tablo 14: Bütçe Türü Bazında Varyansların Homojenliği Testi (Levene)

	Levene İstatistiği	df1	df2	Anl.
Amaç Belirginliği	10,098	5	2236	,000
Bütçe Esnekliği	1,479	5	2236	,193
Etkileşenlerle İlişki	7,314	5	2234	,000
Ölçülebilirlik	2,512	5	2224	,028
Rekabet	203,727	5	2218	,000
İnsan Kaynakları	1,670	5	2232	,138
Planlı Çalışma	2,543	5	2226	,027
Kurum İçi İletişim	8,318	5	2234	,000
Direnç	2,151	5	2151	,057

Tablo 14 değişkenlerin varyanslarının bütçe türü bazında homojenliğini göstermektedir. Amaç belirginliği, etkileşenlerle ilişki düzeyi, ölçülebilirlik, rekabet, planlı çalışma ve iletişim değişkenlerinde grup içi varyansların homojen olduğu hipotezi reddedilmektedir. Bu durumda, kuruluş bazında olduğu gibi F testi yerine Brown-Forsythe testini kullanmak gerekmektedir. Bütçe esnekliği, insan kaynakları ve direnç değişkenleri homojen olmasına rağmen, sonucu değiştirmediği için, incelemedeki paralelliği sağlamak amacı ile Brown-Forsythe testi sonuçlarına yer verilmiştir.

Tablo 15'deki sonuçlar her bir değişken bazında bütçe türleri arasında anlamlı bir fark olduğunu göstermektedir. Bu farkın hangi bütçe türleri arasında oluştuğunu inceleyebilmek için Tamhane's T2 testi uygulanmıştır. Tamhane's T2 testi, grup içinde eşit varyansın olduğu varsayımının geçerli olmadığı durumlarda kullanılabilecek bir testtir. Bu testin sonuçları değişkenlerin ayrı ayrı ele alındığı kısımlarda verilmiştir.

Tablo 15: Bütçe Türlerinin Değişkenler Bazında Birbirlerinden Farklılığı (Brown-Forsythe Testi)

	Asimptotik F Dağılımı	df1	df2	Anl.
Amaç Belirginliği	**65,939**	5	1113,679	,000
Bütçe Esnekliği	**98,894**	5	1459,020	,000
Etkileşenlerle	**35,508**	5	787,069	,000
Ölçülebilirlik	**6,849**	5	1157,532	,000
Rekabet	**33,260**	5	1533,674	,000
İnsan Kaynakları	**26,688**	5	974,244	,000
Planlı Çalışma	**9,795**	5	894,594	,000
Kurum İçi İletişim	**21,001**	5	1152,338	,000
Direnç	**7,064**	5	964,443	,000

Araştırma kapsamındaki değişkenlerin temel olarak kuruluşa özgü nitelik taşıdığı yukarıda gösterilmiş olmakla birlikte, cevaplayıcıların kişisel bazı özelliklerinin de değişkenler üzerinde etkisi olduğu düşünülebilir. Anket formu tasarımında, cevaplayıcıların kişisel gizlilik konusunda oluşabilecek hassasiyetleri dikkate alınarak mümkün olduğunca kişisel nitelik taşıyan sorulardan kaçınılmıştır. Bu nedenle kişisel özelliklere bağlı değişkenlerin sayısı azdır. Bu tip değişkinlerden yöneticinin konumu, bulunduğu görevdeki geçirdiği süre ve görevi asaleten yürütüp yürütmediği ile stratejik planlama bağlam değişkenleri arasındaki olası ilişki incelenmiştir. Bu incelemede varyans analizinden faydalanılmış, homojenlik problemi de olmadığı için F değerlerine ve anlamlı farkların olduğu durumlarda ortalama farklarına göre değerlendirme yapılmıştır. İkiden fazla grup arasındaki farkları incelemek için ise boş hipotezi reddedilen varyans analizinde olası bütün kombinasyonları karşılaştırmak için kullanılan (Runyon vd. 1996:516) Tukey testi sonuçlarına yer verilmiştir.

Tepe yöneticileri ile diğer yöneticiler karşılaştığında, bu gruplama bazında ,01 düzeyinde anlamlı farklılık gösteren tek değişken "etkileşenlerle ilişki düzeyi"dir. Bütçe esnekliği, planlı çalışma alışkanlığı ve değişime direnç değişkenleri ise ,05 düzeyinde anlamlı farklılık göstermektedir (Tablo 16).

Tablo 16: Tepe Yönetici-Diğer Yöneticilerin Değişkenler Bazında Birbirlerinden Farklılığı (F Testi)

		Kareler Toplamı	bd	Ortalama Kare	F	Anl.
Amaç Belirginliği	Gruplar arası	,059	1	,059	1,651	,199
	Grup içi	80,321	2239	,036		
	Toplam	80,380	2240			
Bütçe Esnekliği	Gruplar arası	,125	1	,125	**4,652**	,031
	Grup içi	60,251	2239	,027		
	Toplam	60,376	2240			
Etkileşenlerle İlişki	Gruplar arası	,894	1	,894	**11,130**	,001
	Grup içi	179,784	2238	,080		
	Toplam	180,679	2239			
Ölçülebilirlik	Gruplar arası	,024	1	,024	,247	,619
	Grup içi	217,631	2228	,098		
	Toplam	217,655	2229			
Rekabet	Gruplar arası	,022	1	,022	,123	,726
	Grup içi	401,573	2222	,181		
	Toplam	401,595	2223			
İnsan Kaynakları	Gruplar arası	,081	1	,081	1,915	,167
	Grup içi	94,471	2236	,042		
	Toplam	94,552	2237			
Planlı Çalışma	Gruplar arası	,235	1	,235	**6,041**	,014
	Grup içi	86,818	2230	,039		
	Toplam	87,053	2231			
Kurum İçi İletişim	Gruplar arası	,172	1	,172	2,512	,113
	Grup içi	153,151	2238	,068		
	Toplam	153,323	2239			
Direnç	Gruplar arası	,651	1	,651	**4,983**	,026
	Grup içi	281,579	2155	,131		
	Toplam	282,230	2156			

Tepe yöneticileri diğer yöneticilere göre kuruluşlarında bütçe esnekliğinin, etkileşenlerle ilişki düzeyinin ve planlı çalışma alışkanlığının daha fazla olduğunu düşünmektedirler. Ancak, değişime direnci de diğer yöneticilere göre daha yüksek olarak algılamaktadırlar (Tablo 17).

Tablo 17: Tepe Yönetici-Diğer Yöneticiler Bazında Grup Ortalamaları

		N	Ortalama	St. Sapma	St. Hata
Bütçe Esnekliği	Tepe Y.	208	,617	,167	,012
	Diğer	2033	,591	,164	,004
	Toplam	2241	,593	,164	,003
Etkileşenlerle İlişki	Tepe Y.	208	,494	,285	,020
	Diğer	2032	,426	,283	,006
	Toplam	2240	,432	,284	,006
Planlı Çalışma	Tepe Y.	208	,668	,187	,013
	Diğer	2024	,633	,198	,004
	Toplam	2232	,636	,198	,004
Direnç	Tepe Y.	201	,557	,354	,025
	Diğer	1956	,497	,362	,008
	Toplam	2157	,503	,362	,008

Yöneticiler mevcut görevlerinde bulundukları süre itibariyle üç grup altında toplandığında (kısa:0-2 yıl, orta: 2-5 yıl, uzun: 5 yıldan fazla) bu gruplar arasında bazı stratejik planlama değişkenleri bazında kuruluşlarını değerlendirmelerinde farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Varyans analizinde amaç belirginliği ve iletişim değişkenleri için ,01 düzeyinde; bütçe esnekliği, etkileşenlerle ilişki düzeyi ve değişime direnç değişkenleri için ,05 düzeyinde anlamlı farklılaşma tespit edilmiştir (Tablo 18).

Tablo 18: Yöneticilerin Bulunduğu Görevde Geçirdiği Süreye Göre Değişkenler Bazında Birbirlerinden Farklılığı (F Testi)

		Kareler Toplamı	bd	Ortalama Kare	F	Anl.
Amaç Belirginliği	Gruplar arası	,656	2	,328	**9,214**	,000
	Grup içi	79,724	2238	,036		
	Toplam	80,380	2240			
Bütçe Esnekliği	Gruplar arası	,215	2	,107	**3,990**	,019
	Grup içi	60,162	2238	,027		
	Toplam	60,376	2240			
Etkileşenlerle İlişki	Gruplar arası	,601	2	,301	**3,735**	,024
	Grup içi	180,077	2237	,080		
	Toplam	180,679	2239			

Tablo 19: Yöneticilerin Bulunduğu Görevde Geçirdiği Süreye Göre Değişkenler Bazında Birbirlerinden Farklılığı (F Testi) (Devam)

		Kareler Toplamı	bd	Ortalama Kare	F	Anl.
Ölçülebilirlik	Gruplar arası	,402	2	,201	2,062	,127
	Grup içi	217,253	2227	,098		
	Toplam	217,655	2229			
Rekabet	Gruplar arası	,182	2	,091	,505	,604
	Grup içi	401,413	2221	,181		
	Toplam	401,595	2223			
İnsan Kaynakları	Gruplar arası	,137	2	,069	1,621	,198
	Grup içi	94,415	2235	,042		
	Toplam	94,552	2237			
Planlı Çalışma	Gruplar arası	,100	2	,050	1,284	,277
	Grup içi	86,953	2229	,039		
	Toplam	87,053	2231			
Kurum İçi İletişim	Gruplar arası	1,463	2	,732	**10,779**	,000
	Grup içi	151,859	2237	,068		
	Toplam	153,323	2239			
Direnç	Gruplar arası	1,102	2	,551	**4,222**	,015
	Grup içi	281,128	2154	,131		
	Toplam	282,230	2156			

Bulundukları görevleri iki yıl ya da daha az bir süredir sürdüren yöneticiler, daha uzun süre sürdürenlere göre kuruluşlarının amaç belirginliğinin daha fazla olduğunu düşünmektedirler. Görece olarak daha kısa süre bulundukları görevde olan yöneticilere göre, kuruluşlarında kurum içi iletişim seviyesi daha yüksektir. Uzun süredir görevde bulunanlar diğerlerine göre kuruluşlarında bütçe esnekliğinin daha fazla olduğu kanısındadırlar. Etkileşenlerle ilişki düzeyiimi 0-2 yıl grubunda 2-5 yıl grubuna göre daha yüksek olarak algılanmaktadır (Tablo 20).

Tablo 20: Yöneticilerin Bulunduğu Görevde Geçirdiği Süre Bazında Ortalamaları (Tukey Testi)

	(I) Çalışma Süresi**	(J) Çalışma Süresi **	Ortalama Farkı (I-J)	St. Hata	Anl.
Amaç Belirginliği	0-2 yıl	2-5 yıl	**,038**	,010	,000
		5 yıldan fazla	**,029**	,010	,009
	2-5 yıl	0-2 yıl	**-,038**	,010	,000
		5 yıldan fazla	-,009	,011	,682
Bütçe Esnekliği	0-2 yıl	2-5 yıl	,016	,008	,131
		5 yıldan fazla	-,010	,008	,495
	2-5 yıl	0-2 yıl	-,016	,008	,131
		5 yıldan fazla	**-,026**	,009	,016
Etkileşenlerle İlişki	0-2 yıl	2-5 yıl	**,038**	,014	,023
		5 yıldan fazla	,025	,015	,198
	2-5 yıl	0-2 yıl	**-,038**	,014	,023
		5 yıldan fazla	-,012	,016	,725
Kurum İçi İletişim	0-2 yıl	2-5 yıl	,014	,013	,524
		5 yıldan fazla	**,062**	,014	,000
	2-5 yıl	0-2 yıl	-,014	,013	,524
		5 yıldan fazla	**,048**	,015	,003
Direnç	0-2 yıl	2-5 yıl	-,035	,019	,135
		5 yıldan fazla	,024	,019	,418
	2-5 yıl	0-2 yıl	,035	,019	,135
		5 yıldan fazla	**,060**	,021	,012

* .05 düzeyinde anlamlı ortalama farkları.

Yöneticilerin asalet-vekalet durumlarına göre stratejik planlama değişkenlerinden sadece amaç belirginliğinde farklılık ortaya çıkmaktadır (Tablo 21). Görevlerini vekaleten sürdürmekte olan yöneticiler kuruluşlarında amaç belirginliğinin daha fazla olduğunu düşünmektedirler (Tablo 22).

Tablo 21: Asil ve Vekillerin Değişkenler Bazında Birbirlerinden Farklılığı (F Testi)

		Kareler Toplamı	bd	Ortalama Kare	F	Anl.
Amaç Belirginliği	Gruplar arası	,587	1	,587	**16,289**	,000
	Grup içi	78,521	2179	,036		
	Toplam	79,108	2180			
Bütçe Esnekliği	Gruplar arası	,094	1	,094	3,562	,059
	Grup içi	57,664	2179	,026		
	Toplam	57,758	2180			
Etkileşenlerle İlişki	Gruplar arası	,205	1	,205	2,545	,111
	Grup içi	175,840	2178	,081		
	Toplam	176,045	2179			
Ölçülebilirlik	Gruplar arası	,013	1	,013	,137	,711
	Grup içi	213,212	2169	,098		
	Toplam	213,226	2170			
Rekabet	Gruplar arası	,206	1	,206	1,149	,284
	Grup içi	388,595	2163	,180		
	Toplam	388,802	2164			
İnsan Kaynakları	Gruplar arası	,005	1	,005	,119	,731
	Grup içi	92,249	2177	,042		
	Toplam	92,254	2178			
Planlı Çalışma	Gruplar arası	,043	1	,043	1,098	,295
	Grup içi	84,292	2170	,039		
	Toplam	84,334	2171			
Kurum İçi İletişim	Gruplar arası	,030	1	,030	,436	,509
	Grup içi	149,430	2178	,069		
	Toplam	149,460	2179			
Direnç	Gruplar arası	,129	1	,129	,981	,322
	Grup içi	275,859	2098	,131		
	Toplam	275,988	2099			

Tablo 22: Asalet-Vekalet Durumuna Göre Grup Ortalamaları

		N	Ortalama	St. Sapma	St. Hata
Amaç Belirginliği	Asalet	1563	,526	0,188	,005
	Vekalet	618	,562	0,195	,008
	Toplam	2181	,536	0,190	,004

Bu varyans analizleri stratejik planlama değişkenlerinin bazılarının algılamasında yöneticilerin kişisel durumlarının da etkili olabileceğini göstermektedir. Tepe yöneticileri diğer yöneticilere göre ve bulundukları yöneticilik konumunu iki yıl ya da daha kısa zamandır sürdürenler daha uzun süre görevde bulunanlara göre kuruluşlarının seviyesini bazı değişkenler bazında daha yüksek olarak algılamaktadırlar. Ancak, ölçülebilirlik, rekabet, insan kaynakları değişkenlerinde hiç bir gruplama anlamlı fark oluşturmamaktadır. Bu durumda, yöneticilerin konumlarından kaynaklanan belli algılama farklılıkları olmakla birlikte, stratejik planlama değişkenlerine yönelik yönetici değerlendirmelerinde kuruluşun özelliklerinin yöneticilerin kişisel özelliklerine göre daha ağır bastığı söylenebilir.

3.5.3.Değişkenlerin Birbirleri ile İlişkileri

Değişkenlerin birbirleri arasındaki ilişkiyi tespit edebilmek için Pearson's korelasyonları incelenmiştir. Tablo 'de görüldüğü gibi değişkenlerin birçoğu arasında yüksek korelasyon mevcuttur.

Örgüt büyüklüğü ve karmaşıklığı ile amaç belirginliği ve bütçe esnekliği arasında negatif yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Bir başka ifade ile, örgüt büyüklüğü ve karmaşıklığı arttıkça amaç belirginliği ve bütçe esnekliği azalmaktadır. Benzer şekilde, teknolojik altyapı ve insan kaynaklarının büyüklük ve karmaşıklık değişkenleri ile ilişkisi negatif yönlüdür. Ancak, planlı çalışma alışkanlığı, etkileşenlerle ilişkiler ve kurum içi iletişim, örgütün karmaşıklığından negatif yönde etkilenmekle birlikte örgüt büyüklüğüne bağlı olarak değişim göstermemektedirler. Bu durum, genel olarak stratejik planlama çalışmalarında iletişimi zorlaştıracak unsurun büyüklük değil coğrafi dağınıklık olduğunu göstermektedir.

Tablo 22: Değişkenler Arasındaki Korelasyonlar (Pearson Korelasyonu, Çift Taraflı)

	Büyüklük	Karma-şıklık	Amaç Belirgin-liği	Bütçe Esnekliği	Etkile-şenlerle İlişki	Ölçüle-bilirlik	Rekabet	Teknolojik Altyapı	Hazır-lıklar	İnsan Kaynakları	Planlı Çalışma	Kurum İçi İletişim	Direnç
Büyüklük	1												
Karmaşıklık	**,632***	1											
Amaç Belirginliği	**-,200***	**-,299***	1										
Bütçe Esnekliği	**-,088***	**-,131***	**,155***	1									
Etkileşenlerle İlişki	-,019	**-,098***	**,189***	**,175***	1								
Ölçülebilirlik	**,089***	,029	**,054****	**,142***	**,164***	1							
Rekabet	**,058***	**-,074***	-,005	**,083***	**,086***	,039	1						
Teknolojik Altyapı	**-,046****	**-,253***	**,157***	**-,047****	**,069***	**-,054***	-,027	1					
Hazırlıklar	**,411***	**,124***	-,024	**,076***	**,117***	**,110***	**,149***	**,127***	1				
İnsan Kaynakları	**-,096***	**-,204***	**,316***	**,149***	**,273***	**,078***	,028	**,233***	**,191***	1			
Planlı Çalışma	**-,004***	**-,099***	**,175***	**,132***	**,270***	**,132***	,015	-,007	**,074***	**,422***	1		
Kurum İçi İletişim	,012	**-,089***	**,216***	**,134***	**,524***	**,099***	**,066***	**,063***	**,127***	**,417***	**,356***	1	
Direnç	**,077***	**,105***	**-,191***	**-,066***	**-,102***	,012	,003	**-,092***	,019	**-,337***	**-,314***	**-,193***	1

* <,01 düzeyinde anlamlı, ** <,05 düzeyinde anlamlı

İnsan kaynakları, planlı çalışma ve iletişim değişkenlerinin diğer değişkenlerle ilişkisi birbirleri ile paralellik göstermektedir. Bu değişkenlerle amaç belirginliği, bütçe esnekliği, etkileşenlerle ilişki, ölçülebilirlik ve mevcut hazırlıklar değişkenleri arasında pozitif bir ilişki vardır. Direnç değişkeni ise, bu değişkenlerle negatif korelasyon göstermektedir.

3.5.4.Değişken Gruplarının Oluşturulması

Stratejik planlama gibi başarısında çok sayıda etmenin rol oynadığı ve bu etmenler arasındaki ilişkilerin net bir biçimde tanımlanamadığı bir konuda basit ve kolay anlaşılabilir bir model oluşturmak önemlidir. Böyle bir model oluşturmanın ilk yararı çalışmada yer verilen değişkenlerin yapısal bir biçimde incelenmesine olanak sağlamasıdır. İkinci yararı ise, kamu kuruluşlarının, araştırma sonuçları doğrultusunda, hangi temel alanlarda çalışma ihtiyaçlarının olduğunu daha kolay bir biçimde anlayabilmeleridir.

Çok sayıda değişkeni birbiri ile ilişkili ve az sayıda alt set oluşturacak şekilde gruplayabilmek için faktör analizi kullanılabilir. Faktör analizinin temel amaçlarından biri değişkenler arasındaki kovaryansları ya da korelasyonları inceleyerek ortaya net olarak çıkmamış (latent) faktörleri belirlemektir (Bollen 1989:226).

Verinin faktör analizine uygunluğunu tespit etmek için Kaiser-Meyer-Olkin Örneklem Uygunluğu Ölçütü (KMO) ve *Bartlett's Test of Sphericity* kullanılmıştır (Tablo 23). Faktör analizinde güvenilir sonuçlar için örneklemin 100'ün üzerinde olması gereklidir (Bryman ve Cramer 1999:273). Analizde kullanılan örneklem bu sayının çok üzerinde, 2241'dir. KMO testi de değişkenler arasındaki varyansların faktör analizine uygun olduğunu göstermektedir. Bartlett testi ise değişkenler arasında yapısal bir ilişki aramaya uygun olduğunu ortaya koymaktadır.

Tablo 23: KMO ve Bartlett's Testleri

Kaiser-Meyer-Olkin Örneklem Uygunluğu Ölçütü		,675
Bartlett Sphericity Testi	Yaklaşık Ki-Kare	5099,161
	Serbestlik Derecesi	78
	Anlamlılık	,000

Bir değişken setini en iyi temsil eden faktörleri bulmak için *faktör çıkartması (factor extraction)* yapılmıştır (Tablo 24). Faktör çıkartması için birkaç yöntem bulunmaktadır. *Temel bileşen analizi (principal component analysis)* değişkenler arasında korelasyonun yüksek olduğu durumlarda kullanılabilecek yöntemdir (Kahn 2006). Daha önce de incelendiği gibi kullanılan değişkenler arasında yüksek korelasyon bulunmaktadır.

Tablo 24: Faktör Çıkartması (Oransal Değişimler)

	Başlangıç	Çıkartma
Büyüklük	1,000	,799
Karmaşıklık	1,000	,765
Amaç Belirginliği	1,000	,365
Bütçe Esnekliği	1,000	,403
Etkileşenlerle İlişki	1,000	,477
Ölçülebilirlik	1,000	,329
Rekabet	1,000	,428
Teknolojik Altyapı	1,000	,686
Hazırlıklar	1,000	,670
İnsan Kaynakları	1,000	,626
Planlı Çalışma	1,000	,555
Kurum İçi İletişim	1,000	,541
Direnç	1,000	,457

Kaç faktörün değerlendirmeye alınacağını belirlemek için *özdeğerler* (*Eigenvalue)* kullanılmıştır. Belirlenen faktörün tek bir değişkenden daha fazla açıklayıcılığı olması için özdeğerinin birin üzerinde değer alması gerekir (Kim ve Mueller 1994:111).

Özdeğeri birin üzerinde dört faktör ortaya çıkmıştır. Bu dört faktörden ilki toplam varyansın %18,3'ünü, ikincisi %15,4'ünü, üçüncüsü %11'ini ve dördüncüsü %10'nunu açıklamaktadır. Dört faktörün toplam açıklayıcılığı ise %54,6'dır (Tablo 25).

Tablo 25: Açıklanan Toplam Varyans

Faktör	Başlangıç Özdeğerleri			Döndürülmüş Kareli Yüklerin Toplamı		
	Toplam	Varyansın Yüzdesi	Kümülatif yüzde	Toplam	Varyansın Yüzdesi	Kümülatif yüzde
1	2,815	21,656	21,656	2,262	17,399	17,399
2	1,930	14,845	36,502	2,017	15,514	32,913
3	1,197	9,208	45,710	1,460	11,227	44,140
4	1,160	8,922	54,632	1,364	10,491	54,632

Belirlenen dört faktörün değişkenlerle olan ilişkisini belirleyebilmek için faktör matrisini incelemek gereklidir. Faktörler ile değişkenler arasındaki ilişkiyi *faktör yükleri* verir. Faktör yükleri -1 ile 1 arasında değişir ve sınır değerlere yaklaşıldıkça ilişki artar. Faktör matrisinin yorumlanmasını kolaylaştırmak üzere faktör eksenleri döndürülür. Analizde en sık kullanılan döndürme yöntemlerinden biri olan *Kaizer normalleştirmesi ile Equamax yöntemi* kullanılmıştır (Tablo 26). Döndürme için diğer bazı yöntemler de denenmiş, Varimax yöntemi başta olmak üzere benzer sonuçlara ulaşılmıştır.

Yazında ,6 ve üzerindeki faktör yükleri "çok iyi" olarak değerlendirilmekte, bu değer ,3'e kadar inebilmektedir (Kline 1994, Kim ve Mueller 1994:138). Çalışmada faktör yükü ,43'in üzerinde olan değişkenler dikkate alınmıştır. Ancak, dikkate alınan değişkenden 8'inin faktör yükü ,6'nın üzerindedir. "etkileşenlerle ilişki" değişkeninin faktör yükü hem birinci, hem de üçüncü faktör için sınır değerin üzerindedir. Bu değişken gerek teoriye uygunluğu gerek faktör yükünün üçüncü faktör için daha yüksek (,488) olması nedeni ile üçüncü faktör kapsamında ele alınmıştır.

Tablo 26: Döndürülmüş Faktör Matrisi (Equamax Yöntemi)

	Faktör			
	1	2	3	4
Büyüklük	,019	**,852**	,007	,272
Karmaşıklık	-,052	**,860**	-,051	-,143
Amaç Belirginliği	,382	**-,439**	,086	,137
Bütçe Esnekliği	,077	-,207	**,595**	,004
Etkileşenlerle İlişki	,460	-,053	**,488**	,158
Ölçülebilirlik	,078	,130	**,553**	-,014
Rekabet	-,230	-,076	**,431**	,429
Teknolojik Altyapı	,149	-,302	-,383	**,652**
Hazırlıklar	,076	,394	,163	**,695**
İnsan Kaynakları	**,700**	-,192	,065	,309
Planlı Çalışma	**,712**	,014	,205	-,076
Kurum İçi İletişim	**,633**	-,015	,337	,162
Direnç	**-,641**	,089	,182	,072

1. faktörde yer alan değişkenlerin ortak özelliği stratejik planlamanın "insan" boyutu ile ilgili olmalarıdır. Kuruluştaki planlı çalışma alışkanlığı en yüksek faktör yüküne (,712) sahiptir. Mevcut insan kaynaklarının faktör yükü ise ,7'dir. Çalışanların değişime dirençleri ve kurum içi iletişimin faktör yükleri sırasıyla -,641 ve ,633'dür.

2. faktör, örgütsel karmaşıklık değişkenlerini bir araya getirmektedir. Örgütün karmaşıklığı (taşra teşkilatının derinliği) ve örgütün büyüklüğü faktörün temel belirleyicileridir (faktör yükleri sırasıyla ,860 ve ,852). Amaç belirginliği ise örgütün büyüklüğü ve karmaşıklığı ile ters yönlü bir etki gösterir (-,439). Bu nedenle, değişken, amaç belirginliği yerine, ters işaretle, amaç karmaşıklığı olarak da nitelenebilir.

3. faktör ise, kuruluşların kamusallığı ile ilgili değişkenlerden oluşmaktadır. Bu faktörün belirleyici değişkeni kuruluşun bütçe esnekliğidir (,595). İlgili yazında da vurgulandığı gibi kuruluşun hizmetlerinin ölçülebilirliği (,533), etkileşenleri ile olan ilişkileri (,488) ve rekabetin varlığı (,431) kamusallığın diğer boyutlarını oluştururlar.

4. faktör, mevcut hazırlıkları (,695) ve teknolojik altyapıyı (,652) bir araya getirmektedir. İki değişken birlikte değerlendirildiğinde örgütün gerek stratejik planlama teknikleri gerek teknolojik olarak oluşturduğu kapasiteyi gösterir.

3.5.5. Stratejik Planlamanın Başarısını Etkileyen Bağlam Faktörlerine İlişkin Model

Faktör analizi sonuçlarına dayalı olarak stratejik planlamanın bağlam boyutlarını incelemek üzere 13 değişkeni dikkate alan bir model geliştirilmiştir. Model, dört temel unsuru içermektedir: kurumsal alışkanlıklar ve insan kaynakları, karmaşıklık, kamusallık ve kapasite. Model bu dört unsur çerçevesinde ayrı ayrı ele alınmak suretiyle analize tabi tutulmaktadır.

Kurumsal alışkanlıklar ve insan kaynakları boyutu kurum çalışanlarının ve yöneticilerinin çalışma alışkanlıklarını ve planlama konusundaki mevcut yaklaşımlarını ele almaktadır. Bu boyuta ilişkin değeri hesaplamak için aşağıdaki formülden yararlanılmıştır:
=(Planlı Çalışma Alışkanlığı+İnsan Kaynakları+Kurum İçi İletişim+(1-Direnç))/4

Karmaşıklık boyutu örgütün stratejik plan sürecini güçleştirebilecek ve kuruluşa özel yaklaşım ve çözümleri gerektirebilecek büyüklük, coğrafi dağınıklık ve amaç karmaşıklığı unsurlarını içerir. Stratejik planlamanın başarısına etkisi negatif yönlüdür. Karmaşıklık boyutunun değeri;

=((Örgüt Büyüklüğü+Yapısal Karmaşıklık+(1-Amaç Belirginliği))/3

şeklinde hesaplanmıştır.

Kamusallık boyutunda ilgili yazında da sıklıkla vurgulanan ve kamu kuruluşlarını özel sektör kuruluşlarından önemli ölçüde farklılaştıran esneklik, hizmetlerin sonuçlarının ölçülebilirliği, etkileşenlerle ilişkileri ve örgütün rekabet içinde olup olmadığı hususları değerlendirilmektedir. Kamusallık stratejik planlamaya negatif yönde etki ettiği için, kamusallık değeri;

=1-(Bütçe Esnekliği+Etkileşenlerle İlişkiler+Ölçülebilirlik+Rekabet)/4

formülüyle bulunmuştur.

Stratejik planlama kuruluşta gerek ilgili tekniklere hakim olma gerek yeterli bir teknolojik altyapıyı gerektirir. Bu konuda kuruluşların durumu **kapasite boyutu** ile incelenmiştir. Kapasite boyutunun değeri aşağıdaki formülle hesaplanmıştır.

=(Mevcut Hazırlıklar+Teknolojik Altyapı)/2

Modelde ortaya konan boyutlar arasında istatistiksel olarak anlamlı ilişkiler mevcuttur (Tablo 27). Karmaşıklık ve kamusallık boyutu ile kurumsal alışkanlıklar ve insan kaynakları boyutu arasındaki ilişki dikkat çekicidir. Kuruluşlarda karmaşıklık ve kamusallık ile kurumsal alışkanlıkları ve insan kaynaklarını negatif yönde ve güçlü bir biçimde etkilemektedir. İncelenen kamu kuruluşlarında oluşturulan stratejik planlamaya yönelik kapasite ile kurumsal alışkanlıklar ve insan kaynakları arasında ise pozitif yönlü bir ilişki söz konusudur. kuruluşların kamusallığı ile stratejik planlama kapasiteleri arasındaki ilişki negatif yönlüdür. Bu nedenle, kamusallığın fazla olduğu kuruluşlarda stratejik planlama kapasitesinin oluşturulmasında problemler yaşandığı söylenebilir. Diğer yandan, ilişki çok kuvvetli olamamakla birlikte, karmaşıklığın daha yüksek olduğu örgütlerde stratejik planlamaya yönelik kapasite oluşumunun diğer örgütlere göre daha yüksek olduğu görülmektedir.

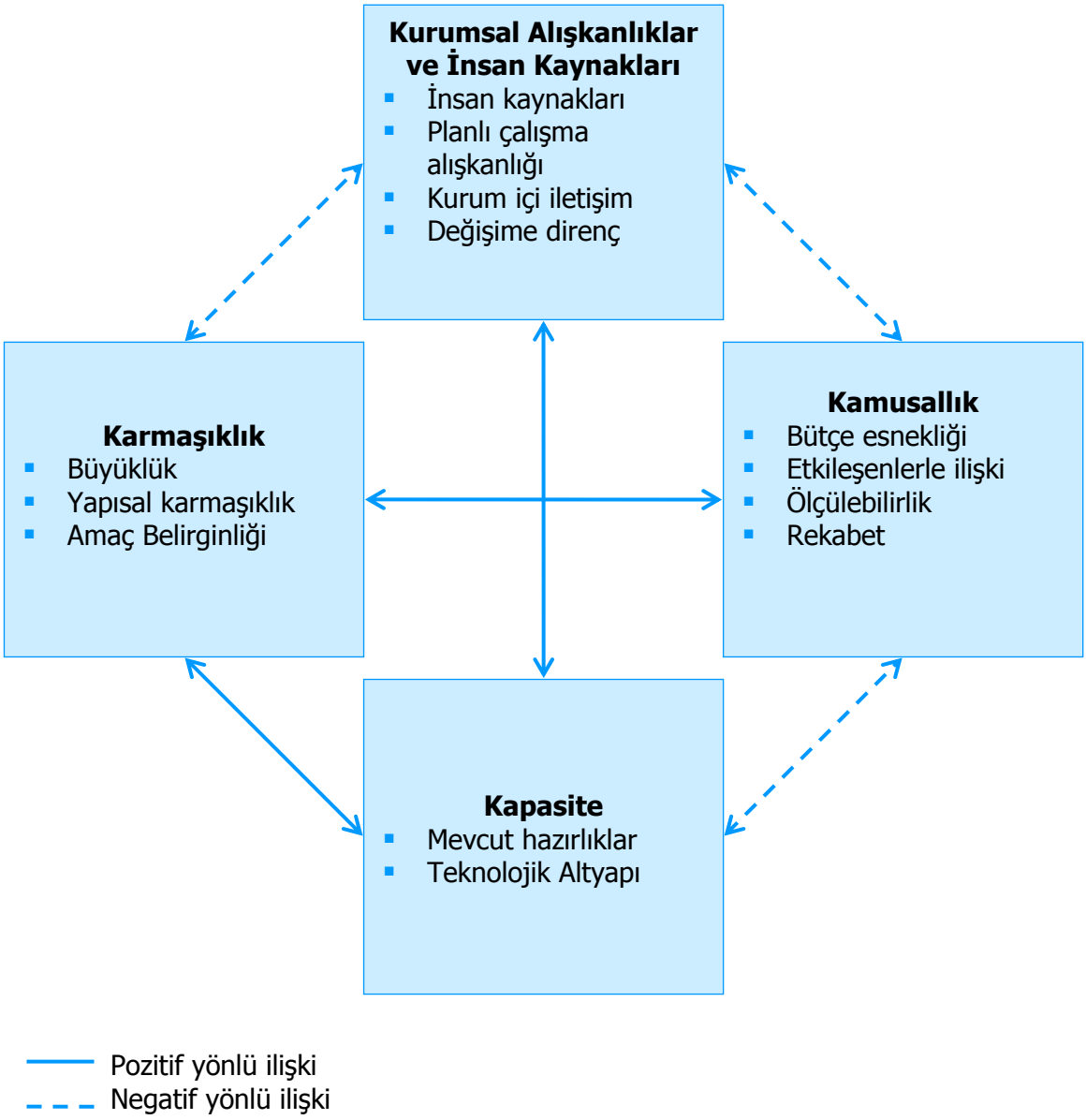
Tablo 27: Boyutlar Arasında Pearson's Korelasyonları (Çift Taraflı)

	Kurumsal Alışkanlıklar ve İK	Karmaşıklık	Kamusallık	Kapasite
Kurumsal Alışkanlıklar ve İK	1			
Karmaşıklık	**-,222***	1		
Kamusallık	**-,262***	**,085***	1	
Kapasite	**,162***	**,047****	**-,140***	1

* <,01 düzeyinde anlamlı, ** 05> düzeyinde anlamlı

Tablo 27'de gösterilen korelasyonları da dikkate alarak kamu kuruluşlarında stratejik yönetimi etkileyen kurumsal faktörlere ilişkin model Şekil 22'deki gibi çizilebilir.

Şekil 22: Kamu Kuruluşlarında Stratejik Yönetimi Etkileyen Kurumsal Faktörler



3.5.6.Kurumsal Alışkanlıklar ve İnsan Kaynakları Boyutu

3.5.6.1. Planlı Çalışma Alışkanlığı

Kuruluşlarda planlı çalışma alışkanlığının hangi düzeyde olduğunun ölçülebilmesi için kuruluşun orta ve uzun vadeli planları ile uygulama/faaliyet programlarının olup olmadığı, varsa bunların uygulanıp uygulanmadığı araştırılmıştır. Kalkınma planı, hükümet programı, DPT tarafından hazırlanan yıllık program ve kuruluş bütçesi gibi kaynaklara başvuru sıklığı planlı çalışmanın bir göstergesi olarak dikkate alınmıştır. Kuruluş yönetimindeki süreklilik göstermesi ile uzun vadeli çalışma anlayışı da planlı çalışma alışkanlığının oluşmasındaki etkenler olarak değişkenin büyüklüğünün belirlenmesinde dikkate alınmıştır.

Bütçe türü itibariyle değerlendirildiğinde planlı çalışma alışkanlığının en fazla üniversiteler de dahil olmak üzere özel bütçeli kuruluşlarda gelişmiş olduğu görülmektedir (Tablo 28). Özel bütçeli kuruluşlar bakanlıklar da dahil olmak üzere genel bütçeli kuruluşlardan anlamlı bir farklılık göstermektedir.

Tablo 28: "Planlı Çalışma Alışkanlığı" Değişkeni İçin Ort. Farkları (A-B)

A \ B	Bakanlık	Genel B.	Özel B.	Üniversite	Sosyal G.K.	Belediye	Ort.
Bakanlık	0						,610
Genel B.	,014	0					,624
Özel B.	**,054***	**,040****	0				,664
Üniversite	**,079***	**,065***	,025	0			,688
Sosyal G.K.	,042	,028	-,012	-,036	0		,652
Belediye	,038	,024	-,016	-,041	-,004	0	,647

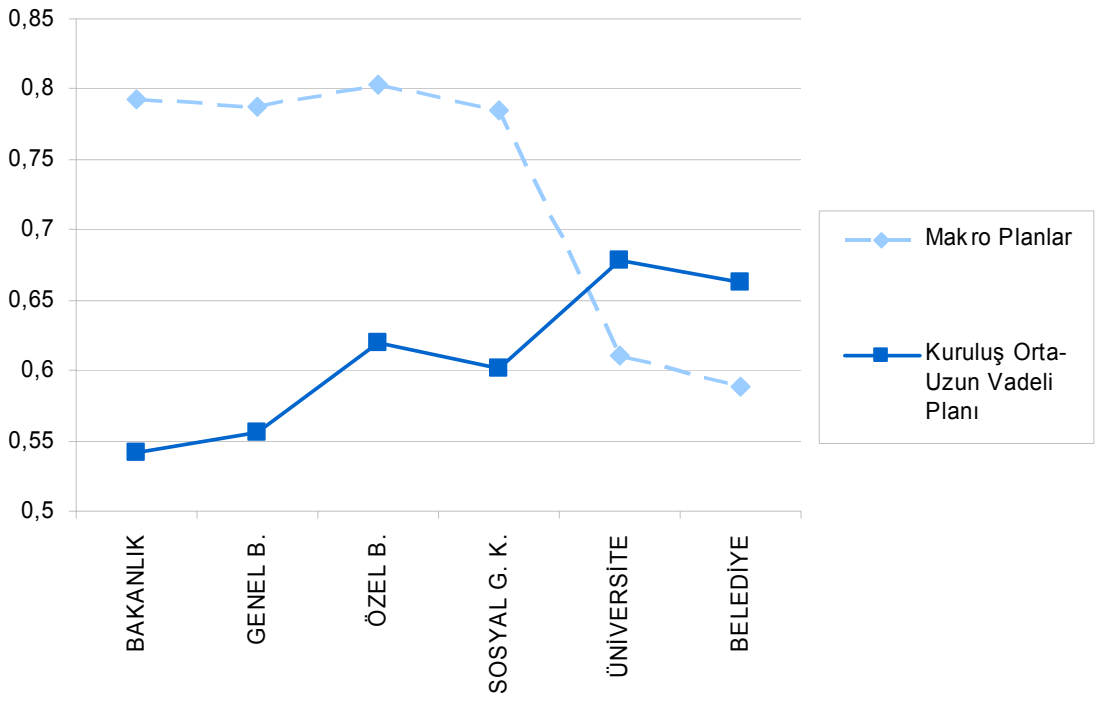
* <,01 düzeyinde anlamlı, ** <,05 düzeyinde anlamlı (Tamhane's T2 testi)

Kalkınma planı, hükümet programı, DPT tarafından hazırlanan yıllık program gibi makro düzeydeki planlama kaynaklarına başvuru sıklığı bakanlıklar da dahil genel bütçeli kuruluşlar, üniversiteler hariç özel bütçeli kuruluşlar ve sosyal güvenlik kuruluşlarında üniversiteler ve belediyelere göre daha fazladır (Şekil 23). Üniversite ve belediyeler ise orta/uzun vadeli kuruluş planlarının yapılması ve uygulanmasında

diğer bütçe türlerine göre daha önde olduğu görülmektedir. Kuruluşların orta/uzun vadeli plan yapmaları ve uygulamaları ile makro düzeyli planlara başvuru sıklıkları arasında ters yönlü bir ilişki dikkat çekmektedir. Bu durumda makro düzeydeki planların kurumsal planları ikame ettiği ya da dışladığı yönünde bir görüş öne sürülebilir.

Araştırma kapsamında bu ilişkiyi doğrudan sorgulayan sorular bulunmadığından bu konuda kesin yargıya varmak mümkün değildir. Makro düzeyli planların kuruluş planları üzerinde dışlayıcı bir etkisinin daha ayrıntılı biçimde ele alınması gerek kuruluş düzeyindeki stratejik planların gerek makro düzeydeki planların yapısını ve planlar arasındaki ilişkinin belirlenmesi sürecini etkileyebilecektir.

Şekil 23: Makro Nitelikli Planlar İle Orta ve Uzun Vadeli Kuruluş Planlarını Kullanma Durumu



Toft'a (2000) göre kamu kuruluşlarının stratejik planlama sürecinde karşılaştığı temel sorunlardan biri uzun vadeli stratejik planlama ile kısa vadeli yönetim döngülerinin birbirleri ile örtüşmemesidir. Yöneticilerin sıklıkla değişmesi sonucunda kısa vadede elde edilebilecek sonuçlar uzun vadeli amaçların önüne geçmektedir. Diğer bir ifade ile, yönetimdeki süreksizlik; kısa vadeli düşünce ve çalışma biçimini de beraberinde

getirmektedir. Bu durum, planlı çalışma anlayışının kuruluşlarda yerleştirilmesinde önemli bir engel teşkil etmektedir.

Üniversiteler diğer kamu kuruluşlarına göre yönetimdeki süreksizlikten daha az etkilenmektedirler. Üniversite yöneticileri, yönetimlerinin daha fazla süreklilik arz ettiğini düşünmektedirler (Tablo 29). Bu durumun üniversitelerde rektör ve dekanların belli bir süre için atanmaları ve o süre bitmeden görevden alınmamalarından kaynaklandığı düşünülebilir. Yönetimde süreksizlik algısının en yüksek olduğu kuruluşlar ise bakanlıklar ve sosyal güvenlik kuruluşlarıdır.

Tablo 29: Üniversitelerin Yönetimde Süreklilik Algısı Açısından Diğer Bütçe Türlerindeki Kuruluşlarla Kıyaslanması

	Ortalama Farkı	St. Hata	Anl.	Ortalama
Üniversite				,742
Bakanlık	**,206***	,024	,000	,536
Genel B.	**,166***	,027	,000	,576
Özel B.	**,153***	,030	,000	,589
Sosyal G.K.	**,191 ***	,050	,004	,551
Belediye	,078	,034	,282	,664

* <,01 düzeyinde anlamlı (Tamhane's T2 testi)

Yönetimde süreklilikle paralel olarak kısa vadeli düşünme ve çalışma biçiminden en az etkilenen kamu kuruluşları üniversitelerdir (Tablo 30). Bu konuda üniversiteler ile sosyal güvenlik kuruluşları hariç diğer bütün bütçe türleri arasında istatistiksel olarak anlamlı farklılık tespit edilmiştir.

Tablo 30: Üniversitelerin Kısa Vadeli Düşünce ve Çalışma Algısı Açısından Diğer Bütçe Türlerindeki Kuruluşlarla Kıyaslanması

	Ortalama Farkı	St. Hata	Anl.	Ortalama
Üniversite				,534
Bakanlık	**,151***	,025	,000	,383
Genel B.	**,125***	,027	,000	,409
Özel B.	**,130***	,030	,000	,404
Sosyal G.K.	,117	,051	,311	,417
Belediye	**,127***	,035	,004	,407

* <,01 düzeyinde anlamlı (Tamhane's T2 testi)

3.5.6.2. İnsan Kaynakları

Kuruluşların insan kaynakları yapısını stratejik planlama açısından inceleyebilmek için çok sayıda unsuru bir arada değerlendirmek gereklidir. Bunlardan ilki, kuruluşun mevcut personelinin gerek sayıca gerekçe nitelik açısından durumudur. İkinci unsur, stratejik planlama sürecinin gerek tasarımında gerek uygulamasında önemli rol oynayan stratejik yönetim, kalite yönetimi gibi yönetime ilişkin konularda oluşan kapasitedir. Bu konularda yeterli kapasiteye ulaşmamış kuruluşlarda eğitim ve danışmanlık ihtiyacı daha belirgin olacaktır. Kapasitenin oluşturulabilmesi için kullanılabilecek araçlardan biri hizmet içi programların düzenlenmesidir. Hali hazırda uygulanan hizmet içi programların niteliği ve kapsamı stratejik planlama konusunda oluşturulacak programların başarısının göstergesi olarak kabul edilebilir. Son olarak, çalışanların iş tanımlarının belirginliği ve takım çalışmasına yatkınlıkları kuruluşun insan kaynaklarını kullanma biçimi hakkında bilgi vermektedir.

Bütün bu unsurlar bir arada değerlendirildiğinde, üniversitelerin diğer kamu kuruluşlarına göre daha iyi durumda olduğu görülmektedir (Tablo 31). Bakanlıklar ise, stratejik planlamanın başarısı açısından değerlendirildiğinde, insan kaynakları açısından en zayıf durumda olan kuruluşlardır.

Tablo 31: "İnsan Kaynakları" Değişkeni İçin Ortalama Farkları (A-B)

A \ B	Bakanlık	Genel B.	Özel B.	Üniversite	Sosyal G.K.	Belediye	Ort.
Bakanlık	0						,422
Genel B.	**,049***	0					,471
Özel B.	**,084***	,035	0				,506
Üniversite	**,137***	**,088***	**,053****	0			,559
Sosyal G.K.	**,116***	,067	,032	-,021	0		,538
Belediye	**,055***	,006	-,029	**-,082***	-,061	0	,477

* <,01 düzeyinde anlamlı, ** <,05 düzeyinde anlamlı (Tamhane's T2 testi)

3.5.6.3. Kurum İçi İletişim

Boal ve Bryson'un (1997) çalışmasına göre, iletişim ile stratejik planlamanın sonuçları arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki mevcuttur. Bir başka ifade ile, stratejik planlamadan istenilen sonuçları elde edebilmek için kuruluş içinde yeterli düzeyde iletişimin sağlanmış olması gereklidir.

Araştırmada kurum içi iletişimin iki boyutu dikkate alınmıştır. Bunlardan ilki, kuruluşun çalışmaları ve işleyişi konusunda personelin görüşlerinin düzenli bir biçimde değerlendirilmesidir. Çalışanlarla iletişim için geliştirilmiş olan sistematik yöntemler stratejik planlama sürecinde çalışmalara yardımcı olacaktır. İkinci boyut ise, yöneticiler ile çalışanlar arasındaki iletişim düzeyidir. Yöneticiler ile çalışanlar arasındaki iletişimin daha kolay olduğu örgütlerde stratejik planlamanın gerektirdiği ortak çalışmaları yapmak ve katılımcı karar alma süreci kolaylaşacaktır.

Bütçe türü ayrımında incelendiğinde, kurum içi iletişim açısından kuruluşların iki grupta toplandığı görülmektedir (Tablo 32). Sosyal güvenlik kuruluşları, üniversiteler ve belediyelerde kurum içi iletişim değişkeninin değerleri bakanlıklar, genel bütçeli ve özel bütçeli kuruluşlara göre daha yüksektir. Stratejik planlama sürecinde kurum içi iletişimin sorun yaratmaması için bakanlıklar, genel bütçeli ve özel bütçeli kuruluşlarda bu alanda çalışma yapılması gerekir.

Tablo 32: "Kurum İçi İletişim" Değişkeni İçin Ortalama Farkları (A-B)

A \ B	Bakanlık	Genel B.	Özel B.	Üniversite	Sosyal G.K.	Belediye	Ort.
Bakanlık	0						,414
Genel B.	-,014	0					,400
Özel B.	,036	,049	0				,450
Üniversite	**,111***	**,125***	**,075***	0			,525
Sosyal G.K.	**,182***	**,196***	**,146***	,071	0		,596
Belediye	**,106***	**,119***	**,070****	-,006	-,076	0	,519

* <,01 düzeyinde anlamlı, ** <,05 düzeyinde anlamlı (Tamhane's T2 testi)

3.5.6.4. Değişime Direnç

Değişime direncin yüksek olduğu kuruluşlarda stratejik planlama gibi yeni yaklaşımları gerek yöneticilere gerek çalışanlara benimsetmek zor ve zaman alıcıdır. Stratejik planlama süreci boyunca kuruluşun elde edebileceği kazanımlar hakkında çalışanların ikna edilmesi gerekmektedir. Çalışanların stratejik planlamanın yararları ve kuruluşta uygulanabilirliği konusunda ikna edilemezlerse çalışmalarda yeterli motivasyon sağlanması güç olacaktır.

Tablo 33: "Değişime Direnç" Değişkeni İçin Ortalama Farkları (A-B)

A \ B	Bakanlık	Genel B.	Özel B.	Üniversite	Sosyal G.K.	Belediye	Ort.
Bakanlık	0						,535
Genel B.	-,043	0					,492
Özel B.	-,004	,039	0				,531
Üniversite	**-,127***	**-,084****	**-,123***	0			,408
Sosyal G.K.	,05	,094	,054	**,177***	0		,586
Belediye	-,067	-,024	-,063	,06	-,118	0	,468

* <,01 düzeyinde anlamlı, ** <,05 düzeyinde anlamlı (Tamhane's T2 testi)

Yöneticilerin algılamalarına göre, değişime direncin en az olduğu kuruluşlar üniversitelerdir (Tablo 33). Diğer bütçe türleri için anlamlı bir farklılık yoktur.

3.5.6.5. Kurumsal Alışkanlıklar ve İnsan Kaynakları Boyutuna İlişkin Değerlendirme

Bu boyutta yer alan değişkenler kurumsal kültürü ve insan kaynaklarını içermesi nedeniyle stratejik planlamanın kalıcı başarısı açısından oldukça önemlidir. Bu boyuta ilerleme sağlamak önemli olduğu ölçüde güç ve zaman alıcıdır. Çünkü, kültürel değişim; değer, yargı, eğilim, alışkanlık gibi örgüt içinde maddi olmayan unsurlarda değişimi gerektirir. Bu ise, hem bu yönde bir iradenin mevcut olduğunun hem de bunun süreklilik taşıyacağının ortaya konulmasına bağlıdır. Diğer bir deyişle, değişim çabasının gelip geçici, konjonktürel, o andaki yöneticiye bağlı bir girişim olarak algılanmaması, bunun kalıcı bir politika olarak benimsenmesi gerekir. Bu durum, kamu kuruluşları açısından daha da önem taşımaktadır. Çünkü, özellikle Türk kamu yönetiminde yöneticilerin sık sık değişmesine bağlı bir yönetimde süreksizlik algısı mevcuttur. Dolayısıyla, değişim girişiminin bir süre sonra değişeceği neredeyse kesin olan yöneticinin değişmesi ile birlikte sona ermeyeceğine inanılmalıdır.

Öte yandan, kamu yönetiminde kurumsal düzeyde ortaya çıkan örgüt içi kültürün diğer kurumlardan ve toplumdan yalıtılmış olduğunu düşünmek yanlış olur. Kurumsal kültür, tüm kamu yönetimi bürokrasisinin kültürünün ve toplumsal kültürün bir parçasıdır. Bu nedenle, kurumsal düzeyde değişim yönünde gerekli tüm girişimlerde bulunulup yeterli koşullar sağlansa bile bu çabanın başarı şansı bürokratik ve toplumsal kültürden ciddi oranda etkilenecektir. Bu nedenle, kamu yönetimi reformunu yönetenlerin makro ölçekte toplumsal koşulları dikkate alan bir reform stratejisini ortaya koymaları gerekir.

İnsan kaynakları boyutunda öne çıkan bir konu da yeterli sayı ve nitelikte personel istihdamıdır. Kuruluşlarda kendi uzmanlık alanında yetişmiş mesleki personel istihdam etme ve yöneticileri de bu personel içinden seçme eğilimi bulunmaktadır. Örneğin, Adalet Bakanlığında tüm yöneticiler hakimlik mesleğinden gelmekte, hastane yöneticileri doktorlar arasından seçilmektedir. Stratejik planlamanın başarısı için öncelikle yönetimin profesyonel bir iş olduğu anlayışı benimsenmeli, bu anlayış çerçevesinde mesleki uzmanlar yönetici olarak atanmadan önce yönetim eğitimi almalı ya da mesleki uzmanlığa sahip olmayan profesyonel yöneticiler de çok farklı kamu

kurumlarında görev alabilmelidir. Benzer biçimde, stratejik planlama konusunda görevli birimlerde belli bir meslek bilgisine sahip uzmanlar dışında farklı disiplinlerde farklı becerilere sahip bir çalışan profili oluşturulmalıdır.

İletişim alanında ortaya çıkan bir risk, iletişimin iç ve dış etkileşen analizi sırasında sadece stratejik planlama için yapılacak ve bir defaya mahsus bir faaliyet olarak algılanmasıdır. Stratejik planlamada başarı için amaçlanan salt etkili bir etkileşen analizi ortaya koymak değil, kurumun iç ve dış etkileşenleri ile etkili ve sistematik bir iletişim mekanizmasını kurabilmesi ve buradan aldığı geri bildirimi faaliyetlerine yansıtabilmesidir.

Bu boyut için üniversiteler diğer kuruluşlara göre en avantajlı durumda, bakanlıklar ise en zayıf durumda görülmektedir (Tablo 34). Bu sonucun araştırmanın varsayımlarını destekler nitelikte olduğu düşünülmektedir. Araştırmada stratejik planlamayı etkileyeceği düşünülen planlı çalışma alışkanlığı, insan kaynakları, iletişim ve değişime direnç değişkenler açısından üniversiteler bakanlıklara, genel bütçeli kuruluşlara ve özel bütçeli kuruluşlara göre daha iyi durumdadır.

Tablo 34: "Kurumsal Alışkanlıklar ve İnsan Kaynakları" Boyutu İçin Ortalama Farkları (A-B)

A \ B	Bakanlık	Genel B.	Özel B.	Üniversite	Sosyal G.K.	Belediye	Ort.
Bakanlık	0						,476
Genel B.	-,025	0					,501
Özel B.	**-,045***	-,021	0				,522
Üniversite	**-,115***	**-,090***	**-,069***	0			,591
Sosyal G.K.	-,074	-,049	-,028	,041	0		,550
Belediye	**-,068***	-,044	-,023	,046	,005	0	,545
GENEL							**,513**

* <,01 düzeyinde anlamlı (Tamhane's T2 testi)

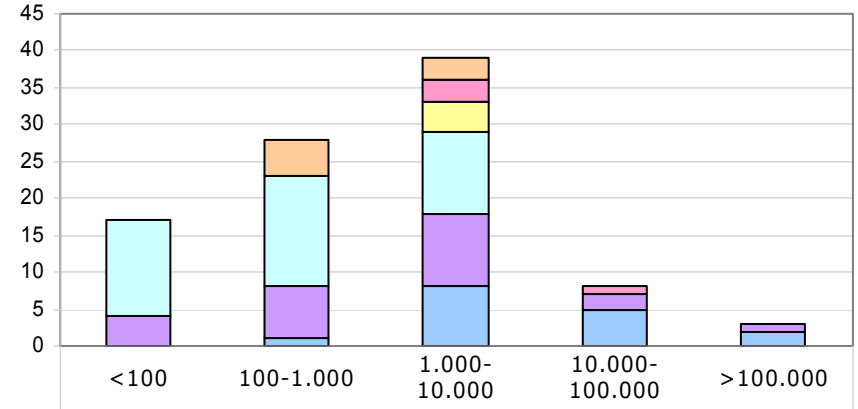
3.5.7.Karmaşıklık Boyutu

3.5.7.1. Örgüt Büyüklüğü

Örgüt büyüklüğü stratejik planlamada kullanılan yöntem ve yaklaşımları büyük ölçüde etkilemektedir (Fredrickson ve Iaquinto 1997; Grinyer ve Yasai-Ardekani 1981; Kukalis 1989). Büyük örgütlerde stratejik planlama için daha fazla biçimsel yapılara ihtiyaç duyulmakta, katılımcılığı sağlamak güçleşmekte ve dış etkileşenlerin sayısı ve etkisi artmaktadır. Bu nedenle, büyük örgütlerde stratejik plan yapmak, küçük örgütlere göre daha zor ve karmaşık bir süreçtir.

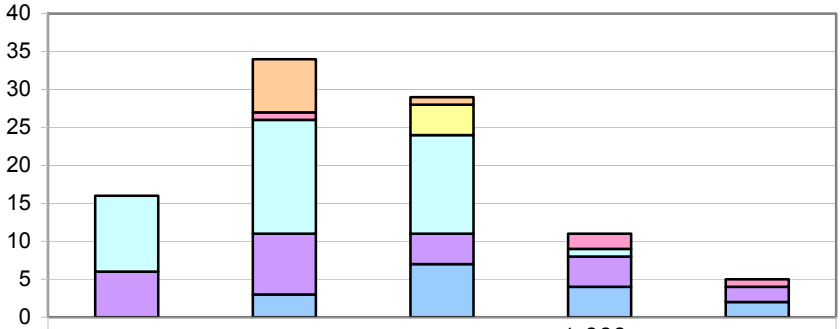
Bu çalışmada örgüt büyüklüğünün göstergesi olarak toplam çalışan sayısı ve toplam bütçe büyüklüğü seçilmiştir. Türkiye'de kamu kuruluşlarında çalışan sayısı Şekil 24'de ve bütçe büyüklükleri Şekil 25'de gösterilmiştir.

Şekil 24: Bütçe Türlerine Göre Çalışan Sayıları



	<100	100-1.000	1.000-10.000	10.000-100.000	>100.000
BELEDİYE	0	5	3	0	0
SOSYAL	0	0	3	1	0
ÜNİVERSİTE	0	0	4	0	0
ÖZEL	13	15	11	0	0
GENEL	4	7	10	2	1
BAKANLIK	0	1	8	5	2

Şekil 25: Bütçe Türlerine Göre Bütçe Büyüklükleri (Milyon YTL)



	<10	10-100	100-1.000	1.000-10.000	>10.000
BELEDİYE	0	7	1	0	0
SOSYAL	0	1	0	2	1
ÜNİVERSİTE	0	0	4	0	0
ÖZEL	10	15	13	1	0
GENEL	6	8	4	4	2
BAKANLIK	0	3	7	4	2

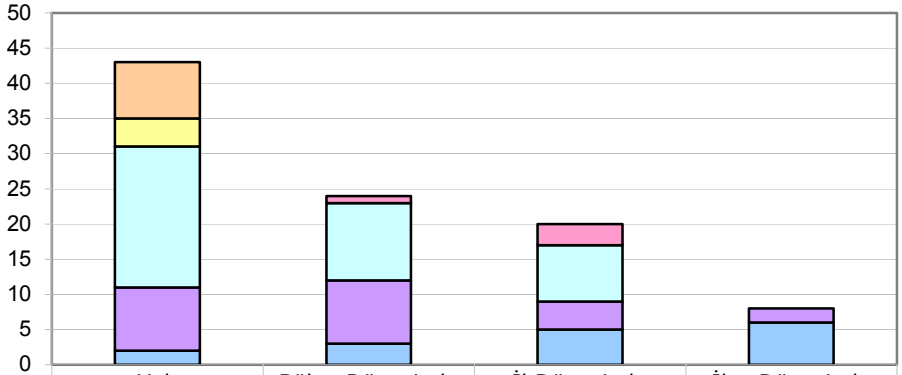
Çalışan sayısı ve bütçe büyüklüğü birlikte dikkate alındığında bakanlıklar en büyük kuruluşlardır. Özel bütçeli kuruluşlar genel bütçeli kuruluşlardan daha küçük yapıdadırlar.

Kamu örgütlerinin büyüklükleri çok farklılaşabilmektedir. Çalışan sayısı 500.000'in üzerinde olan Milli Eğitim Bakanlığı gibi kuruluşlar yanında Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü gibi çalışan sayısı 50'nin altında kuruluşlar da bulunmaktadır. Doğal olarak, örgüt büyüklükleri arasındaki farklılık arttıkça stratejik planlama kapsayıcılığı, formalizasyon düzeyi, harcanacak emek ve zaman da farklılaşacaktır.

3.5.7.2. Yapısal Karmaşıklık

Örgüt büyüklüğü ile birlikte örgütün yapısal karmaşıklığı da stratejik planlama sürecinin tasarımını etkileyen bir unsurdur. Bu çalışmada örgüt karmaşıklığı sadece coğrafi dağınıklık boyutu ile dikkate alınmıştır. Kamu kuruluşlarının coğrafi dağınıklığı taşra teşkilatı yapısı ile gösterilebilir. Çalışmaya dahil edilen kuruluşlardan 43'ünün taşra teşkilatı bulunmamaktadır. Kuruluşların 24'ü bölge düzeyinde, 20'si il düzeyinde ve 8'i ilçe düzeyinde teşkilatlandırılmıştır (Şekil 26).

Şekil 26: Bütçe Türlerine Göre Taşra Teşkilatı Derinliği



	Yok	Bölge Düzeyinde	İl Düzeyinde	İlçe Düzeyinde
BELEDİYE	8	0	0	0
SOSYAL	0	1	3	0
ÜNİVERSİTE	4	0	0	0
ÖZEL	20	11	8	0
GENEL	9	9	4	2
BAKANLIK	2	3	5	6

Taşra teşkilatının varlığı ve derinliği kuruluşların stratejik planlama süreçlerini üç açıdan etkileyebilir. İlk olarak kuruluşun tamamını kapsayan bir planlama için taşra teşkilatlarının çalışmaya dahil edilmesindeki güçlüklerdir. Stratejik planlama çalışmalarına şehir dışından katılım olması zorunluluğu beraberinde organizasyon faaliyetleri için daha fazla çaba gösterilmesini, daha fazla zaman ve kaynak ayrılmasını gerektirir. Bu durum stratejik planlama çalışmalarının daha fazla biçimselleşmesine neden olur. İkinci olarak, uygulamaya yönelik öncelikleri ve politikaları hayata geçirmek için taşra teşkilatı düzeyinde ayrı bir planlama ihtiyacı duyulabilir. Bu durumda taşra teşkilatları planları ile merkezi planların uyumunun sağlanması, bütün planların ortak hedeflere yöneltilebilmesi bu kuruluşların karşısına çıkabilecek bir diğer güçlüktür. Son olarak, taşra teşkilatları kuruluşun merkez teşkilatının yanı sıra yerel idarelerle de ilişki içindedirler. Bölgesel plan, il gelişim planı, il özel idaresi planı, belediye planları gibi yerel ölçekli planlar merkezi kuruluşların taşra teşkilatları ile eşgüdüm ihtiyacı göstermektedirler. Bu eşgüdüm ihtiyacı taşra teşkilatı olan kuruluşlarda stratejik planlamayı daha da karışık bir hale getirmektedir.

Örgütlerde yapısal karmaşıklığın artması ile birlikte stratejik planlama yapmanın güçleşmesinin yanı sıra yapılan stratejik planların niteliği ile ilgili sorunlar da ortaya çıkabilir. Karmaşık örgütlerde stratejik planların aşırı genellemeler içermesi ve

amaç/hedeflerin yeterince spesifik olarak ifade edilememesi, stratejik plan-bütçe ilişkisini güçleştirecek bir unsur olarak ortaya çıkabilir. Bu durumda stratejik planlama, kamu yönetimi reformunda stratejik planlamayı gündeme getiren kaynakların stratejik önceliklerle ilişkilendirilebilmesi, hesap verebilirlik, şeffaflık gibi amaçların gerçekleştirilmesine yeterli katkıyı yapamayacaktır.

3.5.7.3. Amaç Belirginliği

Stratejik planlama sürecinde, kamu kuruluşlarını özel sektör kuruluşlarından farklılaştıran temel özelliklerden biri kamu kuruluşlarının amaçlarının çokluğu ve karmaşıklığıdır (Rainey 2003:75). Kamu kuruluşları mal ve hizmetlerini üretirken ülke düzeyindeki amaçları gözetmek ve eşitlik, yoksulluğun azaltılması gibi değer içeren amaçlara da hizmet etmek zorundadırlar. Özel sektör kuruluşları ise kârlılık, pazar payı, büyüme gibi görece daha basit amaçlara sahiptirler.

Kamu kuruluşlarının amaçlarını yasalar belirler. Temel olarak, kuruluş kanunları kamu örgütlerinin neleri başarması gerektiğini tanımlarlar. Bu nedenle, kuruluş kanunları değişim aşamasında olan ya da kuruluş kanunlarında kapsamlı değişiklik ihtiyacı olan kuruluşlarda amaçlar daha belirsizdir. Çok sayıda amacı gerçekleştirmeye çalışan ve belli amaçlara yeterince odaklanamayan kuruluşlarda bu belirsizlik daha da artar.

Tablo 35: Yeniden Yapılanma Çabaları (n=95)

	Yapıldı, Uygulanıyor	Yapılmadı	Devam Ediyor veya Henüz Uygulanmadı
Bakanlık	1	2	14
Genel B.	6	1	18
Özel B.	4	11	22
Üniversite	1	1	2
Sosyal G.K.	2	1	1
Belediye	1	6	1
Toplam	**15**	**22**	**58**

Araştırmanın saha çalışmasının yapıldığı 2005 yılı itibariyle araştırma kapsamındaki 95 kuruluştan 58'inde yeniden yapılanma çalışmaları sürdürülmekte idi. Bakanlıkların %82'sinde, genel bütçeli kuruluşların %72'sinde ve özel bütçeli kuruluşların %60'ında devam eden ya da bitirilip uygulamaya konulmamış yeniden yapılma çalışması mevcuttu (Tablo 35).

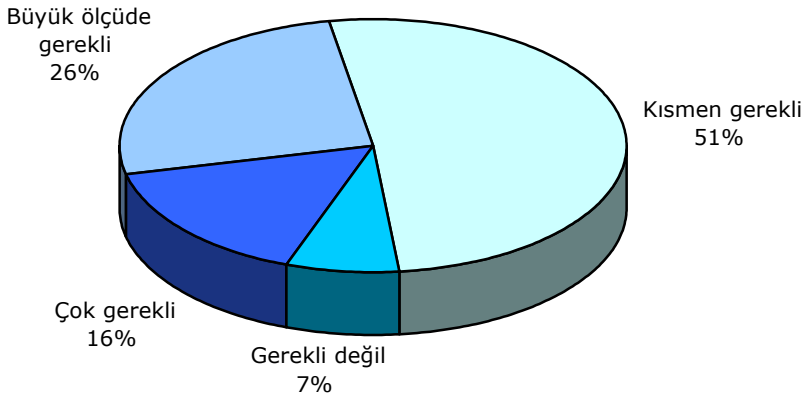
Benzer bir değişim çabası kuruluş kanunlarında da gözlenmektedir. 2002-2005 yılları arasında 95 kuruluşun 32'sinde kuruluş kanunları değiştirilmiştir. 33 kuruluşta ise değiştirilme aşamasındadır (Tablo 36). Değişim aşamasındaki kuruluş kanunları genel bütçeli ve üniversiteler dışındaki özel bütçeli kuruluşlarda yoğunlaşmaktadır.

Tablo 36: Kuruluş Kanunu Değişiklikleri (n=95)

	Değişti	Değişmedi	Değiştirilme Aşamasında
Bakanlık	9	5	3
Genel B.	6	9	10
Özel B.	7	11	19
Üniversite	0	4	0
Sosyal G.K.	2	1	1
Belediye	8	0	0
Toplam	**32**	**30**	**33**

Kuruluş kanunlarının önemli bölümü değişmiş olmasına rağmen değişim ihtiyacı sürmektedir. Kuruluş yöneticilerinin ancak %7'si kuruluş kanunlarında değişimin gerekli olmadığını düşünmektedir (Şekil 27). Kuruluş kanunlarının kuruluşun bütün faaliyetlerini kapsadığını düşünen yöneticilerin oranı ise %54,2'de kalmaktadır.

Şekil 27: Kuruluş Kanunlarının Değişimine Olan İhtiyaç (n=2217)



Daha önce de belirtildiği üzere, amaç belirginliğini azaltan unsurlardan birinin de amaçların çokluğudur. Çok sayıda amaç, bir yandan amaçlar arasında önceliklendirmeyi gerektirirken diğer yandan birbirleri ile çelişebilirler. Kuruluşlarda amaçların çokluğu hakkındaki algılamayı ölçebilmek için yöneticilere kuruluşun üç temel faaliyet alanının neler olduğu sorulmuş, bu üç alanın toplam mal ve hizmetlerin ne kadarını oluşturulduğu sorularak bu alanların kapsama düzeyi ölçülmüştür. Temel faaliyet alanlarının çokluğu amaç karmaşıklığının bir göstergesi olarak kabul edilmiştir.

Kuruluşun ürettiği mal ve hizmetlerin tamamını üç faaliyet alanında toplayabilenlerin oranı %38,8'dir. Bu oran, üniversite ve sosyal güvenlik kuruluşlarında %60'lara çıkmakta, belediyelerde ise %14,9'a düşmektedir. Özel bütçeli kuruluş yöneticileri genel bütçeli kuruluş yöneticilerine göre daha fazla oranda kuruluşun faaliyetlerini üç temel faaliyet alanında toplayabilmişlerdir (Tablo 37).

Tablo 37: Sayılan üç alanda yoğunlaşma (Bütçe Türü İçinde Yüzde, n=2193)

	4/4	3/4	2/4	1/4
Bakanlık	30,8	45,4	16,5	7,3
Genel B.	31,9	47,9	15,1	5,1
Özel B.	50,0	37,1	7,7	5,2
Üniversite	59,2	29,6	8,5	2,8
Sosyal G.K.	68,0	26,5	3,4	2,2
Belediye	14,9	50,3	28,2	6,7
Toplam	**38,8**	**41,9**	**13,8**	**5,6**

Bütçe türü itibariyle bakıldığında; bakanlıklar, genel ve özel bütçeli kuruluşlarda amaç belirginliği sosyal güvenlik kuruluşları, üniversiteler ve belediyelere göre daha azdır (Tablo 38). Bu durum, bu kuruluşlara sürdürülen yeniden yapılanma girişimleri ve kuruluş kanunlarındaki değişim süreci ile birlikte belli alanlara yeterli odaklanmanın sağlanamamasından kaynaklanmaktadır.

Tablo 38: "Amaç Belirginliği" Değişkeni İçin Ortalama Farkları (A-B)

A \ B	Bakanlık	Genel B.	Özel B.	Üniversite	Sosyal G.K.	Belediye	Ort.
Bakanlık	0						,501
Genel B.	-,012	0					,489
Özel B.	-,005	,007	0				,496
Üniversite	**,136***	**,148***	**,141***	0			,637
Sosyal G.K.	**,188***	**,199***	**,192***	,052	0		,689
Belediye	**,136***	**,147***	**,140***	0	-,052	0	,636

* <,01 düzeyinde anlamlı (Tamhane's T2 testi)

3.5.7.4. Karmaşıklık Boyutuna İlişkin Değerlendirme

Örgüt büyüklüğü ve yapısal karmaşıklık açısından kamu kurumları, beklendiği üzere, gerek bütçe türleri arasında gerekse aynı bütçe türü içindeki kuruluşların kendi arasında önemli farklılıklar göstermektedir. Bu farklılıklar mevcut mevzuata yansıtılmamıştır. Diğer bir değişle bütün kamu kuruluşları için tek bir stratejik

planlama modeli mevcuttur. Bu model, daha çok özel sektör kuruluşlarına benzeyen, örgütsel yapı ve amaç bakımından karmaşıklık taşımayan kamu kuruluşlarında kolaylıkla uygulanabilecek bir modeldir. Daha karmaşık yapıda kuruluşlar için farklı bir model geliştirilebilir.

Kuruluşlar arasında farklılık gösteren bir konu da bazı büyük kuruluşlarda görev, yapı ve işleyiş olarak ayrı ayrı stratejik plan yapabilecek farklı birimler bulunmasıdır. Örneğin, Sağlık Bakanlığı için her bir hastanenin bile kendi stratejik planını yapması düşünülebilir. Keza, bakanlığın merkez teşkilatındaki genel müdürlüklerin de ayrı plan yapmaları daha uygun olabilir. Bu tür kuruluşlar için de bir farklılaştırma yapılması faydalı olacaktır. Örneğin, bu tür bir kuruluşun bütünü için hazırlanan planda bütçe bağlantısı şartını aramayıp, bütçe bağlantısını daha alt düzeydeki planlar aracılığıyla sağlamak seçeneği üzerinde düşünülebilir.

Amaç belirginliği ise, kamusallıktan kaynaklanan nedenlerle ciddi bir sorun alanı ortaya çıkmaktadır. Kamu kuruluşlarının çok büyük bir kısmında yeniden yapılanma ve/veya teşkilat kanunu değiştirme çalışmaları amaç belirginliğini olumsuz yönde etkilemekte, amaç belirsizliğini derinleştirmektedir.

Mevcut stratejik planlama modeli daha çok stratejik programlama niteliği taşıdığı için yeniden yapılanma süreci içindeki kuruluşlar için uygun bir nitelik sergilememektedir. Stratejik programlama yaklaşımı hali hazırda netleşmiş yapıları ve stratejileri somutlaştırıp uygulama programına dönüştürmeye çalışmaktadır. Bu durumda, yeniden yapılanma süreci içindeki kuruluşlar eski yapılanmaya göre mi yoksa yeni yapılanmaya göre mi stratejik plan yapacakları konusunda belirsizlik içinde kalmaktadırlar. Bu belirsizlik stratejik kararlar üretmeyi zorlaştırmaktadır. Bu durumdaki kuruluşlar için programlama boyutu olmayan ve bütçe ile ilişkisi zorunlu olmayan, stratejik planlamanın strateji boyutunun planlama boyutunun önüne geçtiği stratejik planlar yapmaları önerilebilir.

Karmaşıklık boyutu, stratejik planlama çalışmaları ile daha geniş ölçekteki genel kamu yönetimi reform girişimlerinin kesişim alanlarından birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Genel olarak daha küçük yapıda, sınırlı sayıda amaca odaklanmış, dolayısıyla daha az karmaşık örgütlerde stratejik planlama çalışmalarının daha kolay uygulanabileceği söylenebilir. Nitekim, çeşitli ülkelerde kamu yönetimi reformunun bir bileşenini büyük kamusal örgütleri bu tür daha küçük birimlere ayrıştırmaktır. Birinci

Bölümde değinildiği gibi İngiltere, ABD ve Japonya'da "Ajans" olarak adlandırılan küçük birimler oluşturulmuştur. Ancak, Türkiye'de bu tür bir uygulama bulunmamaktadır. Özel bütçeli kuruluşlar ve üniversitelerin görece daha küçük ve daha esnek yapıları nedeniyle bir ölçüde ajanslara benzerlik taşıdığı söylenebilir. Araştırmada da bu tür kuruluşların daha az karmaşık olduğu ortaya çıkmıştır. Ancak, ajans oluşturma salt stratejik planlamanın başarısı için yapılacak bir uygulama olmayıp reform bütünlüğü içinde ele alınması gereken bir konudur. Türkiye'de reform stratejisinin bu tür konuları ele almaması reformun tasarımı açısından eksiklik olarak ileri sürülebilir.

Yerelleşmenin de ajans oluşturulmasına benzer biçimde karmaşıklığı azaltacağı dile getirilebilir. Ancak, araştırma sonuçlarına göre, hali hazırda belediyelerde belli faaliyetlere yoğunlaşma olmaması nedeniyle amaç belirsizliği sorunu bulunduğu görülmektedir. Bu nedenle, yerelleşmenin merkezdeki karmaşıklığı yerele taşımak gibi bir riski bulunmaktadır. Bu çerçevede, yerelleşmeden karmaşıklık açısından beklenen sonuç edilemeyebilecektir.

Karmaşıklık probleminden en çok etkilenen kuruluşlar bakanlıklardır (Tablo 39). Sosyal güvenlik kuruluşları da bütçe büyüklükleri nedeniyle karmaşık kuruluşlardır. Üniversite ve belediyeler ise bu boyuttan en az etkilenen kuruluşlardır.

Tablo 39: "Karmaşıklık" Boyutu İçin Ortalama Farkları (A-B)

A \ B	Bakanlık	Genel B.	Özel B.	Üniversite	Sosyal G.K.	Belediye	Ort.
Bakanlık	0						,627
Genel B.	**,174***	0					,453
Özel B.	**,242***	**,068***	0				,386
Üniversite	**,340***	**,165***	**,098***	0			,288
Sosyal G.K.	**,109***	**-,065***	**-,133***	**-,231***	0		,519
Belediye	**,400***	**,226***	**,158***	**,060***	**,291***	0	,228
GENEL							**,469**

* <,01 düzeyinde anlamlı (Tamhane's T2 testi)

3.5.8.Kamusallık Boyutu

3.5.8.1. Bütçe Esnekliği

İkinci bölümde de belirtildiği gibi, Türkiye'de kamu kuruluşlarında stratejik planlama uygulamasının temel çıkış noktası, kuruluşların kendi geleceklerini şekillendiren politikaları oluşturabilmeleri ve bu politikaları kaynakları ile ilişkilendirerek bütçelerine yansıtabilmeleridir. Bu amacın gerçekleşebilmesi için kuruluş yöneticilerinin bağımsız bir biçimde kuruluş yönetimine ilişkin temel kararları alabilme ve uygulayabilme esnekliğine sahip olmaları gerekir. Yeni kamu yönetimi reformu yaklaşımında zaman zaman "let the managers manage (bırakın, yöneticiler yönetsin)" şeklinde ifade bulan yönetsel esneklik, yöneticilerin kuruluşlarını yönetebilmeleri için önceden belirlenmiş kuralların ve dışarıdan gelen baskı ve sınırların mümkün olduğunca azaltılması ve kuruluşun kaynaklarını kullanırken yöneticilerin karar alma ve uygulama yetkisine sahip olmasını ifade eder (Yılmaz 2001:29). Kamu kuruluşlarındaki yöneticilerin karar alma ve uygulamadaki esnekliği özel sektördeki yöneticilere göre daha azdır (Rainey 2003). Bu durum kamusallığın temel boyutlarından biridir.

Bu kısımda, yönetsel esnekliğin sadece bütçe esnekliği unsuru dikkate alınmıştır. Kamu kuruluşlarının mali kaynaklarını kapsamlı mevzuat çerçevesinde elde eder ve kullanırlar. Bu mevzuat kuruluşların sadece kullanabilecekleri kaynakların miktarını değil, aynı zamanda kullanım yerini, biçimini ve zamanını belirlemede de etkilidir. Diğer yandan DPT ve Maliye Bakanlığı gibi merkezi kamu idareleri kuruluşların kaynak kullanımı süreçlerinde belirleyici rol oynarlar.

Mevzuatın ve merkezi kamu idarelerinin bütçe esnekliğini en fazla azalttığı kuruluşlar bakanlıklar da dahil olmak üzere genel bütçeli kuruluşlardır. Bütçe esnekliği bakımından özel bütçeli kuruluşların genel bütçeli kuruluşlardan farkı dikkat çekicidir (Tablo 40). Sosyal güvenlik kuruluşları ve üniversiteler ise mali kaynakların en esnek biçimde kullanılabildiği kuruluşlardır.

Tablo 40: "Bütçe Esnekliği" Değişkeni İçin Ortalama Farkları (A-B)

A \ B	Bakanlık	Genel B.	Özel B.	Üniversite	Sosyal G.K.	Belediye	Ort.
Bakanlık	0						,546
Genel B.	-,013	0					,533
Özel B.	**,122***	**,135***	0				,667
Üniversite	**,147***	**,160***	,025	0			,693
Sosyal G.K.	**,190***	**,203***	**,068***	,043	0		,736
Belediye	**,063***	**,076***	**-,058***	**-,084***	**-,127***	0	,609

* <,01 düzeyinde anlamlı (Tamhane's T2 testi)

3.5.8.2. Etkileşenlerle İlişki

Gerek özel sektörde (Freeman 1984) gerek kamu kuruluşlarında (Bryson 2004) stratejik planlamanın en önemli unsurlarından biri etkileşen analizidir. Ancak, kamu kuruluşları ile özel sektör kuruluşları etkileşenlerinin çeşitliliği ve etki güçleri açısından birbirlerinden farklılık gösterir. Kamu kuruluşları genellikle hem daha çok etkileşenle ilişkidedir, hem de bu etkileşenlerin bazıları kuruluşun hizmetleri ve işleyişi konusunda daha etkilidir.

Çalışmada kuruluşların ilişki içinde olduğu etkileşenlerin sayısı ve yapısı değerlendirilmemiştir. Bu değerlendirmeyi yapmak kuruluş bazında detaylı incelemeyi gerektirir. Burada değerlendirilen, kuruluş çalışmalarına etkileşenlerin etkisinin yönü ile kuruluşta etkileşen yönetimine yönelik bir sistemim bulunup bulunmadığıdır.

Tablo 41'de etkileşenlerin görece olarak daha kolay tanımlanabileceği düşünülen belediyeler ve sosyal güvenlik kuruluşlarında etkileşenlerle ilişkilerin en yüksek olduğu görülmektedir. Etkileşenlerin daha çok ve etkilerinin daha güçlü olduğunu düşündüğümüz bakanlık ve genel bütçeli kuruluşlarda ise daha azdır.

Tablo 41: "Etkileşenlerle İlişki" Değişkeni İçin Ortalama Farkları (A-B)

A \ B	Bakanlık	Genel B.	Özel B.	Üniversite	Sosyal G.K.	Belediye	Ort.
Bakanlık	0						,400
Genel B.	**-,057***	0					,342
Özel B.	**,073***	**,130***	0				,473
Üniversite	**,055****	**,112***	-,018	0			,454
Sosyal G.K.	**,205***	**,262***	**,132****	**,150***	0		,604
Belediye	**,218***	**,275***	**,145***	**,163***	,013	0	,618

* <,01 düzeyinde anlamlı, ** <,05 düzeyinde anlamlı (Tamhane's T2 testi)

3.5.8.3. Ölçülebilirlik

Kamu kuruluşlarının stratejik planlama sürecinde karşılaştıkları en önemli problemlerinden birisi çıktı ve sonuçların ölçülebilir olarak ifade edilememesidir. Merkezi kamu kuruluşlarında; politika oluşturma, eşgüdüm sağlama, planlama gibi işlevlerin sayısallaştırılması ve başarının ölçülmesi güçtür. Bunun yanı sıra, kamu kuruluşlarının genellikle karşı karşıya olduğu hizmetlerinin yarattığı dışsallıklar, değer nitelikli sonuçların ölçülebilir çıktılardan daha önemli olması gibi unsurlar da ölçülebilirliği azaltmaktadır.

Ancak, kuruluş yöneticilerinin kuruluşlarının mal ve hizmetlerinin ölçülebilirliğine bakışı sanılandan daha olumludur. Kuruluşlarının ürün ve hizmetlerinin tamamıyla ölçülemez olduğunu düşünen yöneticilerin oranı %11,8'de kalmaktadır. Çalışmaya katılan yöneticilerin %30,9'u ise, kuruluşlarının sunduğu ürün ve hizmetlerin tamamıyla ölçülebilir olduğunu düşünmektedir.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının yöneticileri ürettikleri hizmetlerin daha fazla ölçülebilir olduğunu düşünmektedirler. Sosyal güvenlik kuruluşları dışında diğer kuruluşlarla ortalama farkları istatistiki olarak anlamlı olmamakla birlikte, bakanlıklar da dahil genel bütçeli kuruluşlarda ölçülebilirliğin daha önemli bir sorun oluşturduğu görülmektedir (Tablo 42).

Tablo 42: "Ölçülebilirlik" Değişkeni İçin Ortalama Farkları (A-B)

A \ B	Bakanlık	Genel B.	Özel B.	Üniversite	Sosyal G.K.	Belediye	Ort.
Bakanlık	0						,578
Genel B.	-,012	0					,566
Özel B.	,056	,067	0				,633
Üniversite	,022	,034	-,034	0			,600
Sosyal G.K.	**,186***	**,198***	**,131****	**,164***	0		,764
Belediye	,035	,046	-,021	,013	**-,152***	0	,612

* <,01 düzeyinde anlamlı, ** <,05 düzeyinde anlamlı (Tamhane's T2 testi)

3.5.8.4. Rekabet

Çalışmanın birinci bölümünde de incelendiği üzere, stratejik planlamanın temel aldığı analizlerin pek çoğu rekabeti incelerler. Bu nedenle, kamu kuruluşunun faaliyet gösterdiği alanda rekabetin varlığı stratejik planlamayı gerekli kılan bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Rekabetin var olması için hizmet sunulan sektörde başka kuruluşların da faaliyet gösteriyor olması gerekir. Yöneticilerin %76,3'ü kendileri dışında çalıştıkları alanda mal veya hizmet üreten kuruluşların var olduğunu düşünmektedir. Rekabetin en yüksek algılandığı kuruluşlar, sosyal güvenlik kuruluşları ve üniversitelerdir (Tablo 43).

Tablo 43: "Rekabet" Değişkeni İçin Ortalama Farkları (A-B)

A \ B	Bakanlık	Genel B.	Özel B.	Üniversite	Sosyal G.K.	Belediye	Ort.
Bakanlık	0						,726
Genel B.	-,0580	0					,668
Özel B.	-,006	,052	0				,720
Üniversite	**,234***	**,292***	**,240***	0			,960
Sosyal G.K.	**,246***	**,304***	**,252***	,012	0		,972
Belediye	,090	**,147***	,095	**-,145***	**-,157***	0	,815

* <,01 düzeyinde anlamlı (Tamhane's T2 testi)

3.5.8.5. Kamusallık Boyutuna İlişkin Değerlendirme

Her ne kadar bu kısımda incelenen değişkenler kamusallık başlığı altında toplanmışsa da kamusallık bu başlıkta yer alan unsurlardan daha geniş bir alanı kapsar. Diğer boyutlarda incelediğimiz bazı değişkenler de, doğrudan ya da dolaylı olarak, kamusallıkla ilgilidir. Örneğin, amaç karmaşıklığı, bazı açılardan örgüt büyüklüğü, karmaşıklık ve diğer kuruluşlarla eşgüdüm açısından planlı çalışma alışkanlığı değişkeni bunlar arasında sayılabilir.

Birinci bölümde de ele alındığı gibi, stratejik planında içinde yer aldığı bazı yöntem ve araçların kamu yönetimine aktarılması yeni kamu yönetimi yaklaşımının temel savlarından birisidir. Bu savı öne sürenlerin temel amacı, özel sektördeki etkenliğin kamu sektöründe de sağlanmasıdır. Diğer bir deyişle, kamusallığın getirdiği sorunları en aza indirerek kamu kuruluşlarının özel sektör kuruluşlarından farklarını azaltmaktır.

Bu yaklaşımın olmazsa olmaz ön koşulu kuruluş yöneticilerinin kuruluşun geleceği hakkında karar verebilmeleri ve uygulayabilmeleridir. Bu nedenle kamu yöneticilerine özel sektördekine benzer biçimde yönetsel esneklik tanınması gerektiği ileri sürülmektedir. Yönetsel esnekliğin iki temel boyutu bütçe (mali kaynaklar) ve insan kaynakları konusunda esnekliktir.

Yöneticilerin örgütsel amaçları etkili bir biçimde yerine getirebilmesi için temel örgüt kaynakları olan mali kaynaklar ile insan kaynaklarının planlanması, kullanılması, yönlendirilmesi, izlenmesi ve denetlenmesi konusunda yetki sahibi olması gerekmektedir. Bu gereklilik yöneticilerin daha fazla esnekliğe sahip olması biçiminde ifade edilebilir. Nitekim, kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi reformu girişimlerinin olduğu pek çok ülkede yönetsel esnekliğin önemli bir reform bileşeni olduğu görülmektedir. Yönetsel esnekliği dengeleyici mekanizma olarak ise hesap verme sorumluluğu üzerinde durulmaktadır. Türkiye'de gündeme gelen reform girişiminde yönetsel esneklik konusunda önemli bir ilerleme sağlanmamıştır. 5018 sayılı Kanunda Maliye Bakanlığı ve DPT'nin kuruluş cari ve yatırım bütçeleri üzerinde belirleyici etkilerini korumaktadır. İnsan kaynaklarının kullanımı konusunda da Kamu Personel Rejimi Reformu dile getirilmiş olmakla birlikte bu konuda bir ilerleme sağlanamamıştır.

Kuruluşlarda stratejik planlamanın başarılı sonuçlar verebilmesi için yönetsel esneklik ve hesap verme sorumluluğunun hayata geçirmeye dönük düzenlemeler yapılmalıdır. Siyasi otorite ve merkezi kuruluşlar toplam kamusal kaynakların kuruluş ve sektörlere dağılımını belirlemeli, ancak kuruluş bütçesinin uygulamaya dair boyutlarını sınırlamamalıdır. İnsan kaynakları konusunda ise, kuruluşlara işe alma, ücretlendirme, görevde yükselme gibi konularda daha fazla yetki ve sorumluluk verilmelidir.

Kamusallık konusunda çözümlemeler yapılırken dikkat edilmesi gereken bir husus kamusallığın bazı durumlarda yapılan işin doğası gereği olduğudur. Bu tür durumlarda kamusallıktan doğan sonuçlar bütünüyle ortadan kaldırılamaz. Diğer bir değişle, kamusal örgütlerde işletme yönetimi yöntem ve araçlarını kullanmanın belli sınırları olabilir. Kaldı ki, özelleştirme politikaları sonucunda kamunun elinde kalan kuruluşlar büyük ölçüde kamusal niteliği ağır basan kuruluşlardır. Bu nedenle, bu tür kuruluşlarda rekabet ve ölçülebilirlik ancak sınırlı ölçülerde sağlanabilir. Bu sınırları zorlamak istenmeyen sonuçlara yol açabilir. Örneğin, ölçülebilirliği sağlamak için yanlış şeylerin ölçülmesi kuruluşun kaynaklarını yanlış yola yönlendirmesine yol açabilir.

Kamusallığın hakim olduğu durumlarda kamu örgütlerini özel sektör kuruluşu gibi ele almak yerine stratejik planlamayı kamusallığa uyarlamak gerekir.

Tablo 44: "Kamusallık" Boyutu İçin Ortalama Farkları (A-B)

A \ B	Bakanlık	Genel B.	Özel B.	Üniversite	Sosyal G.K.	Belediye	Ort.
Bakanlık	0						,436
Genel B.	**-,038***	0					,473
Özel B.	**,060***	**,097***	0				,376
Üniversite	**,112***	**,150***	**,052***	0			,323
Sosyal G.K.	**,205***	**,242***	**,145***	**,092***	0		,231
Belediye	**,099***	**,136***	,039	-,013	**-,106***	0	,337
GENEL							**,403**

* <,01 düzeyinde anlamlı (Tamhane's T2 testi)

Bakanlıklar da dahil genel bütçeli kuruluşlar kamusallığın en fazla olduğu kuruluşlardır. Sosyal güvenlik kuruluşları özel sektöre en yakın kuruluşlar olarak ortaya çıkmaktadır. Üniversite ve belediyeler de görece olarak kamusallığın daha az olduğu kuruluşlardır.

3.5.9.Kapasite Boyutu

3.5.9.1. Mevcut Hazırlıklar

Kuruluşlarda stratejik planlama konusundaki kapasiteyi tespit edebilmek için stratejik planlama, kalite yönetimi ve norm kadro alanlarında yürütülen çalışmalar incelenmiştir. Yönetimin iyileştirilmesi konusundaki mevcut çalışmaların kuruluşta bir kapasite oluşturacağı ve bu kapasitenin 5018 sayılı Kanun çerçevesinde yapılması zorunlu olan stratejik planlama çalışmalarına katkısı olacağı öngörülmüştür.

Araştırmanın yapıldığı tarih itibariyle 93 kuruluştan sadece 7'sinde tamamlanmış bir stratejik planlama çalışması bulunmaktadır (Tablo 45). Kuruluşların 43'ünde sürmekte olan ya da birim bazında yürütülmüş stratejik planlama çalışmaları mevcuttur. Kalan 43 kuruluşta ise stratejik planlama çalışması yapılmamıştır.

Tablo 45: Kuruluşlarda Stratejik Planlama Çalışmaları (n=93)

	Yok	Devam ediyor/Birim bazında var	Var
Bakanlık	5	9	2
Genel B.	12	11	1
Özel B.	17	18	2
Üniversite	0	2	2
Sosyal G.K.	1	3	0
Belediye	8	0	0
GENEL	**43**	**43**	**7**

Araştırma kapsamındaki kamu kuruluşlarında kalite yönetimi çalışmasını tamamlayan kuruluş sayısı 8'dir. 56 kuruluşta çalışmalar devam etmekte, hazırlık aşamasında ya da

düşünülmektedir. 30 kuruluşta kalite yönetimi alanında çalışma bulunmamaktadır (Tablo 46).

Tablo 46: Kuruluşlarda Kalite Yönetimi Çalışmaları (n=94)

	Yok	Devam ediyor/Hazırlık aşamasında/Düşünülüyor	Var
Bakanlık	7	9	0
Genel B.	4	18	2
Özel B.	14	21	3
Üniversite	0	4	0
Sosyal G.K.	0	2	2
Belediye	5	2	1
GENEL	**30**	**56**	**8**

Norm kadro çalışması da sadece 8 kuruluşta tamamlanıp uygulamaya geçirilmiştir. 15 kuruluşta ise çalışmalar devam etmektedir. Kuruluşların önemli bir bölümünde norm kadro çalışması yapılmamıştır (Tablo 47).

Tablo 47: Kuruluşlarda Norm Kadro Çalışmaları (n=94)

	Yok	Devam ediyor	Var
Bakanlık	9	3	4
Genel B.	19	4	1
Özel B.	30	6	2
Üniversite	2	2	0
Sosyal G.K.	3	0	1
Belediye	8	0	0
GENEL	**71**	**15**	**8**

Yukarıdaki üç tablo birlikte değerlendirildiğinde, az sayıda kuruluşun yönetimin iyileştirilmesine yönelik çalışması olduğu görülmektedir. Bu durumda, stratejik

planlamanın hazırlık aşamasına daha da önem verilmesi gerekmektedir. Belediyeler hazırlık anlamında en zayıf durumda olan kuruluşlardır (Tablo 48).

Tablo 48: "Mevcut Hazırlıklar" Değişkeni İçin Ortalama Farkları (A-B)

A \ B	Bakanlık	Genel B.	Özel B.	Üniversite	Sosyal G.K.	Belediye	Ort.
Bakanlık	0						,346
Genel B.	-,089	0					,258
Özel B.	-,098	-,009	0				,249
Üniversite	,263	,352	**,361****	0			,609
Sosyal G.K.	,201	,289	,298	-,063	0		,547
Belediye	-,253	-,164	-,155	**-,516***	**-,453****	0	,094

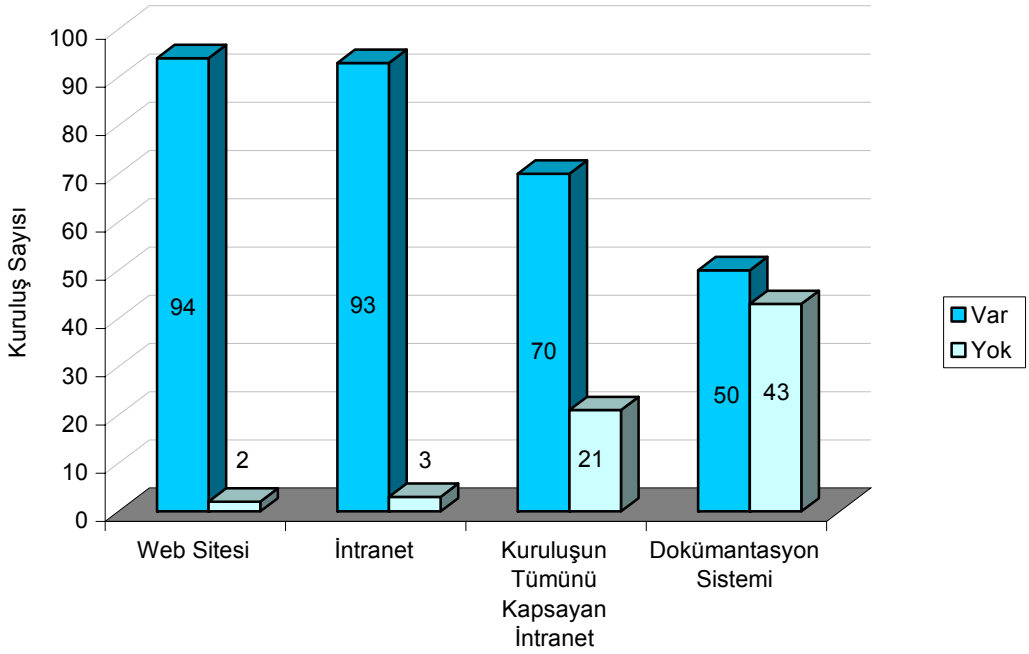
* <,01 düzeyinde anlamlı, ** <,05 düzeyinde anlamlı (Tukey Testi)

3.5.9.2. Teknolojik Altyapı

Stratejik planlama çalışmalarında gerekli teknolojik altyapının varlığını tespit edebilmek için dört gösterge seçilmiştir: Web sitesi, intranet, intranetin kuruluşun tümünü kapsaması ve elektronik dokümantasyon sistemi. Kuruluşların tamamına yakınında web sitesi ve intranet altyapısı bulunmaktadır. Ancak kuruluşların 21'inde çalışanların tümü kuruluş intranetine erişememektedir. Kuruluşların yarısından fazlasında elektronik dokümantasyon sistemi bulunmaktadır (Şekil 28).

Seçilen göstergeler için kuruluşlar arasında istatistiki olarak anlamlı bir farklılık yoktur.

Şekil 28: Seçilen Teknolojik Altyapı Göstergelerinde Kuruluşların Durumu



3.5.9.3. Kapasite Boyutuna İlişkin Değerlendirme

Kuruluşlarda kapasite oluşturulması görece daha kısa dönemde sonuç alınabilecek bir alandır. Ancak, kapasite geliştirme çalışmalarının kuruluş yönetimi tarafından tasarlanıp uygulamaya konulması ve izlenip değerlendirilmesi gerekir. Bu ise, kuruluş yönetiminin belli bir farkındalık düzeyine sahip olmasına bağlıdır. Bu nedenle, kapasite geliştirmeye dönük programlar öncelikle kuruluş yönetimlerini hedef almalıdır.

Kapasite geliştirme programlarını hazırlamak ve uygulamak kuruluş yönetimlerince başarılabilecek bir faaliyet olmakla birlikte, kuruluşların bu yönde eğitim ve danışmanlık alabileceği özel sektör ve kamu kurumu sayısı yeterli değildir. Özel sektörde mevcut kapasite daha çok özel kuruluşlara dönük olup, kamu kuruluşlarının ihtiyaçlarına cevap verebilir nitelikte değildir. Kamu kuruluşlarına yönelik eğitim programları ve danışmanlık hizmetlerinin oluşturulmamasının nedeni stratejik planlamanın görece kısa bir süredir gündemde olması ve hızla tüm kamu kuruluşlarına yaygınlaştırılmasıdır. Dolayıyla, kısa sürede çözülebilecek olan kapasite geliştirme sorunu da uzun vadeli bir hale gelmektedir.

Kapasite boyutunda kuruluşlar arasında istatistiki olarak anlamlı bir farklılık bulunmamaktadır.

3.6. GENEL DEĞERLENDİRME

Kurumsal düzeyde stratejik planlamanın başarısında çok sayıda etmen rol oynar ve bu etmenler arasında ilişkileri tanımlamak her zaman kolay değildir. Bu problemin üstesinden gelebilmek için çalışma kapsamında faktör analizine dayanan bir model oluşturulmuştur. Faktör analizinin çalışmaya katkısı, değişkenleri birbiri ile ilişkili az sayıda boyuta indirgeyebilmektir. Bu şekilde, bir yandan stratejik planlamayı kuruluş düzeyinde etkileyen değişkenleri inceleyebilmek için bir çerçeve oluşturulmuş diğer yandan kamu kuruluşlarının, araştırma sonuçları doğrultusunda, hangi temel alanlarda çalışma ihtiyaçlarının olduğununda anlaşılmasına ilişkin bir altyapı oluşturulmuştur.

Geliştirilen model Kurumsal Alışkanlıklar ve İnsan Kaynakları, Karmaşıklık, Kamusallık ve Kapasite başlıklarında dört temel boyuttan oluşmaktadır. Bunlardan kurumsal alışkanlıklar ve insan kaynakları açısından kalıcı politikalara ve değişim yönünde yönetimsel kararlılık önemlidir. Karmaşıklık ve kamusallık boyutları ise, ağırlıklı olarak, genel kamu yönetimi reformuna yönelik düzenlemelemeler ve uygulamalara bağlı görülmektedir. Kapasite boyutu görece kuruluşların en fazla kontrol sahibi olduğu alan olup kurum içi uygulamalarla daha kısa sürede önemli aşama kaydedilebilir.

Stratejik planlamada başarıyı etkileyen faktörler bağlam, süreç ve sonuç değişkenleri başlıkları altında irdelenebilmektedir. Çalışmada da bu ayrım benimsenmiş, inceleme bağlam değişkenleri üzerine odaklanmıştır. Bu durum, bir tercihten ziyade ülkemizdeki stratejik planlama deneyiminin zorunlu kılmasının sonucudur. Çünkü, henüz uygulamaya geçmiş yeterli sayıda stratejik plan bulunmaması nedeni ile sonuç değişkenleri üzerine çalışma imkanı bulunmamaktadır. Süreç değişkenleri ise, yeterli örnek olay bulunmaması yanında kuruluş düzeyinde de kısa vadede değişebilen, bu nedenle genel bir karşılaştırma yapmaya olanak tanımayan değişkenlerdir. Bu değişkenler daha çok örnek olay incelemesinde derinlemesine irdelenebilecek niteliktedir. Çalışmanın ikinci bölümünde bir kamu kuruluşunda stratejik planlama sürecine ilişkin inceleme ele alınmış ve sonuçlara etkisi açısından değerlendirilmiştir. Bu incelemede de görüldüğü üzere, çalışmada bağlam değişkenleri üzerine

odaklanılmış olması süreç değişkenlerinin önemsiz olduğu anlamına gelmemektedir. Liderlik ve sahiplenme gibi süreç değişkenlerindeki çok olumlu farklılık sonuçları bağlam değişkenlerinin işaret ettiği noktanın çok üzerine taşıyabilecektir.

Araştırmada yer alan değişkenler belirlenmesinde iki yol izlenmiştir. Öncelikle yazın taraması yapılarak stratejik planlamada genel olarak başarı faktörlerinin neler olduğu ve bazı başarı faktörlerinin stratejik planlama sürecini ne şekilde değiştirdiği üzerinde durulmuştur. Genel başarı faktörleri yanında kamu kuruluşlarının özel sektör kuruluşlarından farklılıklarını ortaya koyabilmek için kamusallık konusu incelenmiştir. Örgütlerde kamusallığın stratejik planlama sürecine etkileri değerlendirilmiştir. Değişkenlerin belirlenmesinde izlenen ikinci yol pilot uygulamalardan elde edilen deneyimlerin yansıtılması olmuştur.

Araştırmada elde edilen veriler iki grupta toplanmaktadır. Kapasite ve algı ölçmeye dönük veriler. Algı ölçmeye dönük anket orta ve üst düzey yöneticilere uygulanmıştır. Bu nedenle bu veriler kamu kuruluşlarının tümünün değil sadece yönetici algısını yansıtmaktadır. Kuşkusuz, yöneticiler kuruluşlarını en iyi tanıyan kişilerdir. Ancak, yöneticilerin kuruluşlarını olduğundan farklı (çoğu zaman daha iyi yönde) gösterme isteği çalışmada bir sapmaya da neden olabilir. Bu yönde bir sapma Rainey ve Bozeman'ın kamu ve özel sektör örgütlerini karşılaştıran çalışmalarında gözlenmiştir (2000:447). Araştırmada da bazı değişkenlerin büyüklüklerinin yöneticilerin tepe yöneticisi olup olmamasına ve görevde bulunan süreye bağlı olarak farklılık gösterdiğini ortaya koymaktadır. Tepe yöneticilerin cevaplarının diğer yöneticilerle anlamlı farklılık gösterdiği bütçe esnekliği, etkilenlerle ilişki ve planlı çalışma alışkanlığı değişkenleri için tepe yöneticileri diğer yöneticilere göre kuruluşun daha iyi durumda ifade etmektedirler. Ancak tepe yöneticileri kuruluşlarda değişime direnci daha yüksek olarak algılamaktadırlar. Araştırmada tüm kuruluşlarda aynı düzey yöneticilerle görüşüldüğünden yukarıda değinilen sapmanın araştırma sonuçlarını ciddi bir biçimde etkilemediği düşünülmektedir. Ancak, araştırma sonuçları değerlendirilirken kuruluşlara dair veri setinin kuruluşun tüm çalışanlarının ve etkileşenlerinin değil yöneticilerle sınırlı bir grubun algısını yansıttığı dikkate alınmalıdır.

Araştırmada dikkate alınması gereken bir başka kısıt ise kapsama ilişkindir. Araştırmada belediyeler ve üniversiteler için örneklem yapılmamış, Ankara üniversite

ve belediyeleri ile görüşülmüştür. Bu nedenle buradaki değerlendirmeler geneli yansıtmayabilir.

Kuruluşların stratejik planlama sürecindeki konumunu araştırmada geliştirilen değişkenler üzerinden inceleyebilmek için, bu değişkenlerin değerlerinin kuruluşlar açısından farklılık göstermesi gerekir. Bu nedenle, değişken değerlerinin kuruluş bazında farklılık gösterip göstermediğini varyans analizi yöntemi ile test edilmiştir. Varyans analizi sonuçlarına göre, kuruluşlar geliştirilen değişkenler bazında birbirlerinden istatistiki olarak anlamlı farklılık göstermektedir. Bununla birlikte, kuruluş sayısının çok fazla olması nedeniyle bu anlamlı farklılığa dayanan bir analiz yapma imkanı bulunmamaktadır. Veri setinin analize uygun bir hale getirilmesi için kuruluşların belli ölçütler dahilinde daha az sayıda kuruluş içeren gruplar altında toplanması gerekmektedir. Bu amaçla kullanılabilecek bir gruplama bütçe türlerine dayanan sınıflandırmadır. Araştırmada bütçe türleri sınıflandırması uyarlanarak kullanılmıştır. Bütçe türleri sınıflandırılmasında özel bütçeli kuruluşlar içinde yer alan üniversiteler ile genel bütçeli kuruluşlar içerisinde yer alan bakanlıklar ayrı gruplar olarak ele alınmıştır. Bu uyarlama yapılırken, üniversiteler ile bakanlıkların görev, yapı ve işleyiş olarak farklı bir bütün oluşturdukları varsayılmış, analiz açısından ayrı birer grup olarak ele alınmalarının daha doğru olacağı düşünülmüştür. Nitekim, yukarıda yer verilen araştırma sonuçları üniversitelerin diğer özel bütçeli kuruluşlardan, bakanlıkların diğer genel bütçeli kuruluşlardan anlamlı farklılıklar taşıdığını göstermesi nedeniyle bu varsayımı doğrulamaktadır.

Araştırmada kullanılan toplam 13 değişkenin kuruluşlar arasında karşılaştırma yapmaya imkan veren ve kuruluş özelinde stratejik planlama açısından durum tespitine ve öneri geliştirmeye uygun bir yapıya kavuşturulması ihtiyacı doğmuştur. Bu çerçevede 13 değişken birbiri ile ilişkili ve kendi içinde anlamlı bir bütünlük taşıyan gruplar içerisinde toplulaştırılmıştır. Bu toplulaştırma faktör analizine dayanarak gerçekleştirilmiştir. Faktör analizi sonuçları kuramsal çerçeveye de uygunluk göstermektedir. Kuramsal yaklaşımlar ile faktör analizi sonuçları bir arada ele alınarak kamu kuruluşlarında stratejik planlamanın bağlam değişkenleri konusunda irdelemeye olanak sağlayan dört boyutlu bir model geliştirilmiştir.

Modelde yer alan dört boyut “Kurumsal Alışkanlıklar ve İnsan Kaynakları,” “Karmaşıklık,” “Kamusallık” ve “Kapasite” başlıklarını taşımaktadır. Her bir boyutta birden fazla değişken yer almaktadır. Kurumsal Alışkanlıklar ve İnsan Kaynakları

boyutu “insan kaynakları,” “planlı çalışma alışkanlığı,” “kurum içi iletişim,” ve “değişime direnç” değişkenlerini içermektedir. Karmaşıklık boyutunda “büyüklük,” “yapısal karmaşıklık” ve “amaç belirginliği” değişkenleri yer almaktadır. Kamusallık boyutu “bütçe esnekliği,” “etkileşenlerle ilişki düzeyi” “ölçülebilirlik” ve “rekabet” değişkenlerinden oluşmaktadır. Kapasite boyutu ise “mevcut hazırlıklar” ve “teknolojik altyapı” değişkenlerini içermektedir. Bu boyutlar ve değişkenlerin her biri ilgili bölümlerde geniş olarak incelenmiş ve kamu kuruluşları için öneriler geliştirilmiştir.

Gerek “kapasite” hariç modelin tüm boyutları açısından gerek değişkenlerin tamamına yakını açısından kuruluşlar arasında ve bütçe türleri arasında farklılık mevcuttur. Araştırma sonucuna göre, özellikle bakanlıklar da dahil olmak üzere genel bütçeli kuruluşlar stratejik planlama sürecinde en fazla zorlanacak kuruluşlar olarak görülmektedir. Üniversiteler ise, görece olarak stratejik planlama sürecinde daha kolaylıkla başarı sağlayabilecek kuruluşlar olarak ortaya çıkmaktadır.

Model çerçevesinde kamu kuruluşlarında yapılan araştırma ve incelemenin bazı temel sonuçları aşağıda sıralanmaktadır:

- Kamu kuruluşları gerek örgütsel yapı gerek mali yapıları ile birbirlerinden farklılaşmaktadır. Stratejik planlamayı düzenleyen mevzuatın bu farklılığı dikkate alan bir biçimde hazırlanması gereklidir.
- Yönetimdeki süreksizlik, kısa vadeli düşünme ve çalışma alışkanlığını yerleştirmiştir. Stratejik planların özellikle uygulamadaki başarısı yönetsel sürekliliğin kurumsal düzeyde sağlanması ile paralellik gösterecektir.
- Kuruluşların orta/uzun vadeli plan yapmaları ve uygulamaları ile makro düzeyli planlara başvuru sıklıkları arasında ters yönlü bir ilişki söz konusudur. Makro düzeydeki planların kurumsal planları ikame ettiği ya da kuruluşların kendi planlarının gelişimi önünde engel oluşturduğu sonucuna varılabilir. Bu çerçevede makro planların kuruluş düzeyindeki planlar üzerindeki olumsuz etkisi sorgulanmalıdır.
- Stratejik planın başarısı açısından personelin niteliği yanında stratejik yönetim ve planlama gibi konularda kuruluşlarda belli bir kapasitenin oluşmasına yönelik eğitim çalışmaları önemli görülmektedir. Yine, kurumlarda özellikle yönetici personelin istihdamında hizmetin gerektirdiği eğitime sahip personelin bulunması gerekir.

- Yöneticilerle çalışanların iletişiminin yüksek olduğu kurumlarda stratejik planlamanın katılımcı bir perspektifle hazırlanmasının daha kolay olması beklenebilir.
- Stratejik plana direncin aşılması öncelikle kurum çalışanlarının reform sürecine yönelik olarak bilgilendirilmesi ve ikna edilmesini gerektirmektedir.
- Değişim sürecinde olan ya da değişim beklentisi yüksek olan kurumlarda amaç karmaşıklığı stratejik planlama sürecini olumsuz etkilemektedir. Stratejik plan hazırlarken değişimin yanlış yönlendirilmemesi açısından bu tür kurumlarda uygulanacak stratejik planlama modelinin bu yapıyı dikkate alacak şekilde tasarlanması gereklidir.
- Bütçe esnekliği; plan, program gibi orta vadeli yaklaşımı yansıtan uygulamaların başarısını belirleyen faktörlerden biridir. Stratejik planın başarısı, özellikle genel bütçeli kuruluşlar açısından, bütçe esnekliğinin arttırılmasına da bağlı görülmektedir.
- Kuruluşların üretmekte olduğu hizmetlerin mümkün olduğunca ölçülebilir çıktı ve sonuçlarla ifade edilmesi gerekmektedir. Bu durum özellikle geçiş aşamasında stratejik planlamanın başarısını ya da kalıcılığını doğrudan etkileyecektir.
- Geçiş döneminde insan gücüne ve teknolojik altyapıya ilişkin kapasite geliştirme çalışmalarının tasarlanması, uygulama programları ile izlenmesi ve değerlendirilmesi önem taşımaktadır.

SONUÇ

1980'li yıllarda, gelişmişlik düzeyinden bağımsız olarak pek çok ülkede ortaya çıkan refah devletinin yaşadığı mali kriz, bilgi-iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı dönüşüm, halkın kamu hizmetlerinin kalitesi ve hızı konusundaki beklentilerinin artması ve küreselleşme olgusu gibi etkenler kamu yönetimlerini değişime zorlamıştır. Artan değişim ve dönüşüm ihtiyacının daha da belirginleştiği 1990'lı ve 2000'li yıllarda kamu yönetiminde yeni arayışlar da artmıştır. Bu arayışlara koşut olarak şekillenen "yeni kamu yönetimi" yaklaşımı, kamu yönetiminde saydamlık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkenlik, etkililik, kalite, performans ve yurttaş odaklılık gibi araç, ilke ve kavramları öne çıkartmıştır. Türkiye'de de kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi alanında uygulanan son reform girişiminin bu kavram, ilke ve araçları referans aldığı görülmektedir.

Stratejik planlama Türkiye'de kamu mali yönetimi ve kamu yönetimi reformunun başvurduğu temel dönüşüm araçlarından birisi olarak gündeme gelmiş, sorunların çözümünde kullanılması gereken bir yöntem olarak ortaya konulmuştur. Bu gelişme doğrultusunda, mali yönetim ve yerel yönetim kanunları gibi yasal düzenlemelerde stratejik planlamaya yönetimin temel araçlarından biri olarak yer verilmiştir. Bu kanunların gereği olarak kamu kuruluşlarında stratejik planlama yapmak yasal bir zorunluluk haline getirilmiştir.

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

Yeni kamu yönetimi yaklaşımının belirgin özelliği, özel sektörde uygulanan işletme yönetim teknikleri ve araçlarının kamuya aktarılmasıdır. Böylece, kamu yönetiminde de özel sektördekine benzer sonuçlara ulaşılabileceği ve kamu kuruluşlarının daha etkin ve etkili çalışabileceği varsayılmaktadır. Stratejik planlama da bu beklentiden hareketle kamu yönetimine aktarıldığından kamu kesiminde de stratejik planlamadan beklenilen temel yarar etkenlik ve etkililiktir.

Türkiye'de uygulanan reform girişimi de büyük ölçüde yeni kamu yönetimi yaklaşımından izler taşımaktadır. Buna bağlı olarak, Türkiye'de stratejik planlamadan beklenilen, kamu kuruluşlarının daha etkin ve etkili çalışmasıdır. Ancak, kamu yönetimi reformunun tasarlayıcılarının stratejik planlamaya etkenlik ve etkililik yanında başka amaçlar da yüklediği görülmektedir. Stratejik planlamadan daha katılımcı süreçlere imkan vermek, kaynakları stratejik önceliklere dağıtmak, hesap verme sorumluluğunu yerleştirmek, kamu harcamalarında şeffaflığı sağlamak gibi ek faydalar beklenmektedir.

Türkiye'de stratejik planlamayı temel araç olarak kullanan diğer bir reform girişimi de kamu mali yönetim reformudur. 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrasında stratejik planlama kamu maliyesinde kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtımını sağlamaya yönelik bir araç olarak gündeme gelmiştir.

Yaşanan ekonomik krizin ortaya çıkmasında büyüyen kamu harcamaları ve artan borçlanma ihtiyacı önemli rol oynamıştır. 1990'lı yıllarda uygulanan kamu maliye politikaları; kamu yükümlülüklerinin artmasına, mali sistemin bütçe dışına çıkmasına ve saydamlıktan uzaklaşılmasına yol açmıştır. Yine bu dönemde, hükümetlerin sıklıkla değişmesi politikaların süreksizliğine ve kararların kısa vadeli bir bakış çerçevesinde oluşturulmasına neden olmuştur.

Krizlere dönüşen ekonomik sorunları aşabilmek için IMF destekli istikrar programları uygulanmıştır. Bu istikrar programları, yapısal dönüşümü sağlamaya yönelik reform başlıkları altında kamu mali yönetimine ilişkin reformlara da yer vermiştir. Bu kapsamda, mali yönetim sistemini güçlendirmeye yönelik olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu uygulamaya geçirilmiştir. Bütçe reformu çerçevesinde stratejik planlamaya geçiş bu kanun ile öngörülmüştür. Stratejik planlamaya geçiş ile

öngörülen temel amaç plan-program-bütçe arasındaki ilişkinin özellikle kurumsal düzeyde kurulmasıdır.

Mali yönetim reformunda stratejik planlama ile birlikte performans programı ve faaliyet raporları mali yönetimin temel unsurlarıdır. Kamu kaynakları tahsis sürecinde stratejik planın plan-bütçe ilişkisinin güçlendirilmesine yönelik olarak kendisinden beklenen faydayı sağlaması performans esaslı bütçe sisteminin uygulamada etkin bir şekilde çalışmasına bağlıdır. Bu anlamda, iki sürecin birbiri ile koordineli bir şekilde sürdürülmesi gerekir.

Kamu mali yönetim reformundan beklenilen dönüşüm kuruluş düzeyi ile sınırlı kalmamakta, mali yönetim sisteminin tümüne yönelmektedir. Bu amaçla, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme yanında, orta vadeli harcama sisteminin kurulması da öngörülmüştür. Orta vadeli harcama sisteminin diğer unsurları orta vadeli program ve orta vadeli mali plandır. Stratejik planların mali yönetim sisteminin dönüşümüne katkı vermesi uygulamada stratejik planların orta vadeli program ve orta vadeli mali planda ne düzeyde içselleştirildiği ile de ilgilidir. Bu anlamda, orta vadeli programda öngörülen politikalar ve sektörel hedeflerle orta vadeli mali planda kaynak tahsisi suretiyle bütçelere yansıtılan önceliklerin stratejik planlarda karşılığının olması gerekmektedir. Bu da, orta vadeli program ve orta vadeli mali plan ile stratejik planın ilişkisinin kurulmasını gerektirmektedir.

Stratejik planlamanın Türkiye'deki uygulamasında etkenlik ve etkililik olarak ifade edilen temel amaçları yanında katılımcılık, hesap verilebilirlik, saydamlık, kaynak dağılımında etkenlik, orta vadeli harcama sisteminin yerleştirilmesi gibi ek amaçlar taşıdığı görülmektedir. Stratejik planlamanın gerekli ön koşulların sağlanması kaydıyla, bu türden ek faydalar sağlama potansiyeli bulunmaktadır. Bununla birlikte, amaçların çoklaşması odaklanmanın kaybolmasına ve işlev kaymasına yol açabilecektir. Bu tür risklerin giderilmesi reform sürecinin iyi tasarlanmasını ve geçiş sürecinin etkili bir biçimde yönetilmesini gerekli kılmaktadır.

Bu çoklu ve kapsamlı amaçlara ulaşılabilmesi büyük ölçüde kuruluş düzeyindeki uygulamaların başarısına bağlıdır. Kuruluş düzeyinde başarının ön koşulu ise kuruluşlarda yönetim süreçlerinin ve yönetsel kararların stratejik yönetim anlayışına dayanmasıdır. Bu nedenle, reformun öncelikle kuruluşlarda stratejik yönetim anlayışının yerleştirilmesini hedeflemesi gerekir.

Türkiye'de kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi reformları bütün kamu kuruluşlarının birbirine çok benzediği ve önerilecek yöntem ve yaklaşımların hepsi için benzer düzeyde kullanılabilir olduğu varsayımına dayanmaktadır. Stratejik planlama, performansa dayalı bütçeleme gibi araçların başarı şansını değerlendiren çalışmalarda da buna benzer bir eğilimin olduğundan genel olarak "kamu yönetiminde" başarı ya da başarısızlık üzerinde durulmaktadır. Oysa bu girişimler kuruluş düzeyinde gerçekleşmektedir. Başarıyı da, kamu yönetimindeki genel düzenlemelerin yanı sıra, kuruluşun yapı, işleyiş, kültür gibi özelliklerinin bu araçlara uygunluğu belirleyecektir. Dolayısıyla, gerek reform tasarımının gerekse başarıya dönük inceleme ve değerlendirmelerin kamu kuruluşu düzeyine inmesi ve kuruluşa özgü hale getirilmesi gerekmektedir.

Çalışmada, belirtilen bu noktadan hareketle, kamu kuruluşlarında stratejik planlamanın başarısını etkileyen faktörler belirlenerek bir model geliştirilmiş, Türk kamu yönetimindeki kuruluşların bu faktörler açısından genel görünümü bu araştırma ile saptanmış ve araştırma bulgularına dayalı inceleme, değerlendirme ve öneriler geliştirilmiştir.

Stratejik planlama yazınında başarıyı etkileyen faktörler bağlam, süreç ve sonuç değişkenleri başlıkları altında toplanmaktadır. Çalışmada bu ayrımdan hareket edilmiş ve kamu kuruluşlarında süreç ve sonuç değişkenlerini değerlendirecek yeterli veri henüz oluşmadığından temel olarak bağlam değişkenleri üzerine odaklanılmıştır. Araştırmada stratejik planlamanın bağlam değişkenleri üzerine yoğunlaşılması süreç değişkenlerinin sonuçlar üzerindeki etkisinin önemsiz olduğu anlamına gelmemektedir. Kamu kuruluşlarında stratejik planlamanın başarısını etkileme açısından liderlik, sahiplenme, süreç tasarımı ve yönetimi gibi süreç değişkenleri bağlam değişkenleri kadar önemli rol oynayabilir.

Anket yöntemi ile gerçekleştirilen araştırmada 13 temel değişken oluşturulmuştur. Araştırmada kullanılan değişkenler; kuruluşlar arasında karşılaştırmaya, durum tespitine ve öneri geliştirmeye uygun bir yapıya kavuşturulması için faktör analizine tabi tutulmuş, faktör analizi sonuçlarına dayanan dört boyutlu bir model geliştirilmiştir. Modelde yer alan dört boyut "Kurumsal Alışkanlıklar ve İnsan Kaynakları," "Karmaşıklık," "Kamusallık" ve "Kapasite" başlıklarını taşımaktadır.

Stratejik planlamayı etkileyen değişkenlerin dört boyut altında toplanması, bu boyutlara etkide bulunma imkanı bulunan otoriteleri ve elde edilebilecek sonuçların zaman perspektifini incelemeyi olanaklı kılmaktadır. Tablo 49 bu açıdan yapılan karşılaştırmayı göstermektedir.

Tablo 49: Bağlam Boyutlarını Kuruluşun Değiştirebilme Gücü

Boyut	Belirleyici Otorite	Zaman Gereksinimi
Kurumsal Alışkanlıklar ve İnsan Kaynakları	Büyük ölçüde kuruluş yönetimi	Uzun
Karmaşıklık	Genel kamu yönetimi	Uzun/Kısa
Kamusallık	Büyük ölçüde genel kamu yönetimi	Uzun
Kapasite	Kuruluş yönetimi	Kısa

Kurumsal Alışkanlıklar ve İnsan Kaynakları boyutu "insan kaynakları," "planlı çalışma alışkanlığı," "kurum içi iletişim," ve "değişime direnç" değişkenlerini içermektedir. Bu boyutun içerdiği değişkenlerde ilerleme sağlamak güç ve zaman alıcıdır. Bu boyutta ilerleme sağlamak için örgüt kültüründe ve alışkanlıklarında değişimi sağlamak gerekir. Örgüt kültürü ve alışkanlıkları uzun yılların getirdiği birikime dayanmaları nedeniyle değiştirilmesi zordur ve uzun zaman gerektirir. Bunun için örgütte değişim yönünde kalıcı politikalara ve yönetimlerin değişim yönünde kararlılığına ihtiyaç vardır.

Karmaşıklık boyutunda "büyüklük," "yapısal karmaşıklık" ve "amaç belirginliği" değişkenleri yer almaktadır. Karmaşıklık boyutunu oluşturan değişkenler büyük ölçüde kamu yönetiminin bütününe ilişkin genel düzenlemeler tarafından belirlenmektedir. Bu nedenle, karmaşıklık boyutu kuruluş düzeyinde değil genel kamu yönetimi açısından ele alınabilecek bir konudur. Bu açıdan, bu alanda ilerleme sağlanması genel kamu yönetimi reformuna bağlıdır. Reform yönünde bir irade oluşması durumunda, bu boyutta mevzuat üzerinde yapılabilecek düzenlemeler görece kısa süre gerektirmekle birlikte, mevzuat değişikliklerinin uygulamaya yansıyarak yerleşmesi daha uzun süre gerektirecektir.

"Rekabet" ve "ölçülebilirlik" kamusallık boyutunda yer verilen değişkenler olmuştur. Bu değişkenlerin oluşturduğu sorunlar kamu yönetiminin doğasından kaynaklandığından

bu alanlarda genel bir ilerleme sağlamak zor ve zaman alıcıdır. Kamusallık konusunda kritik unsurların esneklik ve hesap verme sorumluluğu olduğu söylenebilir. Kuruluşların kendilerini yönetme konusunda belli esnekliklerle donatılması ve karşılığında hesap verme sorumluluğuna tabi kılınması stratejik planlamada başarı sağlanması açısından kritik önem taşımaktadır. Ancak, bu boyutta düzenleme yapmak, karmaşıklık boyutuna benzer biçimde genel kamu yönetimi reformu ile ilişkilidir.

Kapasite boyutu ise "mevcut hazırlıklar" ve "teknolojik altyapı" değişkenlerini içermektedir. Bu boyut görece kuruluşların en fazla kontrol sahibi olduğu alandır. Bu alanda kısa vadede olumlu sonuçlar da alınabilir. Ancak, kuruluşların kapasite geliştirme için başvurabileceği yeterli sayıda kamu ya da özel danışmanlık ve eğitim kurumlarının olmaması bu alanda ilerlemenin önündeki engeli oluşturmaktadır. Bu nedenle, geçiş döneminde insan gücüne ve teknolojik altyapıya ilişkin kapasite geliştirme çalışmalarının tasarlanması, uygulama programları ile izlenmesi ve değerlendirilmesi önem taşımaktadır.

Çalışmada yapılan araştırma ve inceleme, stratejik planlama bağlamında kamu kuruluşlarına ait bir takım genel eğilimleri, yapıyı, algıyı ve yönetsel tutum ve davranışları da ortaya koymaktadır.

Araştırma bulguları, kamu yöneticilerinin kurumlarında kısa vadeli düşünme ve çalışma alışkanlığının geçerli olduğuna dair bir algıları bulunduğunu göstermektedir. Yönetimde süreksizlik de ciddi bir olumsuz olgu olarak algılanmaktadır. Üniversitelerde yönetimde süreklilik algısı, diğer bütçe türlerine göre istatistiki olarak anlamlı pozitif farklılık göstermektedir. Araştırmada elde edilen kısa vadeli düşünme ve süreksizlik algısı bir yandan kuruluşlarda stratejik planlamaya uygun bir ortamın oluşmadığı şeklinde değerlendirilebileceği gibi diğer yandan da bu yönde bir ihtiyacın hissedildiği yönünde de yorumlanabilir.

Araştırma sonuçları kamu kuruluşları arasında örgütsel yapı, mali yapı, insan kaynakları yapısı gibi açılardan önemli farklılıklar olduğunu ortaya koymaktadır. Yazında, stratejik planlama sürecinin tasarımı ve uygulaması açısından bu farklılıkların dikkate alınması gerektiği kabul edilmektedir. Türkiye'de kamu kuruluşları için stratejik planlama zorunluluğunu getiren yasal düzenlemelerde ise herhangi bir farklılaşmaya gidilmemiştir. Bu eksikliğin süreci olumsuz etkilemesi beklenebilir.

Makro düzeydeki planlara daha sıklıkla başvuran kuruluşların daha az kurumsal düzeyde plan hazırladıkları görülmektedir. Türkiye'de genel olarak planlamadan söz edildiğinde kalkınma planlarının anlaşıldığı, kuruluş düzeyinde yönetsel planlamanın zayıf kaldığı ileri sürülebilir. Bu durum, paradoksal biçimde, kalkınma planlarının hayata geçmesini olumsuz yönde etkilemektedir. Oysa, kalkınma planlarının hayata geçirilmesinde kuruluş düzeyindeki stratejik planların rol oynaması beklenir. Kamu mali yönetim reformunda bu eksiklik plan-program-bütçe bağlantısının zayıflığı olarak dile getirilmekte, stratejik planların ana işlevlerinden birinin bu bağlantının sağlaması olduğu ifade edilmektedir. Bu işlevin hayata geçmesi için, kalkınma planı, orta vadeli program ve kuruluş stratejik planları arasındaki etkileşimin iyi tasarlanması gerekir. Makro düzeydeki planlar, kuruluş stratejik planlarına yön verebilecek bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Örgütlerde kamusallığın önemli boyutları olarak dile getirilen iki öğe sonuçların ölçülebilirliği ve rekabettir. Yazında kamu kuruluşlarında rekabetin eksikliği ve ölçme sorunun stratejik planlamayı güçleştireceği söylenmektedir. Araştırma bulguları kamu kuruluş yöneticileri, beklenenin aksine, kuruluşlarının çalıştığı alanda rekabetin var oluğunu düşünmekte ve ölçülebilirliği önemli bir kısıt olarak görmemektedir.

Anket sonuçlarına göre, kuruluşların önemli bir bölümünde yeniden yapılanma çabalarının ve kuruluş kanunu değişikliği çalışmaları sürmektedir. Yöneticilerin çok büyük bir kısmı kuruluş kanunlarının kısmen ya da tamamen değişmesi gerektiğini düşünmektedir. Bu durum kamu kuruluşlarında misyon belirsizliğinin artmasına yol açacak ve stratejik planlama çalışmalarını olumsuz yönde etkileyecektir. Bu problemin giderilmesi için yeniden yapılanma çalışmaları ile kuruluş kanunu değişikliklerinin öncelikli olarak sonuçlandırılması gerekmektedir.

Şekil 29'da bütçe türleri ve dört boyut baz alınarak gösterilmektedir. Buna göre, stratejik planlama sürecinde bakanlıklar ve genel bütçeli kuruluşların daha fazla zorluk yaşayacağı, üniversiteler ve sosyal güvenlik kuruluşlarının görece daha az zorlukla karşılaşacağı ileri sürülebilir. Bu nedenle, daha zor bir süreç yaşayacağı düşünülen kuruluşlarda stratejik planlamanın hazırlık safhasında gerekli altyapının ve yeterli kaynak ve donanımların oluşturulmasına özel önem verilmelidir.

Şekil 29: Bütçe Türlerinin Stratejik Planlama Boyutlarına Göre Durumları

	Stratejik Planlama Güçlük Derecesi zor ⟵ ⟶ kolay					
Kurumsal Alışkanlıklar ve İnsan Kaynakları	Bakanlık	Genel	Özel	Belediye	Sosyal	Üniversite
Karmaşıklık	Bakanlık	Sosyal	Genel	Özel	Üniversite	Belediye
Kamusallık	Genel	Bakanlık	Özel	Belediye	Üniversite	Sosyal
Kapasite	İstatistiki olarak anlamlı farklılık bulunmamaktadır.					

Sonuç olarak, kamu kuruluşlarında stratejik planlamanın başarısı, bir seferde yapılan ve statik nitelik taşıyan yasal düzenlemelerle sağlanamaz. Kuruluş düzeyinde stratejik planlamanın ayrıntılı olarak ele alınan amaçlara istenilen katkıyı verebilmesi için, elde edilen deneyim ve yapılan değerlendirmeler ışığında gerek sürecin tasarımında gerek uygulamasında ihtiyaç duyulan değişikliklerin sürekli olarak yapılması gerekir. Stratejik planlamanın koşullara ve ihtiyaçlara göre şekillenmemesi durumunda, stratejik planların uygulamaya geçmemiş "iyi niyet" belgeleri olma riski bulunmaktadır.

KAYNAKLAR

Aksoy, Şinasi (2003). "Yeni Sağ ve Devletin Değişimi" **Türkiye'de Kamu Yönetimi** Editörler: B. Aykaç; Ş. Durgun; H. Yayman, Yargı Yayınevi, Ankara, s. 545-559.

Alford, John (2001). "The Implications of 'Publicness' for Strategic Management Theory" **Exploring Public Sector Strategy** Editörler: Gerry Johnson; Kevan Scholes, Pearson Education Ltd. Essex, England, s.1-16.

Allison, Michael; Jude Kaye (1997). **Strategic Planning for Nonprofit Organizations A Practical Guide and Workbook**, Wiley, NY.

Andrews, Kenneth R. (1987). **The Concept of Corporate Strategy** 3. Ed., Irwin, Illinois.

Andrews, Matthew (2005). "Performance-Based Budgeting Reform: Progress, Problems, and Pointers" **Fiscal Management** Editör Anwar Shah, The World Bank, Washinton D.C.

Ansoff, Igor H. (1965). **Corporate Strategy** New York, NY: McGraw-Hill.

Ansoff, Igor H. (1980). "Strategic Issue Management" **Strategic Management Journal** Vol. 1 s.131-148.

Ansoff, Igor H. (1991). "Critique of Henry Mintzberg's 'The Design School: Reconsidering the Basic Premises of Strategic Management'" **Strategic Management Journal** Vol. 12 s.449-461.

Antonsen, Marianne; Torben Beck Jorgensen (1997). "The 'Publicness' of Public Organizations" **Public Administration** Vol.75,Summer, s.337-357.

Ateş, Hamza (2003). "Postbürokratik Kamu Yönetimi" **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar** Editörler: A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk, B. Coşkun Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.57-82.

Aykaç, Burhan (2003). "Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim" **Türkiye'de Kamu Yönetimi** Editörler: B. Aykaç; Ş. Durgun; H. Yayman, Yargı Yayınevi, Ankara, s. 255-297.

Baile, Kenneth C. (1998). **A Study of Strategic Planning in Federal Organizations**, Doktora Tezi, Falls Church, VA.

Balcı, Asım (2003). "Kamu Yönetiminde 'Hesap Verebilirlik' Anlayışı" **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar** Editörler: A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk, B. Coşkun Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.115-134.

Bayraktar, Gonca (2003). "Yeni Sağ Düşüncesinin Kamu Yönetimindeki Yansıması Olarak Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı" **Türkiye'de Kamu Yönetimi** Editörler: B. Aykaç; Ş. Durgun; H. Yayman, Yargı Yayınevi, Ankara, s. 561-572.

Beitler, Michael A. (2003). **Strategic Organizational Change**, PPI, Greensboro, NC.

Berry, Frances Stokes, and Barton Wechsler. (1995). State Agencies' Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey. **Public Administration Review** 55(2):159-168.

Boal, Kimberly B.; John M. Bryson (1987). "Representation, Testing and Policy Implications of Planning Processes" **Strategic Management Journal**, May/Jun. 8,3, s.211-232.

Bollen, Kenneth A. (1989). **Structural Equations with Latent Variables**, Wiley, NY.

Bouckaert, Geert (1992) "Public Productivity in Retrospective" **Public Productivity Handbook** Editor:Marc Holzer Marcel Dekker Inc, NY p 15-46 .

Bowman, Cliff ve Andrew Kakabadse (1997). "Top Management Ownership of the Strategy Problem" **Long Range Planning**, Vol. 30, No.2, s.197-208.

Boyne, George (2001). "Planning, Performance and Public Services" **Public Administration** Vol.79 No.1 s.73-88.

Bozeman, Barry (1984). "Dimensions of "publicness:" An Approach to Public Organization Theory" **New Directions in Public Administration** Editörler B. Bozeman ve J. Straussman, Brooks/Cole, Monterey, CA.

Bozeman, Barry (1987). **All organizations are Public: Comparing Public and Private Organizations**. Beard Books, Washington, D.C.

Bozeman, Barry; Stuart Bretschneider (1994). "The Publicness Puzzle in Organization Theory: A Test of Alternative Explanation of Differences between Public and Private Organizations" **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol.4 Issue 2, Apr. s.197.

Bruton, Garry D. ve W. Bartley Hildreth (2000). "Strategic Public Planning" **Handbook of Strategic Management** 2.ed. Editörler: Jack Rabin; Gerald J. Miller; W. Bartley Hildreth, Marcel Dekker Inc. NY, Basel.

Bryman, Alan; Duncan Cramer (1999). **Quantitative Data Analysis with SPSS Release 8 for Windows**, Routledge, Londra.

Bryson, John M. (1995). **Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations**, Jossey-Bass, CA.

Bryson, John M. (2004). **Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations**. 3.Ed. Jossey-Bass, CA.

Bryson, John M.; Farnum K. Alston (1996). **Creating and Implementing Your Strategic Plan: A Workbook for Public and Nonprofit Organizations**. Jossey-Bass, CA.

Bryson, John M.; Philip Bromiley (1993). "Critical Factors Affecting the Planning and Implementation of Major Projects" **Strategic Management Journal**, Jul. 14, 5, s.319-337.

Bryson, John M.; William D. Roering. (1987). Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector. **Journal of the American Planning Association** 53:9-22.

Bryson, John M., and William D. Roering. (1988). Initiation of Strategic Planning by Governments. **Public Administration Review** 48:995-1004.

BÜMKO (2004). Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi http://www.bumko.gov.tr/proje/MaliYonetim/Performans.html 15 Kasım 2006 tarihinde erişildi.

Cabinet Office (2004). Strategy Guide. http://www.strategy.gov.uk 25 Ekim 2006 tarihinde erişildi.

Cabinet Office (2006). Discussion Paper: The UK Government's Approach to Public Service Reform http://www.strategy.gov.uk/downloads/work_areas/public_service_reform/sj_report.pdf 13 Haziran 2006 tarihinde erişildi.

Campbell, Richard W.; James L. Garnett (2000). "Implementing Strategy: A Contingency Perspective" **Handbook of Strategic Management** 2.ed.

Editörler: Jack Rabin; Gerald J. Miller; W. Bartley Hildreth, Marcel Dekker Inc. NY, Basel. s.181-202.

Can, Halil (1992). **Organizasyon ve Yönetim**, Adım Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara.

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

Christensen, C. R., Andrews, K. R., Bower, J. L., Hamermesh, G., Porter, M. E. (1982). **Business Policy: Text and Cases**, Irwin, IL.

Civilservice (2006) Executive Agencies' background and development http://www.civilservice.gov.uk/other/agencies/agencies_and_non_ministerial_depts/background_and_development/index.asp 11 Haziran 2006 tarihinde erişildi.

Cokins, Gary (2004). **Performance Management: Finding the Missing Pieces (to Close the Intelligence Gap)** John Wiley & Sons, NJ.

Coşkun, Gülay (2000). **Devlet Bütçesi Türk Bütçe Sistemi** 6. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara.

Coursey, David; Barry Bozeman (1990). "Decision Making in Public and Private Organizations: A Test of Alternative Concepts of 'Publicness'" **Public Administration Review** Sep/Oct. s.525-535.

Creighton, James L. (2005). **The Public Participation Handbook** Jossey-Bass, San Fransisco, CA.

David, Fred R. (2001). **Strategic Management Concepts**. Prentice Hall, NY.

Diamond, Jack (2003). "From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies," **IMF Working Paper** 03/169, International Monetary Fund, Washington.

Dinçer, Ömer (2003). **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, Beta Yayınları, İstanbul.

Dinçer, Ömer; Cevdet Yılmaz (2003). **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Başbakanlık, Ankara.

DPT (2000a). **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayınları, Ankara.

DPT (2000b). **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu** DPT Yayınları, Ankara.

DPT (2003). **Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu** DPT Yayınları, Ankara.

DPT (2005a). **2006 Yılı Programı** 1950-2004 DPT Yayınları, Ankara.

DPT (2005b). **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler** 1950-2004 DPT Yayınları, Ankara.

DPT (2006a). **Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu 2. sürüm** DPT Yayınları, Ankara.

DPT (2006b). **Stratejik Yönetim Araştırması Özet Sonuç Raporu** DPT Yayınları, Ankara.

Drucker, Peter F. (1954). **The Practice of Management,** Harper & Row, NY.

Drucker, Peter F. (1974). **Management: Tasks, Responsibilities, and Practices**, Harper & Row, NY.

Duggett, Michael (2003). "Change And Sustainability in Public Administration" http://www.iiasiisa.be/iias/aidg/india/delhifin.pdf 11 Haziran 2006 tarihinde erişildi.

Eadie, Douglas C. (2000). "Change in Chewable Bites" **Handbook of Strategic Management** 2.ed. Editörler: Jack Rabin; Gerald J. Miller; W. Bartley Hildreth, Marcel Dekker Inc. NY, Basel.

Engel, Christian (2002). "Common Assessment Framework: The state of affairs" www.eipa.nl 26 Mayıs 2006'da erişildi.

Eryılmaz, Bilal (2002). **Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, ALFA Yayınları, İstanbul.

Etzioni, Amitai (1964) **Modern Organizations** Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Fredrickson, James W.; Anthony L. Iaquinto (1989). "Inertia and Creeping Rationality in Strategic Decision Processes" **Academy of Management Journal**, Sep. 32, 3, s.516-542.

Freeman, R. Edward (1984). **Strategic Management: A Stakeholder Approach**. Boston: Pitman.

EUROSTAT (2004). "Trends in Selected General Government Expenditure by Function of EU Member States" **Statistics in Focus: Economy and Finance**, No. 43/2004.

GAO (1997). “Congressional Review of Agency Strategic Plans” GAO/GGD-10.1.16

GAO (2004). “Results-Oriented Government: GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results” Report to Congressional Requesters GAO-04-38.

Glaister, Keith W., Falshaw, J. Richard (1999). “Strategic Planning: Still Going Strong?“ **Long Range Planning** Vol.32.

Goldoff, A Carlson; David C. Ogula (2000). “Chaos Theory and Strategic Management” **Handbook of Strategic Management** 2.ed. Editörler: Jack Rabin; Gerald J. Miller; W. Bartley Hildreth, Marcel Dekker Inc. NY, Basel.

Goodstein, Leonard; Timothy Nolan; J. William Pfeiffer (1993). **Applied Strategic Planning How to Develop a Plan That Really Works** McGraw-Hill, NY.

Goold, Michael; John J. Quinn (1990). “The Paradox of Strategic Controls” **Strategic Management Journal**, Jan. 11, 1, s.43-57.

Griffin, Ricky W. (1993) **Management** Houghton Mifflin Company, Boston.

Grinyer, Peter H.; Masoun Yasai-Ardenaki; Shawki Al-bazaz (1980). “Strategy, Structure, the Environment, and Financial Performance in United Kingdom Companies” **Academy of Management Journal**, Jun. 23, 2, s.193-220.

Grinyer, Peter H.; Masoun Yasai-Ardenaki (1981). “Strategy, Structure, Size and Bureaucracy” **Academy of Management Journal**, Sep. 24, 3, s.471-486.

Groszyk, Walter (1995). “Implementation of the Government Performance and Results Act of 1993” **Performance Management in Government** Public Management Occasional Papers No.9 PUMA s.71-86

Güler, Birgül Ayman (1996). Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları, TODAİE, Ankara.

Hague, M. Shamsul (2001). “The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Government” **Public Administration Review**, Jan/Feb., Vol.61, No.1, s.65-82.

Hardaker, M.; K. W. Bryan (1987). "Getting Things Done: How to Make a Team Work." **Harvard Business Review** 87, no. 6 Nov./Dec.: 112-20.

Hax, Arnoldo C.; Nicolas S. Majluf. (1996). **The Strategy Concept and Process: A Pragmatic Approach.** 2. Ed. Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ.

Hax, Arnoldo C. (1990). “Redefining the Concept of Strategy and the Strategy Formation Process” **Planning Review**, May/June s. 34-40.

Hax, Arnoldo C., & Majluf, Nicolas S. (1984). **Strategic management: An integrative perspective**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Heeks, Richard (1999). “Reinventing Govrnment in the Information Age” **Reinventing Govrnment in the Information Age** editor: R. Heeks, Routledge NY .

Henderson, Bruce D. (1970). “The Procuct Portfolio” **The Boston Consulting Group on Strategy** Ed. Carl W. Stern; Michael S. Deimler, John Wiley&Sons , NJ., s.35-37.

Hendrick, Rebecca (2003). “Strategic Planning Environment, Process, and Performance in Public Agencies: A Comparative Study of Departments in Milwaukee” **Journal of Public Administration Research and Theory** Vol.13 No.4, s.491-519.

Heracleous, Loizos (1998). “Strategic Thinking of Strategic Planning**” Long Range Planning** Vol. 31 No.3, s.481-487

Hill, Terry; Roy Westbrook (1997). SWOT Analysis: It’s Time for a Product Recall. **Long Range Planning** Vol. 30 No.1 sf.46-52.

Hood, C. (1991). “Public Management for All Seasons?” **Public Administration**, Vol. 91 No.1 s. 3-19

Hrebiniak, Lawrence G.; William F Joyce (1986). “The Strategic Importance of Managing Myopia” **Sloan Management Review**; Fall, 28, 1, s. 5-14.

HSSGM (2005) **Stratejik Plan 2005-2009** www.hssgm.gov.tr 24 Ekim 2006 tarihinde erişildi.

Hunger, J. David; Thomas L. Wheelen (2007). **Essentials of Strategic Management** 4. Ed. Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ.

Hussey, David (1999). “Igor Ansoff’s Continuing Contribution to Strategic Management” **Strategic Change** Nov. 8, 7, s. 375-392.

Ingraham, P.W. (1996). “Reinventing the American Federal Government: reform Redux or Real Change?” **Public Administration** 74, Autumn: 454-475

Inkpen, A., and N. Choudhury. (1995). "The Seeking of Strategy Where it is Not: Toward a Theory of Strategy Absence". **Strategic Management Journal** 16 s.313-323.

Iaquinto, Anthony L.; James W. Fredrickson (1997). "Research Notes and Communications Top Management Team Agreement about the Strategic Decision Process: A Test of Some of Its Determinants and Consequences" **Strategic Management Journal** 18, s.63-75.

Jackson, P.M. (1994). "The New Public Sector Management: Surrogate Competition and Contracting Out". **Privatisation and Regulation**. Editörler: Jackson P.M. ve Price C.M. London, Longman.

Jensen, Michael C.; William H. Meckling (1976). "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure" **Journal of Financial Economics** 3.

Justice, Thomas; David W. Jamieson (1999). **Facilitator's Fieldbook** AMA Publictions, NY.

Kahn, Jeffrey H. (2006). "Factor Analysis in Counseling Psychology Research, Training, and Practice: Principles, Advances, and Applications" **The Counseling Psychologist**, Vol. 34 No. 5, Sep. s.684-718.

Kaplan, S. Robert; David P. Norton (1996a). "Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System" **Harvard Business Review**, Jan/Feb 1996 Vol.74.

Kaplan, S. Robert; David P. Norton (1996b). **Translating Strategy into Action: The Balanced Scorecard.** Harvard Business School Press, MA.

Karaman, Zerrin Toprak (2000). "Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler", **Türk İdare Dergisi**, Y: 72, S: 426.

Kenny, Tom (1994). "From Vision to Reality through Values" **Management Development Review**, Vol. 7 No. 3.

Kerzner, Harold (2006). **Project Management A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling**, Wiley, Hoboken, NJ.

Kettl, Donald F. (1998). **Reinventing Government: A Fifth Year Report Card, Center for Public Management**, The Brookings Institution, Washington DC.

Kim, Jae-On; Charles W. Mueller (1994). "Factor Analysis: Statistical Methods and Practical Issues" **Factor Analysis & Related Techniques** Ed. Michael S. Lewis-Back, SAGE, Singapur, s.75-156.

Kline, Paul (1994). **An Easy Guide to Factor Analysis**, Routledge, UK.

Koch, Adam J. (2006). "SWOT Does Not To Be Recalled: It Needs To Be Enhanced" http://www.westga.edu/~bquest/2000/swot1.html 07 Eylül 2006 tarihinde erişildi.

Koteen, J. (1997). **Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations**. 2 ed. Praeger, Westport, CT.

Kukalis, Sal (1989). "The Relationship Among Firm Characteristics And Design Of Strategic Planning Systems in Large Organizations" **Journal of Management**, Dec, 15, 4 s.565-579

Levin, Richard I. (1987) **Statistics for Management**, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.

Liou, Kuotsai Tom (2000). "Strategic Management and Economic Development" **Handbook of Strategic Management** 2.ed. Editörler: Jack Rabin; Gerald J. Miller; W. Bartley Hildreth, Marcel Dekker Inc. NY, Basel.

Lockhart, Robert S. (1998). **Introduction to Statistics and Data Analysis**, Freeman, NY.

Lorange, Peter (1996)."Strategic planning for rapid & profitable growth" **Strategy & Leadership**; May/Jun 24, 3; s. 42-48.

Lynn, Laurence E. Jr. (2003) "Public Management" **Handbook of Public Administration** Editörler: B. Guy Peters; Jon Pierre, Sage Publications, Londra, s 14-24.

Lynn, Laurence E. Jr. (2006). "New Public Management Comes to America" **Bush School Working Paper** # 583.

Maliye Bakanlığı (2005). **Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar için Taslak)** www.bumko.gov.tr 05 Mayıs 2007 tarihinde erişildi.

Matheson, Alex (2001). "Measures to increase efficiency and effectiveness" OECD unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan001962.pdf 16 Aralık 2006 tarihinde erişildi.

Merchant, Kenneth A. (1982). "The Control Function of Management" **Sloan Management Review** Summer 1982; 23, 4; s. 43-55.

Mıhçıoğlu, Cemal (2003). "Kamu Yönetiminde Verimlilik" **Türkiye'de Kamu Yönetimi** Editörler: B. Aykaç; Ş. Durgun; H. Yayman, Yargı Yayınevi, Ankara, s. 385-395.

Miller, Alex; Gregory G. Dess (1996). **Strategic Management**, 2. Ed. The McGraw-Hill, NY.

Mintzberg, Henry (1989). **Mintzberg on Management**, Free Press, New York.

Mintzberg, Henry (1990). "The Design School: Reconsidering the Basic Premises of Strategic Management" **Strategic Management Journal** Mar/Apr. s. 171-195

Mintzberg, Henry (1991). "Research Notes and Communications Learning 1 Planning 0 Reply to Igor Ansoff" **Strategic Management Journal** Vol. 12 s.463-466.

Mintzberg, Henry (1994). **The Rise and Fall of Strategic Planning**. The Free Press, NY.

Mintzberg, Henry; James Brian Quinn. (1996). **The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases**. 3. Ed. Prentice Hall. Upper Saddle River, NJ:

Mintzberg, Henry, and J. Lampel. (1999). "Reflecting on the Strategy Process" **Sloan Management Review** (Spring):21-30.

Mintzberg, Henry; Joseph Lampel; James Brian Quinn; Sumantra Ghoshal (2003). **The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases** 4. Ed. Pearson Education Upper Saddle River, NJ.

Mueller Dennis C. (1996). **Perspectives on Public Choice : A Handbook** Çev. Ahundzade, N. ve Musayev G. http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar/mueller-geray-kamu_tercihi.htm 06 Haziran 2006 tarihinde erişildi.

Nutt, Paul C. (1989). "Selecting Tactics to Implement Strategic Plans" **Strategic Management Journal**, Mar/Apr. 10, 2, s.145-161.

Nutt, Paul C.; Robert W. Backoff. (1992). **The Strategic Management of Public and Third Sector Organizations**. Jossey-Bass, San Francisco.

OECD (1999). **Strategic Review and Reform: The UK Perspective** http://www.oecd.org/dataoecd/48/57/1910857.pdf 11 Haziran 2006 tarihinde erişildi.

Olowu, Dele (2002). "Introduction New Public Management: An African Management Reform Paradigm?" **African Development**, Vol. 27 No. 3&4 s. 1-16

OMB (2002). **The President's Management Agenda** http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf 17 Mayıs 2007 tarihinde erişildi.

Osborne, D. ve Gaebler, T. (1992). **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, Plume/Penguin Books, Reading, MA.

Ömürgönülşen, Uğur (2003). "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği" **Çağdaş Kamu Yönetimi I** Editörler: M. Acar; H. Özgür, Nobel Yayın, Ankara, s. 3-44.

Pearce, John A., Fred R. David (1987). "Corporate Mission Statements: The Bottom Line" **Academy of Management Executive**, May.

Pearce, John A., Richard B. Robinson (1997**). Strategic Management: Formulation, Implementation, and Control**, Irwin, IL.

Perry, James L.; Hal G. Rainey (1988). "The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy" **Academy of Management Review** Apr., 13.2,s.182-201.

Porter, Michael E. (1991). "Towards a Dynamic Theory of Strategy" **Strategic Management Journal**, Winter, 12, s. 95-117.

Porter, Michael E. (1991). "How Competitive Forces Shape Strategy". **Strategy: Seeking and Securing Competitive Advantage**. C.A. Montgomery and M.E. Porter (eds.). Boston, MA: Harvard Business School Press.

Porter, Michael E. (1996). What is Strategy? **Harvard Business Review** 74 (November-December):61-78.

Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office (1999). **Modernising Government**. www.policyhub.gov.uk/docs/modgov.pdf 13 Haziran 2006 tarihinde erişildi.

Quinn, James B. (1980). **Strategies for Change: Logical Incrementalism**. Homewood, İllinois: Richard D. Irwin.

Rabin, Jack; Gerald J. Miller; W. Bartley Hildreth (2000). "Introduction" **Handbook of Strategic Management** 2.ed. Editörler: Jack Rabin; Gerald J. Miller; W. Bartley Hildreth, Marcel Dekker Inc. NY, Basel.

Rainey, Hal G.; Barry Bozeman (2000). "Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori" **Journal of Administration Research and Theory**, Apr. 10, 2 s. 447-469.

Rainey, Hal G. (2003). **Understanding and Managing Public Organizations**. 3. ed. Jossey-Bass, San Francisco.

Ramanujam, Vasudevan; N. Venkatraman (1987). "Planning System Characteristics and Planning Effectiveness" **Strategic Management Journal** Sep/Oct, 8, 5 s.453-468.

Raynor, Michael E. (1998). "That Vision Thing: Do We Need It?" **Long Range Planning** Vol. 31 No: 3, s.368-376.

Ring, Peter S.; James L. Perry (1985). "Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Context and Constraints" **The Academy of Management Review** Apr. 10, 2, s. 276-286.

Roberts, Nancy C.; Janice M. Menker (2000). Strategic Management in the Federal Government, **Handbook of Strategic Management** 2.ed. Editörler: Jack Rabin; Gerald J. Miller; W. Bartley Hildreth, Marcel Dekker Inc. NY, Basel.

Rumelt, Richard P. (1974). **Strategy, Structure and Economic Performance**, Harvard University Press, Mass.

Runyon, Richard P.; Audrey Haber; David J. Pittenger; Kay A. Coleman (1996). **Fundamentals of Behavioral Statistics 8. Ed**, McGraw-Hill, NY.

Selznick, Philip (1957). **Leadership in Administration: A Sociological Interpretation**. Row & Peterson, Evanston IL.

Schick, Allen (1996). **The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change**, State Services Commision, Yeni Zelanda.

Schick, Allen (1998). Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms. **The World Bank Research Observer**. 13(1) (February), s.123-131.

Schick, Allen (1999). "Opportunity, Strategy, and Tactics in Reforming Public Management", **Government of the Future: Getting From Here to There** sempozyumunda sunulan bildiri. OECD, Paris 14-15 Eylül 1999.

Simpson, Daniel G. (1998). "Why Most Strategic Planning is a Waste of Time and What You Can Do About It." **Long Range Planning** Vol.31. No.3 s.476-480.

SNAO (Swedish National Audit Office) (1999). **Handbook in Performance Auditing Theory and Practice**, Stockholm Çev. Tolga Demirbaş, Sayıştay Yayınları, Ankara.

Steiner, George A. (1979). **Top Management Planning**, Macmillan, NY.

Strategy Unit (2006). About the Strategy Unit http://www.strategy.gov.uk 13 Haziran 2006 tarihinde erişildi.

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

TEPAV (2005). Mali İzleme Raporu, Haziran http://www.tepav.org.tr/tur/index.php?type=reports 11 Ekim 2006 tarihinde erişildi.

The World Bank (1997). **The State in a Changing World, World Development Report**. Washinton DC.

The World Bank (1998). **Public Expenditure Management Handbook**, June.

The World Bank (2001). **Turkey Public Expenditure and Institutional Review: Reforming Budgetary Institutions for Effective Government (PEIR)**, Report No. 22530-TU.

TODAİE (1966). **Merkezî Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri (MEHTAP)**, TODAİE Yayınları, Ankara.

TODAİE (1991). **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA)**, TODAİE Yayınları No: 238, Ankara.

Toft, Graham S. (2000). "Synoptic (One Best Way) Approaches of Strategic Management" **Handbook of Strategic Management** 2.ed. Editörler: Jack Rabin; Gerald J. Miller; W. Bartley Hildreth, Marcel Dekker Inc. NY, Basel.

TÜSİAD (2002). **Kamu Reformu Araştırması** Yayın No Tüsiad-T/2002-12/335 İstanbul.

Venkatraman, N.; Vasudevan Ramanujam (1987). "Planning System Success: A Conceptualization and an Operational Model" **Management Science** Jun. 33, 6, s.687-705.

Warren, Carl S.; James M. Reeve; Philip E. Fess (1997). **Financial & Managerial Accounting**, South-Western Publishing Co. Ohio.

Wilson, Ian (1998). "Strategic Planning for the Millennium: Resolving Dilemma" **Long Range Planning**, Vol. 31 No. 4 S.507-513.

Yılmaz, H. Hakan (1999). **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi**, DPT Yayını.

Yılmaz, H. Hakan (2006). **Türkiye'de 2000 Sonrası Dönemde Uygulanan İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu** Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara.

Yılmaz, Osman (2001). **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, DPT Yayınları, Ankara.

Yılmaz, Osman (2006). "Stratejik Planlama ve Kamusal Örgütlerde Esneklik Arayışları" **Kamu Maliyesine Yeni Bakış,** Editörler: N. Falay, M. Şahin, A. Kesik, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.143-158.

EK-1: ARAŞTIRMAYA DAHİL EDİLEN KURULUŞLARIN LİSTESİ

Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri

1- Başbakanlık
2- Adalet Bakanlığı
3- Millî Savunma Bakanlığı
4- İçişleri Bakanlığı
5- Dışişleri Bakanlığı
6- Maliye Bakanlığı
7- Millî Eğitim Bakanlığı
8- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı
9- Sağlık Bakanlığı
10- Ulaştırma Bakanlığı
11- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı
12- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
13- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
14- Enerji ve Tabiî Kaynaklar Bakanlığı
15- Kültür ve Turizm Bakanlığı
16- Çevre ve Orman Bakanlığı
17- Emniyet Genel Müdürlüğü
18- Diyanet İşleri Başkanlığı
19- Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığı
20- Hazine Müsteşarlığı
21- Dış Ticaret Müsteşarlığı
22- Gümrük Müsteşarlığı
23- Denizcilik Müsteşarlığı
24- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
25- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
26- Devlet Personel Başkanlığı
27- Özürlüler İdaresi Başkanlığı
28- Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı
29- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
30- Karayolları Genel Müdürlüğü
31- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
32- Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü
33- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü
34- Orman Genel Müdürlüğü
35- Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
36- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü
37- Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı

38- Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü
39- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı
40- Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü

Özel Bütçe Kapsamındaki İdareler

1- Yükseköğretim Kurulu
2- Üniversiteler[10]
3- Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
4- Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanlığı
5- Atatürk Araştırma Merkezi
6- Atatürk Kültür Merkezi
7- Türk Dil Kurumu Başkanlığı
8- Türk Tarih Kurumu Başkanlığı
9- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
10- Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu
11- Türkiye Bilimler Akademisi Başkanlığı
12- Türkiye Adalet Akademisi Başkanlığı
13- Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı
14- Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü
15- Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü
16- Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü
17- Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü
18- Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü
19- Vakıflar Genel Müdürlüğü
20- Türk Akreditasyon Kurumu
21- Türk Standartları Enstitüsü
22- Milli Prodüktivite Merkezi
23- Türk Patent Enstitüsü
24- Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü
25- Türkiye Atom Enerjisi Kurumu
26- Savunma Sanayi Müsteşarlığı
27- Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
28- İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi
29- Ekonomik Kültürel Eğitim ve Teknik İşbirliği Başkanlığı
30- Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı
31- GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
32- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
33- Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
34- Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü
35- Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü

[10] Ankara'da bulunan üniversitelerden; Ankara, Gazi, Hacettepe ve Orta Doğu Teknik Üniversitelerini kapsamaktadır.

36- Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumu
37- Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı
38- Yüksek İhtisas ve Araştırma Hastanesi
39- Millî Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü
40- Spor-Toto Genel Müdürlüğü

Sosyal Güvenlik Kurumları

1- T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü
2- Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı
3- Bağ-Kur Genel Müdürlüğü
4- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü

Mahalli İdareler[11]

1- Ankara Büyükşehir Belediyesi
2- Çankaya Belediyesi
3- Yenimahalle Belediyesi
4- Keçiören Belediyesi
5- Altındağ Belediyesi
6- Mamak Belediyesi
7- Etimesgut Belediyesi
8- Sincan Belediyesi

[11] Ankara'da bulunan, nüfusu 50000 ve üzeri belediyeleri kapsamaktadır.

EK 2: ANKET FORMLARI

T.C.
BAŞBAKANLIK
DEVLET İSTATİSTİK ENSTİTÜSÜ
BAŞKANLIĞI

T.C.
BAŞBAKANLIK
DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI
MÜSTEŞARLIĞI

(STRATEJİK YÖNETİM ARAŞTIRMASI)

KAPASİTE TESPİT SORU FORMU

Bu araştırma DPT ve DİE işbirliği ile yapılmaktadır. Soru formu ile derlenen bilgiler, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Stratejik Planlama çalışmalarında kullanılacaktır.

STRATEJİK PLAN: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu gereğince kamu idarelerinin; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamaları öngörülmüştür. Sözkonusu 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 planları olarak tanımlanmıştır.

Gerektiğinde bilgi için başvurulacak:

Tel : (312) 410 05 08 ve 410 05 30 **Faks : (312) 425 09 18**

FORM NO ☐☐☐

KURUM NO ☐☐☐

KURUM / KURULUŞA AİT ADRES BİLGİLERİ

KURUM / KURULUŞ ADI :.....

.....

İL :..... ☐☐

İLÇE :..... ☐☐

MAHALLE / SEMT :..... ☐☐☐

CADDE / SOKAK :.....

DIŞ KAPI NO :.....

İÇ KAPI NO :.....

POSTA KODU : ☐☐☐☐☐

TELEFON : ☐☐☐ ☐☐☐☐☐☐☐

FAKS : ☐☐☐ ☐☐☐☐☐☐☐

WEB ADRESİ :.....

BÖLÜM I: GENEL BİLGİLER

1 - Taşra teşkilatınız var mı?

Evet ☐ 1
Hayır ☐ 2
→ (Lütfen soru **3**'e gidiniz.)

2 - Taşra teşkilatınız hangi düzeydedir?

Bölge düzeyinde ☐ 1
İl düzeyinde ☐ 2
İlçe düzeyinde ☐ 3

3 - Merkez ve varsa taşra teşkilatı personel sayınızı eğitim durumuna göre belirtiniz.

		Merkez teşkilatı (Sayı)	Taşra teşkilatı (Sayı)
3.1	Orta / orta dengi ve altı		
3.2	Lise / lise dengi		
3.3	Üniversite / yüksek okul		
3.4	Yüksek lisans / doktora		

4 - 2004 Yılı Bütçesi itibarıyla Kuruluşunuzun gelir kaynaklarını ve gelir miktarını belirtiniz.

	Gelir kaynağı	Gelir miktarı (TL)	
4.1	☐ Genel bütçe →	.....	
4.2	☐ Özel gelirler →	.....	
4.3	☐ Döner sermaye →	.....	
4.4	☐ Fon →	.....	
4.5	☐ Diğer →	..... →	(Lütfen kaynağı belirtiniz.) ☐ 4.5.1.....
4.6	☐ **Toplam** →	.....	☐ 4.5.2.....

BÖLÜM II: BİLGİ TEKNOLOJİLERİ ALTYAPISI

5 - Intranet (Kurum içi ağ) sisteminiz var mı?

Evet ☐ 1
Hayır ☐ 2
→ (Lütfen, soru **7**'ye gidiniz.)

6 - Intranet (Kurum içi ağ) sisteminiz tüm teşkilatı kapsıyor mu?

Evet ☐ 1
Hayır ☐ 2

7 - Elektronik dokümantasyon sisteminiz var mı?

Evet ☐ 1
Hayır ☐ 2

8 - Web siteniz var mı?

Evet ☐ 1
Hayır ☐ 2
→ (Lütfen, **Bölüm III** soru **10**'a gidiniz.)

9 - Varsa web siteniz aracılığıyla kullanıcılara doğrudan sunduğunuz hizmetler nelerdir?

9.1- .....

9.2- .....

9.3- .....

BÖLÜM III: MEVCUT KAPASİTE

10 - Stratejik planlama alanında yapılmış çalışmanız var mı?

Kuruluşun tamamı için var ☐ 1
Halen çalışmalar devam etmekte ☐ 2
Birim bazında var ☐ 3
Hayır, yok ☐ 4

11 - Son beş yıl içerisinde aşağıdaki konularda eğitim almış personeliniz var mı?

	Personel Sayısı
11.1 Stratejik Yönetim	.....
11.2 Stratejik Planlama	.....
11.3 Kalite Yönetimi	.....
11.4 Performans Yönetimi	.....

12 - Kalite yönetimi konusundaki çalışmalarınızın hangi aşamada olduğunu belirtiniz.

Sonuçlandırıldı ☐ 1
Çalışmalar devam ediyor ☐ 2
Hazırlık aşamasında ☐ 3
Çalışma yok ama düşünülüyor ☐ 4
Yok ☐ 5

13 - Herhangi bir Kalite Belgesi aldınız mı?

Evet ☐ 1 Lütfen, ismini yazınız.

.....

Hayır ☐ 2

14 - Norm kadro çalışması gerçekleştirdiniz mi?

Gerçekleştirildi, uygulanıyor ☐ 1
Çalışmalar devam ediyor ☐ 2
Gerçekleştirildi, ancak uygulanmıyor ☐ 3
Gerçekleştirilmedi ☐ 4

15 - Son üç yılda yeniden yapılanma çalışması gerçekleştirdiniz mi?

Yeniden yapılanma gerçekleştirildi ☐ 1
Çalışmalar devam ediyor ☐ 2
Çalışma tamamlandı henüz uygulamaya konulmadı ☐ 3
Çalışma yapılmadı ☐ 4

16 - Kuruluş kanununuz son üç yıl içinde değişti mi?

Evet, değişti ☐ 1
Taslak hazırlandı ☐ 2
Hayır, değişmedi ☐ 3
Tasarı halinde (Mecliste) ☐ 4
Taslak çalışmaları sürdürülüyor ☐ 5

ANKET BİTTİ - TEŞEKKÜR EDERİZ.

Soru kağıdına cevap veren kişinin

Adı Soyadı :……..
Birimi :……..
Görevi :……..
Telefon no :……..
İmzası :……..
Tarih :……..

Anketörün

Adı Soyadı :……..
Ünvanı :……..
İmzası :……..
Tarih :……..

T.C.
BAŞBAKANLIK
DEVLET İSTATİSTİK ENSTİTÜSÜ
BAŞKANLIĞI

T.C.
BAŞBAKANLIK
DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI
MÜSTEŞARLIĞI

(STRATEJİK YÖNETİM ARAŞTIRMASI)

YÖNETİCİ SORU FORMU

Kurum/kuruluşların stratejik planlamaya geçiş aşamalarını düzenlemek amacıyla yöneticilerin görüşlerini almak üzere hazırlanan bu soru formu ile derlenen bilgiler, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından stratejik planlama çalışmalarında kullanılacaktır. 219 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin atıfta bulunduğu 53 sayılı kanun gereğince derlenen kişisel bilgilerin açıklanması, herhangi bir hukuki ve resmi işlemde delil olarak kullanılması kesinlikle yasaktır ve cevaplayıcıların kimliklerine ait bilgiler alınmayacaktır.

STRATEJİK PLAN: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu gereğince kamu idarelerinin; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamaları öngörülmüştür. Sözkonusu 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 planları olarak tanımlanmıştır.

Gerektiğinde bilgi için başvurulacak:

Tel : (312) 410 05 08 ve 410 05 30 **Faks : (312) 425 09 18**

FORM NO **KURUM NO** ☐☐☐

KURUM / KURULUŞ ADI :.....

.....

1 - Sizce Kuruluşunuzun temel faaliyet alanlarından en önemli 3 tanesi hangileridir?

1.1 .....

1.2 .....

1.3 .....

2 - Sizce yukarıdaki üç alanda gerçekleştirilen faaliyetler üretilen toplam mal ve hizmetin ne kadarını oluşturuyor?

Tamamını ☐ 1 Dörtte üçünü ☐ 2 Yarısını ☐ 3 Dörtte birini ☐ 4

3 - Bu faaliyet alanlarında mal/hizmet üreten başka kurumlar (kamu ve/veya özel) var mı?

Var ☐ 1 Yok ☐ 2

4 - Kuruluşunuzun sunduğu ürün/hizmetlerin sayısal olarak ölçülebilir olduğunu düşünüyor musunuz?

Tamamen ☐ 1 Kısmen ☐ 2 Ölçülemez ☐ 3

5 - Yürürlükte olan kuruluş kanununuz çalışmalarınızı ne oranda kapsamaktadır?

Tamamen ☐ 1 Kısmen ☐ 2

6 - Sizce, yürürlükte olan kuruluş kanununuzun kapsamlı bir şekilde değiştirilmesi gerekli mi?

Çok gerekli ☐ 1 Kısmen gerekli ☐ 3
Büyük ölçüde gerekli ☐ 2 Gerekli değil ☐ 4

7 - Hizmet ve faaliyet programları oluşturulurken başvurduğunuz kaynaklar ve bu kaynakları kullanma sıklığınız nedir?

	Sürekli	Ara sıra	Nadiren	Hiç
7.1 Kalkınma planı →	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4
7.2 Hükümet programı →	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4
7.3 DPT'ce hazırlanan yıllık program →	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4
7.4 Siyasi talimatlar/öncelikler →	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4
7.5 Kuruluş Bütçesi →	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4
7.6 Diğer (……..……..) →	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4
7.7 Diğer (……..……..) →	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4

8 - Çalışmalarınızı yönlendiren 3 yıl veya daha uzun süreyi kapsayan kurumsal planlarınız var mı?

Var ve uygulanıyor ☐ 1 Var ve kısmen uygulanıyor ☐ 2 Var ancak uygulanmıyor ☐ 3 Yok ☐ 4

9 - Kurumsal bazda yıllık uygulama veya faaliyet planınız var mı?

Var ve uygulanıyor ☐ 1 Var ve kısmen uygulanıyor ☐ 2 Var ancak uygulanmıyor ☐ 3 Yok ☐ 4

10 - Kuruluş bazında faaliyet raporu hazırlıyor musunuz?

Evet ☐ 1 Bazen ☐ 2 Hayır ☐ 3

11 - Birim bazında faaliyet raporu hazırlıyor musunuz?

Tüm birimlerde ☐ 1 Bazı birimlerde ☐ 2 Hayır ☐ 3

12 - Kuruluşunuzda aşağıdaki başlıklarda fayda/maliyet analizi gerçekleştiriyor musunuz?

	Evet	Bazılarında	Hayır
12.1 Faaliyet bazında	☐ 1	☐ 2	☐ 2
12.2 Proje bazında	☐ 1	☐ 2	☐ 2
12.3 Hizmet programı bazında	☐ 1	☐ 2	☐ 2

13 - Aşağıdaki başlıklarda sistematik performans ölçümü (sicil notu dışında) gerçekleştiriyor musunuz?

	Evet	Hayır
13.1 Çalışan bazında	☐ 1	☐ 2
13.2 Birim bazında	☐ 1	☐ 2
13.3 Kuruluş bazında	☐ 1	☐ 2

14 - Kuruluşunuzun ürün/hizmetlerinden yararlananlardan, bunların kalitesine yönelik düzenli geri bildirim (görüş) alıyor musunuz?

Evet ☐ 1 Hayır ☐ 2 → (Lütfen, soru **17**'ye gidiniz.)

15 - Bu geri bildirimi nasıl sağlıyorsunuz? (Birden fazla şık işaretlenebilir.)

Müşteri memnuniyet anketi ☐ 1
Şikayet dilekçeleri ☐ 2
Bağımsız değerlendirme raporları ☐ 3
İnternet vasıtasıyla gelen değerlendirmeler ☐ 4
Diğer (belirtiniz.) ☐ 5 .....

16 - Faaliyetlerinizi bu görüşlere göre yönlendiriyor musunuz?

Tamamen ☐ 1 Kısmen ☐ 3
Büyük ölçüde ☐ 2 Hayır ☐ 4

17 - Personelin kuruluşunuzun çalışmaları ve işleyişi hakkındaki görüşleri düzenli olarak alınıyor mu?

Evet ☐ 1 Hayır ☐ 2
→ (Lütfen, soru **20**'ye gidiniz.)

18 - Bu görüşler ne şekilde alınıyor?

Düzenli toplantılar ☐ 1
Bilgi notları ☐ 2
Anket ☐ 3
İnternet/İntranet vasıtasıyla gelen değerlendirmeler ☐ 4
Diğer (belirtiniz.) ☐ 5 .....

19 - Bu görüşler çalışmalara ne ölçüde yansıtılıyor?

Tamamen ☐ 1 Kısmen ☐ 3
Büyük ölçüde ☐ 2 Yansıtılmıyor ☐ 4

20 - Yöneticiler ve çalışanlar arasındaki iletişimin yeterli düzeyde olduğunu düşünüyor musunuz?

Evet ☐ 1 Kısmen ☐ 2 Hayır ☐ 3

21 - Hizmet içi eğitim programlarınız yeterli midir?

	Yeterli	Büyük ölçüde	Kısmen	Yetersiz
21.1 Eğitim içeriği açısından →	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4
21.2 Hizmet sunulan personel sayısı açısından →	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4

22 - Kuruluşunuzda insan kaynakları yönetimi var mı?

Evet ☐ 1 Kısmen ☐ 2 Hayır ☐ 3

23 - Kuruluşunuzun personel sayısı ve niteliğine ilişkin görüşünüzü belirtir misiniz?

Personel sayısı ve niteliği yeterli ☐ 1
Personel sayısı yetersiz ancak niteliği yeterli ☐ 2
Personel sayısı yeterli ancak niteliği yetersiz ☐ 3
Personel sayısı ve niteliği yetersiz ☐ 4

24 - Kuruluşunuzda birimler arası görev ve yetki çakışması var mı?

Var ☐ 1 Kısmen ☐ 2 Yok ☐ 3

25 - Sizce, aşağıdaki dışsal faktörler kuruluşunuzdaki başlatılmış veya başlatılacak olan stratejik planlama çalışmalarını hangi yönde etkiler?

	Çok olumlu	Olumlu	Etkisiz	Olumsuz	Çok olumsuz
25.1 Siyasiler →	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
25.2 Bütçe büyüklükleri →	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
25.3 Dışsal çıkar grupları (kullanıcı, sivil toplum kuruluşları, vb.) etkisi →	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
25.4 Maliye Bakanlığı'nın kuruluşun bütçesi üzerindeki etkisi →	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
25.5 DPT'nin kuruluşun planlaması üzerindeki etkisi →	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
25.6 DPT'nin yatırımlar üzerindeki etkisi →	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
25.7 Personel rejiminin etkisi →	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5

26 - Sizce, aşağıdaki ifadeler kuruluşunuz için ne derecede geçerlidir?

		Var	Kısmen	Yok
26.1	Yönetimde süreksizlik →	☐ 1	☐ 2	☐ 3
26.2	Kısa vadeli düşünme ve çalışma biçimi →	☐ 1	☐ 2	☐ 3
26.3	Değişime direnç →	☐ 1	☐ 2	☐ 3
26.4	Etkili liderlik →	☐ 1	☐ 2	☐ 3
26.5	Takım çalışması kültürü →	☐ 1	☐ 2	☐ 3
26.6	Stratejik planlama alanındaki isteklilik →	☐ 1	☐ 2	☐ 3
26.7	Esnek bütçe yapısı →	☐ 1	☐ 2	☐ 3
26.8	Katı ve karmaşık mevzuat →	☐ 1	☐ 2	☐ 3
26.9	Katı organizasyon yapısı →	☐ 1	☐ 2	☐ 3
26.10	İş tanımlarında belirsizlik →	☐ 1	☐ 2	☐ 3

27 - Stratejik planlamanın, kuruluşunuzun yönetim kalitesini geliştireceğini düşünüyor musunuz?

Evet ☐ 1 Kısmen ☐ 2 Hayır ☐ 3

28 - Kuruluşunuzun, stratejik planlama sürecini olumlu etkileyebilecek güçlü yönleri nelerdir?

28.1- .....
28.2- .....
28.3- .....

29 - Kuruluşunuzun, stratejik planlama sürecini olumsuz etkileyebilecek zayıf yanları nelerdir?

29.1- .....
29.2- .....
29.3- .....

30 - Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca tüm kuruluşlar stratejik plan, performans programı ve performansa dayalı bütçe hazırlayacaklardır. Kuruluşlarda bu yeni mali yönetim sistemine geçiş için bir hazırlık dönemi gerektiği düşünülmektedir. Bu çerçevede, kuruluşunuzun ilk stratejik planının ne zaman bitirilebileceğini düşünüyorsunuz?

2006 yılı ☐ 1 2007 yılı ☐ 2 2008 yılı ☐ 3 2009 yılı ☐ 4 2010 yılı ☐ 5

Konuya ilişkin varsa görüş ve önerileriniz:

.....

.....

.....

Cevaplayanın

Ünvanı:..... ☐☐ (DİE tarafından doldurulacaktır.)

Bu görevde bulunduğu süre :..... ☐☐ Yıl ☐☐ Ay ☐☐ Gün

Kadro durumu:..... ☐ 1. Asalet ☐ 2. Vekalet

ANKET BİTTİ - TEŞEKKÜR EDERİZ.

Anketörün

Adı Soyadı :.....
Ünvanı :.....
TC Kimlik No :.....
İmzası :.....
Tarih :.....