

**T.C.  
Mersin Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**

**STRATEJİK YÖNETİM  
VE KAMU ÖRGÜTLERİNE UYGULANABİLİRLİĞİ**

**Aybike ERDEM**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Mersin, 2006**

**T.C.  
Mersin Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**

**STRATEJİK YÖNETİM  
VE KAMU ÖRGÜTLERİNE UYGULANABİLİRLİĞİ**

**Aybike ERDEM**

**Danışman**

**Yard. Doç. Dr. Cemal ALTAN**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Mersin, 2006**

**Tez Kabul Sayfası**

Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Bu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

.....  
Yrd. Doç. Dr. Atilla Güney  
(Başkan)

.....  
Yrd. Doç. Dr. Cemal Altan  
(Tez Danışmanı)

.....  
Yrd. Doç. Dr. Ender Gürgen  
(Üye)

ONAY

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylım.  
...../...../200..

Prof.Dr. Serra DURUGÖNÜL  
Enstitü Müdürü

## TEŞEKKÜR

Yüksek Lisans öğrenimim boyunca bizden bilgilerini esirgemeyen Sayın Prof. Dr. Tayfur Özşen'e teşekkürü bir borç bilirim.

Yüksek Lisans Tezimin oluşturulmasında öncelikle danışman hocam Yrd. Doç. Dr. Cemal Altan'a teşekkürlerimi sunarım. Tezimin yazım aşamasında hep yanımda olan annem Ayşen Erdem'e ve babam Ali Erdem'e ablam Aylin Bunk'a ve eşi David Bunk'a, desteğini benden hiç esirgemeyen ve gösterdikleri sabırdan dolayı ablam Aygöl Uçar ve eşi Aşkın Uçar'a teşekkürlerimi ve sevgilerimi sunarım.

## ÖZET

Değişimin hızla yaşandığı dünyamızda örgütler değişime karşı ayakta durmak için pek çok yönetim tekniği geliştirmişlerdir. Stratejik yönetim bu yönetim teknikleri içerisinde dinamikliği, geleceğe yönelik olması, bilgiye ve analize dayanması özellikleri ile öne çıkmıştır.

Bu çalışmamızda gün geçtikçe çok daha fazla alanda karşımıza çıkan stratejik planlama ve stratejik yönetimin gelişim süreci ve özellikleri ele alınmıştır. Stratejik yönetim, çağımızda artık tüm örgütler için gerekli olan bir yönetim tarzı haline gelmiştir. Her örgütün kendine özgü özellikleri ve bulunduğu çevre koşullarına göre kendi amaçlarına uygun bir uygulama modeli yaratma gerekliliği çalışmamızda stratejik planlama ve stratejik yönetimin genel özellikleri ile ele alınmasını gerekli kılmıştır.

Sistematik çalışmayı ve bütüncül yaklaşımı gerektiren stratejik yönetimin gerek kamu gerekse özel sektör örgütleri gibi tüm örgütlerin performansını artıracığı iddiası çalışmamıza konu olmuştur.

Çalışmamızın birinci bölümünde, strateji ve planlama kavramları genel bir inceleme konusu olarak ele alınmıştır.

İkinci bölümde, stratejik planlama teorisinin gelişimi, özellikleri, yararları ve süreçleri incelenmiştir.

Üçüncü bölümde ise, stratejik planlamadan ayrı olarak stratejik yönetim incelenmiştir. Özellikle stratejik yönetimin stratejik planlamadan farkı üzerinde durulmuş stratejik yönetimin gelişimi, özellikleri ve süreci ele alınmıştır.

Son bölüm olan dördüncü bölümde, kamu yönetiminin sorunları ve reform çalışmaları genel olarak incelenmiş, stratejik yönetimin kamu yönetimine sağlayacağı faydaların yanı sıra uygulama zorlukları da ele alınmıştır. Türkiye’de stratejik planlamaya

geçiş sürecinde gerçekleştirilen mevzuat değişikliklerine değinilmiş, stratejik planlama uygulamaları için seçilen sekiz pilot daireden üçü incelenmiştir.

## **SUMMARY**

In the world where things change rapidly, organizations have developed several management techniques to resist against change. Strategic management has become more important with its properties of being dynamic, turning towards future, being based on information and analysis.

In this study, we deal with the development process and the properties of strategic planning and strategic management which we encounter in many areas. Strategic management has become a kind of management which is necessary for all organizations in our age of management. Every organization has properties which are specific to their own and they must form an application model appropriate for their goals. For this reason, strategic planning and strategic management are dealt with by their general properties.

The claim that the strategic management, which entails systematic work and totalitarian approach, increases the performances of all organization, both public and private is the main concern of this thesis.

In the first section of study, the concept of strategy and planning are dealt with their general properties.

In the second section, the development, properties benefits and processes of the planning theory are analyzed.

In the third section, strategic management is analyzed separately from the strategic planning. Especially the differences between strategic management and strategic planning are emphasized and the development, properties and process of strategic management are discussed.

In the fourth section, the problems of public administration and reform studies

are analyzed in general. Also the contributions of strategic management for public administration and the difficulties of applications are discussed. The changes of law which have been done in the period of transition to strategic planning in Turkey are mentioned. Also, three of eight sample departments which have been chosen for application of strategic planning are analyzed.



## İÇİNDEKİLER

<b>TEŞEKKÜR.....</b>	<b>i</b>
<b>ÖZET.....</b>	<b>ii</b>
<b>SUMMARY.....</b>	<b>iv</b>
<b>İÇİNDEKİLER.....</b>	<b>vi</b>
<b>ÇİZELGELER DİZİNİ.....</b>	<b>x</b>
<b>ÇİZİMLER DİZİNİ.....</b>	<b>xi</b>
<b>GİRİŞ.....</b>	<b>1</b>

## I.BÖLÜM

### STRATEJİ VE PLANLAMA KAVRAMLARI

<b>I.1.Strateji.....</b>	<b>6</b>
I.1.1. Stratejinin Tanımı.....	6
I.1.2. Stratejinin Özellikleri.....	8
I.1.3. Strateji ile İlgili Diğer Kavramlar.....	13
I.1.3.1. Strateji Amaç ve Hedefler.....	13
I.1.3.2. Strateji ve Politika.....	15
I.1.3.3.Strateji ve Taktik.....	16
I.1.3.4. Strateji ve Plan.....	17
I.1.3.5. Strateji ve Vizyon.....	19
<b>I.2. Planlama.....</b>	<b>21</b>
I.2.1. Planlama Nedir?.....	21

I.2.2. Planlamanın Önemi ve Yararları.....	23
I.2.3. Planlamanın Özellikleri ve Planlama İlkeleri.....	26
I.2.4. Planlamanın Gelişimi .....	28
I.2.5. Planlama Aşamaları.....	31
I.2.5.1. Hazırlık Aşaması.....	31
I.2.5.2. Planlama Aşaması.....	32
I.2.5.3. Uygulama Aşaması.....	32
I.2.5.4. Denetim Aşaması .....	32
<b>I.3. Planlama Türleri.....</b>	<b>33</b>
I.3.1. Çevreledikleri Alana Göre Planlama Türleri.....	33
I.3.1.1. Örgütsel Planlama.....	33
I.3.1.2. Kentsel Planlama.....	34
I.3.1.3. Bölgesel Planlama.....	34
I.3.1.4. Ulusal Planlama.....	35
I.3.1.5. Uluslararası Planlama.....	37
I.3.2. İşlevlerine Göre Planlama Türleri.....	38
I.3.2.1. İnsan Gücü Planlaması.....	38
I.3.2.2. Stratejik Planlama.....	39
I.3.3. Sürelerine Göre Planlama Türleri.....	39
I.3.3.1. Uzun Süreli Planlama.....	39
I.3.3.2. Orta Süreli Planlama.....	40
I.3.3.3. Kısa Süreli Planlama.....	40

## II.BÖLÜM

### STRATEJİK PLANLAMA TEORİSİ

<b>II.1. Stratejik Planlama.....</b>	<b>41</b>
II.1.1. Stratejik Planlamanın Tanımı ve Gelişimi.....	41
II.1.2. Stratejik Planlamanın Önemi ve Özellikleri.....	45
II.1.3. Stratejik Planlamanın Yararları .....	47
II.1.4. Stratejik Planlamanın Diğer Planlardan Farkı.....	49
<b>II.2. Stratejik Planlama Süreçleri.....</b>	<b>51</b>
II. 2.1. Örgüt Misyonunun Tanımlanması.....	51
II.2.2. Amaçların ve Hedeflerin Belirlenmesi.....	54
II.2.3. İç ve Dış Çevre Analizi.....	55
II.2.4. Strateji Seçeneklerinin Belirlenmesi.....	57
II.2.4.1. Büyüme Stratejileri.....	59
II.2.4.2. Yenilik Stratejisi.....	61
II.2.4.3. Tasarruf Stratejileri.....	62
II.2.4.4. Karma Stratejiler.....	63
II.2.5. Stratejilerin Değerlendirilmesi ve Seçimi.....	63
II.2.6. Stratejik Planın Oluşturulması .....	64

## III.BÖLÜM

### STRATEJİK YÖNETİM SÜRECİ

<b>III.1. Stratejik Yönetim.....</b>	<b>66</b>
--------------------------------------	-----------

III.1.1. Stratejik Yönetimin Tanımı ve Gelişimi.....	66
III.1.2. Stratejik Yönetimin Özellikleri.....	71
III.1.3. Stratejik Yönetimin Önemi ve Amacı.....	73
III.1.4. Stratejik Yönetimin Yararları .....	75
<b>III.2. Stratejik Yönetim Süreci.....</b>	<b>77</b>
III.2.1. Stratejilerin Formülasyonu ve Geliştirilmesi.....	77
III.2.2. Stratejilerin Uygulanması.....	83
III.2.3. Stratejik Sonuçların Kontrolü.....	85
<b>III.3. Stratejik Yönetim ve Liderlik .....</b>	<b>89</b>
<b>III.4. Stratejik Yönetim ve Etik.....</b>	<b>90</b>

## IV. BÖLÜM

### KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA ve STRATEJİK YÖNETİM

<b>IV.1. Türkiye’de Kamu Yönetiminin Sorunları ve Kamu Yönetimini Geliştirme Çalışmaları.....</b>	<b>92</b>
IV.1.1. Türkiye’de Kamu Yönetimin Sorunları .....	92
IV.1.2. Kamu Yönetimini Geliştirme Çabaları.....	95
IV.1.2.1. Planlı Dönem Öncesi Kamu Yönetimini Geliştirme Çalışmaları ...	95
IV.1.2.2. Planlı Dönemdeki Kamu Yönetimini Geliştirme Çalışmaları.....	96
IV.1.2.3. Reform Çalışmalarının Sonuçları.....	99
<b>IV.2. Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Stratejik Yönetim Anlayışı.....</b>	<b>100</b>
IV.2.1. Kamu Sektöründe Stratejik Planlama ve Stratejik Yönetimin Niteliği.....	101

IV.2.2. Kamu Sektöründe Stratejik Yönetimi Gerekli Kılan Sebepler ve Stratejik Yönetimin Kamu Sektörüne Sağladığı Yararlar.....	102
IV.2.3. Stratejik Yönetimi Kamu Sektörüne Uygulama Zorlukları.....	106
IV.2.4. Kamu Sektöründe Strateji Seçenekleri .....	109
IV.2.4.1 Piyasa Stratejisi.....	110
IV.2.4.2. Yönetimsel Strateji.....	111
IV.2.4.3. Program Stratejisi .....	112
IV.2.4.4. Yavaş ve Aşamalı Değişim Stratejisi.....	112
<b>IV.3. Türkiye’de Stratejik Planlama ve Stratejik Yönetim Anlayışı ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi.....</b>	<b>113</b>
<b>IV. 4. Türkiye’deki Kamu Sektörü Stratejik Planlama Çalışmalarının İncelenmesi .....</b>	<b>120</b>
<b>SONUÇ.....</b>	<b>158</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>163</b>

**ÇİZELGELER DİZİNİ**

<b>Çizelge 1 Stratejinin Özellikleri.....</b>	<b>12</b>
<b>Çizelge 2 Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Süreci .....</b>	<b>126</b>

**ÇİZİMLER DİZİNİ**

<b>Çizim 1 Stratejik Yönetim Süreci.....</b>	<b>70</b>
<b>Çizim 2 Strateji Geliştirme Süreci.....</b>	<b>82</b>
<b>Çizim 3 Stratejik Kontrol Süreci.....</b>	<b>88</b>

## GİRİŞ

Çağımızın en çarpıcı özelliklerinden biri değişimdir. Bütün dünyadaki bu değişim tüm hızıyla yaşanmaktadır. Bu değişim, teknoloji başta olmak üzere ekonomik, sosyal, siyasi, kültürel hatta ahlaki boyutta kendini göstermektedir. İnsanlar kendilerini bu değişime uydurmaya çalışıp değişimin bir parçası olma süreciyle karşı karşıya kalmışlardır. Aynı durum gerek özel gerekse kamu örgütleri için de söz konusudur. Çünkü değişimin beraberinde getirdiği belirsizlik, örgütleri yok olma tehlikesiyle karşı karşıya bırakır. Bu yüzden, özellikle teknolojik yenilikler başta olmak üzere, örgütün dış çevresindeki tüm değişiklikler sürekli gözden geçirilmeli, örgütün bu değişikliklere ayak uydurması sağlanmalıdır.

Yönetim tarihi incelendiğinde 1886 yılında Woodrow Wilson tarafından yazılan “The Study of Administration” makalesinden beri sürekli olarak örgütsel gelişmenin sağlanması hedeflenmiştir. Yeni teknikler sürekli geliştirilmiş ve her zaman en iyisi aranmıştır. Ancak yine de değişimin doğal sonucu olarak, sabit bir en iyi model çıkarılamamıştır. Bu süreç incelendiğinde, stratejik planlamanın ve sonrasında gelişen stratejik yönetimin, belirsizliklerden kaynaklanan tüm tehditlerden sakınma, çevresel değişimin yarattığı fırsatları değerlendirmeleri, uzun dönemli planlamanın ötesinde esnek ve dinamik bir örgütsel yapıyı oluşturmaları ve eylem sonrası değil, eylem öncesi (proaktif) ve eylem odaklı bir anlayışa sahip olmaları açısından, ayrı bir yerleri olduğu görülür. Çünkü stratejik yönetim bir süreçtir. Başka bir ifadeyle stratejik yönetim, bir kez uygulanıp sona eren bir planlama anlayışını getirmez, kendi içerisinde geçmişi analiz etmeyi, döngüsel olarak yenilenmeyi, geleceği yönetmeyi, geleceğe sahip olma anlayışını getirir. Bu açıdan stratejik yönetim örgüt çevresini sürekli analiz ederek dinamik bir yapı oluşturmayı sağlar.



Stratejik yönetim öncelikle özel sektörde ortaya çıkmış bir yönetim şekli olmasına rağmen kamu kurumlarında da uygulama alanı bulmuştur. Hatta değişimler karşısında özel sektörden daha çok kamu örgütlerinin hazırlıklı olmaları ve ayakta durabilmeleri gerekmektedir. Çünkü kamu yönetiminin iyi işleyişi devletin görevlerini yerine getirmesindeki başarısının bir yansımasıdır. Bu yüzden ki kamu örgütleri değişim karşısında yok olma sürecine karşı değişimi yönetme anlayışına bürünmelidirler. Bu bakımdan stratejik yönetim kamu örgütleri için kaçınılmaz hale gelmektedir. Bunun yanı sıra, artık vatandaşların belli başlı temel hizmetler dışında sadece kamu örgütlerinden değil özel sektör örgütlerinden de hizmet almaya başlamaları kimi alanlarda özel sektör örgütlerinin kamu sektör örgütleri yerine ikame edilmesini doğurmuştur. Bu durum vatandaşın gözünde kamunun atıl çalıştığına, dolayısıyla devletin etkinsizleştiğine dair bir intiba yerleşmesine neden olmaktadır. Oysa ki, devletin eylemlerinin azaltılması sürecinin yaşandığı şu zamanlarda devletin görevleri de artmaktadır. Değişimlerin ortaya çıkardığı yeni sahalar devlete yeni görevler de yüklemek zorunda kalmıştır. Artık kamu yönetimi “vatandaşa hizmet” etmek amacıyla en son teknolojiyle ve en verimli hizmeti vatandaşın ayağına götürmeyi ilke edinmiştir. Bu sebepler stratejik yönetimin kamu örgütlerine uygulanması gerekliliğini gösterir.

Türk Kamu Yönetimi ise sürekli olarak yeniden yapılanma çalışmaları içinde yer almıştır. Genel olarak baktığımızda verimsizlik, etkinsizlik, kırtasiyecilik, görev tanımının yapılmaması, aşırı istihdam, liyakat sistemine uyulmaması, kaynak kıtlığı, kaynak israfı ve siyasi istikrarsızlık gibi sorunlar, Türk Kamu Yönetiminin genel sorunları olarak göze çarpmaktadır. Özellikle tüm devletlerin karşı karşıya kaldığı ihtiyaçların sınırsız, kaynakların kıt olması sorunu Türk Kamu Yönetiminin de karşı karşıya kaldığı bir sorundur. Bu sorunu ve diğer sorunları aşmak ancak etkili bir yönetim ile mümkün olabilir.

Bu çalışmamızda stratejik yönetimin özellikleri ve kamu örgütleri açısından uygulanabilirliği sunulacaktır.

Bu çalışmanın temel amacı, stratejik yönetimin özel sektörlerde uygulanmasının yanı sıra kamu sektöründe de uygulama alanının bulunduğunun ortaya konmasıdır. Bu amaç doğrultusunda stratejik planlamanın ve stratejik yönetimin gelişim evreleri, önemi, özellikleri ve özel sektöre sağladığı yararlar çeşitli açılardan incelenecek ve kamu sektöründeki sorunların giderilmesinde stratejik yönetimin sağlayacağı yararlar ortaya konacaktır. Ayrıca değişimin kaçınılmaz olduğunun kabul edilmesi ve bu değişim karşısında örgütler için stratejik yönetim sürecinin önemli bir araç olduğunun vurgulanması da amaçlanmıştır. Bununla beraber, değişimin yaşandığı dış çevrenin özel sektör örgütleri için önemli olduğu kadar kamu sektöründeki örgütler için de önemli olduğunun ve stratejik yönetim ile örgütlerin yalnızca kendi iç yapıları ile uğraşarak yenilik yapmanın ötesinde dış çevreye de önem vermelerinin gerekliliğinin ortaya konması amaçlanmıştır.

Çalışmamızın temel varsayımı stratejik yönetimin kamu örgütlerine uygulanabilirliğidir. Özellikle stratejik yönetimin kendine has özellikleri nedeniyle kamu örgütlerine uygulanamayacağı görüşlerine karşın, kamu örgütlerinin stratejik yönetimi özel sektör örgütleri gibi kâr amaçlı olarak değil, etkili hizmet anlayışını ilke edinerek ve özel sektör örgütleri gibi müşteri odaklı olarak değil vatandaş odaklı olarak uygulamaya geçirmesi gerekliliği de çalışmamızın bir diğer varsayımdır. Kamu örgütlerinde etkisizlikten kurtulmak için yapılan temel çalışmalardan stratejik planlama ve stratejik yönetim, örgütlere getirdiği yenilikler ve dinamiklik açısından öne çıkar.

Çalışmamızın birinci bölümünde, öncelikle stratejik yönetimin ne olduğunun daha iyi anlaşılabilmesi için strateji kavramı kuramsal bir çerçeve içinde incelenmiş; plan,

amaç, hedef, politika, taktik gibi kendisine çok yakın kavramlarla ilişkisi araştırılmıştır. Özellikle stratejinin çok uzun zamandan beri kullanılan bir kavram olduğu ortaya konulmuştur. Bununla beraber, birinci bölümde, strateji ile ilişkisinin daha iyi anlaşılabilmesi için planlama kavramı ayrıntılı bir şekilde tanımlanmıştır. Özellikle stratejik planlamanın yerinin tam olarak anlaşılabilmesi için plan türleri incelenmiştir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde, stratejik planlama teorisi ele alınmıştır. Stratejik planlamanın gelişimi, önemi, yararları ve süreçleri açıklanmıştır. Özellikle stratejik planlamanın diğer planlardan farkı vurgulanmıştır.

Kaynak taraması yaparken, stratejik planlamanın stratejik yönetim ile beraber ele alınması dikkatimizi çekmiş ve genellikle birbirleri içinde incelenmesi bizim çalışmamızın üçüncü bölümünde stratejik yönetimi stratejik planlamadan ayrı olarak incelememizi sağlamıştır. Stratejik yönetim esasen stratejik planlamadan sonra gelişmiş ancak ondan ayrı olan bir yönetim tarzıdır. Bu yüzden, stratejik yönetimin özellikleri, önemi, faydaları ve stratejik yönetim süreci stratejik planlamanın incelendiği ikinci bölüme atıfta bulunularak üçüncü bölümde ayrı olarak incelemeye alınmıştır.

Çalışmamızın dördüncü bölümünde ise stratejik yönetimin kamu örgütleri açısından değerlendirilmesi yapılmıştır. Özellikle ülkemizdeki reform çalışmaları ve sonuçları özetlenmiş, yapılan çalışmalar stratejik yönetim açısından incelenmiştir. Stratejik yönetimin kamu örgütlerinde uygulanması açısından çeşitli önerilerde bulunulmuş ve bunun yanı sıra kamu örgütlerinde uygulanma zorlukları da incelememize alınmıştır. Son olarak stratejik yönetime geçiş sürecinde yapılan mevzuat değişiklikleri ve pilot kuruluşlardan üçünün çalışmasına yer verilmiştir.

Stratejik planlama ve stratejik yönetim pek çok yazarın incelediği ve buna paralel olarak pek çok tekniğin geliştirildiği bir alan olmuştur. Bu yüzden bu konuyla

İlgilenen hemen hemen her yönetim uzmanı kendi görüşleri doğrultusunda stratejik planlama ve stratejik yönetim teknikleri öne sürmüştür. Bu tekniklerin çeşitliliği nedeniyle çalışmamızda stratejik planlamanın ve stratejik yönetiminin öne sürülen bütün tekniklerinde geçerli olan temel özellikleri ele alınmış ve çalışma alanımız küçültülerek bu çerçevede incelenmiştir.

Çalışmamızda tanımlayıcı ve de açıklayıcı bir yöntem kullanılmıştır. Çalışmamız genel olarak literatür taraması ile yürütülmüştür. Özellikle bu konudaki çalışmaların çoğunun özel sektöre ait bilgiler içermesi, örnek olay incelemesine dayandırılması bu çalışmalardan faydalanmamıza neden olmuştur. Türkiye’de yapılan çalışmaların ise genellikle makale bazında ve sempozyum ve kongre bildirileri veya ders kitapları şeklinde olması, Türkçe kaynakların yetersizliğini göstermekle beraber incelememizde Türkçe kaynak olarak bu tarz eserlerden yararlanmamıza neden olmuştur. İnternet ortamında da araştırma yapılmış, gerekli görülen kaynaklar değerlendirilmiştir.

## I.BÖLÜM

### STRATEJİ VE PLANLAMA KAVRAMLARI

#### I.1.Strateji

##### I.1.1. Stratejinin Tanımı

Strateji kelimesi köken itibariyle askeri bir kelime olup strateji kelimesinin ortaya çıkışı hakkında çeşitli yaklaşımlar mevcuttur. Bunlardan birinci yaklaşıma göre strateji; Latince yol çizgi veya yatak anlamına gelen “stratum” kelimesinden türetilmiştir (Tosun, 1992:368). İkinci yaklaşıma göre ise strateji kelimesinin savaş başarıları ve bilgisi ile tanınan eski Yunan Generallerinden Strategos’a atfen kullanıldığı sanılmaktadır (Steiner, 1969:237). Strateji (strategy) kelimesini incelediğimiz de ise Yunanca iki eski kelimedenden oluştuğu görülmektedir. Kelimenin ilk bölümü yayılmış ordu ya da geniş insan topluluğu anlamına gelen *stratos* kelimesinden gelmektedir. Kelimenin ikinci bölümü *egy* ise eski Yunanca’da yön vermek fiilinden çıkmıştır (Adair, 2004:15).

Strateji kelimesi askeri kökenli bir kavram olsa da diğer alanlarda, özellikle kendini sürekli yenileme ve geliştirme çabası içinde olan yönetim alanında da kullanılmaya başlanmıştır. Yönetim alanı başta olmak üzere, kendisine çabuk yer edinen strateji kavramı bugün gündelik yaşamda bile kullanım alanı bulmuştur. Ancak strateji kelimesinin çok çeşitli alanlarda kullanılması bir kavram karmaşasına neden olmuştur. Stratejinin aslında neyi kastettiğini anlamak için öncelikle çeşitli strateji tanımlarına göz atmakta fayda vardır.

Strateji, bir örgütün başlıca hedefleri, politikaları ve hareketler dizisinin bütünleştirilmiş bir planı veya modelidir. İyi formüle edilmiş bir strateji, örgütün iç

yeterlilik ve noksanlıklarına, çevreden beklenen değişikliklere ve rakiplerin muhtemel hareketlerine dayanan durumlarda, örgütün kaynaklarının tahsisine ve sıralanmasına yardımcı olur (Mintzberg, Quinn, Ghoshal, 1998:5).

Strateji, hedeflere ulaşmak amacıyla hazırlanan amaçlar, hedefler, önemli politikalar ve planlar bütünü olarak da tanımlanmaktadır (Jain, 1993:4). Başka bir tanıma göre ise strateji, değişen bir çevrede faaliyet göstermek zorunda olan örgütlerin en az zararlı hedeflerine ulaşmasını sağlayacak tüm kural ve yaklaşımların bütünüdür (Thompson, Strickland 2001:18-19).

Bu tanımlardan yola çıkarak stratejiyi şöyle açıklayabiliriz: strateji, bir örgütün kendi iç yapısını ve çevresini sürekli analiz ederek, iç ve dış fırsatlar ve tehditler ışığı altında, örgüt misyonunu belirleyerek, örgüt amaçlarına ulaşmada politikalar saptama, bu politikaların uygulanmasında uygun insanlar çalıştırma ve kaynakları daha verimli değerlendirerek örgütü daha ileriye götürme sürecidir. Strateji geleceğe yöneliktir, en önemlisi, strateji değişimi içinde barındırır. Değişimi yaratıp ona hükmetmek, geleceği şekillendirmek ve geleceği yönetmek, fırsat ve tehditleri önceden saptayabilmek stratejinin temel dayanaklarıdır. Stratejinin her zaman için daha ileriye gitme kavramını içinde barındırması ve geleceğe yönelik olması, stratejinin pek çok alanda kolayca uygulama alanı bulması ve benimsenmesinin başlıca nedenleridir.

Strateji kelimesinin çeşitli tanımlarından da anlaşılacağı gibi Türkçe’de tam bir karşılığı bulunmamaktadır. Olduğu gibi dilimize geçen strateji kelimesinin eski dildeki karşılığı “sevkülceyş”, yeni bir terim olarak karşılığı ise “süleme” kelimesidir (Bozkurt, Ergun, Sezen, 1998:225). Genel olarak kabul edilen ise stratejinin Türkçe’de “sevk etme, yönetme, gönderme, götürme” anlamına gelmesidir. Ancak strateji kelimesi, yönetme ve

sevk etmeden farklı olarak içinde dinamikliği, rekabeti, geleceğe odaklı olmayı, sezgiyi ve başarıyı da barındıran bir kavramdır.

Strateji bir bakış açısidir, genel bir görüş, ayrıntıyla fazla uğraşmayan genel bir istikamettir (Caulfield, Schultz, 1989:1). Bunun yanı sıra strateji bilinçli bir çabadır. Mevcut koşulları, istenmeyen bir sonucu engelleme ve daha iyi bir gelecek yaratma yönünde değiştirme çabasıdır (Yılmaz, 2001:21).

Stratejinin askeriyeden yönetime kadar geniş bir alanda etkili olduğunu düşünürsek, gerek bir işletmenin, gerek bir örgütün, gerekse bir devletin, önceden belirlediği hedeflerine ulaşmada, kendisine bir strateji belirleyerek amaca yönelmesi, önceden takip etmesi gereken yolu çizmesi, ne yapması gerektiğini planlaması ve her türlü tedbiri alması, her fırsatı değerlendirmesi süreci ile geleceğe odaklanması gerekmektedir.

### **I.1.2. Stratejinin Özellikleri**

Stratejinin köken itibariyle askerliğe dayanmasının yanısıra çok eskiye dayanan bir kelime olma özelliği de vardır. Stratejiyi ilk defa ilkeler belirleyerek uygulayan Napolyon, literatüre “Napolyon Stratejileri” diye bir kavram kazandırsa da, strateji üzerindeki ilk incelemeleri 1815 yılından sonra Alman Von Clausewitz yapmıştır. Clausewitz stratejiyi “Devletin kararlaştırdığı siyasi amaçlara kuvvet zoruyla varma sanatı” şeklinde tanımlamıştır (Liddell, 1973:20). Ancak strateji belirlemenin aslında çok daha eskiye gittiğini görüyoruz. Çinli filozof ve savaşçı Shun Tzu'nin “Savaşın beş kuralı vardır; ölçme, değerlendirme, hesaplama, kıyaslama ve zafer; mevzi ölçmeyi, ölçme değerlendirmeyi, değerlendirme hesaplamayı, hesaplama kıyaslamayı, kıyaslama ise zaferi doğurur (<http://www.canaktan.org:2005>)” sözleri strateji belirlenmesi ile ilgilidir. Bununla beraber Hun İmparatoru Atilla'nın “Savaş ya da anlaşmaya başlamadan önce tüm

olasılıkları göz önüne almak akıllılıktır. Hareketlerinizin doğuracağı savaşları gözden geçirin, böylece en kötü duruma hazırlıklı olursunuz (<http://www.canaktan.org> : 2005)” sözleri de savaş başarılarını da stratejiye borçlu olduğunu gösterir.

Yakın tarihte, İkinci Dünya Savaşı sonrası ülkelerin yeniden yapılanmaya girmeleri, bunun sonucu olarak, savaş bitmesine rağmen ülkeler arası rekabetin artması, yeni teknolojilerin öne çıkması, stratejinin uluslararası politikalarda da yer almasına neden olmuştur. 1960’lardan sonra ise, strateji, yönetim alanında kullanılmaya başlanmış, yönetimin geliştirilmesi için ortaya çıkarılan kavramlarda ön sırada yer almıştır.

Yönetim açısından baktığımızda, strateji, bir kurumun amaçlarını ve misyonunu gerçekleştirmek için uygulanabilir alternatiflerin belirlenmesi ve uygulanabilirliği en yüksek olan seçeneğin belirlenmesidir (Akdemir, 1992:139). Özel sektörde de kendisine yer edinen strateji, rekabetçi bir ortamda şirketin kendisini tanımmasının yanı sıra şirketin çevresini de özellikle diğer firmaları da tanımaya fırsat vermektedir. Bununla beraber, stratejinin özel sektörde yarattığı başarı ve kimi alanlarda özel sektörün kamu sektörünü geçmesi, stratejinin başarılarından kamu sektörünün de yararlanması ihtiyacını doğurmuştur.

Strateji genel itibariyle özel sektör ve kamu sektörü örgütlerine, örgütün amaçlarını ve hedeflerini belirlemede, amaçlara ve hedeflere nasıl ulaşılacağını göstermede, örgütü ve çevredeki gelişmeleri takip etmede, örgütün dış çevresi ile ilişkilerini analiz etmede, amaçlara ulaşmada hangi araçların kullanılacağını ve nasıl kullanılacağını belirlemede yarar sağlar (Özdevecioğlu, 1998:38).

Stratejinin tüm alanlara hızla yayılarak kendisine bir kullanma alanı bulması, stratejinin kimi özelliklerine dayanmaktadır. Stratejinin en büyük özelliği geleceğe yönelik



olmasıdır. Stratejinin geleceğe yönelik olması demek geleceği yönetmek için geçmişteki verilerden yararlanarak ileriye yönelik bir vizyon sahibi olma, değişime uymak yerine değişimi yaratma, her zaman bir adım önde olma demektir. Bu açıdan bakıldığında, strateji geleceğe yönelik olan ancak geçmişi de kapsayan uzun vadeli bir süreçtir. Stratejinin geleceğe yönelik bir kavram olması, aynı zamanda ileriye yönelik politikalar üretmesini, güçlerin birleştirilip etkin kullanımını, araçlarda ve amaçlarda uygunluğu sağlamasını, esnek ve tedbirli olmasını da içinde barındırır (Bircan, 2002:13). Bu özellikleri ile strateji belirsizliğe ve bilinmezliğe yenilmekten çok onları kendi lehine çevirmeye yönelik çalışmaların oluşturulmasını sağlar. Bu nedenle strateji ile yenilik kavramları birbirleriyle yakından ilişkilidir. Strateji her zaman yeniliği, dolayısıyla değişimi beraberinde getirir. Ancak yenilik ve değişim kavramı her zaman çok büyük adımlar olarak karşımıza çıksa da stratejinin dış çevreyi analiz ederek politikalar belirlenmesini öne çıkarması, gerekirse küçük veya aşamalı, yenilik veya değişim yapılmasını da olanaklı kılar.

Strateji, ekonomik toplumsal ve yönetsel olarak yeniliği, gelişmeyi, gözlemlemeyi, çevreyle uyumu; ülke ve kuramsal bazda ise uzun vadeli amaç ve hedefleri, geniş kapsamlı politikaları ve amaçlara ulaşmak için yapılan planların bütünü kapsayan bir kavramdır. (Bircan, 2002:14). Strateji kapsam olarak bir işletmenin politikalarını oluşturmada kullanılabileceği gibi bir devletin de uygulamaya koyabileceği bir süreçtir.

Stratejinin analizci bir yaklaşıma sahip olması diğer bir önemli özelliğidir. Bir örgütün, çevresini sürekli gözlemlemesi, yenilikleri takip etmesi, teknolojik gelişmeleri uygulama sahasına alması, iletişim ve bilgi teknolojilerinin gelişmesini sürekli takip etmesi, diğer örgütlerin yanı sıra sosyo-kültürel yapıyı, yasal değişimleri, demografiyi ve

siyasal süreçleri de takip etmesi, etkili bir strateji geliştirmesine yardımcı olur. Bütün bu özelliklerden, stratejinin aynı zamanda örgütün dinamik bir yapıya sahip olmasını sağladığını da çıkarabiliriz. Küreselleşmenin dünyamıza hakim olduğu bu yıllarda, rekabetin yanı sıra kalitenin de ön plana çıkması, örgütlerin yeni dünyadan uzaklaşmamak için dinamik olmalarını gerektirmektedir. Stratejinin dinamikliği gerektirmesi, rutinliğe kapalı olması, değişimin her zaman zor kabul edildiği kuralını da yıkar. Değişimin ve yeniliğin her zaman tepkiyle karşılanması, örgüte dinamik bir yapı kazandıran strateji ile engellenmiş olur.

Strateji, örgütün faaliyet sahasını belirler ve örgüt çalışanlarını cesaretlendirir (Eren, 1990:9). Örgütün faaliyet sahasının tanımlanarak örgüt çalışanlarınca da bilinmesinin sağlanması, onlardan daha iyi verim alınabilmesini sağladığı gibi, örgütlerin geleceğine dair bilinmezliğin giderilmesi, çalışanların motivasyonunu artırır. Bu şekilde örgütlerin gelecek kaygıları giderilmiş, amaçlar ve hedefler somutlaştırılmış olur. Stratejinin amaçlara odaklanması ve aynı zamanda amaca ulaşmak için yolları belirlemesi, hem planlamayı hem de eylemi içermesinden kaynaklanmaktadır.

Örgütün iç analizinin yapılması da stratejinin bir parçasıdır. Kendisini tanımlayamayan bir örgüt, dış analizler sonucu kendi zayıflıklarını ve güçlerini bilemez. Strateji sonucu alınan kararlar, örgütün beşeri ve ekonomik tüm kaynaklarını harekete geçirdiği ve de stratejik kararlar kendisine bağlı olarak verilen bütün kararları etkileyeceği için (<http://www.eylem.com>:2006), örgütün dış çevresini analiz etmesinin yanı sıra kendisini tanıması ve tanımlaması da çok önemlidir.

Mintzberg ve Waters, stratejileri çizelge 1'deki gibi sınıflandırmışlardır. Stratejiler merkez yönetim tarafından önceden formüle edilmiş hedefler ve beklentilere

Çizelge I: Stratejinin Özellikleri

<b>Strateji</b>	<b>Özellikleri</b>
Planlı	Stratejiler formel planlar yardımı ile oluşur: Burada iyi tanımlanmış istekler ve beklentiler merkez yönetim tarafında formüle edilmiştir. Bunlar formel kontrol prosedürleri ile uygulamaya geçirilir. Kararlı ve tahmin edilebilir ortamlarda stratejiler planlı olabilir
Girişimsel	Stratejiler girişimci bir liderin vizyonuna ve sezgi yeteneklerine bağlı olarak oluşur: Bir liderin kontrolünde belirli bir işte tutunmuş örgütlerde stratejiler lidere bağlı olarak oluşmaktadır. Stratejiler kısmen planlı genelde doğaçlamadır.
İdeolojik	Stratejiler bütün uygulama birimlerinin ortaklaşa vizyonlarından inançlarından ve değerlerinden kaynaklanarak oluşur: Kontrol, informal kültürel kontrol mekanizması ve kültürleştirme ile sağlanır. Kuruluş çevre değişimlerine karşı proaktif bir tavır içindedir ve stratejiler oldukça planlıdır
Şemsiye	Stratejiler kısıtlardan kaynaklanarak oluşur: Örgütsel davranışları kısıtlama kapasitesinde olan liderlik karmaşıklık ve belirsizlik ortamlarında ulaşılacak hedefleri ve sınırları belirlerler Stratejiler kısmen planlı kısmen de doğaçlamadır
Süreç	Stratejiler bir süreç içinde oluşur: Liderle stratejinin süreç yönleri ile içerik sorunlarını uygulamacılara bırakırlar. Stratejiler kısmen planlı kısmen doğaçlamadır
İlişkisiz	Stratejiler uygulama blokları içinde oluşur. Bunlar kuruluşun diğer parçaları ile gevşek bir ilişki içindedir ve bazen kuruluş amaçları ile ters düşebilirler. Stratejiler uygulayıcılar açısından planlı olsa bile örgüt açısından doğaçlamadır
Uzlaşma	Stratejiler uygulamacıların görüşlerinin birbirlerine uyarlanması ile oluşur. Bu, merkez yönetimin strateji oluşturmada gevşek davrandığı durumlarda ortaya çıkar ve stratejiler genelde doğaçlamadır
Zorlanmış	Stratejiler çevre değişimlerinin zorlanması ile oluşur. Çevre kuruluşa doğrudan mevzuat veya teknolojik standartlar ile strateji zorunlu kılar veya hızlı değişimler stratejik pozisyon almayı zorunlu hale getirir. Bu durumda stratejiler doğal olarak doğaçlamadır kuruluş bunları planlı hale getirebilir.

Kaynak: <http://www.eylem.com/strateji/wstramod.htm>

ulaşmak için hazırlanmışsa planlı olabilirler. Ancak girişimci bir liderin vizyonu ışığı altında oluşturulan stratejiler veya bir süreç sonucu ortaya çıkan stratejiler ise, doğaçlama olabileceği gibi planlı da olabilirler. Çevresel değişim sonunda örgüt için en iyisinin yapılması için oluşturulan stratejiler, çevresel şartlardan ötürü zorlayıcı olabilir. Başka bir ifadeyle, stratejiler belirlenen ortama göre çeşitli özellik gösterirler. Uygulamada ise stratejiler genel olarak bu özelliklerinin bir bileşimi olarak oluşturulurlar.

### **I.1.3. Strateji İle İlgili Diğer Kavramlar**

#### **I.1.3.1. Strateji Amaç ve Hedefler**

Strateji, tanım itibariyle amaç ve hedeflere benzerlik göstermekle beraber, kapsam itibariyle onlardan farklılık gösterir. Amaç bir örgütün gelecekte bulunmak istediği noktayı belirlerken, hedef, amaçlara ulaşmak için oluşturulan daha kısa vadeli, sayısal olarak ifade edilebilen, somut olarak görülebilen daha dar bir ifadedir. Strateji ise amaçlara bağlı bir unsurdur (Eren, 1990:9). Stratejinin varolma sebebi, örgütün, amaçlarına ulaşmasını sağlamaktır. Ancak strateji uzun vadeli bir süreç olup, stratejisi olmayan örgütler amaçlarını saptayamazlar ve amaçları saptamak için gerekli hesapları yapamazlar (Akyüz, 2001:119).

Amaçlar soyut veya somut olabileceği gibi maddi veya manevi de olabilir. Tek bir amaç olabileceği gibi birden çok amaca da sahip olunabilir. Bununla beraber, günümüzde gerek kamu gerekse özel sektör örgütleri, sadece kâr veya hizmet odaklı amaçlar belirleyerek o amaçlara göre hareket etmekten başka, çeşitli toplumsal, sosyal çevresel ve kültürel konularda da amaçlar belirlemeye başlamışlardır. Toplum, özellikle büyük ölçekli örgüt ve kurumlardan, eğitim, kültür, sosyal yardım gibi alanlarda da faaliyet göstermelerini talep etmeye başlamışlardır. Bu şekilde örgütler, amaçlarına toplumsal

beklentileri karşılayarak ulaşmayı stratejileri içine katarlar.

Hedefler, amaçların gerçekleştirilmesi için ortaya konan alt amaçlardır. Hedef, spesifik, ölçülebilir nitelikte olmalı, sayısal olarak ifade edilmeli, kısa vadeyi kapsamalı, sonuca odaklanmalı ve zaman çerçevesi belli olmalıdır (DPT, 2006:34).

Bir örgüt amaçlarını belirlerken bazı kriterleri göz önünde bulundurmalıdır. Bütün örgütler ileride daha iyi bir noktada olmayı amaçlarlar. Bu yüzden amaçların belirlenmesinde örgütün yetenekleri ve kaynakları göz önünde bulundurulmalı, dış çevreyle beraber değerlendirildiklerinde, örgütün amacına ulaşmak için en iyi stratejiler göz önüne serilmelidir. Örgütler daha iyi noktada olmayı amaçlarken belirlenen amaçların ulaşılabilir olmasına dikkat etmelidirler. Örgütün kendi kapasitesinin üstünde bir amaç belirlemesi başarısızlığı beraberinde getirir. Bununla beraber, amaçlar, gerçekleştirilme aşamasında kolaylık sağlanması için açık olarak tanımlanmalıdır. Özellikle örgüt çalışanlarına amacın açıklanması, amacı daha kolay benimsemelerine ve daha verimli ve etkin bir şekilde çalışmalarına fayda sağlar.

Amaçların ve stratejinin arasındaki bu ilişkiden sonra karşımıza stratejik amaç denilen bir kavram çıkmaktadır. Stratejik amaç örgütün genel amaçlarının ve misyonunun örgütün faaliyet alanına göre özelleştirilmesi ve tanımlanması, örgütün uzun dönemde gerçekleştirmeyi hedeflediği sonuçları ifade eder (Dinçer, 1998:142). Stratejik amaçlar uzun dönemli amaçlardır ve örgütün bulunduğu çevre şartları bu amaçların belirlenmesinde önemli rol oynar. Değişimin hızla yaşandığı dünyada çevrenin sabit kalması beklenemeyeceği gibi, örgütün uzun dönemli amaçlarını belirlemede ve yenilemede çevreyi göz ardı etmesi de beklenemez. Stratejik amaçlar bu şekilde örgütün uzun dönemli önceliklerini ortaya koyarak örgütün amaçlarına doğru yönelmesini, çalışanlara bir yol

gösterilmesini ve denetimin yapılmasını sağlayarak amaçlara ulaşmada başarıyı sağlar.

### **I.1.3.2. Strateji ve Politika**

Strateji ve politikanın bazı ortak noktalarının bulunması, hatta kimi zaman birbirleri yerine kullanılmasına rağmen bazı temel noktalarda birbirlerinden ayrılırlar.

Politika, belirlenmiş amaçlara ulaşmak için izlenen yol veya genel bir plandır (Eren, 1990:11). Strateji ise politikaya göre daha geniş ve daha genel bir kavramdır. Strateji geleceğe hükmetmeyi ve belirsizliği aşmayı hedefler; politika ise elde edilen verilerden çıkarılan kuralların oluşturduğu bir kavramdır. Politika ile örgütün uyacağı kurallar ortaya çıkarılır. Strateji ile de bu kuralların uygulanması için gerekli olan araçlar ve gidilmesi gereken yollar sunulur. Strateji gelecekle ilgili olması nedeniyle sürekli değişen bir yapıdadır ve stratejiye dayanak olan bilgilerin her an değişmesi göz önünde bulundurularak bir bilinmezlik ortamı yönetilmeye çalışılır. Politikalara dayanak oluşturan bilgiler ve kaynaklar ise doğruluğu kabul edilmiş verilerdir. Politikalar, bu yüzden, kurulu bir yöntem özelliğinde olup uzun süreli olarak değişmeden oldukları gibi tekrar edilebilirler. Politikalar sadece birkaç ayarlama ile günlük değişimlere uydurulabilir, bu sebeple politikalar köklü ve yerleşmiş bir yapı özelliğine sahiptirler.

Strateji ile politika farklı kavramlar olsa da aralarında bazı benzerlikler de mevcuttur. Strateji de politika da amaçlara ulaşmak için vardır ve her ikisi de uzun dönemli olarak belirlenmişlerdir. Ancak her ikisi de amaçlara ulaşmak için benimsenmiş olsalar da stratejinin amaçla olan ilişkisi, politikanın amaçla olan ilişkisine göre daha kuvvetlidir. Uygulanan politikalar birebir amaçla açıklanamayabilir ancak strateji gerekirse bütün kaynakları ve güçleri amaca yöneltebilir (Eren, 1990:12).

Stratejilerin ve politikaların her ikisinin de uzun süreli dönemler için yapılmasına baktığımızda da aralarında bazı farklılıklar olduğunu görürüz. Politikalar uzun süreli dönemler için belirlenmiş olsalar da stratejiler politikalara göre çok daha uzun dönemlidirler. Uzun dönemde örgütün var olduğu çevre değişeceği için stratejilerde yapılan analizler doğrultusunda sık sık değişebilir. Politikalar ise çok fazla değişime uğramazlar. Sadece değişen şartlara göre yenilenirler. Bu yüzden stratejiler politikalara göre daha esnek yapıdadırlar.

Bununla beraber, hem stratejiler hem de politikalar yönetimin en üst kademesinde uygulanırlar. Her ikisi de örgüt içi ve örgüt dışı pek çok bilgiye dayanılarak alınır ve karar verme olanakları geniş ve seçenekleri çoktur (Tümer, 1993:103-104). Hem strateji hem de politika örgüt için önemli kararlar almada kullanıldıkları için örgütün üst düzey yönetimiyle ilgili olmaları kaçınılmazdır. Özellikle örgütün gelecekteki yerini belirlemede büyük rol üstlenen stratejinin seçilmesinde ve uygulanmasında sorumluluk üst yönetime aittir. Aynı şekilde örgütün geleceği ile yakından ilişkili oldukları için strateji ve politikaların belirlenmesinde çok iyi analiz edilmiş bilgilerin varlığı önem kazanmaktadır. Bu bilgilerin varlığı stratejilerin ve politikaların belirlenmesinde geniş alternatifler sağlar ve uygulamadaki başarı oranlarını yükseltir.

### **I.1.3.3. Strateji ve Taktik**

Strateji ve taktik birbirleriyle ilişkili iki kavramdır. Taktik belli bir amaç doğrultusunda fırsatların ve kaynakların en iyi biçimde kullanılabilmesi için değişen koşulların gerektirdiklerini de karşılayabilecek en kısa erimli kararlardır (Bozkurt, Ergun, Sezen, 1998:230). Taktikler genel olarak uygulamaya yöneliktirler, bu bakımdan harekete ve ayrıntıya odaklıdırlar.

Stratejiler, daha önce de belirttiğimiz gibi, uzun dönemli bir bakış açısına sahiptirler. Belirlenen amaçlara ulaşmak için eldeki güçlerin veya kaynakların dağıtım planları stratejiyi oluşturur (Steiner, 1997:175). Stratejinin gerçekleştirilmesinde devreye giren taktikler stratejiye yardımcı kararlardır. Taktikler uygulamaya yönelik oldukları için daha kısa dönemli, daha ayrıntılı, daha sık değişebilen bir özelliği vardır.

Stratejiler yönetimin en üst kademesinde uygulanır ve objektif yorumlardan büyük ölçüde etkilenirler. Strateji belirlemede yöneticilerin veya liderlerin önlerinde seçenekler çoktur ve karar verme olanakları fazladır. Taktikler ise daha çok yönetimin alt kademelerinde uygulama alanı bulur ve stratejiye göre daha az subjektiflik içerirler. Aynı zamanda taktiklerde seçenekler ve karar verme zamanı kısıtlıdır ve bu yüzden riskler daha kolay belirlenebilir ve değerlendirilebilir. Taktiklere karar verilmesinde sorunlar birbirini genelde tekrar ettiği için, stratejilerde olduğu gibi bir belirsizlik yoktur. Taktikler iç bilgilerin ışığı altında alınan kararlardır. Stratejilerde iç bilgilerin yanı sıra dış analiz de çok önemlidir. Stratejilerde sorunlar ve bilgilerin genel bir özelliği yoktur, her birinin ayrı ortamda alınması özelliğine sahiptirler (Tümer, 1993:104-105).

En kısa ifadeyle taktikler, stratejilerin uygulanmasını sağlayan ayrıntılara odaklı uygulamaya yönelik kararlar olarak tanımlanabilir (Kempner, 1980:62). Taktikler amaçtan çok stratejinin hedeflediği amaca ulaşma başarısına yönelen ve bu doğrultuda alınan uygulama kararlardır.

#### **I.1.3.4. Strateji ve Plan**

Stratejinin şimdiye kadar ki incelediğimiz kavramlarla olan ilişkisine baktığımızda stratejinin aslında hepsini kapsayan bir kavram olmaktan çok bir süreç olduğunu görürüz. Strateji ve plan arasındaki ilişkiyi incelediğimizde de aslında iki kavram



arasında çok fazla benzerlik olduğunu görebiliriz.

Plan bütün kaynakların tek bir amaca yöneltilmesi, kaynak kullanımının denetim altına alınması, idari önceliklere göre belli kaynakların belli karar merkezlerinin emrine girmesi ve verimliliği en üst düzeyde tutacak düzen getiren yazılı bir belge, yönetimi adım adım amaçlara götüren bir yol göstericidir (Fişek, 1979:212). Strateji ise temelinde planı da barındıran bir kavramdır. Strateji, plandan daha fazla amaçlara odaklı, daha uzak gelecekle ilgili, daha dinamik, daha sürekli ve aynı zamanda eylem yönü de olan bir süreçtir.

Plan, kısaca yapılacakların yazılı hale getirilmiş, amaçlara ulaşmada rehberlik görevini üstlenmiş bir belgedir. Plan ile amaçlara ulaşmak için kullanılacak araçlar, gidilecek yollar ve yöntemler, kaynaklar ve kaynakların tahsisi belirtilmiş olur. Planlama ise bir amacı gerçekleştirmek için en iyi hareket şeklini seçme ve geliştirme niteliği taşıyan bilinçli bir süreçtir (Akyüz, 2001:104). Günümüzde planlama artık kaçınılmaz hale gelmiş ve her yöneticinin başvurduğu bir yöntem olmuştur. Plansız bir yönetim artık düşünülememektedir. Örgütün geleceğinin planlanması ve kaynaklarının en verimli şekilde kullanılması iyi bir planlama ile sağlanmaktadır.

Strateji ve plan arasındaki ilişkiyi genel olarak şu şekilde açıklayabiliriz: Strateji amacın gerçekleşmesi için ortaya konulan hedefler ve ulaşılmak için seçilen yolda temel hareket tarzıdır. Plan ise kuruluşun politikalarına göre oluşturulan ve bütünü ilgilendiren çeşitli genel hedefleri, ilkeleri içeren ve ana strateji çerçevesinde bunlara ulaşma yollarını, süreleri ve kaynakları kapsayacak şekilde belirten bir belgedir (Bircan, 2002:17). Başka bir ifadeyle strateji, bir örgütün geleceği için uzun dönemli bir bakış açısidir. Plan ise daha çok stratejilerin uygulanması görevini üstlenir. Strateji amaçlara

odaklanmışken, plan amaca ulaşmak için neyin, nasıl, ne zaman yapılacağı ile ilgilenir.

#### **I.1.3.5. Strateji ve Vizyon**

Vizyon, strateji ile çok yakından ilişkili bir kavramdır. Strateji ne kadar gelecekle ilgiliyse vizyon da o kadar gelecekle ilgilidir. Vizyona sahip olmak sadece örgütlerle değil aynı zamanda kişilerle de ilgili bir özelliktir. Dünya tarihini ve siyasetini yönlendiren liderlerin hepsinin vizyona sahip olduğu bir gerçektir. Bu bakımdan stratejilerin etkin bir şekilde uygulanmasında geniş bir vizyona sahip olunması gerekmektedir. Yani stratejilerin etkin bir şekilde uygulanmasında geniş bir vizyona sahip liderlerin rolü büyüktür.

Vizyon bir örgütün gelecekte olmak istediği noktayı belirtir. Başka bir deyişle, vizyon örgüt ile ilgili hayal edilen gelecektir. Prof. Dr. Muhan Soysal tarafından Türkçe'ye gaye hayal (hayal edilen gaye) olarak çevrilen vizyon kavramı yöneticinin zihnindeki, başında bulunduğu birimin gelecekteki konumu ve görünümü ile ilgili hayali ifade eder (Koçel, 2003:131-132). Vizyonun belirlenmesi ile örgütler gelecekle ilgili hayallerini, hedeflerini, amaçlarını bir bütün halinde ortaya koyarlar. Böylelikle bir örgütün hedefi net bir şekilde ortaya çıkar. Özellikle örgüt çalışanlarınca ve örgütle ilişkide bulunan diğer organizasyonlarca örgütün varmak istediği nokta anlaşılmış olur.

Vizyon, özellikle misyon kavramıyla karıştırılmaktadır. Misyon bir örgütün varolma nedenidir, vizyon ise gelecekte varolmak istediği noktadır. Misyon, vizyona ulaşmada özelleştirilmiş bir amaç görevini görür (Dinçer, 1998:9). Ancak aynı zamanda bu iki kavram birbirini tamamlar. Başka bir ifadeyle misyon, vizyona ulaşmayı hedefler ve misyon olmadan da vizyon belirlenemez.

Strateji, vizyon ve misyon kavramları arasındaki ilişkiye baktığımızda misyonun örgütün varolma nedenini açıklayarak örgüt çalışanlarına yol gösterici görev üstlendiğini görürüz. Örgütte paylaşılan değerler, ortak inançlar, ilişkiler, örgüt kültürü, örgüt misyonunun içinde varolmaya devam ederler. Misyon “biz ne yapıyoruz?” sorusunun cevabıdır. Strateji bir örgüte yön vermek, amaca ulaşmak için çeşitli yollar saptamak, sürekli analiz yaparak örgüte dinamiklik kazandırmak için başlatılan ve sona erdirilmeyen bir süreçtir. Vizyon ise örgütün gelecekte varolmak istediği noktayı gösteren ve stratejilere bir pusula niteliğinde yol gösteren, bir nevi stratejilerin, hedeflerin, amaçların sentezidir.

Örgütlerde vizyonun belirlenmesinden sonra çalışanlara bildirilmesi vizyon beyanı olarak adlandırılmaktadır. Vizyon beyanının belirlenmesi örgütlere pek çok fayda sağlamaktadır. Vizyon ile örgüt üyelerinin birlikte çalışmasına dair ilk adım atılmış olur. İnsanların hedeflerini yükseltir, örgütü daha iyiye ve ileriye taşıyacak, coşkuyu yaratır, insanların yüreklerinde tutuşan bir güçtür. Vizyonun belirlenmesi ile stratejik yönetimin temeli de oluşturulur. Yönetim süreci belirlenen vizyona göre oluşturur. Vizyon “ne yaratmak istiyoruz?” sorusunun cevabıdır (Senge, 1998:227).

Henüz bir anlaşmaya varılmamış olsa da, genel olarak vizyonlar yazılı olarak ifade edilmektedirler. Vizyonlar yazılı olarak ifade edildiklerinde çalışanlarca daha kolay kabul edilir, sürekliliği anlaşılır ve vizyona bağlılık artar. Bunun yanı sıra vizyonun içeriğinin ne olacağı da tartışma konusudur. Vizyon bilgileri kuvvetli, hatırlanmaya değer, teşvik edici, anlamlı ve kısa olmalıdır (Doğan, 2002:146). Ancak uzun vizyon bildirimleri de görülmektedir. Önemli olan vizyonun herkesçe açıkça anlaşılmasıdır. Misyon bildirimleri ve vizyon bildirimleri bazen tek bir beyanda da kombine edildiği görülür.

Güçlü bir vizyon bildirisi, örgütlerin esas yeteneklerini, faaliyette buldukları

alanı, gidecekleri stratejik yönü tanımlamaya yardımcı olur (Doğan, 2002:146).

Vizyonun oluşturulması kimi zaman yöneticilerin veya liderlerin emellerini gerçekleştirmekten çok onları açıklamalarına neden olan bir araç olabilmektedir. Bu yüzden vizyon oluşturulmasında çalışanların katılımının sağlanması başarılı bir vizyon için kaçınılmazdır. Vizyon oluşturulması sürecine ne kadar büyük bir katılım sağlanırsa vizyona bağlılık da o kadar yüksek olacaktır (Dalbay, 1999:97).

## **I.2. Planlama**

### **I.2.1. Planlama Nedir?**

Yönetim Biliminin konusunu oluşturan yönetimin beş işlevi “planlama, örgütlenme, sevk ve idare, eşgüdüm ve denetleme” dir. Yönetimin ilk işlevini oluşturan planlama aynı zamanda en önemli fonksiyonudur. Bunun nedeni planlamanın geleceğe yönelik bir eylem olması ve diğer tüm fonksiyonların başlangıcını oluşturmasıdır. Planlama tüm örgütlerce uygulanan hatta ve hatta insanların kendi özel yaşantılarında da başvurdukları bir yöntemdir. Planı olmayan bir örgüt veya kişi nereye gideceğini bilemez, nereye gideceğini tahmin ediyorsa nasıl gideceğini bilemez, nasıl gideceğini tahmin ediyorsa başarılı olamaz.

Planlama, ulaşılabilecek hedef için ne, ne zaman, nerede, nasıl, kim tarafından neden, hangi sürede sorularına cevap vermeye çalışmadır; bu soruların cevapları ise planı oluşturur (Koçel, 2003:124). Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere planlama bir süreçtir. Plan, bilgilerin somutlaştırılması olsa da planlama süreçtir.

Başka bir tanıma göre planlama bir kimsenin araçlarını açıklığa kavuşturması, istediği hedeflere ulaşmak amacıyla kimin, ne zaman, hangi yöntemle ve ne kadar parayla

hangi faaliyetlere girişeceğinin kararlaştırılmasıdır (Ergun, Polatoğlu, 1984:215). Her iki tanımdan da anlaşılacağı gibi planlama bir hedefe yönelmede atılacak adımların önceden kararlaştırılmasıdır. Planlama, uygulama öncesi yani hareket öncesi yapılan bir çalışmadır. Planlama ile tüm kaynaklar, masraflar, riskler, sorumluluklar, kazançlar, kayıplar, kararlar gözden geçirilip en doğru kararın alınması sağlanmış olur.

Genel olarak planlama, önceden belirlenmiş hedeflerin gerçekleştirilmesine dönük olarak kaynakların harekete geçirilmesi ve etkin kullanımı, sonuç almaya yönelik bilgi temelli bir çaba olarak tanımlanabilir (Waterson, 1965:8).

Planlama kısaca yapılacak işlerin önceden kararlaştırılması olarak tanımlansa da bu tanım program kavramını da anlatmaktadır. Plan ve program arasındaki farkı belirtecek olursak, planlamayı, uzun vadeli ihtiyaçların dökümü, gerçekleştirilecek hedeflerin ve bu hedeflere ulaşmayı mümkün kılacak araçların seçim tekniği olarak, program yapmayı planda öngörülen araçların uygulamaya konulmak üzere somutlaştırılması olarak anlamak gerekir. Bu bağlamda, programlar ile plan arasında bir ilişki söz konusudur (DPT, 1999:35).

Planlama, örgütler ve bireyler bazında uygulansa da ekonomik ve toplumsal amaçlar doğrultusunda yürütölen politikaları ve siyasal amaçları içeren devletler bazında da ele alınan siyasal bir süreçtir. Başka bir açıdan bakıldığında planlama toplumu bilinçli yönlendirme çabasıdır (Sezen, 1999:35). Özellikle savaş sonrası yıllarda, ölkelerin yeniden varolma, yapılanma ve kalkınma süreçlerine girmeleri, ölkemizce de benimsenen devletin görevleri arasına eklenen sosyal devlet ilkesinin ön plana çıkması, planlı kalkınmayı ve devletin görevlerini planlı kalkınma çerçevesi içinde yürütmesini gerekli kılmıştır. Bu, planlamaya ekonomik hayatın hangi unsurlarına ne ölçüde müdahale etmek gerektiğini

gösteren araç olma (DPT, 1973:9) görevini de yüklemiştir. Son yıllarda, devletlerin temel devlet görevleri dışındaki alanlardan çekilmesinin yaygınlaşması, planlamanın ikinci plana atılması gibi algılansa da planlama hiçbir zaman terk edilmemiştir. Çünkü planlamanın temel özelliklerinden biri modern toplumlara özgü oluşudur (Akbulut, 2002:36). Modern kalkınmış toplumların planlama ile bu başarıyı yakalamaları ve daha sonra serbest piyasa ekonomisine yönelerek devletin görevlerinde azaltılmaya gidilmesi planlamanın uygulama alanı kalmaması olarak görülmüştür. Oysa devletin ekonomik hayattan müdahalelerini çekmesi planlamanın terk edilmesi anlamına gelmemektedir. Planlama devletin diğer fonksiyonlarında uygulanmaya devam edilmiş, hatta devletten yeni beklentilerin karşılanması görevi daha da artmış, bu da planlamayı daha da zorunlu hale getirmiştir.

### **I.2.2. Planlamanın Önemi ve Yararları**

Planlama yönetimin temelidir. Hiçbir şeyin durağan olmadığı gerçeği ile karşı karşıya kalan örgütler, kurumlar ve kuruluşlar hızla gelişen teknolojik hayata uyum sağlamak için en etkili yönetim araçlarını seçmektedir. Her yönetim çeşidi de başarısını etkili bir planlamaya dayandırır. Planlama ile ne yapılacağı, nelerin yapılmak istendiği, kaynaklar ve maliyetler önceden belirlenmiş olur.

Teknolojinin, bilimin, yönetim birimlerinin, hukuk anlayışının, insan haklarının, çalışan haklarının, uluslararası ilişkilerin, doğal kaynak arayışının, demografinin sürekli değişim yaşaması, günümüzde varlığını sürdüren veya gelecekte çıkması muhtemel belirsizliklerin analiz edilmesi ve yönetilmesi için planlamaya ihtiyaç duyulur. Planlama ile başta parasal ve işgücü kaynakları olmak üzere tüm kaynakların en verimli ve en ekonomik şekilde kullanımı sağlanır.

Planlama ile örgütte hangi bölümün ne iş yaptığı veya yapacağı, çalışanlardan

neler istendiği, yapılacak olan işin özellikleri ve elemanların niteliği belirlenmiş olur. Bu şekilde hem örgüt içi iletişimsizlik engellenir hem de çalışanların kendilerinden neler beklendiğinin bilmeleri sağlanır. Bu sayede çalışanların kendi alanlarında örgüt için en iyi olanın ne olduğunu tespit etmeleri ve karar alma mekanizmasına katkıda bulunmalarına fırsat yaratılır. Planlama bu şekliyle çalışanlar için bir motivasyon aracı olarak da işlev görür.

Planlamanın ilk aşaması olan amaçların belirlenmesi ile örgütün olmak istediği yer somutlaştırılmış olur. Bütün planların ve plan türevlerinin amacı, örgütün amaç ve hedeflerinin başarılmasını kolaylaştırmaktır (Koontz, O'Donnell, Weihrich, 1986:74). Böylece, örgütün amacına ulaşmak için gideceği yol, planlama sayesinde belirlenmiş olur.

Planlama ile kimin ne iş yapacağı belirlenir, başka bir ifadeyle sorumluluklar açıkça belirtilmiş olur. Bu sayede yetki devri kolaylaşır. Yöneticiler veya liderler planlama ile kimden ne bilgi alacaklarını rahatlıkla görebilirler. Ayrıca önlerindeki gereksiz bilgi yığını yerine sistematik olarak düzenlenmiş bilgilerle çalışırlar bu da vakit kaybını önlemiş olur.

Planlamanın yönetimin ilk ve en önemli işlevi olduğunu daha önce belirtmiştik. Bu yüzden iyi bir planlama iyi bir yönetim demektir. Çünkü planlama, yönetimin son fonksiyonu da dahil olmak üzere yönetimin her fonksiyonu ile yakından ilişkilidir. Planlama, yönetimin son işlevi olan denetleme için standartları ortaya koyar ve tahmini sonuçların sürekli gözden geçirilmesi nedeniyle denetleme alışkanlığının yerleşmesine neden olur (Baharçiçek, 1987:67). Planlamanın yönetimin ikinci işlevi olan örgütlenme ile olan ilişkisinde ise, planlamanın örgütlenmenin temelini oluşturması asıl önemli olandır. Hazırlanan plana ve plandaki amaçlara göre bir örgütlenme sağlanır ve iyi ve güçlü bir

örgütlenme planının daha iyi uygulanmasını sağlar. Yönetimin üçüncü fonksiyonu sevk ve idare, planın amaçlarına ulaşmasındaki önemli adımlardan biridir. Yönetici veya liderin faaliyet alanlarına göre gerekli nitelikte çalışanları belirlemeleri ve seçmeleri, kurmay yardım almaları, hiyerarşik düzenin sağlanması, emir-komuta zincirinin oluşturulması, örgütün iç ve dış iletişiminin sağlanması, plandaki amaç ve faaliyetlere göre belirlenir. Planlama son olarak, örgüt ve örgüt alt birimleri arasında eşgüdümlü hareket edilmesini sağlar. Planlama bir rehber görevini gördüğü için, örgüt ve örgüt alt birimleri ne iş yaptıklarını ve yapacaklarını bilirler ve diğer birimlerle aralarındaki iletişimsizlik kalkar.

Planlama örgüt için olduğu kadar, örgüt çalışanlarına, liderlerine, yöneticilerine de fayda sağlar. İlk olarak yöneticiler planlama ile uzun dönemli düşünme alışkanlığını elde ederler. Bunun yanı sıra planlama ile yöneticilere inisiyatiflerini kullanma, örgüt lehine durumlar yaratma imkanı verilir (Hicks, 1979:314). Örgüt çalışanları örgütteki konumlarını iyi bilirler ve kendilerinden neler beklendiğinden haberdar olurlar. Bu şekilde, belirsizliğin insanlar üzerinde yaptığı baskı yok edilmiş olur. Planlama ile kimin ne iş yapacağı belirlenip sorumluluklar da dağıtılmış olduğu için personel değerlendirilmesinde de yardımcı olur. Birimlerin ve çalışanların başarıları somut olarak ortaya çıkarılır.

Planlama yukarıda da belirttiğimiz gibi, devletin görevleri arasında yer alan bir kavramdır. Ülkenin ekonomik, sosyal ve toplumsal sorunlarının öncelik sırasına göre çözümlenmesi, kaynaklarının en uygun şekilde kullanılması planlama ile olur. Ancak planlamanın amacı ve stratejileri siyasal otorite tarafından belirlenir (Soyak, 2003:168). Bu da planlama ile ülke çıkarlarının belirlenmesinin öne çıkarılması gerektiğini gösterir. Bu bakımdan, devletin görevlerini yerine getirirken planlamayı kullanması, siyasi iktidarın kendi amaç ve iktidar hevesini değil, ülke çıkarlarının temel alınmasını gerekli kılar. Bu



durum ise planlamayı bağımsız birimlerin yapması gerekliliğini doğurur. Planlama, siyasi iktidar baskısından uzak, teknik personelin deneyimi altında olacak şekilde bir planlama birimi veya kurumunca yapılmalıdır. Malesef genellikle planlamacılar zamanla siyasi iradeyi bilgilendiren ve kamu yararı ile siyasi tercihleri uzlaştıran bir misyonu ifa etmeye başlarlar (Soyak, 2003:168). Bu yüzden planlama biriminin bağımsızlığının yanı sıra planlama etiği denilen bir kültürün de planlamacılar ve siyasiler arasında yaygınlaşması gerekmektedir.

### **I.2.3. Planlamanın Özellikleri ve Planlama İlkeleri**

Planlama gelecekle ilgili bir kavramdır. Ancak gelecek için karar almaz tam tersine gelecekteki olaylar üzerine şu andaki kararlar ile ilgilidir. Bu yüzden planlama gelecekle ilgili olmasına rağmen geleceğin kararları şu anda alınır (Çoban, 1997:81).

Plan bir nevi karar almaktır. Ancak plan tek bir kararı değil birden çok kararı içinde barındırır. Karar almada en iyi kararı almak için, pek çok bilgi göz önünde bulundurulmalı ve seçenekler arasından en iyisinin seçilebilmesi sağlanmalıdır. Bu bakımdan plan hazırlanırken, iyi bir plan oluşturulması için, bazı temel ilkelerin göz önünde bulundurulması gerekir.

İyi bir planlama için ilk olarak, üst ve alt yöneticilerin planlama arzusu içinde olmaları gerekmektedir. Bütün yöneticilerin aralarında planlama yapma ve onu uygulama konusunda kesin bir görüş birliği ve işbirliğinin olması zorunludur (Eren, 1990:45). Planın tüm çalışanlarca benimsenmesi için üst yönetimin planlama faaliyetini desteklemesi, çalışanları da bu konuda motive etmeleri gerekir.

Planın temel özelliklerinden biri planın açık olmasıdır. Plandaki amaç, açıkça

ve herkesin anlayabileceği bir şekilde belirtilmelidir. Amacın herkes tarafından anlaşılacak şekilde açıkça belirlenmesi etkili bir yönetimin ve planlamanın en güçlü garantisidir (Newman, 1985:21). Bunun yanı sıra, uygulama sürecinde yer alacak kişilerin, kurumların görevleri, sorumlulukları, yetkileri, mali kaynakları da açıkça belirtilmelidir. Planın açıkça hazırlanması hem planın anlaşılması hem de uygulanması açısından olduğu kadar denetim aşamasında da çok büyük faydalar sağlar. Hangi birimin hangi görevden sorumlu olduğu ve sonuçların değerlendirilmesi açısından planın açıklığı önem arz eder. Aynı şekilde iyi bir planın oluşturulması için düzgün işleyen bir haberleşme sistemine de sahip olunması gerekmektedir. Birimler arasındaki iletişimin sağlanması ekip çalışmasını sağlayacak, görev tekrarını engelleyecek ve birimler planın ilerleme aşamalarını sadece kendi sahalarında değil bir bütün olarak takip edebileceklerdir.

Planlar hazırlanırken gelecekte uygulama kolaylığı sağlanması için belirli bir esneklikte hazırlanmalıdır. Plan, içinde katı kurallar barındırmamalı, değişen koşullara ayak uydurulabilmesi için çeşitli seçenekler oluşturmalıdır. Planın esnek oluşu sık sık değiştirilmesi anlamına gelmemektedir. Çok sık değiştirilen bir planın uygulanma zorluğu vardır ve bu, plana olan güveni azaltır. Plan, sık sık gözden geçirilip, güncelliğini yitirmiş bilgilere dayandırılmış olan seçenekler tekrar oluşturulmalı, kısıtlı bilgilere dayanarak karar alınmamalıdır.

Plan oluşturulurken bir vizyon da oluşturulmalıdır. Plan, içinde doğru karar vermeyi de barındıran bir kavram olduğu için, oluşturulan vizyona uygun bir şekilde bütün alternatifler ortaya konulmalıdır. En doğru kararın verilmesi için planlama sürecine alt kademelerin de katılması sağlanmalıdır. Planlama sürecine katılımın sağlanması doğru bir analiz yapılmasına ve doğru kararın alınmasına neden olur.

Planın belirli bir uygulama süresinin belirlenmesi de planlamanın özelliklerinden biridir. Ancak planın esnek olma özelliği, belirli bir sürede tamamlanması gerekliliğinin uygulanmasına çok fazla olanak sağlamaz. Çünkü bir plan esnek olmalıdır. Bu planın istendiği zaman tamamlanması anlamına da gelmez. Ancak katı bir şekilde süre tutulması başarıdan çok süre sonuna yetişmeye çalışılmasına neden olur.

Son olarak iyi bir plan uygulanması için, plan içindeki bilgilerin ve amaçların gerçekçi ve tutarlı olması gerekmektedir. Hiç ulaşılamayacak bir amacın seçilmesi, plan uygulayıcılarının motivasyonunu azaltır. Plana kaynak teşkil eden bilgilerin de abartılmış olması planın başarısızlığına neden olabilir. Özellikle birimlerden istenilen bilgilerin, birimlerin daha iyi görünmek amacıyla gerçeği yansıtmayacak şekilde verilmesi, planın yanlış temellere oturmasına neden olur. Planın kaynağını oluşturan bilgiler arasında bir tutarsızlık olmamalıdır. Aynı zamanda plan maddeleri, uygulama yöntemleri, araçları arasında da tutarlılık olmalıdır. Plan maddeleri birbirleriyle çelişmemeli, belirli bir düzen içerisinde uygulamaya konulmalıdır.

Planın ve plan uygulamasının iyi ve doğru bir şekilde yapılması için pek çok ilke ve özellik söz konusudur. Ancak genel olarak geçerli olan ilkeler yukarıda sıralanmıştır. Planın uygulama zamanı, yeri, plana sahip olan örgütün yapısına göre bu ilkeler çeşitlilik gösterir.

#### **I.2.4. Planlamanın Gelişimi**

İkinci Dünya Savaşı sonrası Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)'nin kendi rejimini yayarak sosyalist bir blok oluşturması, uluslararası güç dengelerinin yeniden şekillenmesine neden olmuştur. Özellikle SSCB'nin 1929 Büyük Bunalımı'ndan da etkilenmemiş olması, Batılı devletlerin SSCB'nin planlı kalkınma

politikasını örnek alarak kendi rejimlerine göre uygulamaya başlamalarını sağlamıştır. Bu şekilde planlama, gerek az gelişmiş gerekse gelişmiş ülke devletlerinin kalkınma için başvurdukları bir yöntem olmuştur. Bunun yanı sıra, savaş sonrasında eski sömürge devletler ve yoksul ülkeler, planlamaya dayalı hızlı bir kalkınma stratejisi benimsemeye başlamışlardır. Hatta İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya “süper güç” olarak çıkan Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’nin, Avrupa’nın yeniden inşası için Marshall yardımı adı altında yardım sağlamak için plan yapmayı koşul haline getirmesi (Waterson, 1965:31-36), gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin planlı kalkınmaya geçmelerinde etkisi olmuştur. Bu süreç sonunda, kapitalist ülkelerde de, büyük bunalım sonrası, devletin ekonomik ve toplumsal hayata müdahale etmesi görüşü, 1945 sonrası daha da artmış ve 1950’lerden itibaren refah devleti uygulamaları kurumsallaşmaya başlamıştır (Sezen 1999:42). Buna paralel olarak, bu yıllarda devletleştirme, sosyal devlet, planlı kalkınma gibi söylemler ülkemizi de etkilemiş, planlı kalkınma uygulamalarını benimseyen ilk ülkeler arasına girmemizi sağlamıştır.

Avrupa ülkelerinin yanı sıra Japonya’nın da savaştan sonra planlama ile kalkınması, planlamanın az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere benimsenmesine hız kazandırmıştır. Bunun yanı sıra, Fransa gibi çağdaş kapitalist bir devletin halen planlama geleneğini sürdürüp, çağdaş kapitalist planlamanın prototip modeli olarak kabul edilmesi (Cohen, 1969:18-20), planlamanın sosyalist rejime özgü bir yöntem olmasıyla ilgili önyargıları ortadan kaldırmıştır. Bütün bunlara ek olarak Birleşmiş Milletler başta olmak üzere, Dünya Bankası, Uluslararası Kalkınma Örgütü gibi kurumlar az gelişmiş ülkelerdeki kalkınma çalışmalarını gerek plan oluşturma gerekse finansal açıdan desteklemişlerdir.

Planlamayı benimseyen devletler, planlama ile kalkınmanın yanı sıra toplumu

yönlendirmeyi de hedeflemişlerdir. Devletin planlama ile ekonomik ve toplumsal yaşamı yönlendirmesinin bir ekonomik bir de siyasal boyutu vardır. Planlamanın teknik boyutu olarak da bilinen ekonomik boyutunda, temel görüş, kaynakların kıt, ihtiyaçların sınırsız olmasıdır. İhtiyaçların sınırsız olması, kaynakların akılcı ve ekonomik şekilde kullanılmasını gerekli kılmaktadır. Bu şekilde planlama ile kaynakların tahsisinin adaletli biçimde yapılması sağlanır. Devletin planlama ile ekonomik ve toplumsal yaşama müdahalesinin siyasal boyutu ise iki yönlüdür. Kaynakların kıt olması nedeniyle onların hangi ihtiyaçlar için kullanılacağı, ekonomik kalkınmanın nasıl sağlanacağı planlama ile belirlendiği gibi, bu ekonomik kalkınmanın toplumsal kesimler arasında dengeli dağılımı sağlanarak sosyal adaletin gerçekleştirilmesi de planlama ile sağlanır (Sezen, 1999:35). İkinci Dünya Savaşı sonrası başlayan sosyal devlet anlayışının yaygınlaşması ile devletin rolünün arttığı ve kamu kesiminin genişlediği görülür

1980 sonrasına geldiğimizde ise bir yandan az gelişmiş ülkelerin iktisadi kalkınmada bekledikleri seviyeye gelememeleri ve gelişmiş ülkelere aralarındaki farkın giderek açılması, diğer yandan 1970'lerin ortalarında çıkan krizin Keynesyen politikalarla aşılammaması, planlı kalkınmanın gözden düşmesine neden olmuştur. Bunun yanı sıra 1990'ların başında SSCB'nin başını oluşturduğu Doğu Bloğunun yıkılması ile birlikte neo liberal politikalar ortaya çıkmaya başlamıştır. SSCB'nin yıkılması ve ABD'nin bu soğuk savaştan zafer ile çıkması sosyalizme inancı azaltmış, küreselleşme söylevlerinin artmasına neden olmuştur. Sermayenin, bilginin ve teknolojinin artık coğrafi sınır tanımaması, kalkınmada, pazarlamada, tüketim ve üretimde, ulusal ölçeklerin temel alınmaması, devletin ekonomik yaşamdan mümkün olduğunca çekilip küçültülmesi, tüm dünyayı saran tek bir ekonomik sistemin geliştirilmeye çalışılması küreselleşme süreci içinde yaşanan veya yaşanacak olan değişikliklerdir. Küreselleşme sonucu yaşanan

değişiklikler planlamayı da etkilemiştir. Planlama artık etkisi olmayan bir kavram olarak algılanmaya başlamıştır. Planlama için güçlü ve işlevsel bir devlete ihtiyaç vardır. Bu yüzden devletin zayıflatıldığı küçültüldüğü bir düzende bağlayıcılığı olan kapsamlı bir planlama söz konusu olamayacaktır. Ayrıca planlama az gelişmiş ülkelerin gelişmiş Batı toplumunu yakalama hedefinin bir aracı olarak kabul edilmişken, küreselleşen dünyada artık ülkeler kalkınma yerine kendi dışlarındaki güçlerin belirledikleri dünya düzenine entegre olma çabası içerisine girmişlerdir (Sezen, 1999:66-67). Bu bakımdan planlama artık etkisiz, hantallaşmış, hızlı bir değişimden çok yavaş yavaş kalkınmayı içeren ve bu yüzden çağın gerisinde kalmış bir araç olarak görülmeye ve terk edilmeye başlanmıştır. Oysa dünya düzenini ayarlayan devletlerin planlamaya halen devam ettikleri, planlama üzerinde revizyon yaparak etkin hale getirdikleri bir gerçektir.

### **I.2.5. Planlama Aşamaları**

#### **I.2.5.1. Hazırlık Aşaması**

Planlamanın yapılabilmesi için ilk olarak geleceğe yönelik amaçlar ortaya konur. Bu amaçlara ulaşabilmek için ise plana rehberlik edecek bilgilerin toplanması gerekmektedir. Bu bilgiler için bazı araştırmalar yapmak gerekebilir. Araştırma sonucu elde edilen bilgiler analiz edilir. Toplanan bilgiler plana temel oluşturacağı için, doğruluk değeri yüksek bilgiler olmak zorundadır. Doğruluk değeri yüksek bilgilere dayanılarak yapılan planların hedefe ulaşma başarısı yüksektir.

### **I.2.5.2. Planlama Aşaması**

Plan ile ilgili veriler toplandıktan sonra, bu bilgiler ışığı altında planlama işlemine geçilir. Planlama ile amaçlara ve hedeflere ulaşmada izlenecek yollar, uygulanacak yöntemler, kaynak tahsisi, birimlerin veya kişilerin ne iş yapacakları ve sorumluluk yetki dağılımı belirtilir. Hazırlık aşamasında toplanan bilgilerin doğruluk derecesi ne kadar önemliyse, planlama aşamasında o bilgilerden yararlanmak da o kadar önemlidir. Planın belirli bir temele oturtulması gerektiği için bilgilerden de faydalanma gereği ortaya çıkar.

### **I.2.5.3. Uygulama Aşaması**

Planlama işleminin tamamlanmasından sonra, planın uygulanması aşamasına geçilir. Bu aşamada önemli olan uygulamanın belirli bir eşgüdüm ile yapılmasıdır. Planı uygulayan her birim kendi içerisinde uyumlu olmasının yanı sıra, planı uygulamakla görevli diğer birimlerle de uyumlu bir çalışmayı yapmalıdır. Uygulama aşamasında verim sağlanması için planın hangi bölümünün ne zaman uygulanacağı belirtilmeli ve planın uygulama süresi göz önünde bulundurulmalıdır.

### **I.2.5.4. Denetim Aşaması**

Planlamanın denetleme aşamasında hem hedeflere ulaşmış ulaşamadığı hem de uygulamanın plana uygun bir şekilde yapılıp yapılmadığı kontrol edilmiş olur. Denetleme ile uygulama esnasındaki aksaklıklar, eksiklikler ortaya çıkar. Denetleme plan uygulanırken yapılacağı gibi, uygulama sonrası da yapılabilir. Ancak denetleme plan yürütücülerini cezalandırma aracı olarak görülmemelidir.

### **I.3. Planlama Türleri**

Planlama çeşitli ayrımlara tabi tutulsada genel olarak çevredikleri alana göre, işlevlerine göre ve sürelerine göre türlere ayrılabilir.

#### **I.3.1. Çevreledikleri Alana Göre Planlama Türleri**

##### **I.3.1.1. Örgütsel Planlama**

Yönetimsel planlama da denilen örgütsel planlama bir örgütün, hedeflerine ulaşmak amacıyla sahip olduğu insan gücü, teknoloji, sermaye gibi kaynaklarını etkin bir biçimde kullanmak için yaptığı geleceğe yönelik planlama faaliyetidir (Sezen, 1999:14). Günümüzde örgütlerin büyüklüğü, karmaşıklığı veya buldukları çevrenin sürekli değişmesi ve yenilenmesi karşısında örgütsel planlama kaçınılmaz olmuştur. Örgütlerin kendilerini geliştirme çabaları planlı bir değişim sayesinde olur.

Örgütsel planlama, bütçe planlaması, insan kaynakları planlaması, üretim planlaması gibi iç yapıyı ilgilendirecek şekilde yapılabilir. Bunun yanı sıra halkla ilişkiler planlaması, pazarlama planlaması gibi dış ilişkileri etkileyecek örgütsel planlamalar da yapılabilir. Örgüt içi planlamada önemli olan örgütün amacına hizmet etmektir. Örgütün amacı doğrultusunda örgüt içi planlama yapılır. Örgüt dışı planlama da örgüt amacı ile doğru orantılıdır ancak örgüt dışı planlama daha çok örgütün dış tehditlerinden korunması, dış çevrede kendine yer edinmesi ön plandadır.

Yönetimin temel işlevlerinden biri olan planlama örgütler için olmazsa olmaz bir faktördür. Örgütsel planlama bir örgütün varlığı sürdürmesi için gereklidir ve her örgüt bir plan dahilinde hareket eder.



### **I.3.1.2. Kentsel Planlama**

Kent planlaması bir kentin mimarlık, mühendislik ve alt yapı hizmetlerinin oluşturulması için yapılan çalışmalardır. 1929 Büyük Bunalımının etkileriyle, devletin eylemleri arasına toplum refahının sağlanması da eklenmiş ve 1930'lerden sonra klasik kent planlamasının yerini geniş kapsamlı planlama almıştır. Geniş kapsamlı planlama ile planlama artık toprak kullanma planı olmaktan çıkmış ve kentin tüm gelişmesinin ele alındığı bir planlama çeşidine dönüşmüştür (Keleş, 2004:146-147).

Günümüzde insanların yaşadıkları çevreyle ilgili yerel yönetimlerden beklentileri artmış, iletişimin de gelişmesiyle, diğer yerel yönetimlerle bir kıyaslama yoluna gidilmeye başlanmıştır. Bunun yanı sıra, halkın devletten dolayısıyla yerel yönetimlerden hizmetsel istekleri giderek artmaktadır. Bu açıdan kent planlaması ele alındığında, bir şehir için çok önemli roller üstlendiği söylenebilir. Artık kentin yönetsel sınırlarının yanı sıra, gelecekte kente dahil olabilecek kent çevresinin de planlaması söz konusu olmaktadır. Bununla beraber, kent planlaması ile kentin yol, ikamet, ticaret sanayi alanları, altyapı işlemleri, bayındırlık çalışmalarının yanı sıra göç, sosyo-ekonomik durum, istihdam, ulaşım, nüfus dağılımı da kontrol altına alınmaya başlanmıştır. Bu bakımdan şehircilik anlayışı içinde planlamaya çok önemli görevler yüklenmiştir.

### **I.3.1.3. Bölgesel Planlama**

Bir ülkenin kalkınması için hazırlanan ulusal planlar, kalkınmanın hızına ve kaynaklardan yararlanma biçimine ilişkin bazı ilkeler saptamakta, kalkınmanın coğrafi boyutunu göz ardı etmektedir. Bu yüzden yani kalkınmanın mekansal (coğrafi) boyutlarının da hesaba katılması gereksiniminden ötürü bölgesel planlamaya ihtiyaç duyulmuştur (Keleş, 2004:335).

Bölgesel planlama, birden fazla yerleşim birimini içine alan fiziksel çevrenin planlanmasını, nüfus hareketlerinin kontrolünü, sulama, altyapı, baraj, liman, tarım vb. gibi hizmetlerin dağılımının düzenlenmesini bir eşgüdüm içinde sağlayan planlama türüdür.

Bölgesel planlama, genelde, diğer bölgelere nazaran daha az gelişmiş bölgeleri kalkındırmak amacıyla hazırlanır. 1960'larda bölgesel planlama Türkiye'de bölgeler arası kalkınmışlık farkını gidermede ve ulusal kalkınma planlarını bölgesel düzeyde yaşama geçirmede bir araç olarak görülüyordu. Ancak bu politika uygulamada başarılı olamamış ve bölgesel planlamadan vazgeçilerek kalkınmada öncelikli yöreler uygulanmasına gidilmiştir (Sezen, 1999 :18). Bununla beraber, ülkemizde 1985 yılında başlayan ve 20 yıllık bir dönemi kapsayan Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) bölgesel planlamaya örnek gösterilebilecek geniş kapsamlı bir planlama türüdür.

#### **I.3.1.4. Ulusal Planlama**

Küreselleşme sürecinin yaşandığı dünyamızda, ülkeler hızla yaşanan değişime ayak uydurabilmek için, kendi doğal kaynaklarını, teknolojik durumlarını, ekonomik yapılarını, coğrafik avantajlarını kendi çıkarlarına uygun olarak planlamak zorundadırlar. Bir ulusal planlama ile bir ülkenin eğitim, sağlık, insan gücü, sosyal güvenlik, kentleşme, spor, kültür gibi toplumsal; çevre, doğal kaynaklar, ulaşım, enerji, teknoloji gibi fiziksel; üretim, tüketim, gelir dağılımı gibi ekonomik alanlarının planlaması yapılır.

Bir ülke için önem arz eden ulusal planlama, öngörülen bir süre içerisinde ulaşılmak üzere, ulusal ve uluslararası düzlemde ekonomik, siyasi ya da toplumsal hedefleri belirleme ve ulusal kaynakları bu hedefler doğrultusunda harekete geçirme eylemi olarak tanımlanabilir (Sezen, 1999:20). Ancak ulusal ölçekte planlama yapılması veya ülke geleceğinin bilinçli bir şekilde yönlendirilmesi, siyasi iktidarın planlamaya

dayalı bir yönetim anlayışına ve kapasitesine sahip olması koşuluna bağlıdır (Yılmaz, 1999:86). Günümüzde son derece hareketli olan uluslararası platformda her ülkenin kendi ulusal çıkarlarını savunması zorunlu hale gelmiştir. Bu da iç ve dış siyasi dengelere, teknolojiye, ekonomik koşullara göre ulusal planlama yapılmasını gerektirir. Aslında dünyada tümüyle plansız bir gelişme sağlayan bir ülke yoktur. Planlamanın boyutu ülkeden ülkeye değişmektedir. Temel tartışma konusu, planlama kapsamına hangi konuların alınacağıdır. Bu bakımdan, tamamen plansız ülke olmadığı gibi her şeyini bütünüyle planlayan bir ülke de yoktur.

Ulusal düzeyde planlama kavramı temelde toplumsal değişimin inşa edilebileceği ve yönlendirilebileceği fikrine dayanmaktadır. Bu açıdan ulusal planlama, toplumsal değişim teknolojisi ya da bir toplum mühendisliği modeli olarak kabul edilir (Soyak, 2003:168). Ulusal planlama ile amaçlanan toplum refahını yükseltmektir. Bu yüzden, devletin veya hükümetin politikalarının akılcı bir şekilde yürütülebilmesi için ulusal planlamadan yararlanır. Bu, ulusal planlamanın en önemli işlevlerindedir. Ulusal planlama ile hızlı ve dengeli büyüme, milli gelirin artırılması, istihdam olanaklarının genişletilmesi, dış dünya ile ilişkileri geliştirme gibi amaçlar gerçekleştirilmeye çalışılır.

Ulusal planlama, ulusal amaçlara ulaşmak için çeşitli strateji seçeneklerinden seçim yapmayı, doğal kaynakları en etkin biçimde kullanmayı sağlayan bir tekniktir. Ulusal planlama kimi zaman devletin piyasalara zaman zaman veya sistematik olmayarak yaptığı müdahaleler ile karıştırılmaktadır. Bütün toplumlarda rastlanabilecek bu tip müdahaleler, sistemli ve bütüncül bir görünüm vermediği sürece gerçek anlamda planlama olarak değerlendirilmemelidir. Planlama çerçevesinde yapılan müdahalelerde, belli hedefler ve öncelikler esas alınarak seçilen ve gerçekleştirilen müdahalelerin iç tutarlılığına

eşgüdümüne ve zaman içinde sıralanmasına önem verilir (Yılmaz, 1999:87).

### **I.3.1.5. Uluslarüstü Planlama**

Daha önce de belirttiğimiz gibi, küreselleşme sürecinin yaşanmaya başlamasıyla beraber serbest piyasa ekonomisi, coğrafik sınırların kalkması, teknolojinin sınır tanımaması, liberalleşme, özelleştirme, devletin küçültülmesi, tek pazar ekonomisi gibi söylevler ön plana çıkmış ve ülkeler artık iktisat politikalarını uluslarüstü kurumlara aktarmaya başlamışlardır.

Uluslararası örgütlerin yönetsel bir kuruluş olarak uzun dönemli örgütsel hedefleri ve bu hedeflere nasıl ulaşılabileceğini belirleyen planları, üye ülkelerin ulusal sınırları içinde yapacakları ekonomik, mali, yönetsel ya da hukuksal düzenlemeler gerektirdiğinden, uluslarüstü bir nitelik kazanmaktadır. Bu yüzden uluslarüstü örgütlerin uluslarüstü planlamayı içerdiklerini söyleyebiliriz. Bu açıklamaların ışığı altında, Avrupa Birliği Komisyonunca hazırlanan kimi belgeler ve resmi düzenlemeler plan olarak adlandırılmasa da içerik olarak uluslarüstü plan olarak sayılabilir (Sezen, 1999:22-23).

Planlama olduğu gibi terk edilmeye başlanmış bir kavram değildir. İktisadi planlama, ulus devletin ekonomisindeki düzenleyici gücünün tasfiye edilmeye başlamasıyla itibar kaybı yaşamalarının ötesinde, niteliksel bir dönüşüme uğramaya başlamış, kapsam olarak bütüncül kalkınma planlamasından stratejik planlamaya doğru bir kayış eğilimi ortaya çıkarken planlamanın niteliği ulusaldan uluslarüstüne doğru kaymıştır (Soyak, 2003:171).

## **I.3.2. İşlevlerine Göre Planlama Türleri**

### **I.3.2.1. İnsan Gücü Planlaması**

Bir örgütün, mevcut insan kaynaklarını en etkili ve verimli bir biçimde kullanmayı ve örgütün ihtiyaç duyduğu veya duyacağı niceliksel ve niteliksel insan gücünü belirleyerek personel politikasını buna göre ayarlamasına insan gücü planlaması denir. İnsan gücü planlamasına ister kamu ister özel sektör olsun her kurum başvurabilir.

İnsan gücü planlaması ile yetişmiş işgücü belirlenir ve ihtiyaç duyulan insan gücü türüne göre eğitim planlaması yapılır. Özellikle eğitim planlaması bir ülkenin kalkınmasında önemli görevler üstlenir. İnsan gücü planlaması, kalkınma planlarında belirtilen ekonomik sosyal mali, kültürel amaçlara varmak için, beşeri kaynakların planlanması demektir. İnsan gücü planlaması ile ihtiyaç duyulan insan gücü ortaya konulur ve buna göre eğitim planlaması yapılır.

İnsan gücü planlamasını iş gücü planlaması ile karıştırmamak gerekmektedir. İş gücü planlaması istenilen sayıda insanın, istenilen zamanda, istenilen iş yerinde bulundurulmasına yöneliktir. İnsan gücü planlaması ise iş gücü planlamasından daha geniş kapsamlı olup üst yönetimin yargılarını da içerir. İnsan gücü planlamasını, yönetimin insan kaynağı açısından bugünkü mevcut durumundan istenilen duruma nasıl geçileceğini belirleme süreci olarak tanımlayabiliriz (Yüksel, 2000:72). İnsan gücü planlamasının örgütteki insan kaynaklarını bir maliyet unsuru olmaktan çıkaran, bir üretim faktörü haline dönüştüren süreç olduğu söylenebilir (Aykaç, 1999:94). İnsan gücü planlamasının yapılmaması, örgütsel düzeyde, hizmet ve ürün kalitesinin maliyetinin artmasına, ulusal düzeyde, toplumsal hizmetlerin niceliksel ve niteliksel yetersizliğine, maliyetlerin gereksiz yere artmasına, açık veya gizli işsizliğe neden olmaktadır (Sezen, 1999:27).

### **I.3.2.2. Stratejik Planlama**

İşlevlerine göre planlama ayırımında yer alan stratejik planlama, aynı zamanda çalışma konumuzun bir parçasını oluşturan bir planlama çeşididir. Bu yüzden ileride daha ayrıntılı ele alacağımız bu konuya burada kısaca değinmekle yetineceğiz.

Stratejik planlamanın temel bakış açısı örgüt ile çevre arasındaki etkileşimin incelenmesidir. Stratejik planlama örgüt ile çevresini bir bütün olarak görür ve özellikle iç ve dış çevre analizleri ile hareket ederek örgüt amaçlarını gerçekleştirmeye çalışır. Stratejik planın en önemli özelliği, çok uzun bir süreyi kapsamaması ve uygulama ile sona ermemesidir. Stratejik planlama bir süreçtir. Bunun yanı sıra stratejik planlama üst yönetimi ilgilendiren planlama türüdür. Başarılı olması için üst yönetimce benimsenmesi ve etkili bir liderlik anlayışı ile alt kademelere benimsetilmesi zorunludur.

Stratejik planlamanın temel felsefesi geleceğin bilinmemesi ve değişimin kaçınılmaz olmasıdır. Bu yüzden stratejik planlama sadece örgütsel düzeyde değil, devletlerin de uyguladığı bir planlama yöntemidir.

### **I.3.3. Sürelerine Göre Planlama Türleri**

#### **I.3.3.1. Uzun Süreli Planlama**

Sürelerine göre planlama sınıflamasında ilk ayırım uzun süreli planlamadır. Uzun süreli planlar dendiğinde, süre kapsamı için bir anlaşmaya varılmamış olsa da genel olarak beş yıldan fazla bir süreyi kapsayan planlar kastedilmektedir.

Uzun süreli tahminler yapmak zor olduğu için uzun süreli plan yapmak da zordur. Hızlı bir değişimin yaşandığını düşünürsek uzun süreli bir planlamadan çok fazla

verim alınamayacağı kaçınılmazdır. Bu yüzden uzun süreli olarak hazırlanan planlar oldukça esnek yapılmakta ve genelde izlenecek politikalar, hedefler, amaçlar ve yöntemler belirtilmektedir.

### **I.3.3.2. Orta Süreli Planlama**

Orta süreli planlar, bir ile beş yıla kadar olan bir süreyi kapsayan planlardır. Orta süreli planlar uzun dönemli planların uygulanmasını sağlamak, eksikliklerini tamamlamak için hazırlanırlar. Bu bakımdan orta süreli planlar, program veya proje niteliğindedirler. Gerek hedef gerekse stratejiler, uzun dönemli plan temel alınarak yapılırlar. Bu bakımdan orta süreli planların yapılması uzun dönemli planlara göre daha kolaydır.

### **I.3.3.3. Kısa Süreli Planlama**

Kısa süreli planlar bir yıl veya daha az süreyi kapsayan planlardır. Uzun süreli ve orta süreli planların uygulanması için yapılırlar. Bunun yanı sıra, olağanüstü durumlarda hazırlanan geçici planlar da kısa süreli plan olarak adlandırılırlar. Uzun süreli ve orta süreli planların uygulaması için yapıldıklarından onların eksikliklerini tamamlayıcı bir görev üstlenmişlerdir.

## II.BÖLÜM

### STRATEJİK PLANLAMA TEORİSİ

#### II.1. Stratejik Planlama

##### II.1.1. Stratejik Planlamanın Tanımı ve Gelişimi

Strateji kavramının birinci bölümde yapılan açıklamalarını da göz önüne alarak bir örgütün kendisine strateji belirlemesinin gideceği yolu aydınlatması anlamına geldiğini söyleyebiliriz. Strateji kavramının geleceğe yönelik analiz gerektirmesi, örgütler açısından güçlü bir sürece girmelerini gerekli kılmaktadır.

Stratejik planlama, örgüt nedir?, ne yapar?, niçin yapar? sorularını şekillendiren ve rehberlik eden temel kararları üretmek için yapılan disiplinli bir çabadır (Bryson, 1995:4). Stratejik planlama ile belirlenmiş hedefe ulaşabilmek için örgüte bir yol gösterilir. Özellikle sürekli değişen çevre koşullarını göz önünde bulundurarak, varlığını sürdürmek isteyen örgütlerin uygulayabileceği en önemli yönetim metotlarından biridir.

Stratejik planlamanın bir örgüt için önemli olmasının ve günümüzde sıkça uygulanmaya başlamasının nedenini, değişimin evrensel bir boyut kazanması, teknolojik yeniliklerin hızlı gelişimi ile birlikte iletişim teknolojilerinin de gelişmesi, rekabetin her alanda öne çıkması, çevresel sorunların artması, demokratikleşmenin yaygınlaşması gibi konularda dünyada takibi için özel bir çaba sarf edilmesi gereken değişimlerin yaşanması olarak açıklayabiliriz (Becerikli, 2000:99). Geleceği yakalamak hatta geleceğe yön veren olmak, değişimi yaratmak için, örgütler bu gelişmeleri takip etmenin yanı sıra bu değişimlere uygun bir örgüt yapısı oluşturmak, en son teknolojilerden yararlanmak,



kaliteyi ön plana çıkarmak, yaratıcı düşünceyi geliştirmek zorundadırlar. Bütün bunların uygulamaya geçirilmesi ise stratejik planlamayı zorunlu kılar.

Stratejik planlama ile, örgütün geleceğine ve yapısal değişikliklerine yönelik misyonu ve top yekün hedefleri belirlenip, bulunduğu çevrede ve faaliyet ortamındaki durumu dikkate alınarak, örgüt için uygulanabilir olan alternatifler arasından en uygunu seçilerek, uygulamaya koyma planı yapılır (Çoban, 1997:101). Stratejik planlama, örgütlere dinamik ve değişken çevre şartlarında, aynı amaç doğrultusunda faaliyet gösterebilme yetisi kazandırır. Örgüt amaçları doğrultusunda hazırlanan planın uygulanmasında çalışanların faaliyetlere katılmalarının sağlanması süreci stratejik planlamanın koşullarındandır. Stratejik planlama ile örgüt bir bütün olarak değerlendirilir ve bir bütün olarak hareket eder.

Planlamanın daha önceleri bütçeleme ile yapıldığını göz önünde bulundurursak plan yapmanın aslında maliyetleri ayarlama ile eş tutulduğunu söyleyebiliriz. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonunda ülkelerin ekonomik durumlarını düzenlemek için ülke bütçelerini ayarlamaları ve uzun dönemli bir kalkınma için uzun dönemli bir planlamaya yönelmeleri, planlamanın gelişmesinin ilk evreleri olarak sayılabilir. Planlamanın hiçbir zaman bırakılmadığını sadece planlama anlayışında değişiklikler olduğunu daha önce belirtmiştik. Bunun için planlama 1950'lere gelindiğinde, uzun dönemli plan olarak algılanmaya başlamış ve onbeş-yirmi senelik perspektifler içeren planlar hazırlanmaya başlanmıştır.

1950'lerin sonunda uzun dönemli planlama yerini yavaş yavaş stratejik planlamaya bırakmıştır. Stratejik planlamanın gelişimini ise ticari stratejik planlama, ortak

stratejik planlama ve stratejik yönetim olarak üç aşamada inceleyebiliriz (Hax, Majluf, 1984:44-46).

Ticari stratejik planlama 1960'larda başlamış ve işletmelerde ticari iş büyüklüğünü, ürünleri ve ürün pazarlarını kapsayan bir planlama türü olarak gelişmiştir. Ticari stratejik planlama ile işletmenin çevresi analiz edilmeye tehditler, fırsatlar, iç güçler ve zayıflıklar ortaya çıkarılmaya başlanmıştır. Bu şekilde, işletmelerin misyonlarından, hedeflerinden ve çevresel taramalarından ticari stratejik planlar hazırlanmıştır. Ticari stratejik plan kaynak tahsisi ve performans değerlendirmesi ile beraber değerlendirilmiştir.

1970'lere gelindiğinde, diğer bir stratejik planlama çeşidi olan ortak stratejik planlama ortaya çıkmıştır. Bu dönemde işletmelerin daha büyük ölçekli olmaları daha sıkı ve daha etkin bir yönetimi gerekli kılmıştır. Bu yıllarda yaşanan krizler, siyasi ve askeri belirsizliklerin etkileriyle planlamanın daha üst seviyede yapılması gerekliliği ve üst yöneticilerin sorumluluğuna verilmesi söz konusu olmuştur. Stratejik planlar ile gelişen teknolojiye ve toplumun isteklerine cevap vermeye odaklanılmaya başlanmıştır. Özellikle şirketlerin uluslararası bir yapı kazanmaları ve uzun dönemli olarak geleceğe yönelik planlar yapılması, stratejik planlamanın daha da gelişmesine neden olmuştur.

1980'lere gelindiğinde ise stratejik planlama yerini artık daha da geliştirilmiş bir süreç olan stratejik yönetime bırakmaya başlamıştır. Ticari stratejik planlama ve ortak stratejik planlamadan beklenen sonucun alınmaması, stratejik planlamanın örgüt çalışanlarınca fazla sahiplenilmemesi ve tepe yönetiminin desteğini çekmesi durumunda stratejik planlamadan vazgeçilmesi (Ansoff, 1988:166) gibi sorunlar ortaya çıkınca örgütler yeni arayışlar içine girmişlerdir. Stratejik planlama ile yapılan çevre analizleri, fırsat ve tehditlerin belirlenmesi, en iyi stratejinin seçilmesi dışında uygulamadaki

etkinliğin göz ardı edildiği fark edilmiştir. Bu bakımdan stratejik planlamanın uygulama aşaması için yönetsel teknikler belirlenmeye, stratejik planlama bir adım daha ileriye götürülerek yönetim sistemleriyle beraber ele alınmaya başlanmıştır. Stratejik yönetim ile örgütteki insan gücü, örgüt kültürü, liderlik, motivasyon, yönetsel etik, gibi yönetim faktörleri göz önüne alınmaya başlanmış ve stratejik planlamanın uygulanmasına önem verilmiştir.

Stratejik planlama süreci incelendiğinde her yönetim uzmanına ve her örgüte göre değişen süreçler karşımıza çıkmaktadır . Ancak stratejik planlama süreci temel olarak şu adımlardan oluşur (Bryson, 1995:23):

1. Bir stratejik planlama süreci başlat ve üstünde anlaşmaya var.
2. Örgütsel emirleri tanımla.
3. Örgüt misyonunu ve değerlerini açıkla.
4. Örgütün güçlerini, zayıflıklarını, fırsat ve tehditlerini tanımlamak için örgütün iç ve dış çevresini değerlendir.
5. Örgütün yüz yüze kaldığı stratejik sorunları tanımla.
6. Bu sorunları yönetmek için stratejiler formüle et.
7. Stratejik planı veya planları gözden geçir ve adapte et.
8. Etkili bir örgüt vizyonu oluştur.
9. Etkili bir uygulama süreci geliştir.
- 10 Stratejileri ve stratejik planlama sürecini tekrar değerlendir.

Stratejik planlamayı uygulayacak örgütler genel olarak bu on temel adımı sırasıyla uygularlar. Bu adımların hepsi birbirleriyle ilişkilidir. Stratejik planlamanın bu şekilde uygulanabilmesi için, günümüzdeki kararların etkisini içeren geleceğin vurgulanması, stratejilerin araştırılması ve geliştirilmesi ve bütün bunların yapılması için de çok geniş bir bilgiye sahip olunması gerekmektedir.

### **II.1.2. Stratejik Planlamanın Önemi ve Özellikleri**

Stratejik planlama son zamanlarda sıkça uygulanmaya başlamış ve kurum ve kuruluşların stratejik planlamaya olan ilgileri artmıştır. Bunun temel nedeni değişimdir. Dünyada yaşanan değişim, yöneticilerin en çok korktukları bir güç haline gelmeye başlamıştır. Değişime ayak uydurmak ve değişimi oluşturmak isteği, beraberinde stratejiler geliştirmeyi de getirmiştir.

Stratejik planlama liderlere, yöneticilere ve plancılara stratejik düşünmede, hareket etmede yardımcı olmak için geliştirilmiş basit bir araçlar, süreçler ve kavramlar bütünüdür (Bryson, 1995:9). Stratejik planlama, bir örgütün yönetsel faaliyetlerini ve örgütsel özelliklerini iç ve dış etkenlerle analiz ederek örgütün geleceği için gerekli olan değişiklikleri ortaya çıkaran planlama çeşididir. Bu açıklamadan da anlaşılacağı gibi, stratejik planlama örgütün uzak geleceği ile ilgilidir. Ancak stratejik planlama uzun dönemli bir planlama değildir. Çünkü uzun dönemli planlar örgütün ve çevrenin mevcut durumunun aynı şekilde devam edeceğini kabul ederlerken, stratejik planlar gelecekte beklenmedik olaylar karşısında nasıl davranılması gerektiğini de belirlerler. Bu yüzden stratejik planlama uzun bir süreyi içerse de, uzun dönemli bir plan çeşidi değildir. Stratejik planlama süreli planlar gibi bir seferde uygulanıp biten bir plan özelliği göstermez. Stratejik planlama süreklilik gösterir. Stratejik planlar, örgütün bütün birimlerinden elde

edilen ve aynı zamanda örgütün içinde bulunduğu dış çevreden elde edilen bilgiler ışığı altında yapılır ve örgütün bütün birimlerini ilgilendirir. Elde edilen bilgiler sürekli değişeceği için stratejik planlar sonucu alınan kararlar da sabit değildir. Alınan kararlar, değişen çevreye göre değişikliğe uğrayabilir.

Stratejik planlama, örgütü sürekli dinamik olmayı gerektiren bir sürece yönlendirir. Bu süreç içerisinde örgütler sürekli olarak gelişmeyi ve değişimi takip ederler. Bu da örgütlerin sürekli bilgi toplamalarına ve bu bilgiler ışığı altında hareket etmelerine neden olur. Bu şekilde örgütler gelecekteki planlarını daha açık ve net bir şekilde yaparlar. Stratejik planlama, bu bakımdan örgütlerin sistematik düşünmesini ve vizyon sahibi olmasını sağlar. Herhangi bir vizyona sahip olmayıp, sadece bugününü düşünen örgütler yok olma tehlikesi ile karşı karşıyadırlar.

Stratejik planlama, kurallara dayalı bir planlama değil, göreve dayalı bir planlamadır. Kurallara dayalı planlama, nasıl davranılması gerektiğini daha önceden belirleyip, bilinen olaylar üzerinde çalışma yaptığı halde, göreve dayalı olan stratejik planlama, organizasyonun varoluş amacına göre bilinmeyen durumlardaki davranışları belirler (Öztemel, 2001:137). Stratejik planlama, örgütün geleceği ile ilgili kökten değişiklikleri içinde barındırır. Bu yüzden stratejik planlama örgütün üst düzey yöneticilerine büyük sorumluluk yüklemektedir. Ancak stratejik planlar sadece yönetimin karar vermede kullandığı ve sorumluluğu yükledikleri bir araç olarak görülmemelidir (Öztemel, 2001:138). Bu bakımdan, hedeflere ulaşabilmek için stratejik planlama üst düzey yönetimin yanı sıra örgütün diğer kademelerindeki çalışanlarca da benimsenmeli ve yöneticilerce örgüt misyonunun bütün kademelere yayılması sağlanmalıdır.

Stratejik planlama yanlış olarak örgütün tüm departmanlarına ait planların bir

araya getirilmesi veya uzun vadeli bir finansman planlaması olarak algılanabilmektedir. Bunun yanı sıra stratejik planlama bir tahminler planlaması da değildir. Stratejik planlama ile gelecek tahmin edilmeye çalışılmaz. Stratejik planlama ile geleceğin sürekli değiştiği göz önünde bulundurularak örgüt için en iyi seçenekleri oluşturmak ve böylece en iyi kararı almak amaçlanır (Tümer, 1993:103-104).

Bir kurumun varlık nedeni yönündeki stratejik planlar, yöneticiler için yol gösterici bir değere sahiptir. Çünkü belirlenen stratejiler, bir yandan yönetim mantığı ile bağdaşır olacak, diğer yandan yöneticinin yaratıcılık ve uygulayıcılık yetenekleri ile yakından ilişkili olacak, diğer yandan da geçici durumsal niteliği nedeniyle daima uyarlayıcı değişiklikler beklenebilecektir (Bircan, 2002:12).

Stratejik planlama artık tüm örgütler için önemli bir faktör haline gelmiştir. Değişimin dışında kalmamayı hedefleyen örgütler için stratejik plan hazırlamamak, başarısız bir yönetim sürecine girmeyi de beraberinde getirir.

### **II.1.3. Stratejik Planlamanın Yararları**

Stratejik planlamanın günümüzde bu kadar çok uygulama alanının çoğalmasının nedeni şüphesiz ki yararlarıdır. Stratejik planlamanın belki de en açık yararı, stratejik düşünce ve davranışı arttırmasıdır. Bu da sırayla hareket için örgütsel önceliklerin kurulmasına ve örgütün gelecekteki idaresinin açıklanmasına; örgütsel öğrenme için yüksek dikkat gösterilmesine, çeşitli aktörlerin ilgileri ve örgütün iç ve dış çevresi hakkında sistematik bilgi toplanmasını sağlar. Stratejik planlamanın diğer bir yararı da gelişmiş kararlar alınmasına neden olmasıdır. Stratejik planlama örgüt için önemli konular üzerine odaklanır ve karar alıcılara, bu konular hakkında ne yapılmasıyla ilgili karar vermelerine yardımcı olur. Stratejik planlar, örgütün formülasyonuna ve stratejik amaçlarla

iletişimine, gelecek sonuçların ışığı altında bugünkü kararların alınmasına, karar alma için tutarlı ve savunulabilir bir temel geliştirmeye yardım eder. Daha sonra örgüt işlevleriyle bunların seviyeleri arasındaki sonuç kararlarını düzenler. Stratejik planlama, örgütün kontrolü altındaki alanlarda en yüksek değerlendirme için çalışma yapmaya yardımcı olur (Bryson, 1995:7).

Stratejik planlama, bunların yanı sıra örgütsel sorumluluğu da artırır ve performansı geliştirir. Stratejik planlama ile, örgütler iç ve dış baskılar sonucu oluşan talepleri akıllıca cevaplar ve önemli örgütsel konuları izah etmek için cesaretlendirilirler. Bütün bunlara ek olarak, stratejik planlamanın diğer planlarda hiç bulunmayan bir yararı da örgüt çalışanlarına doğrudan yarar sağlamasıdır. Stratejik planlama sayesinde karar alıcılar görevlerini daha iyi yerine getirirler ve takım çalışması örgüt çalışanları arasında kuvvetlenir (Bryson, 1995:7).

En açık ifadeyle stratejik planlama ile örgütün varoluş amacı belirlenmiş olur. Örgüt çalışanları örgüt amacına ulaşmak için kendilerinden neyin beklendiğini bilirler. Buna göre stratejik planlama örgüt çalışanları için bir rehberdir.

Stratejik planlama ile, örgütün zayıf ve güçlü yönleri belirlenir ve karşısına çıkan fırsatlar ve tehditler durumunda nasıl davranılması gerektiği tespit edilir. Hem örgüt içi hem de örgüt dışı çalışmaları kapsadığı için değişen çevreden her an için haberdar olunur ve uzun vadede örgütün değişen çevreye uyumu sağlanır. Bu şekilde örgütün daha uzun ömürlü olması sağlanır.

Stratejik planlama statik olmaktan çok dinamik olmayı gerektirdiği için çevrede oluşan değişimlere uyum sağlamada yapılan örgütsel değişiklikler daha kolay kabul edilir. Çünkü stratejik planlama ile teknolojik gelişmeler, örgütün kaynak durumu,

riskleri gibi değişimler sürekli olarak takip edilip gözler önüne serildiği için çalışanların vakıf oldukları bir konudaki değişimi kabul etmeleri kolaylaşır.

Stratejik planlama, örgütte koordinasyon, kıyaslama, maliyet tasarrufu sağlar, yönetimi geliştirir, iş performansını artırır, işgücü yetiştirilmesinde üst düzey yöneticilerin eğitilmesine neden olur (Bircan, 2002:18). Stratejik planlama yapmayan kuruluşlar amaçlarını belirleyemezler, amaçları için vizyon oluşturamazlar, yeni şartları değerlendiremezler, eldeki kaynakları etkin ve verimli kullanamazlar. Bu örgütler çevrelerinde oluşan fırsatları göremez ve kendilerini yok olmaya götürecek tehditlerin farkında olamazlar (Bircan, 2003:415).

Stratejik planlama geleceğin şekillendirilebilmesi için yarın ne yapılması gerektiğini belirlemek değildir, yarına sahip olabilmek için bugün ne yapılması gerektiğine karar vermektir (Tümer, 1993:106). En net ifadeyle stratejik planlama geleceğe ayak uydurabilme ve bilinmezliği yönetebilme imkanı sağlar.

#### **II.1.4. Stratejik Planlamanın Diğer Planlardan Farkı**

Buraya kadar yaptığımız stratejik planlama açıklamalarında en göze çarpan özellik stratejik planlamanın kapsamı ve hedefleri açısından diğer planlardan çok daha geniş kapsamlı ve sürekli yenilenecek uzak gelecek için yapılmasıdır. Bunun dışında temelde stratejik planlamayı diğer planlardan ayıran dört özellik bulunmaktadır. Bunlar zaman süresi ve uyum, verilerin niteliği, verilerin sayısı ve organizasyon seviyesidir (Eren, 1990:53-54). Stratejik planlama nitelik itibariyle uzun süreli bir planlama olsa da diğer uzun süreli planlar ile aralarında farklılıklar vardır. Uzun süreli planlamada kullanılan verilerin doğru ve değişmeyeceği kabul edilir. Stratejik planlama gelecekte beklenmedik olaylar karşısında organizasyonun nasıl davranması gerektiğini planlar. Stratejik planlama



süresi itibariyle uzun süreli ancak sürekli bir planlamadır, diğer planlara yol gösterici niteliğindedir.

Stratejik planlama, örgütün tümünü ilgilendiren bir planlama çeşidi olduğu için toplanan veriler çeşitlilik gösterip aynı cinsten değildir. Planlama yapılırken verilerin yapısı ne kadar farklılık gösterirse planlama o derece stratejik nitelik taşıyor demektir. Diğer planlama türleri kapsadıkları bölümlere ait veriler ile yapılmaktadır. Aynı şekilde stratejik planlamanın dayandırıldığı veriler sayı itibariyle fazlalık gösterir.

Stratejik planlama örgütün bütün iç işlevlerine ve tüm çevreye ilişkin verilere dayanılarak yapılan bir plan olarak diğer planlardan daha kapsamlıdır. Örgütün gelecekteki durumunu belirten bir plan olarak stratejik plana oldukça fazla sorumluluk yüklenmektedir. Bu bakımdan stratejik planlama üst yönetimin sorumluluğunda ve önderliğinde yürütülen bir plan türüdür. Üst yönetim, stratejik planı uygulamada orta ve alt yöneticilerden yararlınsa da, hatta plan yapımına alt kademelerde çalışanların katılımı sağlınsa da sorumluluk her zaman için üst yönetime aittir.

Stratejik planlamanın ayrıntıdan çok geleceğe, hedeflere ve sonuçlara yönelik olması özellikle neyin yapılacağı konusuna odaklanması ve bunun nerede, ne zaman, ne ile ve kim tarafından yapılacağı üzerine ayrıntılı bir şekilde durmaması bu planları diğer planlardan ayıran diğer özelliklerdir (Aykaç, 1999:75). Stratejik planlamada, günlük problemlerden öte değişime odaklanılır. Değişim önceden görülmeye çalışılır, beklenen değişikliklere hazırlık yapılırken beklenmeyen değişiklikler için ihtimaller ve seçenekler oluşturulur. (Caulfield, Schutz, 1989:7). Stratejik planlama, başarı için ortaya bir vizyon çıkarır. Önemli olan plan aşamalarını hazırlama değil, hedeflere nasıl ulaşılacağı ve hedeflere tam manasıyla ulaşırsa gelecekte var olunacak noktanın net bir şekilde ortaya

konulmasıdır (Bircan, 2003:411-412). İşte stratejik planlamanın sunduğu bu vizyon örgüte yol gösterir, örgütün hazırlayacağı diğer planlar bu vizyonla, dolayısıyla stratejik planlamayla çelişmemelidir.

Stratejik planlama, geleceği belirleyen, süreklilik arz eden bir yönetim biçimidir. Stratejik planlama çok daha ilerisi düşünülerek yapılır ve sürekli yenilenir; bu bakımdan stratejik planlama ile ortaya çıkarılan kararlar kesin katı kurallar değildir. Bunlara ek olarak stratejik planlama, faaliyet planları ile karıştırılmamalıdır. Stratejik planlar faaliyet planlarına göre daha geniş bir zamanı kapsar ve hedefleri formüle ederler. Faaliyet planları ise daha çok uygulamaya yönelik ve hedefler bilinerek yapılan planlardır (Çoban, 1997:84). Stratejik planlama, diğer tüm planlardan daha kapsamlı, daha uzun süreli, daha esnek, daha dinamik ve amaca odaklı olan, eyleme yönelik dolayısıyla proaktif bir planlama türüdür.

## **II.2. Stratejik Planlama Süreçleri**

### **II. 2.1. Örgüt Misyonunun Tanımlanması**

Misyon bir örgütün varlık sebebini gösteren kavramdır. Örgüt misyonu “biz neyiz?” ve “nerede olmalıyız?” sorularına cevap vermelidir. Günümüzde her örgütün misyonu var olmakla beraber genellikle birbirini tekrarlayan hedefleri içermekte, misyon bildirilerinde örgütün görev tanımı yapılmaktadır. Pek çok kurumda misyon, görev kavramıyla eşdeğer kullanılsa da, görev kavramı firmanın faaliyet amacının ve üyelerin davranış biçimlerinin tamamını kapsaması halinde (Kochi, 1997:400) ve tüm çalışanlar tarafından benimsenmiş ve gerçekleştirilmesi için ayrıca bir çaba sarf ediliyorsa misyon niteliğini kazanır.

Misyon her çalışanın başvuracağı bir kaynak niteliğindedir. Bu yüzden, her örgütün yazılı veya sözlü bir misyonu olmalıdır. Misyon açık, anlaşılır ve net olarak belirlenmeli, örgütün tüm faaliyetlerini kapsamalı ve bütün çalışanlara duyurulmalıdır. Bu amaçla yazılan misyonlara “misyon bildirgesi” veya “misyon beyanı” denmektedir.

Bir misyon beyanı şu dört önemli öğeyi içermelidir (Kochi, 1997:242):

- Amaç: Örgütün varoluş nedenidir. Daha çok soyut bir niteliktedir ve bütün çalışanların ortak bir değeri olarak ortaya çıkar.
- Strateji: Örgütün istikametine ve rekabete yönelik kararlar içerir.
- Değerler: Örgüt çalışanlarının inandığı konular önem verdiği ilkeler ve öncelikleri içerir.
- Davranış Standartları: Rekabeti ve diğer sistemleri destekleyen politikalar ve davranış biçimlerini içerir.

Misyon hiçbir zaman ortadan kalkmayan, kendisine ulaşamayan, çalışanların hepsini ilgilendiren, nicelikten öte nitelikle ilgili olan örgüt dışına yönelik ve örgüte özgü uzun dönemli bir amaçtır (Dinçer, 1998:12). Bu bakımdan misyon belirlemenin örgüte faydası oldukça fazladır. Örgüt misyonunun belirlenmesinin temel yararı örgütsel ve toplumsal amaçların netleştirilmesidir. Misyonun belirlenmesi ile örgütün amacı, neyi, niçin yaptığı, örgütün neye benzemesi gerektiği ve ondan beklenenleri karşılayabilmesi için nasıl davranması gerektiği açık bir şekilde ortaya konulur. Misyon, amacın hissedilmesini sağlar (Bryson, 1995:67). Bu şekilde örgüt misyonunun belirlenerek faaliyet alanlarının sınırlarının iyice belirlenmesiyle bu alanlar üzerinde derinliğine araştırmalar yapmak, istatistiklerden ve tahminlerden etkili bir şekilde yararlanarak

örgütün gelişme yönünü belirlemek veya seçmek kolaylaşacaktır (Eren, 1990:17).

Örgütlerin misyon belirleme çalışmalarında temel sorun “iyi bir misyon nasıl olmalıdır” sorusudur. Öncelikle misyon örgütün varoluş nedenini ve amacını belirtmelidir. Örgüt çalışanlarının inandığı değerleri, örgüt kültürünü, kendilerini diğer örgütlerden ayıran özellikleri barındırmalıdır. En önemlisi herkesin misyon konusunda hemfikir olması sağlanmalıdır (Öztemel, 2001:146). Örgüt misyonu zamanla değişebileceği için belirli bir esnekliği barındırmalıdır. Bu bakımdan misyon genel olmalıdır. Örgüt misyonunun genel olması, onun gücünü gösterir. Çünkü örgütteki farklı düzeydeki birim ve bireylerin kendi işlerini tanımlayabilmelerine imkan vermektedir (Clark, 1996:95-96). İster yazılı ister sözlü olsun, her örgüt bir misyona sahiptir. Ancak sadece sözlü olarak ifade edilen ve çalışanlara yazılı olarak bildirilmeyen misyonun çalışanlarca tam olarak anlaşılması ve benimsenmesi çok fazla beklenmemelidir. Bu misyonların ömrü kısa olacak ve istenilen başarıya ulaşamayacaktır.

Örgüt misyonunun oluşturulmasında örgüt vizyonunun payı büyüktür. Çalışmamızın birinci bölümünde değindiğimiz gibi, misyon ve vizyon birbirleri ile sıkı ilişkide bulunan iki kavramdır. Vizyon kuruluşun bir hedefe odaklanmasını ve bu hedefe yönelmesini sağlayan araçtır, belirsizlik veya beklenmedik durumlarda kuruluşun ne yapması gerektiğini ortaya koyar. Vizyon gelecek için çalışanlara rehber olur, vizyonu olmayan bir kuruluş rotasız bir gemi gibidir (Ülgen, Mirze, 2004:180). Vizyon örgütün gelecekteki daha iyi bir konumunu açıklar, misyon ise örgütün kendisini tanımlaması ile ilgilidir. Bir misyon beyanında örgütün varlık nedeni; başarmak istediği amaç ve hedefler; iş bölümü ve görev tanımları; vizyon beyanında ise örgütün gelecekte ulaşmak istediği yer,

gelecekte gerçekleştirilecek hedefler, örgütün diğer örgütlerce algılanış biçimi yer alır (Aktan, 1999:27).

Vizyon beyanı misyon beyanı ile birleştiğinde örgütün planlama sürecinin çatısı oluşturulmuş olur (DPT, 2003:21).

### **II.2.2. Amaçların ve Hedeflerin Belirlenmesi**

Stratejik planlama sürecinde örgüt misyonunun belirlenmesi ile örgüt var olma sebebini açıkladıktan sonra, örgütün amaçlarını ve hedeflerini belirleme aşamasına gelinir.

Stratejik amaçlar ya da hedefler, belirlenen bir zamanda ulaşılmak istenen sonuçlardır. Amaçlar, misyonun gerçekleştirilmesi için belirgin hedeflere dönüştürülürler (Akdemir, 1992:144). Amaçların belirlenmesi ile örgüt hangi yöne gideceğini belirlemiştir olur. Genellikle örgütlerin amaçları kuruluş nedenleriyle paralellik gösterir. Bir özel sektör işletmesi kâr etmeyi amaçlarken, kamu sektöründeki bir kurum görev alanına giren kamu hizmetinin kamu yararı çerçevesinde görmeyi amaçlar. Ancak görevin bir amaç haline dönüştürülmesi, gerek özel sektör gerekse kamu sektöründeki örgütlerin daha etkin olmak için çalışmalar yapmalarına neden olacaktır. Örneğin bir özel sektör işletmesinin kâr etmenin yanı sıra, toplumun zihninde eğitim, kültür, sosyal alanlardaki yardım çalışmaları ile hatırlanmak istemesi veya bir kamu örgütünün ülkenin en uzak yerine dahi aynı teknolojik ve aynı kalitede hizmet götürmesinin yanı sıra, yaptığı çalışmalarla diğer ülke kamu örgütlerine örnek teşkil etmeyi hedeflemesi, birer stratejik amaçtır. Stratejik amaçlar belirlenirken, hem örgüt içi hem de örgüt dışı pek çok faktör göz önünde bulundurulur. Örgüt içinde örgütün mali durumu, çalışanların istekleri ve yetenekleri, sendikal faaliyetler, örgüt dışında siyasi ve ekonomik gelişmeler, çevresel koşullar, sivil toplum örgütleri, yasal mevzuat, teknolojik gelişmeler gibi faktörler stratejik amaçların

belirlenmesinde etkilidir.

Stratejik amaçlar belirlenirken bazı hususlar göz önünde bulundurulmalıdır. Stratejik amaçlar örgütün diğer amaçlarıyla uyum içinde olmalıdır, diğer amaçları engelleyici nitelikte olmamalıdır. Ayrıca, stratejik amaçlar gerçekçi bir şekilde belirlenmelidir. Örgüt, elindeki imkanları, i ve dış faktörleri göz önüne alarak bir stratejik amaç belirlemelidir. Bu amaçlar somut olarak ölçülebilir olmalı ve amaçlara ulaşabilmek için belirli bir zamanın ve yöntemin ortaya konması gerekmektedir (Yüksel, 2002:34).

### **II.2.3. İ ve Dış evre Analizi**

Stratejik planlamanın temel özelliklerinden biri örgütün dış çevresinden elde edilen kaynaklara dayanmasının yanı sıra bütününden elde edilen kaynaklara da dayanmasıdır. Bu yüzden, iyi bir stratejik plan hazırlanması için hem örgüt iç yapısının hem de dış çevresinin çok iyi bir şekilde analizinin yapılması gerekmektedir.

Örgüt, amaçlarını belirlerken içsel kaynaklarını ve güçlerini göz önünde bulundurmalıdır. Bu bakımdan, amaca uygun bir plan oluştururken ilk olarak bir i evre analizi yapılmalıdır. Örgütün finansal kaynakları, sahip olduğu teknoloji düzeyi, işgücü potansiyeli, işgücü kalitesi, örgüt kültürü, ekonomik koşulları, ar-ge faaliyetleri, iş etiği, görev paylaşımı, hiyerarşik yapısı, kurmay destekleri, personel değerlendirmesi, ücret rejimi, insan kaynakları gibi faktörler örgütün i analizini yaparken göz önünde bulunduracağı faktörlerdir. İ evre analizi sonucunda örgütün kendi eksiklikleri, i uyumsuzlukları, örgüt arkaplanı, mali durum ve örgütün güçlü ve avantajlı yönleri ortaya konulur. Bu şekilde örgüt güçlü ve zayıf yönlerinin farkına varır.

Dış evre analizinde örgütün dünyadaki yeni oluşumları, değerlikleri,

teknolojiyi yakından izlemesi ve bu değişimlere kendisini adapte etmesi gerekmektedir. Dış çevre analizi ile dünyadaki siyasi ve ekonomik gelişmeler, teknolojik ilerlemeler, demografik, sosyo-kültürel, yasal ve politik durumlar, ekonomik krizler, bilişim teknolojileri ve benzeri konular takip edilir. Örgüt dışındaki olayların takip edilmesi oldukça zordur; küreselleşme sürecinin gittikçe hissedilir olduğu bir durumda her zaman için doğru ve tam bilgiye ulaşmak tam anlamıyla gerçekleştirilemez. Bu yüzden dış çevre analizi ile elde edilen bilgilerin örgüt için değerlendirilmesi aşamasında yanlış olma ihtimali de göz önünde bulundurulmalıdır. Dış çevre analizi ile örgüt için mevcut veya ileride oluşabilecek fırsat ve tehditler ortaya çıkarılır.

Dış ve iç çevre analizleri sonrası elde edilen bilgiler ışığı altında örgütler kendilerine stratejiler üretirler. Dış çevre analizleriyle elde edilen bilgiler ile örgütün yaşanan hızlı değişim karşısında nasıl stratejiler geliştireceği, iç çevre analiziyle elde edilen bilgiler ile de örgüt içi kaynakların stratejiler ile uyum içinde olması sağlanır.

### **GZFT Analizi**

Örgütlerin iç ve dış çevre analizini yaptıktan sonra zayıf ve kuvvetli yönlerini belirlemeleri ve çevrelerindeki fırsat ve tehditleri saptamalarında kullanılan en yaygın teknik GZFT analizidir.

GZFT analizi kimi kaynaklarda SWOT veya TOWS olarak da geçmektedir. İngilizce güçler, zayıflıklar, fırsatlar ve tehditler (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) kelimelerin baş harfleri alınarak oluşturulmuştur. Türkçe de GZFT (Güçlü yönler, Zayıflıklar, Fırsatlar, Tehditler) analizi olarak da kullanılmaktadır. Bu çalışmamızda biz genelde kullanılan GZFT kısaltmasını tercih edeceğiz.

Bir GZFT analizi Şu dört soruya cevap arar (Bryson, 1995:94):

- Ne tür dış fırsatlar sahibiz ?
- Ne tür dış tehditlerle karşı karŐıyayız ?
- Güçlü noktalarımız nelerdir ?
- Zayıf noktalarımız nelerdir ?

GZFT analizi yapılarak örgütün mevcut durumu tespit edilir. Bu çerçevede güçlü ve zayıf yönleri ile örgütün karşı karşıya bulunduğu fırsatlar ve tehdit unsurları ortaya konulmaya çalışılır. Bu anlamda GZFT bir mevcut durum analizidir. GZFT aynı zamanda örgütün gelecekteki durumun ne olacağını tespit ve tahmin etmeye yarayan bir analiz tekniğidir. Bu ikinci anlamda GZFT bir gelecek durum analizidir (<http://www.canaktan.org> :2005)

GZFT analizinin temel felsefesi örgütün mevcut durumu içinde bulunduğu ortamları ve diğer örgütleri de dikkate alarak değerlendirmek, kuvvetli ve zayıf olduğu yerleri belirleyerek zayıf yönleri kuvvetli yönlerle, tehditleri de fırsatlarla ortadan kaldırmaktır (Öztemel, 2001:158).

#### **II.2.4. Strateji Seçeneklerinin Belirlenmesi**

Örgütün varolmak için dış çevreyle bütünleşmesi gerektiği kaçınılmaz bir gerçektir. Dış çevrede umulmadık Şekilde oluşan değişikliklere ayak uydurabilmek için örgütün daha önceden belirlediği stratejisinde değişiklik yapılması veya tamamen değiştirilmesi gerekebilir.



Örgütün iç ve dış çevre analizinden sonra, stratejik seçeneklerini belirlerken öncelikle şu sorulara cevap araması gerekmektedir (Akdemir, 1992:149):

- Hangi işle ilgileniyoruz ?
- Mevcut işimizi sürdüreceğ miyiz?
- Eğer sürdürmeyeceksek hangi yolu seçmeliyiz?
- Mevcut işimize yeni iş ekleyecek miyiz?
- Eğer ilave edeceksek mevcut etkinliğimizi artırarak büyümeyi planlıyor muyuz?

Bu soruların cevapları ile örgüt, varolan stratejisinin devamının gerekip gerekmediğini veya yeni stratejiler geliştirmeye ihtiyacı olup olmadığını ortaya koyar.

Genellikle, stratejik bir hareket, karşı bir stratejik hareketi uyarır. Bu durumda yapılan strateji değiştirilerek karşı stratejiye uyulur ya da gelecekteki her türlü sonuç göz önüne alınarak halen yürütülen stratejinin uygulanmasına devam edilir (Çoban, 1997:116). Örgütlerde esas olarak benimsenen, stratejinin değişen çevre koşullarında da örgüt hedeflerine hizmet etmesi, etmiyorsa derhal yeni stratejiler üretme yeteneğine sahip olunmasıdır. Elbette ki alternatif strateji üretmek için yoğun bir bilgi kaynağına ve dinamik olmaya ihtiyaç vardır.

Günümüzde değişimin çok hızlı bir şekilde gerçekleşmesi nedeniyle bu konuda çeşitli yönetsel çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. Yönetim literatürüne değişim mühendisliği (business process reengineering), hayal mühendisliği (imagineering) gibi kavramlar katılmıştır. Özellikle örgütlerin sürekli kendilerini yenilemeleriyle ve

geliştirmeleriyle yönetim de sürekli gelişir hale gelmiştir. Süreç yenileme olarak bilinen değişim mühendisliği, uzun süre önce belirlenmiş prosedürleri bir yana bırakıp, şirketin ürününün ya da hizmetinin yaratılması ve müşteriye değer sunulması için gereken işlere en başından bakmaktır (Hammer, Champy, 1996:28). Hayal mühendisliği ise İngilizce’de hayal etme (imagination) ve mühendislik (engineering) kelimelerinin birleşiminden meydana gelen “imagineering” kavramının Türkçe karşılığıdır (Kırım, 1998:101). Ancak stratejik planlama, değişim mühendisliği veya hayal mühendisliği ile bağlantılı gibi görülse de, iş süreçlerinin yeniden düşünülmesi veya gelecekte olabilecek bir duruma yönelik çalışmalar yapılması stratejik planlamanın sadece bir parçasını oluşturur. Ancak her iki kavram da örgütlerin değişime ayak uydurmak için her türlü yeniliği yapmalarını içeren kavramlardır ve stratejik yönetim sürecinde uygulanacak örgüt tercihlerinden biri olabilirler.

Örgütün uygulayacağı stratejilere üst yönetim karar verir. Ancak alt düzeyde çalışanların fikirlerinin alınması, stratejileri üretmede ve stratejiye karar vermede başvurulması gereken bir yöntemdir. Bu şekilde örgüt çalışanlarının stratejiyi daha kolay benimsemesi sağlanır.

Genel olarak kabul edilen stratejileri şöyle sıralayabiliriz.

#### **II.2.4.1. Büyüme Stratejileri**

Büyüme stratejileri topluma, paydaşlara ve stratejistlere beklentilerinin gerçekleştirilmesine yardım edebilecek, refahı arttıracak bir strateji olup, her zaman arzu edilen, kabul edilen ve piyasa koşullarına bağlı olarak örgütün kârlılık ve piyasa payını arttırmaya yöneliktir (Ülgen, Mirze, 2004:201). Büyüme stratejisi dendiğinde akla örgütün sayısal olarak büyümesi ve gelişmesi, satış ve üründe gelişme sağlanması veya kaliteyle

ilerleme sağlanması gelmektedir. Örgütler dış çevrede olan değişimlere karşı kendini daha da kuvvetlendirmek; çevreyle olan uyumunu arttırmak, yeni hedefler ortaya koymak, araştırma ve geliştirme alt yapısına dayalı olmak için büyüme stratejilerini seçebilirler.

Örgütler büyüme stratejilerini uzmanlaşma, yatay farklılaşma, dikey farklılaşma, yığışım ve türdeşlik şeklinde gruplayarak oluşturabilirler (Eren, 1990:209-213). Uzmanlaşma ile, örgüt, belli bir pazarda bir ürün çeşidinde liderliği ele almak için örgüt yapısında, çalışanlarında faaliyetlerinde geliştirme politikası izler. Bu strateji ile örgütler diğer pazarlara girmeyi ikinci plana atarken, kendisine daha iyi bildiği daha sağlam bir yolda strateji belirler.

Yatay farklılaşmada, üretilen bir ürün çeşidine veya çeşitlerine bağlı sanayi kollarına girerek genişleme hedeflenir. Bu şekilde örgüt teknolojik gelişmelere paralel olarak kendi ürünlerinin talebine bağlı olan ürünlerin imalatına yönelir. Dikey farklılaşma da üretim faaliyetleri üretim faktörleri kaynaklarına veya nihai ürünlere doğru genişletilir. Örgüt, üretim sürecine giren hammadde ve yarı mamüllerin üretimiyle ilgilenir ve onları kendisinin üretmesinde bazı ekonomik yararlar sağlamayı amaçlar. Tek yönlü farklılaşmada ise örgüt, belirli ürünlerin bir çeşidi için benzer veya yeni bir takım müşteriler arar. Böylece farklılaştırma yönü itibarıyla pazarlar, ürünler üzerinde yoğunlaşılır veya işletme için yeni teknolojik özellikler taşıyan bir takım farklı ürünler alışılmış müşterilere sunulur. Bu şekilde ise farklılaştırmanın yönü ürünlere yönelik olur. Bu şekilde yapılan bir stratejik plan işletmeye geniş gelişme olanakları sağlar.

Yığışım, üretilen mamüller açısından birbirinden ayrılmış bir çok faaliyetin bir arada yapıldığı çok geniş olarak farklılaştırılmış gruplar şeklindeki gelişme planlarıdır (Eren, 1990:212). Yığışım türündeki stratejiyi izleyen işletmeler, başlangıçlarındaki ana

faaliyet konularından tamamen koparak daha kârlı alanlara yayılabilirler. Gelişmeyi ve büyümeyi hedef alan işletmeler için uygun olan yığılım stratejileri sermaye piyasasındaki durumlara göre bazı yasal engellerle karşılaşabilir. Devletin, sermayenin belirli zümrelerin elinde toplanmasını engellemek için çıkardığı anti-tröst kanunlar bu engellerin temelini teşkil eder.

Son olarak, türdeşlik ticari yönden dar bir biçimde bir çok faaliyet sektörlerinin bir grup altında birleşme stratejilerine verilen addır. Ticari açıdan birçok işletmenin işbirliğine yönelmelerinin nedeni, üretilen çeşitli ürünler arasında ticari faaliyetler yönünden bir çok ortak noktanın bulunmasıdır. Bu ortak noktalar geniş faaliyet grupları arasında işbirliği yapılmasının rasyonel olacağını ortaya koyar.

#### **II.2.4.2. Yenilik Stratejisi**

Yenilik stratejisi oldukça risk taşıyan bir strateji biçimidir. Çünkü örgütün yeni bir alana girmesi, henüz denenmemiş bir hizmet veya ürün sunması ve de kendini kabul ettirmesi gerekmektedir.

İşletme, mevcut ürünlerine veya stratejik iş birimlerine ilave olarak yeni bir takım ürünleri piyasaya sürebilir veya eski ürünleri tamamen piyasadan çekerek o güne kadar hiç bilinmeyen denenmemiş bir takım ürünleri piyasaya sunarak köklü bir değişikliğe gidebilir (Eren, 1990:219-220). Her iki olayda da yeni bir strateji izleme durumu vardır ve her iki durum da risk taşımaktadır.

Yenilik strateji ile örgütler sadece ürün veya hizmetlerinde bir değişime gitmezler. Bir örgüt yenilik stratejisi belirleyerek örgütte kullanılan teknolojinin boyutunu, örgütsel yönetim tarzını hiyerarşik yapıyı, hatta örgüt dışı görünümü dahi değiştirebilir

(Eren 1990:220). Yenilik stratejisi her zaman için bir adım ileriye gitmeyi hedefler.

### **II.2.4.3. Tasarruf Stratejileri**

Örgütlerin tasarruf stratejilerine gitmelerindeki temel sebep faaliyetlerin kötüleşmesi veya takip edilen önceki stratejiler sonucu başarısızlık elde edilmesidir. Tasarruf stratejilerinde temel olarak maliyetlerin azaltılması, gelirlerin artırılması faaliyet alanının daraltılması, personel sayısının azaltılması, harcamaların kısılması, bazı menkul veya malzemelerin satılması ile tasarruf sağlanmaya çalışılır.

Tasarruf stratejisini benimsemiş bir örgüt, örgüt verimliliğini arttıracak çabalar üzerine yoğunlaşabilir. Bunun için de az önce saydığımız yollarla giderlerini azaltma gelirlerini artırma yollarına gidebilir. Bunun dışında, örgüt tasarruf stratejisine uygun olarak, alt kısımlarından birinin faaliyetine son verebilir. Eğer örgütün gelir artırma ve gider azaltma çabası bir cevap vermiyorsa bu yola başvurulur. Bu yolla da bir sonuç alınamazsa örgüt son verme stratejisi de denilen yola gidilebilir. Son verme stratejisinde örgütün bir tek birimi değil, tamamının satılması söz konusu olur. Bu yolla örgütler çok fazla başvuramazlar ancak iflas etmekten başka seçenek yoksa bu stratejinin uygulanması daha mantıklıdır (Eren, 1990:226-229).

Tasarruf stratejisine bağlı bir strateji de küçülme stratejisidir. Yönetim literatüründe küçülerek (downsizing) iyileşme kavramı son yıllarda yaygın olarak kullanılmaya başlamıştır. Bu terim, doğru büyüklüğe erişmek kavramıyla ifade edilmesine rağmen genellikle örgütlerin küçülmesi gerektiği anlamıyla kullanılır (Kırım, 1998:70).

Ekonomik durgunluk ve yüksek enflasyon, maliyetlerin artması kaynak yetersizliği, talep azlığı, teknolojik gerilik gibi durumlar küçülme stratejilerine yönelmeye

neden olur. Eğer örgütler mevcut durumlarını sürdürmede zorlanıyor, rekabet üstünlüklerini kaybediyor, kaynak bulmada zorlanıyorsa küçülme stratejisine başvururlar.

#### **II.2.4.4. Karma Stratejiler**

Örgütler her zaman için tek bir strateji izleme yoluna gitmezler. Özellikle örgütler büyüdükçe ve geliştikçe, hem ürün hem de hizmet farklılıkları ve çeşitleri artmaktadır. Bu durumda, örgütler buldukları her pazar için farklı stratejilere başvurabilirler. Büyük ölçekli örgütlerin aynı anda farklı stratejiler izlemesine karma stratejiler denmektedir. Holding gibi bir çok alanda faaliyet gösteren örgütler, buldukları alandaki ihtiyaçlara göre yenilik, küçülme, büyüme gibi stratejiler izleyebilirler. Bunun yanı sıra örgütler sürekli olarak aynı stratejiyi izlemezler. Özellikle büyüme, yenilik stratejilerini benimsemiş bir örgüt daha sonra küçülme veya tasarruf stratejisine yönelebilir.

#### **II.2.5. Stratejilerin Değerlendirilmesi ve Seçimi**

Stratejilerin değerlendirilmesi, iç ve dış çevre analizi sonunda elde edilen stratejilerin, örgütün amacına ulaşmada ne derecede başarılı olacağını analiz edilmesidir.

Örgüt için en iyi strateji örgütün iç ve dış durumunun çok iyi karşılaştırılmasının ve eşleştirilmesinin yapıldığı stratejidir (Thompson, Strickland, 2001:55). Strateji örgütün misyonuna, amacına, kapasitesine, yeteneklerine, vizyonuna uygun olmalı bunları yansıtmalıdır.

Stratejilerin değerlendirilmesinde etkinlik, verimlilik ve anlamlılık analizleri öne çıkar (Özdemir 1999:80-81). Stratejilerin etkinliğinin değerlendirilmesinde örgütün amaçlarına ve hedeflerine ulaşmada ne derece faydalı olacağı, amaçlara ve hedeflere

ulaşmada doğru bir yol gösterici olup olamayacağı, başarılı olmanın veya başarısızlığın sebepleri, örgüt amaçlarını gerçekleştirmede faaliyetlerin öncelik sırası göz önünde bulundurulmalıdır. Bir stratejinin etkinliği onun başarısını ve faydasını gösterir. Bu Şekilde değerlendirilen stratejiler yeniden uygulama imkanı bulabilir.

Bir stratejinin verimliliğinin değerlendirilmesinde de öncelikle dikkate alınması gereken konu, stratejinin uygulanması ile elde edilecek kârın, sarf edilen çabaya ve maliyete değip değmeyeceğidir. Örgütün amacına daha az maliyetle ve daha fazla verimli yollarla ulaşma seçeneklerinin, stratejilerin değerlendirilmesinde göz önünde bulundurulması gereklidir.

Stratejinin anlamlılık bakımından değerlendirilmesinde ise, stratejilerin örgüt için bir anlam ifade edip etmediği önemlidir. Uygulanmaya konulan bir stratejinin bir süre sonra örgüt için bir anlam ifade etmemesi, amaca hizmet etmemesi, örgüt misyonu ile bağdaşmaması stratejinin anlamlılığı ile ilgilidir.

Stratejilerin değerlendirilmesi sonucu örgüt için en uygun strateji seçilir. Strateji seçimi tepe yöneticisi tarafından yapılır. Bunun yanı sıra katılımcı gruplar veya örgüt üyelerinin fikirleri göz önünde bulundurularak da strateji seçimi yapılabilir.

#### **II.2.6. Stratejik Planın Oluşturulması**

Stratejilerin değerlendirilmesi ve seçilmesinden sonra bu seçilen strateji ışığı altında, hangi birimin ne tür faaliyetler yapacağının belirtildiği bir stratejik plan hazırlanır. Planda görev tanımları, sorumluluk, kaynak tahsisi gibi konuların yer aldığı program ve projeler belirtilir.

Stratejik planın hazırlanmasında üst yöneticiler, orta ve alt kademedeki

yöneticilerden fikir almak zorundadırlar. Bu yöneticilerin kendi bölümlerindeki bilgileri ve kaynakları en iyi şekilde değerlendirebilmeleri, üst yöneticinin veya yöneticilerin plan oluşturmaya ışık tutar. Ayrıca çalışanların da bu sürece katılmaları çalışanlar açısından planı daha iyi anlama ve hedefleri ve amacı daha iyi benimsemelerine yardımcı olur.

Stratejik plan oluşturulurken her türlü strateji seçeneği göz önüne alınmalı, gelecekteki belirsizliklere karşı hemen uyum sağlayabilecek bir esneklik yaratılmalıdır. Bunlara ek olarak stratejik planın bütçeye uyarlanmasından çok, bütçe stratejik plana uyarlanmalıdır. Çünkü gelecekte olan belirsizlikler her an için örgütü etkileyecek tehlikeler içerebilir ve stratejiler sonucu oluşturulacak değişiklikler maddi kaynağa ihtiyaç duyabilir.

Daha önce de belirttiğimiz gibi stratejik planlama bir süreçtir. Bu yüzden planın oluşturulması sonucu ortaya çıkan belge, bir kitap veya evrak olarak değil bir sürecin başlangıcı ve her an değişebilecek bir canlı olarak düşünülmelidir.



## III.BÖLÜM

### STRATEJİK YÖNETİM SÜRECİ

#### III.1. Stratejik Yönetim

##### III.1.1. Stratejik Yönetimin Tanımı ve Gelişimi

Stratejik yönetim 1980'lerden itibaren yönetim alanında uygulanmaya başlayan 1990'ların başından itibaren de kamu kurumlarında kullanılmaya başlayan bir yönetim şeklidir.

Stratejik yönetim, bir örgütün uzun dönemli var olma ve amaçlarına ulaşmak için iç ve dış analizleri ile yapacağı planların en verimli şekilde uygulanması amacıyla her türlü araştırma, inceleme, değerlendirme, uygulama, eşgüdüm, denetim basamaklarını sistematik bir şekilde uygulama sürecidir.

İkinci bölümde stratejik planlamaların gelişiminde değindiğimiz gibi, stratejik planlamanın yönetim boyutunun göz önüne alınmaması, çalışanlara stratejik planlamanın felsefesinin tam olarak benimsetilmemesi, üst yönetimin desteğini çektiği anda stratejik plandan vazgeçilmesi, stratejik planının uygulanmasına dair sorunları ortaya çıkarmıştır. Bunların yanı sıra stratejik planlama, dış çevreyi stratejik bir analizle incelerken iç dinamikleri, örgütün davranışsal boyutunu, uygulama evresini göz ardı etmiştir (Ülgen, Mirze, 2004:37). Stratejik planlamanın, yönetimin temel işlevi planlamayı geliştirmesi ancak diğer yönetim işlevlerini ele almaması sonucu ortaya çıkan aksaklıklar stratejik yönetimin ortaya çıkmasını sağlamıştır.

Stratejik yönetim, bir örgütün amaçlarına ulaşmasını sağlayacak karşılıklı

işlevsel kararları biçimlendirme ve değerlendirme sanatı ya da bilimi olarak tanımlanabilir (David, 1997:4).

Stratejik planlama, stratejik yönetimin bir fonksiyonu olarak kabul edildiğinden stratejik yönetimin gelişimi ile stratejik planlamanın gelişimini özdeş gelişmeler olarak değerlendirebiliriz. Hatta bu iki kavram aynı anlama gelmese bile aralarındaki sıkı ilişki ve etkileşimden dolayı çoğunlukla birbirleri yerine kullanılmaktadırlar. Stratejik planlama en önemli bir unsur olsa da stratejik yönetimin temeli değildir. Stratejik planlama kaynakların yönetilmesi, yürütülmesi, kontrolü ve değerlendirilmesiyle ilişkilidir. Stratejik yönetim stratejik planın geliştirilmesi ve güncelleştirilmesini sağlar. Stratejik yönetim ile stratejik planlama arasındaki farkı şu şekilde açıklayabiliriz: Stratejik planlama en iyi ve en uygun stratejik kararları almaya odaklanırken stratejik yönetim stratejik sonuçların üretilmesine odaklanır. Bu stratejik sonuçlar yeni pazarlar, yeni ürünler ve yeni teknolojilerdir (Ansoff, 1988:166). Stratejik yönetim, yapılan planların uygulanması için örgüt iç ve dış çevresinde her türlü önlemin alınarak yürürlüğe konması, yapılan tüm çalışmaların kontrol edilmesi ve değerlendirilmesi faaliyetlerinin bütünüdür.

Stratejik yönetim ve stratejik planlama, plancılığın etkinliğinin yitirildiğinin düşünüldüğü bir dönemde ortaya çıkmıştır. Stratejik yönetim bir örgütün gelecekte nereye ve hangi yöne gitmesi gerektiğinin, uzun dönemli örgüt hedefine nasıl ulaşılacağına belirlendiği, örgüt için geçerli değerlerin ve yönetim felsefesinin saptandığı ve örgüte onu diğerlerinden ayıran bir nitelik kazandırıldığı yönetim biçimidir. Amaç, örgütün gelecekte devam etmesi ve büyümesi için güçlerin birleştirilmesini sağlamaktır. Stratejik planlama ise, kuruluşu çevresi ile bir bütün halinde görerek iç ve dış çevreyi analiz edip tehdit ve

fırsatlar ile zayıf ve güçlü yanları tespit ederek uzun dönemli kuruluşun var olma nedenini ortaya koymakta ve kuruluşu, bu nedene ulaştıracak araç ve yöntemleri kaynakları belirleyerek harekete geçirmektedir (Bircan, 2003:425).

Stratejik yönetimin temellerini şu soruların analiz edilmesi oluşturur (Aktan, 1999:7):

- Strateji nedir?
- Strateji niçin oluşturulur?
- Strateji ne zaman oluşturulmalıdır?
- Nereye ulaşılacak istenilmektedir?
- Stratejiler nasıl oluşturulacaktır?
- Stratejiler kim tarafından oluşturulacaktır?

Bu soruların cevapları örgütün amacının doğrultusunda doğru bir yolda ilerlemesini sağlar. Doğru zamanda doğru işin yapılmasının sağlanması stratejik yönetimin en temel başarılarından biridir.

Stratejik yönetim, örgütün geleceği ve uzun dönemli planlaması için gerekli faaliyetlerle ilgilenir, örgütün günlük yönetsel işleri stratejik yönetimin alanı içinde değildir. Stratejik yönetim, örgütün geleceği ile ilgili olduğu için uygulamasında geniş bir vizyona sahip olunmalıdır. Bunun için örgütün bulunduğu çevreyi çok iyi tanınması ve örgütün her kademesindeki bilgilerin karşılıklı etkileşim halinde bulunması ve incelenmesi gerekir. Bu açıdan bakıldığında, stratejik yönetimin sistem ve durumsallık yaklaşımından

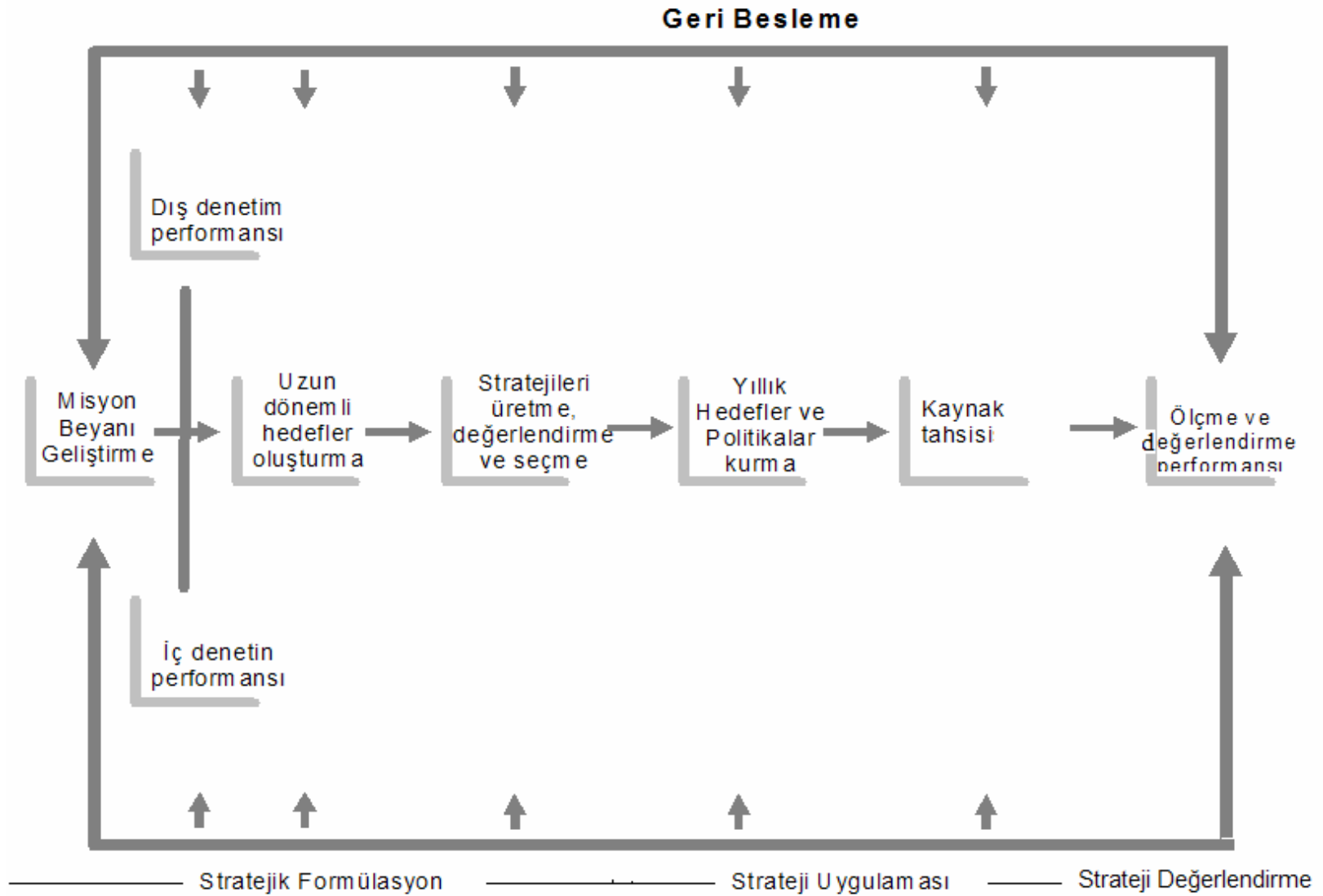
etkilendiği görülür. Örgütün bütün birimlerine ait bilgilerin değerlendirilerek tek bir açıdan değil evre Őartlarına göre inceleme yapmak, amaca ulaşmak için bir bütün halinde çalışmak gibi özellikleri stratejik yönetimi sistem yaklaşımına; örgütün yapısını içsel ve dışsal Őartlar arasındaki ilişkilere göre Őekillendirmesi, evre Őartlarına göre yönetimi geliştirmesi, araştırma ve bilgi toplamaya dayalı bir yönetim yapısı sergilemesi gibi özellikleri de durumsallık yaklaşımına yaklaştırır.

Stratejik yönetim süreci, stratejik bir bilince sahip olmak ile başlar. Stratejik bilinç ise yöneticilerin veya liderlerin;

- İş dünyasının ve onun parçası olarak bulunduğu üst sistemin sürekli değişim içinde bulunduğunu,
- Sektörlerdeki kurumların ve rakiplerin değişen evre koşullarına uygun çeşitli stratejiler ürettiğini ve uyguladığını,
- Bu stratejilere cevap verebilecek ve hatta işletmeyi daha verimli duruma getirecek yeni stratejilerin gerekliliğini anlayabilmesi, bu konuda fikirler üretmesi ve çalışmalar yapmasını ifade etmektedir (lgen, Mirze, 2004:57).

Çizim 1'de stratejik yönetim süreci Őematik olarak özetlenmiştir. Örgütün atacağı ilk adım örgüt misyonunu geliştirmek olacaktır. İ ve dış evre analizlerinden sonra uzun dönemli hedeflerin oluşturulması buna bağlı olarak stratejilerin üretilmesi, değerlendirilmesi ve seçilmesi, stratejilerin gerçekleştirilebilmesi için yıllık hedefler ve politikalar oluşturulması buna bağlı olarak kaynak tahsisinin yapılması ve son olarak

Çizim 1. Stratejik Yönetim Süreci



Kaynak: Fred David Strategic Management Prentice Hall International Inc. New Jersey p.13

ölçme değerlendirme ile sürecin analiz edilmesi stratejik yönetimin aşamalarıdır. Bu aşamalar, ikinci bölümde ele aldığımız stratejik planlama aşamaları ile paralellik göstermektedir. Ancak stratejik planlamanın eksikliği olan yönetsel boyut stratejik yönetimde öne çıkmış ve geri besleme ile sürece tekrar ve daha iyi olarak başlanması sağlanmıştır. Özellikle örgüt misyonunun belirlenmesi, iç ve dış analizler, uzun dönemli hedefler oluşturma, stratejiler üretme, değerlendirme ve seçme aşamaları stratejik yönetimde strateji formülasyonunu; yıllık hedefler ve politikalar kurulması ve kaynak tahsisi aşamaları strateji uygulamasını; ölçme ve değerlendirme aşamaları strateji değerlendirmeyi oluşturmaktadır.

### **III.1.2. Stratejik Yönetimin Özellikleri**

Stratejik yönetim klasik yönetim anlayışının temel fonksiyonları olan planlama, örgütlenme, koordinasyon, yürütme ve kontrol süreçlerini barındırmakta ancak bu fonksiyon ve yaklaşımlar dış çevre üzerinde odaklanmaktadır. Bunun nedeni, dünyamızda yaşanan bilgi teknolojilerinde gelişimin artık tüm örgütleri etkiler duruma gelmesi ve bu değişimden en iyi şekilde yararlanılmasının gerekmesidir.

Stratejik yönetim özelliği itibariyle tepe yöneticilerinin sorumluluk alanına giren yönetim şeklidir. Örgütü açık bir sistem olarak görür ve toplumun menfaatleri ile örgütün menfaatlerini bir bütünlük içerisinde ele alır. Stratejik yönetim örgüt kaynaklarının en etkili biçimde dağıtımını ile ilgilidir. Stratejik yönetimin karar vermede kullandığı bilgilerin kaynağı ve yapısı farklılık gösterir. Yönetime temel oluşturan bilgiler hem dış çevreye hem de örgütün iç yapısına ait olup sürekli değişen bir yapıya sahiptirler (Boseman, Phatak, 1989:14-16).

Stratejik yönetim çok kapsamlı bir süreçtir. Örgütün ulaşmak istediği hedef, bu hedefe ulaşmak için ne yapılması gerektiği, kaynakların tahsisi, hangi yolların izlenmesi gerektiği yetki ve sorumluluk dağıtımı, bilgilerin toplanması ve araştırma süreci, bilgilerin analiz edilmesi, stratejilerin ve planların formüle edilmesi gibi pek çok faaliyeti içinde barındırır. Stratejik yönetimde bu faaliyetler devamlılık taşır, bu yüzden stratejik yönetim örgüte dinamiklik ve sürekli gelişme özelliklerini kazandırır.

Stratejik yönetim örgütün hedefine ulaşmak için geliştirilmiş planların oluşturulması, uygulanması sonucu ortaya çıkan kararlar ve hareketler dizisini kapsar. Bu bakımdan stratejik yönetim dokuz can alıcı görev içerir (Pearce, Robinson, 1997:3).

- Örgüt hedeflerini, amaçlarını, felsefesini kapsayan örgüt misyonunu formüle etmek,
- Örgütün içsel koşullarını ve yeteneklerini yansıtan bir analizi yönetmek,
- Örgütün içeriksel faktörlerini ve rekabet durumunu kapsayan dış çevresini değerlendirmek,
- Dış çevreyle beraber örgütün imkanlarını karşılaştırarak örgütün seçeneklerini tespit etmek,
- Örgüt misyonunun ışığı altında her seçeneği değerlendirerek en uygun seçenekleri tespit etmek,
- En uygun seçeneklerin başarılacağı büyük stratejileri ve uzun dönemli hedefleri belirlemek,
- Büyük stratejilere ve uzun dönemli hedeflere uygulanabilecek kısa dönemli

stratejiler ve yıllık hedefler geliştirmek,

- Görevlerin, insanların, yapıların, teknolojilerin ve ödül sistemlerinin eşleşmesine önem verildiği btçelenmiş kaynak ödemeleri vasıtasıyla stratejik seçimleri yerine getirmek,
- Gelecekteki kararların alımı için bir girdi olarak stratejik sürecin başarısını değerlendirmek,

Stratejik yönetim örgütün geçmişi veya şimdiki durumdan çok gelecekteki konumuyla ilgilenir. Örgütün geleceği ile ilgili kararlar almasının doğal sonucu olarak, stratejik yönetim üst düzey yönetimin bir fonksiyonudur. Stratejik yönetimin rgt bir sistem olarak kabul etmesinin yanı sıra stratejik planlama ile ele alındığında bir sinerji etkisi içinde bütünlük oluşturduğunu söyleyebiliriz. Stratejik planlamanın sunmuş olduğu hedefler ve hedeflere ulaşma yolları tek başlarına ele alınmaktansa, stratejik yönetimin sinerji etkisiyle örgütün bütünüyle ve bütünün etkilediği ve etkilendiği evre ile beraber ele alınır.

Stratejik yönetim tamamen hedefler ve konular üzerine ve çeşitli örgütsel düzeyler ve işlevsel bölümler üzerine yoğunlaşma; dış çevrede istenilen sonuçlara yönelik program ve i yönetim süreçleriyle uğraşma; işlemsel taktik ve gündelik kararları daha uzun dönemli stratejik hedeflere bağlama konusunda bütünleştirici bir anlayış sergiler (Poister, Streib, 1999:308).

### **III.1.3. Stratejik Yönetimin nemi ve Amacı**

Günümüzde değişimin büyük bir ivme kazanması, şirketler arasında olduğu kadar ülkeler arasında da rekabetin artması, geleceğe sahip olabilmek için gelişen



teknolojiye ayak uydurma zorunluluğu, organizasyonları yeni arayışlara itmektedir. Yönetim tarihine kısaca baktığımızda, klasik yönetim anlayışından çağımıza dek, her zaman için her konuda uygunluğun sağlanmasının hedeflendiği görülür. 1900'lü yıllarda başlayan Klasik Yönetim Anlayışı, 1930'lardaki Davranışsal Yaklaşım ve 1960'larda ortaya çıkan Modern Yönetim Yaklaşımı, yönetim tarihinin birer basamakları olarak anılır. Hiçbiri misyonunu tamamlayarak uygulama alanlarından çekilmemişlerdir ve halen tek başlarına olmasa da uygulama örnekleri görülmektedir. Modern yönetim yaklaşımı sistem yaklaşımını, amaçlara göre yönetimi, yöneylem araştırmasını, sibernetiği, durumsallık yaklaşımını ve stratejik yönetimi içinde barındırır. Stratejik yönetim bu yönetim süreçlerini içerisinde sentezleyen değişimlere karşı ayakta durabilmek için geliştirilen yönetim şeklidir.

Stratejik yönetim işletmeler için olduğu kadar ülkeler için de önem arz eden bir yönetim tekniğidir. Siyasi açıdan var olmanın artık ekonomik açıdan da güçlü olmayı gerektirmesi ve bu ekonomik konjonktürün sürekli değişmesi, dünyanın yeni kaynaklara ihtiyaç duyması, bilgi teknolojilerinin her alanda kendini göstermesi, uzay teknolojilerinin gelişmesi, ülkelerin kendilerine proje bazlı daha dinamik planlarla yön vermelerine neden olmaktadır.

Stratejik planlamanın en önemli amaçlarından biri gelecekteki fırsatları ve tehlikeleri bugünden belirleyerek ona göre hareket etmektir. Stratejik planlamanın bu konuda etkinliği stratejik yönetime bağlıdır. Stratejik yönetim ile kısa dönemli planlar ve bütçeler için bir çerçeve geliştirilir, örgüt içinde yürütülen faaliyetlerin daha iyi yapılması sağlanır, iletişim güçlendirilir, örgüt için ulaşılabilir ve gerçekçi bir amaç ortaya konur.

Stratejik yönetim sürecinde, mevcut kaynaklar hizmet talepleri, talepteki

değişim ve hizmet önceliklerine uygun bir değerlendirme yapılmak suretiyle sunulacak hizmetlerde etkinlik ve kalitenin artırılması yolları aranır ve bir taraftan da mevcut kaynakların geliştirilmesine çalışılır (Torlak, Uz Kurt, 1999:249). Stratejik yönetim süreci ayrı bir dikkat, özen ve kontrollü bir çaba gerektirir. Strateji uygulamalarındaki başarı, yöneticinin, yönetim kontrolünü esas alan faaliyetleri uygun bir şekilde yerine getirmesidir (Marsap, 2000:250). Bu bakımdan yöneticilik kriterleri stratejik yönetim için önemlidir. Liderliğin, vizyon sahibi olmanın, stratejik yönetimin başarısındaki payı uygulama ve çalışanları motive etme konusunda kendini gösterir. Stratejik yönetim ile yöneticiler ve liderler stratejik düşünme yeteneği kazanırlar.

Stratejik yönetimin amaçlarını şu şekilde özetleyebiliriz (Thompson, Strickland, 2001:6):

- Örgütü yönlendirecek bir vizyon oluşturmak,
- Bu vizyona dayalı amaçlar belirlemek,
- Amaçlara ulaşmak için bir strateji belirlemek,
- Seçilen stratejiyi etkili ve verimli bir şekilde uygulamak,
- Strateji, hedefleri, uzun dönemli uygulama talimatlarını vizyon ile doğru bir şekilde, yeni fırsatların, yeni düşüncelerin, değişen koşulların, tecrübelerin ışığı altında uygulamaya başlatmak ve performans değerlendirmek,

#### **III.1.4. Stratejik Yönetimin Yararları**

Stratejik yönetimin uygulandığı örgütlerin kuşkusuz ki değişimi daha çabuk yakalayacakları açıktır. Stratejik yönetim, örgüt çalışanlarına örgüt amacını açık bir şekilde

anlatır ve bu doğrultuda neler yapılması gerektiği hakkında rehberlik eder. Teknolojik, bilimsel, yasal, siyasal, kültürel ve bunun gibi alanlarda her türlü değişiklik takip edilir ve örgüte esnek bir yapı kazandırılır.

Bu genel faydaların dışında stratejik yönetimin faydalarını şu şekilde sıralayabiliriz (David, 1997:15):

- Stratejik yönetim anlayışı, organizasyonun kendi geleceğini kendisinin şekillendirmesinde reaktif olmaktan çok proaktif olmayı gerektiren bir yönetim anlayışıdır. Stratejik yönetim, organizasyona, faaliyetlere cevap vermekten çok faaliyetleri başlatan ve etkileyen olma imkanını verir ve böylece kendi kaderinin kontrolünü sağlar.
- Strateji seçimine daha sistematik daha mantıklı daha rasyonel yaklaşarak örgütlerin daha iyi stratejiler belirlemesini sağlar.
- Stratejik yönetim devamlılığı sağlar, stratejik yönetimin en büyük katkısı karar verme ve veri toplamaktan çok bir süreç olmayı sağlamasıdır.
- Örgütteki iletişimi kuvvetlendirir.
- Yöneticilerin ve çalışanların örgütün ne yaptığını ve neden yaptığını anlamalarına yardımcı olur ve kendilerini firmanın bir parçası olarak hissetmelerini sağlar.
- Çalışanlara yetki vermeyi sağlayan bir süreçtir.
- Stratejik yönetim örgüt becerilerini yükseltir, örgütte değişimlere karşı oluşabilecek direnci azaltır (Pearce, Robinson, 1997:10-11).

Stratejik yönetim ile örgüt yöneticileri, çalışanları birbirleriyle etkileşim içinde çalışırlar. Örgüt yöneticilerinin daha rasyonel davranmalarına, sistematik olarak hareket etmelerine yardımcı olur. Örgüt içinde bir örgüt kültürünün oluşmasını, çalışanların da vizyon sahibi olmalarını; kaliteli hizmet verilmesini, rekabetin artmasını sağlar

## **III.2. Stratejik Yönetim Süreci**

### **III.2.1. Stratejilerin Formülasyonu ve Geliştirilmesi**

Stratejik planlamanın uygulama sürecindeki aksaklıkların giderilmesi amacıyla yapılan çalışmalardan sonra stratejik yönetim sürecinin elde edildiği daha önce belirtilmişti. Bu yüzden stratejik planlama süreci kimi kaynaklarda stratejik yönetim sürecinin aşamaları olarak gösterilmektedir. Stratejik planlamanın uygulanması stratejik yönetimle olur ve başarılı bir yönetim süreci stratejik planların da başarısını sağlar. Bu yüzden, bu bölümde genel bir stratejik yönetim süreci oluşturup stratejik planlama süreçlerine atıfta bulunarak bir analiz yapacağız.

Stratejik yönetimin ilk safhasını stratejilerin geliştirilmesi oluşturur. Stratejilerin geliştirilmesi için ilk olarak örgütün dış çevre analizi yapılır. Örgütün bulunduğu çevreye ait bilgiler toplandıktan sonra örgütün bu çevreden en iyi şekilde yararlanabilmesi ve kendini tanımlayabilmesi için örgütün bir iç kaynak analizi yapılır. İç kaynakların analizi de göz önünde bulundurularak, örgüt gelecekte gitmek istediği, bulunmak istediği bir noktayla ilgili amaçlarını ortaya koyar. Bu şekilde, belirlenen bu amaca ulaşmadaki en önemli konu olan strateji belirlenmesi aşamasına gelinir. Örgüt kendi misyonu ile uyumlu, iç kaynaklarını aşmayan, rasyonel olarak değerlendirilmiş bir strateji seçmek zorundadır. Stratejiyi seçerken tüm seviyedeki yöneticilerin ve çalışanların görüşünün alınması da stratejinin rasyonelliğini arttıracak bir unsurdur. Uygulamayı

gerçekleştireceklerin seçim aşamalarına katılmaları sonucu hem stratejiler kolayca benimsenir ve stratejilerin uygulanması kolaylaşır, hem de stratejiye bir kimlik kazandırılmış olur.

Stratejilerin seviyeleri şu şekilde sınıflandırılır:

*Şirket Düzeyinde Strateji* : Şirket düzeyinde strateji seçimi konusunda temel ölçüt, örgütün kaynaklarını, yeteneklerini bilgi ve becerilerini, deneyimlerini en iyi şekilde başka alanlara transfer edebilme veya bünyesine aldığı yeni işletmeler ile paylaşmasına yardımcı olacak bütünleşme ve çeşitlendirme kararlarını almaktır (Porter, 1987:43). Şirket düzeyindeki stratejiye en güzel örnek holding stratejileridir ki bu seviyedeki strateji bütün işletmeleri kapsamaktadır.

Şirket düzeyindeki stratejiler üst düzey yöneticiler tarafından alınır. Bunun nedeni bu seviyedeki stratejilerin yüksek risk içermeleridir. Şirket düzeyindeki stratejiler yüksek riskin yanı sıra yüksek maliyet, yüksek kâr potansiyeli özelliğini taşırlar. Ayrıca esnekliğe ve uzun dönemli bakış açısına ihtiyaç duyarlar

*İşletme Düzeyinde Strateji* : İşletme düzeyinde strateji daha çok rekabet konularıyla ilgilendir. Bu yüzden kaynak dağılımı, mukayeseli üstünlükler ve sinerji konularına ağırlık verir. Bu strateji şirket stratejisi doğrultusunda belirlenir ve işletme bölümlerine ait politika ve kararlara da rehberlik eder. Başka bir ifadeyle işletme içindeki bölümlerle ilgili kararların koordinasyonu, bu kademedeki strateji ile gerçekleştirilir (Dinçer, 1998:47).

İşletme düzeyindeki stratejiler şirket düzeyindeki stratejiler ve işlevsel stratejiler arasında bir köprü vazifesini görür. Bu kararlar, şirket düzeyindeki kararlardan

daha az maliyetli, daha az riskli ve kârlılığı muhtemel kararlardır. Ama işlevsel düzeydeki kararlardan daha riskli, daha maliyetli ve kârlılığı daha yüksek kararlardır.

*İşlevsel Düzeyde Strateji* : İşlevsel düzeyde strateji işletme içindeki fonksiyonel bölümlere ait kararlardan meydana gelir. Bunlara taktik adı verilir. Daha çok kullanılan kaynakların verimliliklerinin artırılmasına yöneliktirler. Bu seviyedeki strateji bir fonksiyon içindeki faaliyetlerin koordinasyonunu sağlar ve daha çok uygulamaya yakın kararlardır (Dinçer, 1998:48). İşlevsel düzeyde stratejiler belirlenirken farklı işlevsel birimleri ortak bir hedefte birleştirme amaçlanmalıdır. Bu kararlar daha düşük riskli ve kısa dönemli kararlardır, düşük maliyetli olmak zorundadırlar çünkü mevcut kaynaklar doğrultusunda geliştirilirler.

Bu üç seviyedeki stratejiler arasında oldukça sıkı bir ilişki vardır. Bir üst seviyedeki strateji daha alt seviyedeki strateji için bağlayıcı bir karardır ve her kademedeki strateji alt stratejilere rehberlik yapar. Alt stratejiler üst stratejileri destekler nitelikte olmalıdırlar. İşletmenin uzun dönemdeki başarısı bu üç seviyedeki stratejilerin bir bütünlük içerisinde ele alınmasına bağlıdır (Dinçer, 1998: 48-49).

Strateji seçiminde dikkat edilmesi gereken en önemli konulardan biri örgüt misyonudur. Örgüt misyonu stratejilerin belirlenmesinde bir kaynaktır ve stratejinin temel çerçevesini oluşturur. Strateji seçiminde dikkat edilmesi gereken bir diğer konu da örgütün bulunduğu dış çevredir. Bu çevrenin sunduğu fırsatlar ve tehditler, stratejiler için ikinci bir rehber niteliğindedir. Ayrıca geçmişte uygulanmış stratejilerin başarıları veya başarısızlıkları göz önünde tutulması gereken faktörlerdir.

Stratejiler belirlenirken tartışılan bir başka konu da stratejistlerin durumudur. Her düzeydeki stratejilerin oluşturulmasına ve uygulanmasına çalışan örgüt içinde veya

dışında görevlendirilen sorumlu ve görevli yöneticilerle diğer profesyoneller stratejist olarak adlandırılabilir. Bu nedenle stratejik yönetim sürecinde, üst, orta veya alt yönetim düzeylerinde çalışmalar yapan kişiler, yönetici olsun veya olmasın, stratejistler olarak adlandırılan gruba alınabilmelidirler. Ancak stratejilerin hazırlanması ve uygulanmasından birinci derecede sorumlu olanlar yine üst yöneticilerdir (Ülgen, Mirze, 2004:59).

Örgütlerde profesyonel olarak çalışan uzman stratejistler, stratejik planlama bölümü gibi bölümde üst yönetime yakın kurmay yetkilerle donatılmış olarak çalıştırılabilirler. Bu bölümde çalıştırılacak olan uzman bir stratejistin veya örgüt için strateji belirleyen bir üst yöneticinin şu özelliklere sahip olması gerekmektedir (Ülgen, Mirze, 2004:63):

- Stratejik bilince sahip olmalı,
- Olayları sistem yaklaşımı içinde geniş açıdan görebilmeli,
- Stratejik yönetim bilgilerini toplayabilme, ayırabilme ve değerlendirme yeteneğine sahip olmalı,
- Sistematik analiz yapabilmeli,
- Analiz yeteneğinin yanı sıra içgüdü ve öngörü yeteneklerine sahip olmalı,
- Vizyon yaratabilmeli,
- Değişik fikirleri tolere edebilecek, yaratıcı ve takım çalışmasına yatkın kişiliğe sahip olmalı,
- Yeni paradigmlar yaratabilmeli

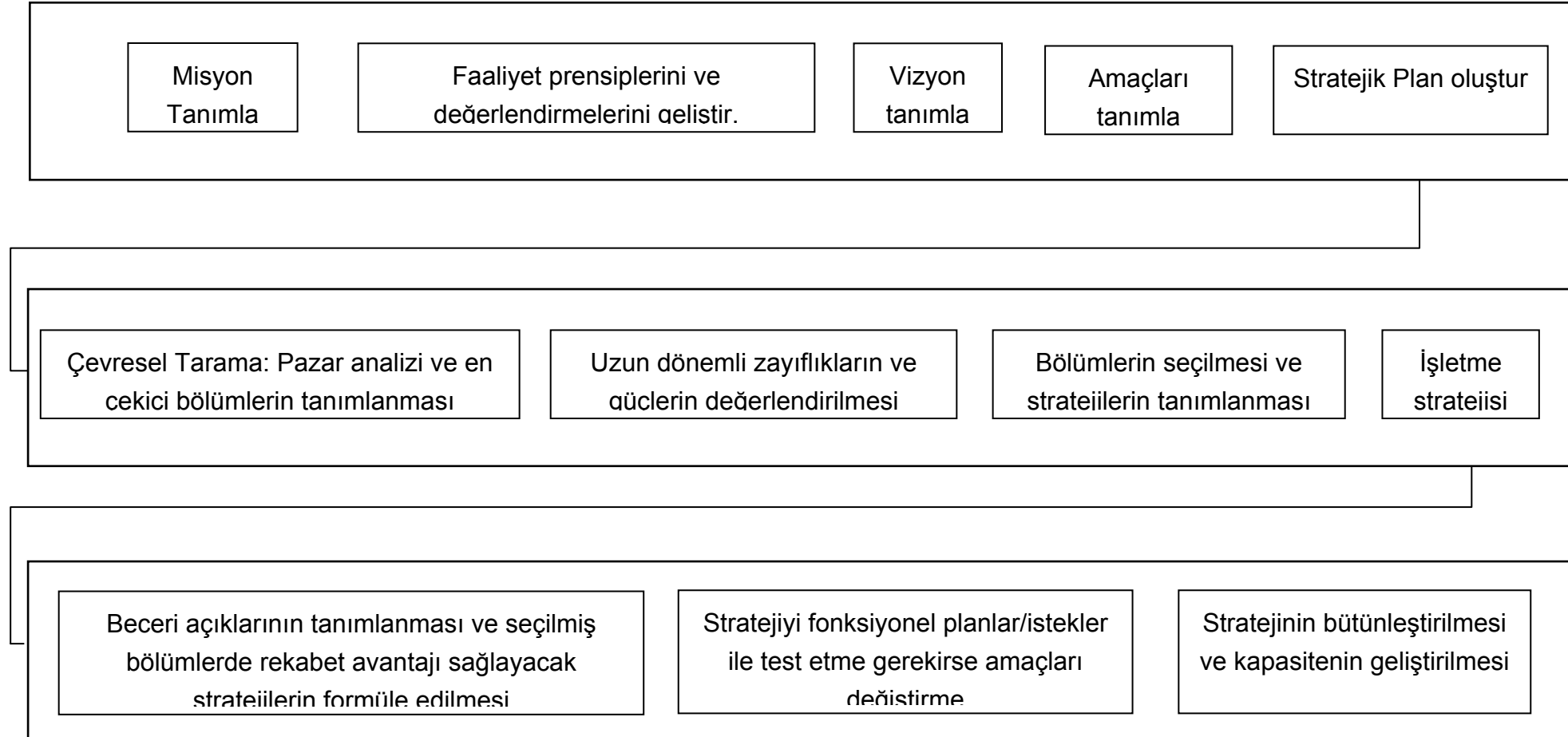
- Zamanı yönetebilmeli,

Strateji formülasyonunda uygulanan en yaygın teknik GZFT tekniğidir. Stratejik planlama sürecinin iç ve dış çevre analizi aşamasında bahsettiğimiz GZFT analizi içerisinde dört çeşit stratejiyi barındırır. Bunlar GF stratejisi (Güçler-fırsatlar), ZF stratejisi (Zayıflıklar-fırsatlar), GT stratejisi (Güçler-tehditler), ZT stratejisi (Zayıflıklar- tehditler) dir. GF stratejisi, dış fırsatların avantajını sağlamak için firmanın iç güçlerini kullanır. Örgütler, genellikle GF stratejisini geliştirme durumuna gelmek için diğer üç stratejiyi kullanırlar. ZF stratejisi ile dış fırsatların avantajları ile iç zayıflıkların geliştirilmesi hedeflenir. GT stratejisi ile dış tehditlerin etkilerinden sakınmak veya azaltmak için örgütün iç güçleri kullanılır. ZT stratejisi ise çevresel tehditlerden sakınmak için iç zayıflıklar azaltma taktikleridir (David, 1997:180-181).

İç ve dış analizleri yaparak iyi GZFT matriksi geliştirmenin en zor kısmı iyi bir yargı ortaya çıkarılmasıdır (David, 1997:181). GZFT analizinin ışığı altında strateji geliştirme süreci çizim 2'de gösterilmiştir. Bu şekilde strateji belirlemede örgütün üstünlükleri ve fırsatları göz önüne alınarak misyonun belirlenmesi, çevresel taramanın yapılması ve stratejilerin seçilme sırası belirtilmiştir.



Çizim 2: Strateji Geliştirme Süreci



Kaynak: Feruer Rainer, Kazem Chaharbaghi *Strategy Development Past Present Future* "Management Decision" 1995 Vol:33 No:6 p.14

### III.2.2. Stratejilerin Uygulanması

Stratejik yönetimin en can alıcı noktası, stratejilerin en verimli şekilde uygulanmasının sağlanmasıdır. Stratejilerin uygulanmasındaki başarı stratejik yönetimin de başarısını göstermektedir. Bu bakımdan, stratejilerin seçilmesi aşamasından çok daha meşakkatli bir aşamadır. Örgütün tüm çalışanları en iyi stratejiyi seçmeye odaklansa da veya bunun için çeşitli analiz teknikleri geliştirilse de uygulama aşamasında bir başarı sağlanamıyorsa, en iyi strateji seçilmiş olsa dahi bir işe yaramayacaktır.

Stratejik yönetim üst yönetimin sorumluluğunda gerçekleşen bir yönetim şekli olsa da stratejilerin uygulanması aşamasına da sorumluluk büyük çoğunlukla orta ve alt kademe yöneticilerine dağılır. Ancak bu durum sorumluluğun üst yönetici tarafından alt ve orta kademedeki yöneticilerle paylaşıldığı anlamına gelmez, sorumluluk yine üst yöneticidedir.

Stratejilerin uygulanması aşamasında çalışanların stratejik planlama ve stratejik yönetimin yararları konusunda bilgilendirilmesine dikkat edilmesi gerekir. Çünkü hazırlanan stratejik yönetim planlarını uygulayacak olanlar çalışanlardır. Bu yüzden her örgütte, her seviyede ve her birimde bulunan çalışanların kendi stratejilerini geliştirmede bir fayda olduğunu görmeleri ve ona göre hizmet etmeleri sağlanmalıdır. Bu ise örgüt kültürünün değişmesini ve örgütün böyle bir sürece girmesini gerekli kılmaktadır (Çevik, 2001:316). Yönetim kendiliğinden oluşan bir süreç olmadığı için, çalışanların stratejik yönetim konusunda bilgilendirilmeleri, gerekirse eğitilmeleri gerekir.

Stratejik yönetim uygulamaya ve eyleme odaklıdır. Bu yüzden stratejilerin uygulanması için yönetimin her kademesi için faaliyetler planlanır, uygulamaya yönelik programlar ve projeler ve de en önemlisi bütçeler hazırlanır. Bütün bunların eşgüdümünün sağlanması için güçlü bir haberleşme sistemi oluşturulur ve kontrol mekanizması harekete geçirilir.

Stratejilerin formülasyonu aşamasında bilgi toplama, değerlendirme, stratejileri belirleme gibi aşamalarda yer alan yöneticiler, çalışanlar, stratejistler veya plancılar uygulama aşamasında da yer almalıdırlar. Çünkü uygulama aşamasına kaynak oluşturdukları için çıkacak sorunları en iyi şekilde halletme yollarını da oluşturmaya yardımcı olurlar.

Stratejilerin uygulanması aşamasında şu konulara odaklanılır (Ülgen, Mirze, 2004:72):

- Radikal bir değişim gerekiyorsa yeni bir misyon tanımının yapılması, amaçların yeniden belirlenmesi,
- Stratejilere uygun örgütsel yapının kurulması ve her türlü kaynağın ve sistemin harekete geçirilmesi,
- Kurulan örgütsel yapıda görev alacak nitelikli insan kaynaklarının seçimi, atanması ve eğitimi,
- Stratejilerin uygulanmasını sağlayacak stratejileri gerçekleştirebilecek nitelikte yönetim biçimlerinin veya liderlerin tayini,
- Uygun örgütsel iklimin oluşturulması,

Yukarıda da sıralandığı gibi stratejik yönetim sürecinin uygulama aşaması örgüt kaynaklarını harekete geçiren aşamadır. Bu kaynaklar hem maddi hem de beşeri kaynaklardır. Eğer üst yönetim, çok iyi bir strateji belirlemiş ama maddi ve beşeri kaynak yönünü düşünmemiş veya bu kaynakları oluşturmamışsa, strateji sadece belirlenmiş olarak kalır. Çünkü stratejinin başarısı, uygulanma aşamasının başarısı ile paralel seyreder.

### **III.2.3. Stratejik Sonuçların Kontrolü**

Stratejik yönetim sürekli yenilenen bir süreçtir. Bu yüzden klasik kontrol sistemleri ile denetlenmesi düşünülemez. Klasik kontrol sisteminde öncelikle uygulama sonra sonuçların kontrolü daha sonra da düzeltme anlayışı vardır. Stratejik yönetimin bir süreç olması ise uygulama ile beraber kontrol aşamasının da başlamasına neden olur.

Stratejik yönetimde kontrol işlevini uçakları kalkış ve inişe hazırlayan ancak havadayken de sürekli kontrol edip onlara rehberlik eden uçuş kontrol kulelerinin işlevlerine benzetebiliriz. Uçuş kontrol merkezleri uçaklara uçuşları sıralarında nasıl yardımcı oluyorsa, onlara yön veriyor, yanlış rotada gitmelerini, yanlış iniş yapmalarını engelliyorsa, stratejik yönetimdeki kontrol anlayışı da stratejilerin uygulanması aşamasından itibaren onları denetler ve yanlış uygulanmasını, yanlış yöne gidilmesini engeller (Ülgen, Mirze, 2004:402).

Stratejik yönetimin kontrol süreci üç aşamadan meydana gelir. Bunlar varsayımların kontrolü, uygulamaların kontrolü ve stratejik denetimdir (Schreyögg, Steinman, 1987:96-99). Çizim 3'de  $t_0$  (time) ile belirlenen noktadan itibaren strateji formülasyonun başladığı kabul edilir.  $T_1$  noktasından varsayım kontrolü başlatılır. Aynı anda stratejik denetim de başlamış olur.  $T_2$  noktasından strateji uygulamaları başladığı zaman üçüncü kontrol aşaması olan uygulama kontrolü de başlamış olur.

Varsayımların Kontrolü : Varsayım kontrolü, planlama ve uygulama süreci süresince oluşturulan varsayımların, hala geçerli olsun veya olmasın, aralıksız ve sistematik olarak kontrolü için dizayn edilmişlerdir. Bu yüzden varsayım kontrolü bu varsayımlar boyunca organize edilmişlerdir. Varsayımlar listelenmeli ve kişilere ve bölümlere iletilmelidir.

Ekonomik açıdan bütün varsayımlar aynı miktarda kontrol çabasını gerektirmeyebilir. Özellikle zayıf tahminlere dayalı veya çeşitli faktörlerden etkilenme ihtimali yüksek varsayımlar sıkı bir kontrole ihtiyaç duyarlar. Ancak nasıl olursa olsun bir varsayım kontrolü kurmak için kontrol masrafları, bilgiden elde edilecek yararlarla dengelenmelidir.

Planlama varsayımlarını kontrol etmek veya güncellemek yeni bir fikir değildir. Ancak varsayım kontrolüne kesin bir statü veren tutarlı bir çerçeve eksikliği vardır. Stratejik yönetim ile bu eksiklik giderilmiştir. Varsayım kontrolü sık sık bazen de yanlışlıkla geri bildirim kontrolü başlığında veya geleneksel yönetim süreçleri içine kolayca sokulabilen ayrı bir işlevsel mekanizma olarak yürütülmektedir. Oysa kavramsal olarak geleneksel arka planı değiştirmeden yapılan bir varsayım kontrolü mümkün değildir.

Uygulama Kontrolü : Uygulama kontrolünün görevi stratejilerin uygulanmasının planlanmış olarak devam edip etmediğini görmek değildir. Bu, operasyonel kontrolün görevidir. Stratejik uygulama kontrolünün görevi, sürecin geçmiş olayların ışığı altında değiştirilip değiştirilmemesi gerektiğini keşfetmektir. Operasyonel kontrolün tersine, stratejik uygulama kontrolü devamlı olarak stratejilerin temel talimatını sorar ve inceler. Stratejik uygulama kontrolü elbetteki operasyonel kontrolün yerini alamaz

Her ikisi de etkili stratejik yönetim sürecine ihtiyaç duyar.

Stratejik uygulama kontrolü yeni strateji projelerine olduğu kadar en sonraki stratejilere de uygulanmalıdır. Çünkü en son da olsa eski stratejiler de örgüt stratejilerinin bir parçasıdır.

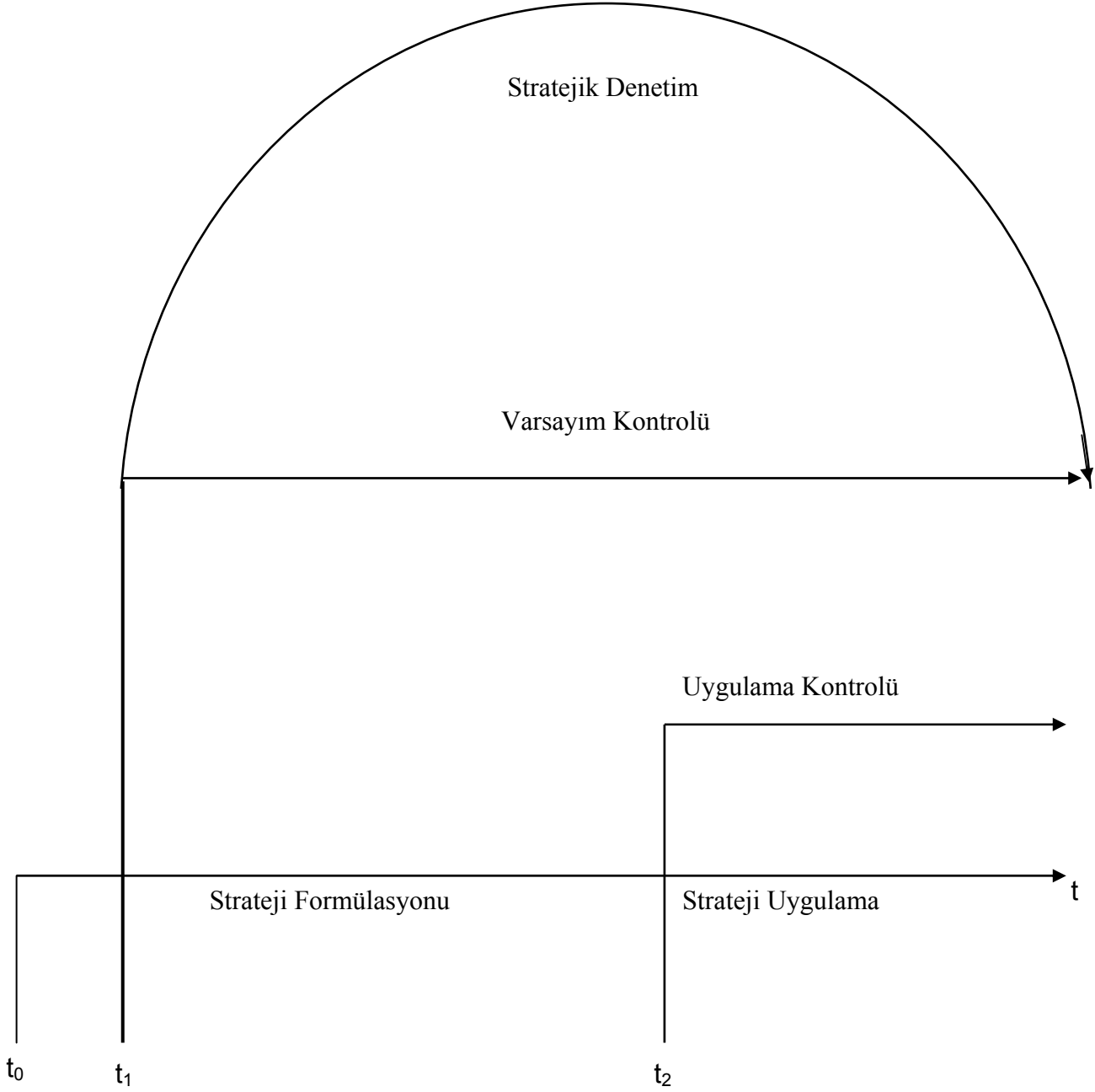
Geçerli stratejinin kontrolü için stratejik planda standartlar sağlanmalıdır. Stratejinin uzun dönemli başarısında kısa dönemli göstergelere uygun olarak hizmet eden ana hedefler vardır ve ekonomik sonuçlara gelinceye kadar, kontrol bilgileri, finansal raporlar ve klasik muhasebe hesaplarından çıkarılabilir.

Stratejik Denetim : Yapıları gereği varsayım kontrolü ve uygulama kontrolü, kontrol etmeye odaklanmıştır. Stratejik denetim ise stratejik hareketlerin sürecini tehdit etmesi muhtemel girişimlerin içinde ve dışındaki olayların sırasını denetlemek için dizayn edilmiştir.

Kritik olarak kontrol edilmesi gereken işlerin bir listesinin çıkarılıp kontrol edilmesinden kaçınmak gerekmektedir. Bu takdirde tahmin edilemeyen ya da önceden keşfedilmemiş kritik olaylarda iyi fırsatlar yakalanabilir. İlk bakışta tanımlanmamış bir nesne kontrol edilemez veya nasıl kontrol edilebilir gibi fikir doğabilir. Bunun cevabı, kontrolün günlük tecrübelerden kaynaklanarak yapılmasıdır. Kritik olayların gelişimi krizler şeklinde olur Eğer erkenden keşfedilmişse potansiyel. bir krizin denetimi kritik olayların da denetimini sağlar.

Stratejik denetim çevresel taramayla benzerlik gösterir. Ancak aralarında farklılıklar mevcuttur. Çevresel tarama genellikle yeni bir plan için üretilen bilgilerin kronolojik olarak planlamaya tahsis etmenin bir parçası olarak görülür. Stratejik denetim

Çizim 3: Stratejik Kontrol Süreci



Kaynak: Georg Schreyögg, Horst Steinmann *Strategic Control: A New Perspective* "Academy of Management Review" Vol:22 No:1 p.96

ise devamlı bir kuralın üstünde yerleşmiş stratejinin garantisi olarak dizayn edilmiştir.Çevresel taramanın konsepti, planlama ve kontrol aktivitelerinin karıştırılmış şekliyle oluşturulmuştur.

### **III.3. Stratejik Yönetim ve Liderlik**

Stratejik yönetim sürecinde liderlerin yetenekleri, sürecin başarılı bir şekilde uygulanması için önemlidir. Planlama safhasında olduğu kadar örgüt çalışanlarının plan amaçlarına yönlendirilmesi ve stratejik düşüncülerinin sağlanması liderlerin yetenekleri ile ilgilidir. Liderler, örgütün hem dününü hem bugününü hem de yarınını düşünüp analiz ederek, örgütün gideceği yolu belirler ve kişilerin amaçlara ulaşmak için belirlenen yoldan gitmelerini sağlarlar.

Stratejik yönetimde liderliğin önemini anlamak için liderliğin temel bazı özelliklerine göz atmak gerekir. Liderlik inanç, bağlılık, gönüllülük, isteklilik gibi durumları içeren bir süreçtir. Bu süreçte bir çok gücün bütünleşmesi ve bu bütünleşmeden doğan zorunlulukları istekliliğe, inanca, bağlılığa ve gönüllüğe dönüştüren bir etki söz konusudur (Erçetin, 2000:15-16). Bir liderde olması gereken temel vasıflar basit bir şekilde ifade edilecek olursa, bir lider ortak gayeyi başarmalı, takım oluşturmalı ve muhafaza etmeli, bireyleri motive edip geliştirmelidir (Adair, 2004:93)

İyi bir lider vizyona ve planlama yetisine sahip olmalıdır. Örgütteki her türlü çatışmayı algılayabilmeli, sorun giderici olmalı ve gerek toplumun gerekse örgütün kültürü ve tarihi hakkında bilgi sahibi olmalı, bunları çok iyi değerlendirmelidir. Lider, örgüt için bir yön tayin edip, başarılı bir strateji ve politika belirlemelidir. Amaca ulaşmak için örgütsel bir yapı oluşturmalı, teşkilatlanmayı geliştirmeli, takım ruhunu ortaya çıkarmalı, eşgüdümü sağlamalı ve amaca ulaşmak için çalışanlara yol göstermelidir.



Etkili bir stratejik liderlik anlayışı ve vizyonu, değişimin başarılması, global işbirliği, sosyal ve örgütsel sorumluluk anlayışı ve hızlı değişime uyum yeteneğinin birleştirilmesi ile ortaya çıkar (Marşap, 1999:24).

Günümüzde, liderlik, örgütler için stratejik yönetimin uygulanmasına dair olmasa da örgütler için önem taşıyan konulardan biridir. Çünkü iyi bir liderin var olduğu bir örgütün başarı şansı her zaman için artar. Çünkü yukarıda bahsettiğimiz liderlik özellikleri örgütün değişimi yakalamasını ve tehlikelere karşı kendini savunmasını ve bilgiye ve değişime açık olmasını sağlar. Artık örgütlerin insanların yönetildiği anlamına gelen humanegement (insan yönetimi) (Cox, Hoover, 2003:77) kavramı ile yönlendirilmeye çalışılması, başka bir ifade ile çalışanların yetiştirilip, geliştirilip yeteneklerinin ortaya çıkarılması ile motive edilmeleri ve örgütlerin sadece makine ve iş prosedürlerinden oluşan bir yapı olarak algılanmaması, insan, bilgi, iletişim faktörünün öne çıkması, etkili bir lidere ihtiyaç duyulmasına neden olmaktadır. Örgütlerin amaçlarına ulaşmada stratejik yönetimin gerekli olması, aynı zamanda bu süreçte etkili bir lidere ihtiyaç duyulmasını da gerektirir.

#### **III.4. Stratejik Yönetim ve Etik**

Stratejik yönetim açısından iyi bir iş etiği, olması gereken zorunlu bir kavramdır. İş etiği, belirli bir zamanda evrensel olarak kabul görmüş veya bir toplumda geçerliliği olan ahlaki değerler ve normlar çerçevesinde iş yaşamına ait, örgüt içi ve dışı çevresel faktörlerle etkileşime açık, her türlü faaliyet ve davranışa yön verecek yargılar geliştirme ve uygulama biçimidir (Torlak, 2001:98). Burada önemli olan iş etiğinin her türlü davranışa ve faaliyete yön verecek olmasıdır. Örgüt, sadece kendini düşünerek hareket etmeyi iş etiği çerçevesinde bırakarak kültürel ve toplumsal bir kimlik kazanmalıdır. Hem çalışanlara hem de örgütten yararlananlara yönelik bir örgüt politikası

belirlemelidir. Artık doğal ve toplumsal çevrenin de göz önünde bulunduğu etik anlayışı geçerli olmaya başlamıştır. Bu bakımdan stratejik olarak amaca ulaşmada sadece kendi çıkarlarını değil hem dış çevredeki müşteri/vatandaşların da hakkını savunmalı hem de örgüt içi çalışanlara yönelik yönetimi de geliştirmelidir.

Günümüzde, kamu ve özel sektör etiği arasında farklılıklar mevcuttur. Kamu yönetiminde etik daha kapsamlı bir şekilde ortaya konulmuştur ve kamu etiği güçlü yönetsel yasa geleneklerine ve hukuk düzenine dayanır. Kamu yönetiminde etiksel davranışın varlık nedeni kendi kendine bir amaç olarak görülür (Öztürk, 1999:18-20). Hem kamu hem de özel sektör için rüşvet, yolsuzluk, çıkar çatışması, çevresel ve sosyal sorumluluk etiğin temellerini oluşturur. Stratejik yönetim açısından belirlenen stratejiler, politikalar, amaçlar ve liderlerin ve çalışanların davranışları iş etiği açısından bu çerçevede oluşturulmalıdır. Stratejik yönetimin amaca odaklanması ve bu amaca gidecek yolları belirleme, “amaca giden her yol mubahtır” anlayışını beraberinde getirmemelidir. Çünkü stratejik yönetim amaca ulaşmada etkin liderlik, etik, örgüt kültürü, çalışanların da düşünülmesi, vatandaş/müşteri odaklı olma ve iyi hizmet/ürün sunma kriterlerinin göz önünde bulundururken örgütün uzun dönemli olma özelliğini de kazandırmayı amaçlar. Bu ise toplumsal, kültürel ve yasal anlamda etiği beraberinde getirir.

## IV. BÖLÜM

### KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA ve STRATEJİK

### YÖNETİM

#### IV.1. Türkiye’de Kamu Yönetiminin Sorunları ve Kamu Yönetimini Geliştirme Çalışmaları

Türkiye’de kamu yönetiminin sorunları, nüfusun artması, kamu hizmeti sunulacak kesimin genişlemesi ve değişmesi, iletişimin artmasıyla beraber kamu hizmetlerinin kıyaslanması, teknolojinin sürekli gelişmesi, vatandaşın devletten beklentilerinin artması ve devlete yeni görevler yüklenmesi gibi sebeplerle sürekli artış göstermiştir. Bütün bu gelişmelere paralel olarak kamu yönetimini geliştirme çalışmaları sürekli olarak gündemde kalmıştır.

##### IV.1.1. Türkiye’de Kamu Yönetiminin Sorunları

Bütün dünyada yaşanan değişimden tüm ülkeler etkilenmekteyken Türkiye’nin etkilenmemesi söz konusu olamaz. Devlet geleneğinin yerleşmiş olduğu kamu sektörünün küreselleşme sürecinin de etkisiyle değişime açık bir hale gelmesi, özel sektörün de kamu hizmeti niteliğinde bazı hizmetleri sunması, diğer ülkelerdeki kamu hizmetlerinin görülme usullerinin iletişimin gelişmesi sayesinde kıyaslanması, halkın devletten beklentilerinin değişmesi gibi faktörler yüzünden kamu yönetiminde yenilenme yaşanması kaçınılmaz olmuştur.

Kamu yönetimize baktığımızda genel olarak mevcut sorunları şu şekilde sıralayabiliriz (DPT, 2000: 3-4):

- Kamu örgütlerine verilen bir kısım görevlerin hiç yapılmaması veya sınırlı ölçülerde ve amaçtan uzak bir şekilde yapılması,
- Bazı görevlerin merkezi yönetim kapsamında bulunmasına rağmen görevi gerçekleştirecek işlevsel nitelikte örgütsel düzenlemelere gidilmemesi ve eldeki yapının gereksinimleri karşılayamaması,
- Görevlerin merkez taşra ve yerel yönetimler arasında ussal dağılımının yeterince sağlıklı biçimde gerçekleştirilmemesi,
- Bazı kamu örgütlerinde ikincil görevlerin asıl görevlerin yerini alması bunun da örgütlerde görev kaymalarına yol açması,
- Kamu kuruluşlarında görev yetki ve sorumluluk dengesinin iyi kurulamaması,
- Kırtasiyeciliğin yaygın olması,
- Büyüyen bütçe açıklarının ve kamu borçlarının yönetimde yük yaratması,
- Kamu yöneticilerinin eylem alanının ve takdir hakkının sınırlı olması,
- Uluslararası rekabetin ve küreselleşmenin özel sektörde olduğu kadar kamu sektörünü de etkilemesi

Kamu yönetiminde bu sorunların görülmesi reform çalışmalarını kaçınılmaz kılmıştır. Özellikle gerek kalkınma planlarında gerekse özel araştırmalarda kamu yönetiminin iyileştirilmesi her zaman ön planda yer almıştır. Ancak yapılan araştırmalar sonucu ortaya çıkarılan sorunların çözümleri bir tavsiyeden öteye gidememiştir. Siyasiler

tarafından “reform yapma görevi” bir seçim söylevi haline gelmiştir.

Kamu hizmetlerinden yararlananlar gittikçe artmakta, ihtiyaç ve koşullar sürekli değişmekte, teknoloji sürekli ilerlemekte, buna paralel olarak kamu hizmeti sunmadaki yöntemler de sürekli gelişmektedir. Kamu yönetimindeki değişim ihtiyaçları kaçınılmaz olurken, bu değişimler doğal süreçte zaten yaşanmaktadır. Mevcut yönetsel sistemlerin teknolojik değişime uyarlanması ya da eğitim standartlarının yükseltilmesi sonucu ortaya çıkan değişimler doğal değişim olarak nitelendirilir. Yeniden yapılanma belli amaçlarla girişilen planlı ve bilinçli bir değiştirme çabasıdır. Yönetimde reform ya da yeniden yapılanma, yönetim sisteminin yapısında hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, iş görme zihniyeti ve yöntemlerinde, karar verme sürecinde, siyasal sistemle olan ilişkilerinde ve sistemi harekete geçiren dürtülerde köklü değişiklikler demektir (Tutum, 1994:5-6). Kamu yönetiminde yeniden yapılanma kararı vermek için doğal değişimlerin artık sorunlara cevap vermiyor olması lazımdır. Bu durumda, kamu yönetiminin değişen teknolojiye uydurulması için, yeni birimlerin kurulması veya kaldırılması, formalitelerinin basitleştirilmesinin ötesinde, kamu hizmetlerinde görülme ve karar verme süreçlerinin ağırlık merkezinin değiştirilmesi, katılımı arttıran köklü değişikliklere gidilmesi gereklidir.

Dünyada değişim rüzgarları genel olarak devletin etkinleştirilmesi ve küçülmesi, şeffaf yönetimin sağlanması, ağır merkeziyetçiliğin azaltılması, toplumsal taleplere daha çabuk yanıt verilmesi, fırsat eşitliğinin sağlanması gibi konular üzerinde yoğunlaşmıştır. Türkiye’de de reformlar bu çerçevelerde ele alınmaya çalışılmış ancak genel olarak reform çalışmalarında devletin rolü diye de ifade edilen kamu yönetiminin görev alanının ne olacağı ve bu görevlerin nasıl yapılacağı üzerinde durulmuştur (Yılmaz, 2002:21).

## **IV.1.2. Kamu Yönetimini Geliştirme Çabaları**

### **IV.1.2.1. Planlı Dönem Öncesi Kamu Yöntemini Geliştirme Çalışmaları**

Ülkemizde yukarıda saydığımız sorunlardan dolayı kamu yönetiminde bir etkinsizlik sorunu yaşanmaktadır. Kamu yönteminde etkinliği arttırmak için yapılan çalışmalar genelde birbirini tekrar eden tespitler olarak kalmış, hükümet programlarına reform çalışmalarını koymak bir gelenek halini almıştır. Ülkemizde gerek yönetimin isteği üzerine, gerekse üniversiteler ve odalarca yapılan çalışmalar mevcuttur. Çalışmamızda yönetimi geliştirme çalışmalarının en temellerine planlı dönem öncesi ve planlı dönem çalışmaları olarak değineceğiz.

Planlı dönem öncesi yapılan çalışmaların ilkinin, 1933 yılında, Amerikalı uzmanlar “Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki” adı altında bir rapor hazırlayarak yapmışlardır. Bu raporda ekonomik konulara ağırlık verilmekle beraber idari sorunlar da ele alınmıştır.

1947 yılında, Başbakanlığın talimatıyla devlet teşkilatının daha verimli ve rasyonel çalışması için çeşitli bakanlıklar bünyesinde komisyonlar kurulmuş, 1948 yılında ise yine Başbakanlığın direktifleriyle çeşitli devlet daireleri ve bakanlık teftiş kurulları tarafından hazırlanan idari ıslahat konusundaki araştırma raporları Başbakanlığa sunulmuşlardır (DPT, 2000:7).

1949 yılında, İstanbul Üniversitesi profesörlerinden Frederick Neumark başkanlığında, Başbakanlığın talebi üzerine “Devlet Daireleri ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması Hakkında Rapor” hazırlanmıştır. Bu raporda idare reorganizasyonun gerekliliği, memur vasıflarının yetersizliği, kırtasiyecilik ve devletin usullerindeki bozukluklar gibi

sorunlar ortaya konulmuştur.

1951 yılında, Türkiye ve Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankasının (Dünya Bankası) finanse ettiği, James Barker başkanlığında bir rapor hazırlanmış ve hükümete sunulmuştur. Bu rapor, Türkiye idari sistemiyle ilgili sorunları açıklayıp personel sorunları ile ilgilenecek bir devlet personel dairesinin kurulması, devlet dairelerinde danışma hizmetlerinin düzeltilmesi gibi öneriler getirmekte ve merkeziyetçi sistemin yetkilerinin alt kademelere verilmemiş olmasını eleştirmektedir.

Yine 1951 yılında, James Martin ve Frank A. Cush isimli iki uzman tarafından sadece Maliye Bakanlığının örgütlenme ve çalışma esaslarını inceleyen bir çalışma yapılmış ve rapor Maliye Bakanlığına sunulmuştur.

Bütün bunların yanı sıra 1958 yılında, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Araştırma adlı üç ciltlik bir rapor hazırlanmıştır.

#### **IV.1.2.2. Planlı Dönemdeki Kamu Yönetimini Geliştirme Çalışmaları**

Planlı döneme geçilmesiyle beraber kamu yönetiminin sorunları beş yıllık çalışma planlarında incelenmeye başlanmıştır. Bunların dışında iki temel çalışma göze çarpmaktadır. Bunlardan birincisi tam adı Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri; Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP) olan çalışma, ikincisi Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) dir.

MEHTAP, 1962-1963 yılları arasında hazırlanan merkezi hükümet teşkilatının yeniden düzenlenmesi ile ilgili tüm sorunları kapsamına alan ancak taşra kuruluşlarını, mahalli idareleri ve Kamu İktisadi Teşebbüslerini inceleme dışında tutan bir çalışmadır.

Araştırmanın ön hazırlığı TODAİE tarafından, çalışmanın aslı TODAİE, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Dairesi Başkanlığı, Ankara Üniversitesi ve ilgili bakanlıklar ve dairelerin iş birliği ile yapılmıştır.

MEHTAP raporu, merkezi hükümet örgütünün genel yapısını ele almaktadır. Bakanlar Kurulunun çalışma koşulları, başbakanlık örgütü, devlet bakanlığı, başbakan yardımcılıkları ve başbakanlığa bağlı kuruluşlarla özerk kuruluşların durumları hakkında saptamalar yapıp öneriler getirmiştir. Yönetimsel kuruluşların kurulmasını, görevlendirilmesini, mevzuat sorununu ve merkezi hükümetin taşra örgütünü eleştirel açıdan incelemiştir. Araştırmada bütün birimlerin ortak görevleri gözden geçirilmiş, merkezi hükümetin üstlendiği görevler ayrı ayrı başlıklarda incelenmiştir. Bu bölümlerde tek tek bakanlık veya kuruluşlar değil, hizmet türleri olarak, merkezi hükümetçe üstlenilmesi gerekli görülen hizmetlerin uygulama eksikliği tespit edilmiş ve bu duruma yol açan nedenler belirtilmiştir. Raporda Bakanlar Kurulu, Başbakanlık , bakanlıklar ve onlara bağlı kuruluşlar, özerk kuruluşlar ve merkezi hükümet teşkilatının taşra birimlerini yeniden yapılandırılmasına ilişkin öneriler de sunulmuştur.

MEHTAP çalışması ile idari reform çalışmalarına bir devamlılık kazandırılmak istenmiştir (Dinçer, Ersoy, 1974:2). Ancak tam bir örgütlenme sağlanamamış, kalkınma planları ve programlarda, reform çalışması bir bütün halinde ele alınmamıştır.

Planlı dönemin ikinci önemli çalışması, VI. Beş Yıllık Kalkınma Planına (1990-1994) yol göstermesi amacıyla 1988-1991 yılları arasında hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesidir.

KAYA projesi, TODAİE tarafından Devlet Planlama Teşkilatının isteği üzerine hazırlanmıştır. Kamu yönetimini geliştirmek, yeniden düzenlemek, o zamana kadar



yapılan çalışmaların uygulamaya ne derece geçirildiğini ölçmek, temel sorunları ve alınması gerekli önlemleri belirtmek ve Avrupa Birliğine yönetsel uyumun sağlanması için yapılması gerekli hazırlıkları saptamak için yapılmıştır.

KAYA'nın araştırma sahasına merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla bunların taşra örgütleri, yerel yönetimler ve öteki kamu kurumları alınmıştır.

Proje kapsamında yedi araştırma grubu kurulmuştur: Bunlar; merkezi yönetim, mali ve ekonomik yönetim, taşra ve yurt dışı kuruluşları, yerel yönetimler, personel rejimi, bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi, Avrupa Topluluğu yönetsel uyum gruplarıdır.

KAYA projesinin temel amacı: “Kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet göreceği 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 bunların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatta, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları bozuklukları ve eksikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri önermektir (TODAİE, 1991:3).”

KAYA raporu çok kapsamlı bir çalışmadır. Bu bakımdan Türk Kamu Yönetimi açısından önemi büyüktür. KAYA raporu kamu yönetimindeki aksaklıklar için pek çok çözüm önerse de sistem temelinde etkili bir işbirliği ve uyumlu bir çalışma anlayışı üzerinde durmakta katılımcı bir yönetim, maddi açıdan güçlü bir yerel yönetim standartlarının sağlanması gibi önerilerde de bulunmaktadır.

Planlı dönemin eleştirilebilir yönleri olmasına rağmen, genelde plansız dönemlere oranla başarılı oldukları söylenebilmektedir (Gürsoy, 2000:39).

#### **IV.1.2.3. Reform Çalışmalarının Sonuçları**

Türk Kamu Yönetiminin etkinliğinin arttırılması için pek çok çalışmanın yapıldığını görüyoruz. Ancak bu kadar çok çalışmaya rağmen neden sürekli olarak rapor hazırlama ihtiyacı hissedilmiştir? Reform çalışmalarındaki başarısızlığın nedenleri nelerdir? Öncelikle şunu belirtmek gerekir: Başarılı bir reform uygulaması stratejilerden oluşmuş bir çalışmayı gerekli kılmaktadır. Reform çalışmalarının uzun dönemli bir çalışmayı gerektirmesi, reformun bir stratejisinin olmasını da gerektirmektedir. Bunun yanı sıra reformların hazırlanması ancak uygulamadaki alt yapı eksikliğinin göz ardı edilmesi, reformun felsefesinin oluşturulamaması, halkın ve çalışanların desteğinin alınmaması, reformun yürütülmesini üstlenecek bir birimin veya yöneticinin yokluğu, siyasi istikrarsızlık ve yeni gelen yöneticilerin reformu sahiplenmemesi, kaynak ihtiyacının giderilmemesi, yeterince bilgi toplanamayıp analiz yapılamaması gibi sebepler reformlardan başarı alınmasını engellemiştir.

Reform çalışmalarının uygulamaya geçirilmemesinin sebepleri şöyle sıralanabilir (DPT, 2000:9):

- Raporlardan hiçbirinin uygulama projelerini kapsayacak biçimde hazırlanmamış olması,
- Kalkınma planları ve yıllık programlarda yer alan politika ve tedbirler de uygulanabilir proje niteliğinde olmadığı gibi müeyyidesi de olmadığından kuruluşların projeleri hazırlayıp uygulamayı izleyebilecek,

değerlendirilebilecek ve yönlendirilebilecek yeterli sayıda ve nitelikte uzman personele sahip olamaması,

- Hazırlanan raporların uzmanlaşmış bir kadronun yönlendiriciliği ve uygulama projeleri haline dönüştürülmelerinin sağlanamaması,
- Reformlara ilişkin temel bir felsefenin ve modelin ortaya konulamaması,
- Yeniden yapılanma çalışmalarını özellikle teknik düzlemde sahiplenecek bir kuruluşun oluşturulamaması,
- İdari reform çalışmalarının uzun soluklu ve kalıcı bir çabayı gerektirmesi,
- Politik istikrarsızlığın olması,
- İdari reform çalışmalarında yasal hatta anayasal değişikliklerin yapılmasının zorunlu olması,
- Mahalli idareler reformlarında taşra ve yerel yönetimlere gereken görev, yetki ve kaynakların devredilememesi,
- Kamu görevlilerin büyük bir kısmının merkezde istihdam edilmesi, merkez bürokrasinin mahalli idarelerin kalkınma politikalarında söz sahibi olmalarına çok sıcak bakmaması,

#### **IV.2. Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Stratejik Yönetim Anlayışı**

Stratejik yönetim anlayışının özel sektör alanında başarı elde etmesi kamu sektörü içinde uygulanabilirliğini gündeme getirmiştir. Özellikle özel sektör örgütlerinin kaliteyi, verimliliği ve müşteri memnuniyetini yakaması kamu örgütlerinin de kamu

hizmeti görürken kaynakların daha verimli kullanılması, etkinliğin sağlanması, kaliteli hizmet sunulması ve vatandaş isteklerine cevap verilmesi gibi çeşitli sebeplerle stratejik yönetimi uygulamaya geçirmelerine neden olmuştur.

#### **IV.2.1. Kamu Sektöründe Stratejik Planlama ve Stratejik Yönetimin Niteliği**

Stratejik yönetim, öncelikle özel sektörde, daha sonra kamu sektöründe uygulama alanı bulsa da, her iki sektördeki uygulama çeşidinde birbirine paralellik gösterdiğini söyleyemeyiz. Öncelikle, özel sektördeki kârlılık ve rekabet yarışı fikirleri kamu sektörü için geçerli kriterler değildir. Kamu yönetiminde stratejik yönetim, uzun dönemli yaşamın ve idari birimlerin etkinliğini güçlendirmesiyle ve değişen çevreyle sürekli ve verimli bir uyum sağlamak için bu birimleri yönlendirmek göreviyle ilişkilidir (Durna, Eren, 2002:56). Stratejik yönetimin kamu örgütlerince uygulanmasının temel amacı kamu yararı için kamu hizmetlerinin daha etkin görülmesinin gerekli olmasıdır. Kamu örgütlerindeki verimsizliği, kırtasiyeciliği, kaynak israfını önlemek amacıyla pek çok çalışma yapılmış ancak çoğu kağıt üzerinde kalmıştır. Bununla beraber, kamu örgütleriyle aynı sahada hizmet üreten özel sektör kuruluşlarının vatandaşlar tarafından tercih edilmeye başlanması, pek çok kamu örgütünün devredilmesine neden olmaya başlamıştır. İşte bu gelişmeler sonucu, içerisinde köklü değişiklikler yapmayı da barındıran stratejik yönetim uygulamaları görülmeye başlamıştır.

Kamu sektöründe stratejik planlama ve stratejik yönetim sürecinin öncelikle resmi bir kaynağı olmalıdır. Çünkü kamu örgütlerinde alınan kararların hepsinin yasal bir dayanağı vardır. Bu yüzden kamu örgütlerinde yöneticiler her kararı özgürce alamazlar.

Stratejik yönetimin uygulanmasında kamu örgütünü etkileyen dış yapı sürekli

gözlemlenmeli, örgütün çevreyle uyumu sağlanmalı, örgütün iletişim ve haberleşme ağı genişletilmelidir. Bu süreç kamu örgütlerine dinamiklik kazandırır. Özellikle performans ve başarı değerlendirmesi bu dinamikliği artırır ve sürekliliğini sağlar.

#### **IV.2.2. Kamu Sektöründe Stratejik Yönetimi Gerekli Kılan Sebepler ve Stratejik Yönetimin Kamu Sektörüne Sağladığı Yararlar**

Özel sektör değişimin getirdiği problemlerle başa çıkabilmek için sürekli yeni arayışlar içine girmektedir. Oysa kamu sektörü, yaşanan sorunları tespit etmekte, maalesef çözüm aşamasında herhangi bir yenilik önerememektedir.

Kamu örgütleri öncelikle kamu yararını gözetmek zorundadırlar. Bunun yanı sıra hizmet sunulan toplumun büyüklüğü ve çeşitliliği nedeniyle kaynaklarını daha verimli kullanmak ve durum analizi yaparak gelecekte nasıl bir rol üstlenmesi gerektiğini belirlemek zorundadırlar. Bu durumda, uzun ve orta vadeli hedefleri gözden kaçırmaksızın, etkin ve uygulanabilir stratejilerin geliştirilmesine ilişkin faaliyetler ve karar verme süreçleri olan stratejik planlama, gelişme, değişme, iyileşme ve yenilikleri izleme açısından kaçınılmaz olmaktadır (Bircan, 2002: 45-46).

Kamu hizmetlerinin vatandaşlar tarafından daha etkin bir şekilde yapılmasının istenmesi, teknolojik gelişmelerin devlete farklı görevler yüklemesi, ihtiyaçların değişmesi, hizmetlerin diğer ülkelerde farklı yöntemlerle görülmesinin takip edilmesi gibi sebeplerden ötürü, kamu hizmeti anlayışı da değişime uğramıştır. Bunun yanı sıra kamu hizmetlerinde dönüşüme neden olan bazı sebepler arasında hizmet sunumunda aracı veya yarı aracı sayısının artması, performansı kontrol etme sorumluluğu, politik sürecin yönetim sürecinden ayrılması, pazar veya pazar benzerinin oluşması, müşterilerin/vatandaşların kamu üzerinde olan baskısının artması, kültür değişimi sayılabilir (Stewart, Walsh,

1992:504-508). Tüm bu sebepler, vatandaşın devletten daha iyi hizmet beklemesine, daha etkin bir yönetim varlığının gerekmesine neden olmaktadır. Bu da kamu örgütlerini yönetim açısından daha iyi teknikler araştırmaya itmektedir.

Kamu örgütleri, genellikle vizyon ve misyon belirlemeden uzak, somut hedefleri olmayan, vatandaş odaklı yönetim anlayışını benimsememiş, yoğun kurallara sahip, finansal açıdan yetersiz, kalifiye elemana ihtiyacı olan, örgütsel yapısında eksiklikler bulunan örgütlerdir. Bununla beraber, çalışanların kamu sektöründe çalışıyor olmanın verdiği rahatlıkla genellikle hizmet üretmekten uzak olmaları, kurallara uymaya çalışmanın kendilerini daha iyi bir memur yapacaklarına inanmaları, motivasyon eksikliği yaşamaları, performans değerlendirmesinin yapılmaması, ücret rejiminin başarıyı teşvik edecek şekilde düzenlenmemiş olması, vatandaşın yönetime uzak olması, vatandaşla yönetim arasında iletişimsizlik bulunması, kamu sektöründe aksaklığa neden olan diğer sebeplerdir.

Stratejik yönetimin kamu örgütlerine uygulanması pek çok açıdan yarar sağlamaktadır. Öncelikle karşılaşılan bir sorunu tanımlayabilme ve hatta sorun yaşanmadan önce tespit edebilme, değişim karşısında yabancı kalmama, kamu hizmetini görmede en son yenilikleri kullanma sürekli araştırma ve geliştirme içerisinde bulunup kendini yenileyebilme stratejik yönetimin kamu örgütlerine sağlayacağı ilk yararlarıdır.

Üst yönetim, geleceği yakalamak için ileride vatandaşlara ne gibi yararların veya hizmetlerin sunulabileceği ve bu yeni yararları ve hizmetleri oluşturabilmek için hangi temel yeteneklere ve kaynaklara ihtiyaç olabileceği, vatandaşların bu yeni yararları ve hizmetlere en etkili şekilde ulaşabilmek için ne tür değişikliklere gidileceği konusunda fikir geliştirmek zorundadırlar (Hamel, Prahalad, 1996:145-148). Stratejik yönetim,

yöneticilerin bu konularda stratejik olarak düşünmelerini sağlamada, vizyon oluşturmada, kendilerini geliştirmelerinde oldukça yarar sağlar. Stratejik düşünmeyi başaran yöneticiler ve liderler uzun dönemde etkili sonuç almayı, gelecekte ortaya çıkması muhtemel olaylar için de karar almayı, kaynakları etkin kullanmayı, değişimden zarar görmek yerine yeniden ondan en faydalı şekilde yararlanmayı başarırlar.

Stratejik yönetim kamu örgütlerine yükledikleri misyonu fark etmelerine ve de vizyon kazanmalarına yardımcı olur. Çoğu kamu örgütü misyondan ve vizyondan yoksundur, var olanlar ise duvara asılmış olmaktan öteye gidememişlerdir. Stratejik yönetim kamu örgütlerine yön gösterecek bir vizyon kazandırır, uzun vadeli bakış açısına sahip olmalarını sağlar. Vizyona sahip olan kamu örgütleri amaçlarını daha kolay belirlerler ve yöneticilere ve çalışanlara bir motivasyon sağlanmış olur. Çalışanlar için amaçlara varmada rehber görevini görür. Misyonun belirlenmesi ile de kamu örgütlerinin faaliyetlerinde uyum sağlanır, çalışanlar arasında paylaşılan ortak değerler ortaya çıkarılır; çalışanların kurumlarına bağlılığı artar.

Stratejik yönetimin kamu sektöründeki işlevi olan uzun dönemli kalıcılığı güvence altına alma temel işlevinin yanı sıra bir dizi yan işlevi de vardır (Durna, Eren:2002:63). Bunlar:

- Eşgüdüm işlevi : Stratejik yönetim çok çeşitli kararların bir modeli olarak etki gösteren hedefleri oluşturmaktadır. Kaynak kullanımı için bu amaçlar içerisinde öncelikler belirlenebilmektedir.
- Değişim işlevi : Stratejik hedefler örgütün uzun dönemde başarı değerlendirmesinin esasını oluşturabilir.

- Yansıma ve açıklama işlevi : Stratejik yönetim, muhtemel hedefleri ve bunları izleyen sonuçları araştırmayı teşvik etmektedir.

Burada da belirtildiği gibi, stratejik yönetimin kamu örgütlerine sağladığı faydaların temelinde, kamu örgütlerinin yapıları gereği uzun dönemli olmalarına paralel olarak uzun dönemli bir bakış açısı sağlaması vardır.

Bütün bunlarla beraber belediyelerin halka daha yakından hissedecekleri hizmetler üretmeleri ve kaynak sıkıntısı çekmelerinden ötürü stratejik planlama uygulamalarına başvurmalarına çok sık rastlanır olmuştur. Yerel yönetimde stratejik planlama yaklaşımının geliştirilmesi belli bir hizmet dönemi içerisinde hizmet önceliklerini, gereksinimlerini belirlemesi, bu gereksinimlerin hangi kaynaklarla gerçekleşeceğinin tahmin edilmesi ve bu kaynakların en etkin kullanılmasının saptanması, gündelik hizmetlerin en az maliyetlerle en etkin sunulması açısından önem taşır. Stratejik planlama, yerel yönetimlerin görev anlayışı ve hedefleri ile kaynakları arasında ilişki kurulmasını sağlar (Emrealp, Yıldırım, 1993:44). Hızlı kentleşme, teknolojik toplumsal gelişmeler, demokratikleşmenin yayılması, vatandaş odaklılığın artması, kentsel sorunların çığ gibi büyümesi, göç olgusu, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, alt yapı yetersizliğinin sorunlara yol açması, vatandaş şikayetlerinin artması, kaliteli hizmet beklentisi, kaynak sıkıntısı gibi pek çok sorunla karşı karşıya kalan yerel yönetimlerin stratejik planlamaya başvurmaları kaçınılmaz hale gelmiştir. Günümüzde belediye başkanlarının görev sürelerinin uzun vadeli planlar yapacak kadar uzun olmaması, hizmet sunumunda politik davranılması, siyasi iktidar ile çatışmaya düşülmesi gibi olumsuzluklar bulunsa da bazı belediyelerde, GZFT analizi yapılarak, belediyenin mali ve örgütsel imkanları değerlendirilerek, stratejik planlama çalışmaları yapılmaktadır (Akın, Güleç, 2003:436) .



Stratejik planlamayı bir fizibilite eleği olarak düşünebiliriz. Başka bir ifadeyle stratejik planlama, problemlerin gerektiği gibi ele alınmasını sağlayan bir araçtır. Stratejik planlama genellikle daha uzak geleceğe yönelik olmanın bir aracı olarak tanımlanır. Oysa pek çok yönetici, stratejik planlama ile geleceğin fırsatlarından çok bugünün problemleri ile uğraştıklarını itiraf etmektedir. Planlar ise bugünü ileriye doğru yöneltmenin ötesinde bir şey yapamazlar. Bu yüzden stratejik planlamanın gereği gibi uygulanabilmesi için, başka bir deyişle geleceği bugüne yansıtabilmek için, öncelikle stratejik bilincin yerleşmesi gerekmektedir. (Hamel, Prahalad, 1996:190-191).

#### **IV.2.3. Stratejik Yönetimi Kamu Sektörüne Uygulama Zorlukları**

Stratejik yönetim, özel sektör örgütlerine vizyon kazandırma, dinamiklik yaratma, rekabet gücü ve kâr sağlama gibi yararlar sağlasa da, kamu örgütlerinde uygulanmasına gelindiğinde ise karşımıza bazı temel zorluklar çıkar. Bunlardan ilki, kamu örgütlerinin yasal düzenlemelere tabi tutulmuş olmalarıdır. Özel sektör örgütlerinde, kâr amaçlı yönetimlerde hedef açıkça bellidir ve yöneticiler bu hedefe ulaşmada serbestliğe sahiptirler. Oysa kamu örgütlerindeki yöneticiler sadece yetkili kıldıkları konularda karar alabilirler.

Kamu örgütlerinin faaliyet alanları, yani dış çevreleri, özel sektör örgütlerine göre çok daha geniş ve çok daha karmaşık yapıdadır. Bu yüzden kamu örgütleri öncelikle kamu yararını göz önünde bulundururken, vatandaşın, çeşitli çıkar gruplarının, uluslararası örgütlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve tabi ki de devletin çıkarlarını da savunmak durumunda ve bir ortak paydayı oluşturmak zorundadır. Bu özel sektörün hedeflere ulaşma ve müşteri odaklılığının ötesinde bir anlayışı beraberinde getirerek kamu örgütlerinin çok daha karmaşık bir yapıya bürünmesine neden olmaktadır. Kamu sektöründeki yöneticiler

ve liderler bu karmaşıklığa göre hareket etmelidirler. Yani belirli bir amaç için her şeyi feda etme özgürlükleri olmadığı gibi, birbirleriyle uyum içinde karar almak zorundadırlar.

Stratejik planlama, dolayısıyla stratejik yönetim, uzun dönemli bir süreçtir. Bu yüzden sonuçlarının alınması için uzun bir süre geçmesi gerekmektedir. Siyasi otoritelerin ise özellikle seçim dönemleri içinde her türlü yeniliği yapıp tekrar seçilmek istemeleri stratejik plandan uzak durmalarına neden olmaktadır. Her yeni gelen liderin bir plan hazırlaması ise olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Bu yüzden stratejik yönetimin tüm bürokratlar, plancılar ve siyasilerce benimsenmiş olması gerekmektedir. Özellikle yeni gelen liderin eskiden devam eden süreci devam ettirmesi başarı şansını daha da yükseltecektir. Bu yüzden bu siyasi kültürü yaratacak vizyon sahibi yöneticilere ihtiyaç duyulmaktadır.

Kamu hizmetlerinin kaynak sorunu da stratejik yönetim için sorun teşkil etmektedir. Özellikle yapılacak değişikliklerin büyüklüğüne göre kaynak ihtiyacının artması, köklü değişikliklerden çok yüzeysel düzeltmelere gidilmesine neden olmaktadır. Özel sektör örgütlerinin de kaynak sorunları olsa da bu sorunu, çeşitli finans kurumları veya diğer yollarla halledebilme imkanları, kamu sektöründen daha geniştir. Stratejik planlamanın maddi açıdan kaynağa ihtiyaç duyması ve kamu sektöründeki sınırlı kaynak anlayışı diğer bir olumsuz yöndür.

Kamu kuruluşlarında etkinliğin ve verimliliğin ölçümünün net olmayışı, rekabet ortamının bulunmayışından doğan motivasyon eksikliği, etkili bir liderin ortaya çıkmayışı gibi nedenler de stratejik planlamanın başarısını engelleyecek nedenlerdir. Bütün bu sorunların bilinerek önlemler alınması ve pilot uygulamalar ile uygulama sonuçlarının takip edilerek, aksaklıkların düzeltilmesiyle stratejik yönetim kamu kuruluşlarına

uygulanabilir (Bircan, 2003:426).

Stratejik planlama yaklaşımı kamu örgütlerine hiç bilinmeyen bir şeyi getirecek bir yaklaşım değildir. Çünkü zaten bütün kamu örgütleri bir plan dahilinde çalışırlar. Kamu plancılığının sağlıklı ve yeterli görüldüğü toplumlarda plancılar stratejik planlamayı gereksiz görmektedirler (Kemp, 1997:269). Oysa kamu plancılığında plancı, politikacı ve yöneticileri eşit ağırlıkta ele alırken, stratejik plan tam tersine toplumun gücünü ve zaafalarını daha gerçekçi bir yaklaşımla ele alır (Kemp, 1997:267). Stratejik planlamanın uygulama zorluklarından biri de politikacıların bu sebepler yüzünden çekinceli davranmasıdır.

Stratejinin kabulü, uzun süreli yönetme prosedürlerinin oryantasyonunu ve organizasyon kültürünün değişmesini zorunlu kılar (Kemp, 1996 a :118). Örgüt kültürünün değişmesi ise zordur, bunun için etkili bir lidere ihtiyaç vardır. Aynı şekilde, uzun süreden beri uygulanan bir prosedürün değişmesi de çalışanlar tarafından tepkiyle karşılanır. İşte stratejik planlamanın kabul edilmesinde en büyük güçlük, belki de değişiklik yapmanın oldukça ağır işlemesidir (Kemp, 1995 :118).

Stratejik planlamanın uygulanmaya başlamasının diğer bir zorluğu da ondan çok şey beklenmesi olabilir. Daha önce de bahsedildiği gibi stratejik planlama süreci uzun dönemli bir süreçtir. Stratejik planlamanın faydalarını ilk uygulamada çıkması pek muhtemel değildir (Bryson, 1995:7). Uzun dönemli olduğu için örgüt için yararları pek çok süreçten sonra ortaya çıkabilir. Bu da çalışanlarda bir isteksizliğe, plandan vazgeçilmesine, hatta stratejik planlamanın işe yaramadığına dair bir görüşe neden olabilir.

Stratejik planlama gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe bir örgüt için en iyi adım olmayabilir. Mesela bir firmanın nakit sıkıntısı varken stratejik planlamayı

uygulaması veya kurumun öncelikle bir lidere ihtiyacı varken stratejik bir plan hazırlanması vakit kaybı olur (Bryson, 1995:8). Eğer stratejik plana yapılan masraf yararlarından daha fazlaysa da örgüt başka alternatiflere yönelmelidir.

#### **IV.2.4. Kamu Sektöründe Strateji Seçenekleri**

Kamu sektöründe strateji seçiminde dikkat edilmesi gereken temel nokta hukuki temellerinin olması ve bu temellerin güçlü bir niteliğe sahip olmasıdır. Dünyada her ülke kendi kamu yönetimini geliştirmek için çalışmalar ve araştırmalar yapmaktadır. Uluslararası toplantılarda bu çalışmalar hakkında fikir alışverişinde bulunup daha iyiye ulaşılmaya çalışılmaktadır. Kamu yönetimindeki etkinlik devletin de etkinliği demektir.

Stratejik yönetim uygulamasının reform çalışmalarında etkisi yadsınamaz. Özellikle reform çalışmalarının ve kamu yönetimi geliştirme çalışmalarının özel bir strateji ile uygulamaya konulması ve uzun süreli bir çalışma gerektirmesi stratejik yönetimin kullanılmasını gerektiren sebeplerdir.

Reform arayışları her ülkenin, her döneminde var olan bir süreçtir. Ancak geçmiş reform arayışlarında yeniden yapılanmadan beklenen işlev ile bugünkü arasında temel bir ayrım vardır. Geçmişte yapılan reform çalışmalarında işlevsel açıdan bir bütünleştirme çabası mevcuttur. Bugünkü reform çalışmalarındaki eğilim ise kurumların amaç ve görevlerinin açıkça belirtilmesi, performans ölçütlerinin netleştirilmesi ve bağımsız çalışan hizmet birimlerine bölünmesi yönündedir (Yılmaz, 2001:23).

Yeniden yapılanma çalışmalarında genel olarak dört stratejiden bahsedilmektedir (Yılmaz 2001:25):

- Piyasacı strateji : Rekabeti ve sözleşmeyi içerir.

- Yönetmel reform stratejisi : Yöneticilerin profesyonel yetenek ve çalışmalarını temel alır ve yöneticilerin güçlendirilmesini amaçlar.
- Program stratejisi : Kaynakların yeniden dağılımı için mevcut politikalar ve bunların uygulanmasına yönelik analizine ve yeniden değerlendirilmesi esasına dayanır.
- Aşamalı ve yavaş değişim stratejisi : Kamunun daha verimli çalışması için kurallar ve uygulamanın sürekli gözden geçirilmesi esasına dayanır.

Bu dört yaklaşımın da amacı daha verimli ve etkili çalışan vatandaşların taleplerine duyarlı bir kamu yönetimi sistemi kurmaktadır. Bu yaklaşımların arasındaki temel fark devletin rolünün nasıl algılandığıdır.

#### **IV.2.4.1 Piyasa Stratejisi**

Piyasa stratejisinin temelinde özel kesime ve işletme yönetimi alanında yaşanan gelişmeleri kamu kesimine de aktarma çabası yatar. Bunun sonucunda, hizmetten yararlananlara seçme imkanı tanıyan rekabetçi yapılanmada hizmet sunucularının daha etkili ve daha duyarlı olmaları beklenmektedir. Fakat kamu kesiminde birbirlerinden farklı iki grup müşteri ve hizmet üreticisi vardır. Birincisi, vatandaşlara hizmet sunan birimlerdir. İkincisi de, başka bir kamu kurumuna hizmet sunan birimlerdir. Her iki alanda da farklı özellikler olduğundan farklı sorunlar ortaya çıkacaktır. Vatandaşa yönelik hizmetlerde, vatandaşa seçme hakkı tanımanın maliyetinin ne olacağı (aynı hizmeti üreten birden fazla birimin yaratacağı atıl kapasite), vatandaşların sağlıklı bir biçimde bilgilere nasıl sahip olacakları, zenginler ve yoksullar arasındaki eşitliğin nasıl sağlanacağı gibi çok temel ve yanıtı zor sorular ortaya çıkmaktadır (Yılmaz, 2001:27-28).

Piyasa stratejisi yaklaşımı Yeni Zelanda'da uygulanmıştır. Kurumlar arası alışverişe ilişkin kurallar formalize edilmiş, performans anlaşmaları, belli süreli sabit fiyatlı anlaşmalar gibi kurum içi ve kurumlar arası anlaşmalardan oluşan bir sözleşmeler ağına dayanan bir sistem kurulmuştur. Üretilmesi gereken çıktı önceden belirlenip standartlara bağlanmış ve uygulama dönemi boyunca denetlenmiştir (Yılmaz, 2001:28).

#### **IV.2.4.2. Yönetimsel Strateji**

Yönetimsel strateji yöneticilerin yönetim faaliyetini gerçekleştirmeleri için kural, baskı ve sınırlardan mümkün olduğunca arındırılmasını, kurumun mali kaynakları ve insan kaynakları başta olmak üzere, kaynaklarının kullanılış ve işleyiş üzerinde karar alma ve uygulama yetkisine sahip olması gerektiği düşüncesini içermektedir. Yönetimsel yaklaşım aslında geleneksel kamu yönetimi anlayışında çok önemli ve köklü bir değişim öngörmektedir. Yönetimsel yaklaşımı savunanlar, geleneksel tek düzeleştirme yaklaşımının sonuçta ters etki yaptığını, çalışanların çıkan hizmeti bir yana bırakıp kuralları uygulamakla meşgul oldukları, çok sayıda bürokratik işlem nedeniyle maliyetlerin arttığı, sorumluluk alanlarının kaybolduğu ve bunun da yönetimi verimsiz işleyen bir yapıya soktuğunu ileri sürmektedirler (Yılmaz, 2001:29).

Özellikle Amerika Birleşik Devletlerinde uygulama alanı bulan yönetimsel strateji yaklaşımı, yöneticilere ulaşılmak istenen amaçları ortaya koyduktan sonra genel bir bütçe tahsisi edip, onları bütçenin nereye nasıl harcanacağı konusunda serbest bırakmak ve sonuçtan sorumlu tutmak temeline dayanır. Burada sistemin tamamlayıcılığını yetki devri ve esneklikle birlikte hesap verme sorumluluğu yapar (Yılmaz, 2001:30).

#### **IV.2.4.3. Program Stratejisi**

Program stratejisi, kamu yönetiminin en önemli sorununun kamu kaynaklarını, kamunun temel amaç ve öncelikleri doğrultusunda en etkili oldukları alanlara yöneltmek olduğu esasına dayanan bir stratejidir.

Program yaklaşımı konusunda önem taşıyan iki konu vardır. Birincisi, programların değerlendirilmesi ve kaynakların yeniden dağıtımında sabit bir bütçe sınırları içinde kalınması gerektiği, başka bir ifadeyle mevcut kaynakların en etkin kullanım yolunun bulunmasıdır. Mevcut programları yeni kaynaklarla daha etkili hale getirmek bir seçenek olarak kabul edilmektedir. İkinci olarak mevcut programlar bağlamında devletin rolünün ne olduğu ve ne olması gerektiği ve bu alanlarda özel kesim ve gönüllü kuruluşların rolü üzerinde durulmaktadır (Yılmaz, 2001:32)

#### **IV.2.4.4. Yavaş ve Aşamalı Değişim Stratejisi**

Bu yaklaşımda küçük ve yavaş değişikliklerle kamu yönetiminin uzun vadeli bir değişime yönelmesi hedeflenmektedir. Bu yaklaşımda doğru zaman ve fırsatlara göre doğru şeyleri yapma imkanının olması bir avantaj sağlar.

Almanya ve İsveç'in uyguladığı bu strateji temelde sağlam adımlarla ilerlemeyi hedeflese de bazı olumsuzluklara yol açabilir. Öncelikle yapılan küçük değişikliklerin bir araya gelmesiyle aslında büyük bir değişiklik yaratılmamış olması olasıdır. Bu yaklaşım sonunda temel ve yapısal bir değişim ortaya çıkmayabilir. Bunun yanı sıra, yavaş ve aşamalı değişim stratejisinde eşgüdümün çok iyi ayarlanması gerekmektedir. Yapılan küçük stratejilerin hepsinin genel bir stratejiye uyumlu olması sağlanmalıdır (Yılmaz, 2001:32).

### **IV.3. Türkiye’de Stratejik Planlama ve Stratejik Yönetim Anlayışı ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi**

Türkiye, Osmanlı İmparatorluğunun yıkılmasından sonra, genç bir cumhuriyet olarak, dünya siyasetinde var olmak için kendisine en uygun ekonomik politikayı seçmek ve devlet görevlerini Cumhuriyete uygun bir hale getirmek zorundaydı. Cumhuriyetin ilk yıllarında, İktisat Kongresi gibi belli başlı çalışmalar yapılarak bir yol izlenmeye ve özel sektör desteklenmeye çalışılmıştır. Ancak henüz genç bir devlet olmanın verdiği tecrübesizlik ve mali kaynak imkansızlıkları nedeniyle, kalkınma çalışmalarında devlet önemli görevler yüklenmiştir. Özellikle kalkınma planlarının hazırlanarak planlı gelişmenin benimsenmesi, Türkiye’nin planlı kalkınmayı uygulayan ilk ülkeler arasında yer almasını sağlamıştır.

1961 Anayasasının 41. maddesinde “İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla milli tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planı yapmak Devletin ödevidir” denilerek, planlama temel hak ve ödevler kısmında Devlete bir ödev şeklinde yüklenerek belirtilmiş; 129. maddede “İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır. Kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir. Devlet Planlama Teşkilatının kuruluş ve görevleri planın hazırlanmasında yürürlüğe konulmasında uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve planın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir.” denilerek planlama görevini üstlenen Devlet Planlama Teşkilatına Cumhuriyetin temel organları kısmının yürütme bölümünde düzenlenerek anayasal statü kazandırılmıştır.

1982 Anayasasının 166. maddesinde ise “Ekonomik, sosyal ve kültürel



kalkınmayı özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir” denilerek planlama devletin görevleri arasına mali ve ekonomik hükümler kısmına konulmuştur. Bu, özellikle 1980 sonrası yaşanan dönüşümden planlamanın da etkilendiğinin bir göstergesidir.

1961 anayasası ile planlamanın devletin ödevleri arasına sokulmasıyla bu ödev, beş yıllık kalkınma planlarıyla yerine getirilmeye başlanmıştır. Özellikle 30 Eylül 1960 tarihinde kalkınma planlarını hazırlamak amacıyla Başbakanlığa bağlı bir kuruluş olarak Devlet Planlama Teşkilatı'nın, 1961 Anayasasından önce oluşturulmuş olması planlamanın devletin ödevleri arasında çok önemli bir yere sahip olduğunu göstermektedir. Devlet Planlama Teşkilatına planları hazırlama uygulama ve izleme sürelerinin dışında araştırma, destek olma ve danışmanlık yapma gibi görevler de yüklenmiştir. Türkiye bu yıldan itibaren karma ekonomik planlama anlayışını uygulamaya başlamıştır.

Planlı kalkınma politikasının belirlenmesinden sonra beş yıllık kalkınma planları şu şekilde hazırlanmaya başlanmıştır: Planla ilgili özel ihtisas komisyonlarının kurulması ve bilgi toplanması, plan stratejisinin belirlenmesi, planlama merkez teşkilatında plan taslağının hazırlanması, Yüksek Planlama Kurulunda plan taslağının görüşülüp Bakanlar Kuruluna sunulması, plan taslağının Bakanlar Kurulunca görüşülüp kabul edilmesinden sonra Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması (DPT, 1986 :25). Planlı kalkınma döneminin bir ekonomik ve siyasal bunalım sonrasında başlamış olması nedeniyle, planlamaya büyüme oranı ve benzeri sayısal amaçların ötesinde, kararlı, bunalımdan uzak bir ekonomik ve toplumsal gelişmeyi sağlama misyonu da yüklenmiştir (Kepenek, Yentürk, 2000: 193). Bu bakımdan, planlama yukarıda da belirtildiği gibi son

derece önem verilen prosedürlerle hazırlanmaya başlanmıştır.

Türkiye’de uygulanan kalkınma planlamalarına baktığımızda, ilk dört plan oldukça hızlı ekonomik büyümeyi ve bu amaçla yurt içi tasarrufları arttırmayı hedeflemiştir. Bir başka açıdan değerlendirecek olursak, hem büyüme ve hem de tasarruf stratejilerinin aynı anda uygulandığı bir karma strateji planı tasarlanmıştır (DPT, 1984:30-34). 1980 sonrası planlardan ise genel olarak kamu sektörünün yeniden yapılmasına dair çalışmaların ön plana çıktığını görüyoruz. Özellikle Avrupa Birliğine uyum sürecinde belirlenen hedeflere uyum sağlanması amacıyla kamu yönetimine yeni bir yapı kazandırılması amaçlanmıştır. Özellikle kalkınma, büyüme gibi stratejilerden daha çok kamu yönetiminin temel işlevlerini yerine getirmede etkinliğin artırılması, hedeflenmeye başlanmış, tasarruf politikalarında istihdamı azaltarak küçülme stratejisini izleme benimsenmiştir.

Kalkınma planlarından ilk iki plan hariç, diğerlerinin hedeflerine ulaşamadığını görmekteyiz. Planların hedeflerinin ve projelerinin ülke şartlarını gerçekçi bir şekilde yansıtmaması, plana kaynak oluşturan verilerin ise bilimsel araştırmalara dayanarak toplanılmamış olması, bu planların uygulanmasından başarısız sonuçlar elde edilmesine neden olmuştur. Bunun yanı sıra planların hedeflerinin genellikle birbirini tekrarlaması, uygulama programlarında uyum eksikliğinin görülmesi, kaynak sorununa tam anlamıyla bir çözüm bulunamaması, geri bildirim sürecinin göz ardı edilmesi gibi sebepler planlardan istenilen verimin alınamamasının nedenlerindedir.

Kalkınma planlarını stratejik planlama açısından incelediğimizde ise hedeflerin belirlenmesi, bu hedeflere ulaşmak için program ve projelerin hazırlanması gibi özellikleriyle stratejik planlamaya yaklaştığını söyleyebiliriz. Ancak uygulamadaki

eşgüdümün sağlanamaması, gelecekteki olası olayların değerlendirilmeye alınmaması, olası krizler için alternatiflerin belirlenmemiş olması, iç ve dış çevre analizine gerekli önemin verilmemesi, kaynak sorununa bir çözüm üretilmemesi, aşırı bürokrasi ve kırtasiyeciliğin uygulamayı engellemesi gibi sebeplerden dolayı kalkınma planlarının stratejik planlamadan uzaklaştığını söyleyebiliriz.

Kalkınma planları dışında, 1968 yılında, ikinci plan döneminde, bütün kamu kuruluşlarında başka bir ifadeyle, tüm genel ve katma bütçeli daireler ile iktisadi devlet teşekküllerinde Araştırma Planlama Kurulu (APK) kurulmasının kararlaştırılması (Özşen, 1987:112) bunun yanı sıra belediyelerde Araştırma Planlama Kurulu birimlerinin oluşturulup etkinliğinin sağlanmaya çalışılması da stratejik planlama açısından değerlendirilebilir. Ancak Araştırma Planlama Kurullarının topladığı bilgiler üzerine oluşturdukları kararlar tavsiye kararından öteye gidememiştir.

Bunlarla beraber, İl Mahalli İdareler Planlaması (İLMİP) yaklaşımı stratejik planlama açısından bir adım olarak değerlendirilebilir. İl Mahalli İdareler Planlaması, müşterek mahalli ihtiyaçları saptama, bunları karşılayacak kaynakları araştırma, değerlendirme, programlama ve profesyonelleşme çalışmalarını rasyonelize edeceği merkezin yaptığı teknik yardımın rasyonel kullanımı ve coğrafi bakımdan dengeli dağılımı sağlayacağı düşüncesiyle hazırlanmıştır (Uluatam, Tan, 1982:24). Ancak İl Mahalli İdareler Planlaması çalışması örgütlenme ve personel yetersizliği, ön çalışmanın ve teknik alt yapının tam olarak yapılamaması nedeniyle uygulamaya geçirilememiştir.

İl Mahalli İdareler Planlaması dışında stratejik seviyede planlama çalışmalarına temel olabilecek kaynaklardan biri de 3030 sayılı yasada yer alan Büyükşehir Belediyelerinde plan ve programlama ile ilgili düzenlemelerdir. Bu düzenlemeyle

belediyelere modern şehircilik hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için yapılması gereken yatırım programlarını belirli dönemler için tespit ederek ortaya çıkacak yatırım ihtiyaçlarının projeye bağlanması, finansman imkanlarının açıkça belirlenmesi sonucunda, Belediye Hizmetleri Master Plan çalışmalarına başlamaları ön görülmüştür (Özşen, 1987:99).

Çağımızda, devletin özel sektörlerle yarışabilecek bir hizmet anlayışına sahip olması gerekirken günümüzde kimi alanlarda özel sektörün daha fazla tercih edildiği görülmektedir. Özel sektörün dinamikliği ile yarışamayan bazı kamu kurumları bütçe üzerinde yük olarak görülmeye başlanmış ve bu hizmetlerin özel sektöre devredilmesi yoluna gidilmesi artmıştır. Bütün bunlarla beraber iletişimin, teknolojinin sınır tanımaması internet ortamının yaygınlaşması devletin görev alanına girmeyen pek çok konuyu ortaya çıkarmıştır. Bu açıdan bakıldığında Türkiye'nin gerek ekonomik gerek siyasi çıkarlarını korumak amacıyla geleceğini planlaması ve daha dinamik ve çevik bir yapıya bürünmesi, planlarında uzak gelecek için amaçlara yer vermesi ve kaynaklarını en iyi şekilde değerlendirmesi gerekli olmuştur.

Gelecek yıl itibariyle uygulanmaya başlayacak olan ve 2007-2013 dönemini kapsayacak olan IX. Kalkınma Planı önceki planlara göre farklılık göstermektedir. IX. Kalkınma Planı değişimin çok hızlı yaşandığı, rekabetin yoğunlaştığı, bilimsel ve teknolojik gelişmelerin sınır tanımadığı bir dönemde hazırlanmıştır. Bu yüzden IX. Kalkınma Planında “istikrar içinde büyüyen, geliri daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen Avrupa Birliğine üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye” vizyonu ve uzun vadeli bir strateji (2001-2023) belirtilmiştir. Bu durum, 1980 sonrası planlamanın önemini yitirdiği anlayışının terkedilmesinin ve planlamanın eski önemine kavuştuğunun bir göstergesidir.

IX. Kalkınma Planının, Avrupa Birliğine üyelik sürecine katkı sağlayacak temel strateji dökümanı olarak tasarlandığı belirtilmiştir. Bu nedenle plan dönemi Avrupa Birliği mali takvimi dikkate alınarak 2007-2013 yıllarını kapsayacak şekilde yedi yıl olarak belirlenmiştir. 28 Nisan 2005 tarihinde 5339 sayılı Yasa ile 2005 yılı sonunda tamamlanan VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planının ardından, hazırlanacak yeni planın Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması bir yıl ertelenmiş ve IX. Kalkınma Planının 2007 yılında başlaması kararlaştırılmıştır.

IX. Kalkınma Planı ile detaylı bir plan hazırlama anlayışından, belirlenen kalkınma vizyonu çerçevesinde makro dengeleri gözeterek, öngörülebilirliği artıran, piyasaların daha etkin işleyişine imkan verecek kurumsal ve yapısal düzenlemeleri öne çıkaran, sorunları önceliklendiren, temel amaç ve önceliklere yoğunlaşan bir stratejik yaklaşıma geçilmektedir. Bu yeni anlayış çerçevesinde, uygulamada etkinlik ve şeffaflığın sağlanması ve hesap verebilirliğe zemin oluşturulması amacıyla, planda etkili bir izleme ve değerlendirme mekanizmasına yer verilmiştir.

IX. Kalkınma Planında diğer kalkınma planlarında kamu kurumları için zorunlu özel sektör örgütleri için yol gösterici olma niteliğinden biraz daha ileri gidilerek planın tüm kesimlerce sahiplenilmesi için sadece kamu kesimi için değil, toplumun geneli için de uzun vadeli bir perspektif ve hedef birliği sağlamak amaçlanmıştır. Bu çerçevede, kamu kesimi ile özel kesim ve sivil toplum arasında iletişime ve ortak hedeflere dönük işbirliğine katkıda bulunması hedeflenmiştir.

IX. Kalkınma Planı döneminde ekonomik büyümenin ve sosyal kalkınmanın istikrarlı bir yapıda sürdürülmesi ve plan vizyonunun gerçekleşmesi amacıyla rekabet gücünün ve istihdamın artırılması, beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi, bölgesel gelişmenin sağlanması, kamu hizmetlerinin kalitesinin ve etkinliğinin

artırılmasından oluşan stratejik amaçlar, planın gelişme eksenleri olarak belirlenmiştir. Sektörel ve tematik politikalar ve öncelikler bu eksenlerin altında ele alınmış ve aynı stratejik amaca hizmet edecek şekilde ilişkilendirilmişlerdir.

IX. Kalkınma Planı, Bakanlar Kurulunca benimsenen strateji esas alınarak Devlet Planlama Teşkilatının koordinasyonunda katılımcılığa özen gösterilerek tüm kamu kurum ve kuruluşlarının katkılarıyla hazırlanmıştır. Bu amaçla 5 Temmuz 2005 tarihli Başbakanlık genelgesi kapsamında, çok geniş bir alan yelpazesine sahip 57 adet Özel İhtisas Komisyonu oluşturulmuştur. IX. Kalkınma Planında temel ilke olarak ekonomik, sosyal ve kültürel alanlara bütüncül bir yaklaşım esas alınmıştır. Kamusal hizmet sunumunda; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik ve vatandaş memnuniyetinin yükseltilmesi, toplumsal diyalog ve katılımcılık güçlendirilerek, toplumsal katkı ve sahiplenmenin sağlanması esastır. İnsan odaklı bir gelişme ve yönetim anlayışı benimsenmiştir.

IX. Kalkınma Planında Türkiye özellikle Amerika Birleşik Devletleri, Çin, Hindistan, Brezilya, Romanya, Polonya, Almanya, Belçika, Japonya, gibi ülkelerle karşılaştırılarak ele alınmış eksiklikler tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu şekilde küresel ortamda rekabetçi konumların belirlenmesi ve yeni mukayeseli üstünlükleri ortaya çıkarma amaçlanmıştır.

IX. Kalkınma Planında Türkiye'nin çeşitli sosyal ve ekonomik göstergeleri temel alınarak hedefler somut olarak ortaya konulmuştur. Plan döneminde GSYİH'nin yıllık ortalama %7 oranında artması ve kişi başına gelirin 2013 yılında 10.100 dolar olarak gerçekleşmesi beklenmektedir. Bununla beraber istihdam artışı, sanayi ve hizmetler sektörlerinin büyüme oranları, tarım sektörünün gerileme oranı gibi Türkiye ekonomisi için önem arzeden konularda da somutlaştırılmış hedefler ortaya konulmuştur.

IX. Kalkınma Planında planın etkili bir şekilde uygulanması amacıyla, plan uygulamalarını koordine edecek ve gelişmeleri yakından takip ederek gereken önlemlerin zamanında alınmasına imkan tanıyacak bir koordinasyon ve izleme sistemi oluşturulmasına karar verilmiştir. Plan uygulamalarının koordinasyonunu, izlenmesini ve değerlendirilmesini sağlayacak bu sistemle; bir yandan planda yer alan amaç, politika ve hedeflerin uygulamada göz önünde bulundurulması ve kuruluşlarla birlikte gerekli yönlendirmelerin zamanında yapılması sağlanacak, diğer yandan da izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin Avrupa Birliği normlarıyla uyumlaştırılması yönünde önemli bir adım atılması ve bu sistemde kamuoyunu gelişmeler hakkında yakından bilgilendirmek üzere yayınlanacak raporlarla şeffaflık sağlanması amaçlanmıştır. Bu amaçları gerçekleştirmek için Plan İzleme ve Yönlendirme Komitesi oluşturulması öngörülmüştür. Bu Komite, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı başkanlığında ilgili bakanlıkların üst düzey yöneticilerinden oluşacaktır. Sekreteryaya hizmetleri Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından yürütülecek olan bu komite, programlama ve bütçeleme çalışmalarıyla da uyumlu olarak yılda en az bir defa toplanacaktır. Komite; plan uygulamalarını değerlendirmek, hedeflere ilişkin gelişmeleri izlemek, programlama ve bütçeleme çalışmalarına yön vermek ve Yıllık Plan İlerleme Raporlarını hazırlayarak Bakanlar Kuruluna sunmakla ve üç yıllık dönemler itibariyle Plan Değerlendirme Raporlarını hazırlamakla sorumlu olacaktır.

#### **IV. 4. Türkiye'deki Kamu Sektörü Stratejik Planlama Çalışmalarının İncelenmesi**

Kamu sektöründe uzun yıllardan beri sürdürülen en etkin ve en verimli hizmet anlayışını başarma çalışmaları, bu konuda sürekli yeniliğe ve değişime açık olmayı gerektirdiği sonucunu ortaya koymuştur.

Strateji belirleme kavramı, genel olarak sadece işletmelere has bir kavram olarak görülse de kamu kuruluşları da stratejik yönetim modeline geçmek için bir strateji belirlemeye başlamışlardır. Strateji belirleme, kamu kuruluşları açısından iş bölümündeki yerini ve halka yönelik hizmetini iyileştirmek ya da diğer kuruluşların üretkenlik ve verimlilik düzeyine göre geride kalmamak, etkin olmak, iyi durumun sürekliliğini ve oransal üstünlük sağlamak amaçlarını içermektedir (Bircan, 2000:14). Kamu yönetimindeki kuruluşların birbirleriyle sürekli iletişim ve alış veriş halinde bulunduğunu göz önüne alırsak, bir kurumun diğer kamu kurumlarından geride kalması ve daha verimsiz çalışması, hem kurumun yöneticilerine hem sorumlularına hem de çalışanlarına olumsuz bir yaklaşım sergilenmesine neden olur. Bu yüzden, kamu örgütlerinin, özellikle devletin etkinliğini de yansıtmaları açısından düşünülürse, bir özel sektör işletmesinden çok daha fazla yeniliğe açık olmaya, değişimi yakalamaya ve araştırma faaliyetlerine önem vermesi gerekmektedir.

Stratejik yönetimin kamu sektöründe başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için iki faktör çok önemlidir. İlk önce politika kurulu, üst yönetici memur ve örgütün yönetici personeli kesin bir şekilde stratejilerin yerine getirilmesine odaklanmış olmalı, ikincisi uygulamayı yönetecek resmi yapı oluşturulmalıdır (Kemp, 1996 b:132).

Ülkemizde stratejik planlamanın kamu örgütlerinde uygulanması için çalışmalar başlatılmıştır. 10/12/2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda yer alan stratejik planlamaya ilişkin hükümler 01/01/2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanuna göre 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 hazırlamak zorundadırlar.

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa göre Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye ise Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

Stratejik planlar ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan bakan sorumludur. Bu sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Milli Eğitim Bakanına, mahalli idareler için İçişleri Bakanına verilmiştir.

Bunlarla beraber üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesinden bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.

Stratejik yönetime geçiş sürecinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunun yanı sıra 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu da bu süreç içerisinde mevzuat düzenleme

çalışmalarına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanununa göre, stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek belediye meclisinin görev yetkileri arasına alınmıştır. Belediye encümenine ise stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek görev ve yetkileri verilmiştir. Belediye başkanı, belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla görevlidir.

Belediye başkanı, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik planı ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programını hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Stratejik plan ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.

Belediyelerin stratejik plan hazırlama zorunluluğu nüfusu 50.000'in altında olan belediyeler için geçerli değildir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu stratejik plan ile ilgili çalışmalara paralel olarak il genel meclisine ve il daimi encümenine yeni görevler yüklemiştir. Buna göre stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak il genel meclisinin görev

ve yetkileri arasına, stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek, il encümeninin görev ve yetkileri arasına alınmıştır.

Vali, stratejik planı mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde kalkınma plan ve programlarına varsa bölge planına uygun olarak ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans planını hazırlayıp il genel meclisine sunar. Stratejik plan, il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Stratejik plan, belediyelerin hazırladıkları stratejik planlarda olduğu gibi üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır. Stratejik plan ve performans planı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.

Hem vali hem de belediye başkanı, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen biçimde; stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporu vali tarafından Mart ayı toplantısında, belediye başkanı tarafından Nisan ayı toplantısında meclislerine sunulur. Raporların bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda da stratejik planlama sürecine uygun değişiklikler yapılmıştır. Buna göre ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumluluğuna verilmiştir. Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye

idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasına katılmıştır.

Stratejik yönetim modelinin uygulanmasında çeşitli modeller geliştirilebilir, önemli olan modeli geliştirmekten çok bu modelin uygulanmasını sağlayarak etkinliği arttırmaktır. Devlet Planlama Teşkilatının hazırladığı “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” çalışmasında kurumların stratejik plan oluşturma süreçleri aşağıdaki gibi özetlenmektedir (DPT 2006:7-45).Bu süreç çizelge 2’de gösterilmiştir.

Stratejik planlama kılavuzu kamu kurumlarına stratejik planlama sürecinde yol göstermek amacıyla hazırlanmıştır. Kılavuza göre stratejik planda yer alması gereken temel unsurlar şunlardır:

- Durum analizi
- Katılımcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama
- Misyon, vizyon, temel değerler
- En az bir amaç
- Her amacın altında en az bir hedef
- Hedef ölçülebilir şekilde ifade edilememişse ölçüm kriterleri
- Stratejiler
- Tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosu

Stratejik planlama çalışmalarının başarısı büyük ölçüde plan öncesi hazırlıkların yeterli düzeyde yapılmasına bağlı olmasından hareketle kamu örgütlerinin stratejik planlama hazırlığı için öncelikle beş aşama oluşturulmuştur.

Çizelge 2: Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Süreci

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan ve Programlar</li> <li>• Paydaş Analizi</li> <li>• GZFT Analizi</li> </ul>	DURUM ANALİZİ	NEREDEYİZ?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kuruluşun Varoluş Gerekçesi</li> <li>• Temel İlkeler</li> </ul>	MİSYON VE İLKELER	NEREYE ULAŞMAK İSTİYORUZ?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arzu Edilen Gelecek</li> </ul>	VİZYON	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orta Vadede Ulaşılabilecek Amaçlar</li> <li>• Spesifik, Somut ve Ölçülebilir Hedefler</li> </ul>	AMAÇ VE HEDEFLER	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amaç ve Hedeflere Ulaşma Yöntemleri</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Detaylı İş Planları</li> <li>• Maliyetlendirme</li> <li>• Performans Programı</li> <li>• Bütçeleme</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Raporlama</li> <li>• Karşılaştırma</li> </ul>	İZLEME	BAŞARIMIZI NASIL TAKİP EDER VE DEĞERLENDİRİRİZ?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geri Besleme</li> <li>• Ölçme Yöntemlerinin Belirlenmesi</li> <li>• Performans Göstergeleri</li> <li>• Uygulamaya Yönelik İlerleme ve Sonuçların Değerlendirilmesi</li> </ul>	PERFORMANS ÖLÇME VE DEĞERLENDİRME	

Kaynak: Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu DPT 2006, s.5

- Planlama çalışmalarının sahiplenilmesinin sağlanması
- Organizasyonun oluşturulması
- İhtiyaçların tespit edilmesi
- İş planının oluşturulması
- Hazırlık programının yapılması

Bu beş aşama öncelikle planın kuruluşun tüm çalışanları tarafından sahiplenilmesinin sağlanması ile başlamaktadır. Bunun için üst yönetime önemli görevler düşmektedir. Üst yönetim stratejik plan yaklaşımını benimsediğini çalışanlar ile paylaşmalı, onlara bu konuda rehberlik ederek kurumsal sahiplenmeyi sağlamalıdır

İkinci aşamada en üst kademe yöneticiden başlayarak her kademedeki çalışanların planlama sürecindeki işlevlerinin belirlenerek bir organizasyonun oluşturulması gereklidir. Stratejik planlama sürecine, koordinatör birimi, kuruluşun üst yöneticisi ve stratejik planlama ekibi dahil olmalıdır. Koordinatör birimi plan çalışmalarını koordine ederek stratejik planlama çalışmalarında, toplantıların organizasyonu, kuruluş içi ve dışı iletişimin sağlanması ve belge yönetimi gibi destek hizmetlerini sağlar. Strateji Geliştirme Birimi bulunan kuruluşlarda koordinatörlük işlevi bu birim tarafından yerine getirilir. Kuruluşun üst yöneticisi kuruluştaki stratejik planlama çalışmalarının başladığını bir iç genelge ile duyurur. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının hazırlanması ve uygulanmasından bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludur. Kuruluşun üst yöneticisi stratejik plan çalışmalarını mutlaka desteklemeli, ihtiyaç duyulduğu hallerde stratejik planlama ekibinin çalışmalarına yön vermeli hatta stratejik planlama ekibinin başkanlığını da yürütebilmelidir. Stratejik planlama ekibi, üst yöneticinin başkanlığında veya üst yöneticinin üst düzey yöneticiler arasından seçtiği bir başkan önderliğinde çalışmalarını sürdürür. Stratejik planlama ekibinde; kuruluşun ana hizmet birimleri

yeterince temsil edilmelidir, farklı kademelerdeki yöneticiler bulunmalıdır, farklı uzmanlık alanlarına sahip kişiler yer almalıdır, çalışma süresince üyeler değiştirilmemelidir.

Üçüncü aşamada kuruluşun eğitim, danışmanlık, veri ve mali kaynak ihtiyacı stratejik planlama ekibi tarafından belirlenmelidir. Stratejik planlama ekibi, gerek ekibin gerekse stratejik planlama çalışmalarına katkı verecek diğer çalışanların stratejik planlama konusundaki eğitim ihtiyacını tespit edip, eğitimin kapsamını, niteliğini, süresini ve katılacak kişileri belirlemelidir. Kuruluşun, kuruluş dışı danışmanlık hizmetine ihtiyaç olup olmadığına karar vermelidir. Stratejik planın oluşturulmasında ihtiyaç duyulacak verilerin elde edilmesinde yapılacak çalışmalar mümkün olduğunca hazırlık safhasında belirlenmeli ve verilerin kim tarafından, hangi sürede ve hangi maliyetle elde edilebileceği değerlendirilmelidir. Hazırlık safhasında ihtiyaç duyulacak mali kaynaklar ortaya konulmalı ve bütçelendirilmelidir.

Stratejik planlama uzun bir süreç olduğu için planın öngörülen zamanda tamamlanabilmesi için iş planları hazırlanmalı aşamaların hangi tarihlerde sonuçlandırılacağı hazırlık çalışmaları dahilinde ortaya konulmalıdır.

Son olarak stratejik planlama ekibince oluşturulan hazırlık programında eğitim ihtiyacı, eğitim ve diğer hususlara ilişkin danışmanlık hizmeti ihtiyacı, planlama sürecinin gerektirdiği masraflar ile beşeri ve teknik kaynak ihtiyacı, zaman planı, stratejik planlama sürecine dahil olacak kişiler ve görevleri yer alır.

Stratejik planlama kılavuzuna göre kamu örgütleri stratejik planlama sürecinin ilk adımı olan durum analizi ile sürece başlamalıdır. Kuruluş bunun için “neredeyiz?” sorusuna cevap aramalıdır. Kuruluşun geleceğe yönelik amaç, hedef ve stratejiler geliştirebilmesi için öncelikle, mevcut durumda hangi kaynaklara sahip olduğunu ya da hangi yönlerinin eksik olduğunu, kuruluşun kontrolü dışındaki olumlu ya da olumsuz

gelişmeleri değerlendirmesi gerekir. Durum analizinde kuruluşun yasal yükümlülükleri çerçevesinde yürüttüğü faaliyetler ve sunduğu hizmetler ortaya konulur. Kuruluşun, kalkınma planları, sektörel ve bölgesel plan ve programlar ile kuruluş kanunundan kaynaklanan yetki, görev ve sorumlulukları ifade edilir. Kuruluş tarafından sunulan hizmetlerin genel hedef ve politikalara uygunluğu, hizmet sunum süreçleri ve hizmet kalitesi, bu alanda benimsenen genel stratejiler, kuruluşun hangi kurum ve kuruluşlarla koordinasyon içinde çalıştığı/çalışması gerektiği gibi hususlar değerlendirilir. Kuruluşun faaliyet gösterdiği alanlarda ülkemizde ve dünyadaki genel eğilimler tartışılır. Durum analizi kapsamında genel olarak kuruluşun tarihsel gelişimi, kuruluşun yasal yükümlülükleri ve mevzuat analizi, kuruluşun faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerinin belirlenmesi, paydaş analizi, kuruluş içi analiz, çevre analizi ele alınır.

Kuruluşun yasal yükümlülükleri ve mevzuat analizi yapılırken öncelikle kuruluşun faaliyet alanını düzenleyen mevzuat gözden geçirilerek yasal yükümlülükler listesi oluşturulur. Yasal yükümlülükler ve mevzuat analizi gerçekleştirildikten sonra bu analiz sonuçlarından da yararlanılarak kuruluşun ürettiği temel ürün ve hizmetler belirlenir. Bu çalışmadan sonra belirlenen ürün ve hizmetler belirli faaliyet alanları altında toplulaştırılabilir.

Durum analizi içinde kamu örgütleri paydaş analizini de yaparlar. Paydaşlar, kuruluşun ürün ve hizmetleri ile ilgisi olan, kuruluştan doğrudan veya dolaylı, olumlu yada olumsuz yönde etkilenen veya kuruluşu etkileyen kişi, grup veya kurumlardır. Paydaşlar, iç ve dış paydaşlar ile yararlanıcılar/müşteriler olarak sınıflandırılabilir. Paydaş analizi, paydaşların tespiti, paydaşların önceliklendirilmesi, paydaşların değerlendirilmesi, görüş ve önerilerinin alınması ve değerlendirilmesi aşamalarından oluşur.

Paydaş analizi kapsamında, kuruluşun sunduğu ürün/hizmetlerle bunlardan



yararlananlar ilişkilendirilir. Böylece, hangi ürün/hizmetlerden kimlerin yararlandığını ortaya çıkaran bir paydaş-ürün/hizmet matrisi elde edilir. Bu şekilde yararlanıcıların ilgili olduğu ürün/hizmetleri bir arada görebilme ve her bir ürün/hizmetin hangi yararlanıcıları ilgilendirdiğini kolayca öğrenebilme imkanı elde edilir. Bunlara ek olarak öncelikli paydaşlarla gerçekleştirilecek çalışmaların niteliğinin belirlenmesi için paydaş etki/önem matrisi oluşturulabilir. Bu matriste etki, paydaşın kuruluşun faaliyet ve hizmetlerini yönlendirme, destekleme veya olumsuz etkileme gücünü, önem ise kuruluşun paydaşın beklenti ve taleplerinin karşılanması konusuna verdiği önceliği ifade eder. Son olarak paydaşların kuruluş hakkındaki görüş ve önerileri alınarak değerlendirilir ve stratejik plana yansıtılması sağlanır.

Durum analizi içinde ele alınan kuruluş içi ve çevre analizi stratejik planın oluşturulmasında önemli rolleri olan iki önemli adımdır. Bu önemli analizlerin yapılması için GZFT analizi önerilmektedir. Kuruluş içi analiz, kuruluşun mevcut durumunu ve geleceğini etkileyebilecek, iç ortamdan kaynaklanan ve kuruluşun kontrol edebildiği koşulların ve eğilimlerin incelenerek “güçlü ve zayıf yönlerin” belirlenmesi ve değerlendirilmesidir. Kurum içi analiz yapılırken kuruluşun yapısı, beşeri kaynakları, kurum kültürü, teknoloji, mali durumu dikkate alınmalıdır. Çevre analizi ise kuruluşun kontrolü dışındaki koşulların ve eğilimlerin incelenerek, kuruluş için kritik olan “fırsat ve tehditlerin” belirlenmesidir.

Stratejik plan kılavuzu, durum analizinin tamamlanmasında sonra kuruluşun geleceğe yönelik olarak misyon ve vizyonlarını ifade etmelerini, temel değerlerini belirlemelerini, amaçlarını, hedeflerini ve stratejilerini ortaya koymalarını belirtmektedir.

Bir kuruluşun varlık sebebini ortaya koyan misyon bildirimini kuruluşun üst yönetimi tarafından stratejik planlama ekibi ile birlikte diğer birimlerin görüşleri dikkate

alınarak geliştirilir. Misyon bildirimini stratejik plana temel oluşturur. Misyon bildirimini, açık ve çarpıcı bir şekilde ifade edilmeli, yasal düzenlemelerle kuruluşa verilmiş olan görev ve yetkiler çerçevesinde belirlenmelidir. Misyon bildirimini ile kuruluşun hizmet sunduğu kişi ve kuruluşlar belirtilmiş, kuruluşun sunduğu hizmet ve/veya ürünler tanımlanmış olur.

Bu çalışmamızda inceleyeceğimiz pilot kuruluşların misyon bildirimleri şu şekildedir:

#### Denizli İl Özel İdaresi Misyon Bildirimi:

“Denizli İline, ildeki kişi ve kuruluşlara yönelik başta eğitim, sağlık, tarım, çevre ve bayındırlık alanlarında olmak üzere yasalarla belirlenen tüm kamu hizmetlerini, katılımcılık, etkinlik, saydamlık, hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde yürütmek; özellikle Pamukkale, antik kentler ve jeotermal kaynak gibi zenginlikleri de değerlendirerek, ilin kaynaklarının bir plan dahilinde, rasyonel biçimde dağıtımını ve kullanımını sağlayarak halkın yaşam kalitesini ve ilin refah seviyesini yükseltmek”

#### Hacettepe Üniversitesi Misyon Bildirimi:

“Hacettepe Üniversitesi evrensel değerler ışığında, bilim, teknoloji ve sanat birikiminden yararlanarak ülkenin geleceği için üstün nitelikli bireyler yetiştirmeyi, araştırma, eğitim ve hizmet alanlarındaki üretimini toplum yararına sunmayı görev edinmiştir.”

#### İller Bankası Misyon Bildirimi:

“Yerel yönetimlere kentsel ihtiyaçların karşılanabilmesi amacıyla uluslararası standartlarda proje üretmek ve geliştirmek, kredi sağlamak, danışmanlık yapmak ve teknik

destek vermek yoluyla sürdürülebilir bir şehirleşmeye katkıda bulunmak”

Vizyon bildirimini ise kuruluşun ulaşmayı arzu ettiği geleceğin iddialı ve gerçekçi bir ifadesidir. Bu ifade bir yandan çalışanları ve karar alıcıları ilerlemeye teşvik etmeli, diğer yandan ulaşılabilir olmalıdır.

Yukarıda misyon bildirimlerini sunduğumuz kuruluşların vizyon bildirimleri ise şu şekildedir:

#### Denizli İl Özel İdaresi Vizyon Bildirimi:

“Çağdaş, güvenilir, yerinden yönetim anlayışını yerleştirmiş, kır-kent arasındaki farklılıkları en aza indiren, hizmet sunumunda kaliteyi esas alan; dinamik, insan odaklı, öngörülü, ihtiyaçlara duyarlı bir kuruluş olmak”

#### Hacettepe Üniversitesi Vizyon Bildirimi:

“Ulusal ve uluslararası ortamlarda mensubu olmaktan övünç duyulan, vereceği eğitim-öğretim, üreteceği bilgi, teknoloji ve sanatla ülkemizin çağdaş uygarlık düzeyinin üzerine çıkmasına katkıda bulunacak lider bir üniversite olmaktır.”

#### İller Bankası Vizyon Bildirimi:

“Modern kentlerin geliştirilmesi sürecine katılan, hizmet kalitesi kanıtlanmış uluslararası bir yatırım bankası olmak”

Kuruluşun misyon ve vizyon bildirilerinin belirtilmesinde sonra kuruluşun kurumsal ilkeleri ve davranış kuralları ile yönetim biçimini ifade eden temel değerler ortaya konulur. Bir kuruluşun temel değerlerini ortaya koymak stratejik planlama için önemlidir; çünkü kuruluşun vizyon, misyon ve kurumsal kimliğinin gerisinde temel

değerler ve inançlar bulunur.

Kuruluşlar misyonlarını gerçekleştirmek için misyon, vizyon ve temel değerlere uyumlu olan amaçlarını ortaya koymalıdır. Bunun yanında amaçları yerine getirmek için spesifik ve ölçülebilir alt amaçları ifade eden hedefleri belirlemelidir. Hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda ise stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gereklidir. Performans göstergeleri gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır. Bir performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilir. Performans göstergeleri girdi, çıktı, verimlilik, sonuç ve kalite göstergeleri olarak sınıflandırılır.

Amaçların ve hedeflerin belirlenmesinde sonra stratejilerin belirlenmesine geçilir. Stratejiler kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağını gösteren kararlar bütünüdür. Bu kılavuzda kurumsal stratejiler oluşturulurken kullanılacak yöntemlerden biri olarak “Kritik Sorular Yöntemi” önerilmiştir. Kritik sorular yöntemi ile amaç ve hedeflere ulaşmada karşılaşılan sorunlar belirlenip bu sorunları en aza indirmeye yönelik stratejiler geliştirilir. Bunun yanısıra GZFT analizinde ortaya konan kuruluşun güçlü (G) ve zayıf yönleri (Z), dış çevreden kaynaklanan fırsatlar (F) ve tehditler (T) ile strateji üretilebileceği açıklanmıştır. Bu yöntemle kuruluşlar aşağıda belirtilen alternatif stratejiler geliştirilebilirler.

ZT Stratejileri : zayıf yönler ve tehditlerin olumsuz etkilerini en aza indirmeye yöneliktir.

ZF Stratejileri : kuruluşun zayıf yönlerinin olumsuz etkilerini en aza indirirken fırsatların olası olumlu etkilerinden azami düzeyde yararlanmaya yöneliktir.

Dış fırsatlardan yararlanarak mevcut zayıf yönleri giderecek stratejiler oluşturulabilir.

GT Stratejileri : dış çevredeki tehditlerin olumsuz etkilerini, kuruluşun güçlü yönlerini kullanarak en aza indirmeye yöneliktir.

GF Stratejileri : kuruluşun hem güçlü yönlerini hem de dış çevrenin sunduğu fırsatların olumlu etkilerinden azami düzeyde faydalanmaya yönelik olarak geliştirilen stratejilerdir.

Stratejik planda maliyetlendirme süreci belkide plan uygulamasını etkileyebilecek en önemli faktörlerden biridir. Maliyetlendirme sürecindeki temel amaç, geliştirilen politikaların ve bunların yansıtıldığı amaç ve hedeflerin gerektirdiği maliyetlerin ortaya konulması suretiyle politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin rasyonelleştirilmesine katkıda bulunmaktır. Maliyetlendirme, kamu idarelerinin stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağlantıyı güçlendirmeyi ve harcamaların önceliklendirilmesi sürecine yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Kuruluşun amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı bu aşamada belirlenir.

Her bir faaliyet/proje belirli bir hedefe yönelik olmalıdır. Hali hazırda yürütülen veya yürütülmesi planlanan faaliyetler/projeler mutlaka bir hedefle ilişkilendirilmelidir. Her bir hedefi gerçekleştirmeye dönük faaliyet/projelerin ortaya konulması sonrasında faaliyet/projelerin bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Bu amaçla önce her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminleri yapılarak bir hedefin yaklaşık maliyetine ulaşılabacaktır. Hedeflerin maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç maliyetleri toplamından ise stratejik planın o yılki tahmini maliyetine ulaşılabacaktır. Beş yıllık toplam ise planın toplam tahmini maliyetini verecektir. Kuruluş toplam maliyetlerini elde edeceği kaynaklarla karşılaştırmak

zorundadır. Bu karşılaştırmayı yapabilmek için yıllar itibariyle hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edileceği tahmin edilmelidir.

Maliyet tablosunda öngörülen maliyetler ile tahmin edilen kaynakların örtüşmesi gerekir. Eğer öngörülen maliyetler tahsis edilen kaynakları aşıyorsa daha düşük maliyetli stratejilerin seçilmesi, hedeflerin küçültülmesi, amaç ve hedeflerin zamanlanmasının değiştirilmesi, amaç ve hedeflerin önceliklerine göre bazılarında vazgeçilmesi yollarına başvurulabilir.

Stratejik planlama kılavuzunda son olarak stratejik planın izlenmesi ve değerlendirilmesine yer verilmiştir. Stratejik planlama sürecinde izleme ve değerlendirme faaliyetleri sonucunda elde edilen bilgiler kullanılarak, stratejik plan gözden geçirilir, hedeflenen ve ulaşılan sonuçlar karşılaştırılır. İzleme ve değerlendirmenin etkin yapılabilmesi uygun veri ve istatistiklerin elde edilmesiyle mümkündür.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının hazırladığı yukarıda açıkladığımız Stratejik Planlama Kılavuzunun yanısıra Maliye Bakanlığı da kamu örgütlerine rehberlik etmesi için performans programlarının hazırlanmasına ve izleme ve değerlendirmeye ilişkin ayrıntılı bilgiler içeren Performans Esaslı Bütçeleme Rehberini hazırlamıştır. Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi kamu idarelerine bütçeleme, performans programları ve faaliyet programlarına dair şu şekilde süreç oluşturmalarını göstermiştir (<http://www.bumko.gov.tr> : 2006).

Performans Esaslı Bütçeleme Rehberinin amacı, performans esaslı bütçelemeye ilişkin kavram ve yöntemleri açıklamak ve kamu idarelerinin performans programları ile faaliyet raporlarını hazırlarken uymaları gereken hususları belirlemektir.

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 ulaşıp ulaşılamadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir.

Bu bütçeleme sistemi temel amacı mali saydamlık ve hesap verilebilirliği ve kamu kaynaklarının etkili ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamaktır. Planlama sürecinde hazırlanan stratejik planlar ile bütçeleme sürecinde hazırlanan performans programları ve faaliyet raporları bu amacı gerçekleştirmek için kullanılan temel araçlarıdır. Faaliyetlerin belirlenmiş hedef ve göstergeler ışığında yürütülmesi ve sonuçların bu hedef göstergelere dayalı olarak değerlendirilmesi bu bütçeleme sisteminin temelini oluşturur.

Performans programı, bir mali yılda kamu idaresinin stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, idare bütçesinin ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına dayanak oluşturan programdır. Performans programının hazırlığı aşamasında kamu idareleri tarafından stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerden mali yıl için öncelikli olanlar belirlenir. Daha sonra bu amaç ve hedefleri gerçekleştirmek üzere yürütülmesi gereken faaliyet ve proje alternatifleri ön değerlendirme yapılarak tespit edilir.

Performans programları, harcama birimleri ve idare düzeyinde hazırlanır. İdare performans programı, birim performans programlarında yer alan bilgiler de dikkate alınarak oluşturulur.

Performans programının hazırlanmasında şu aşamalar takip edilir:

- Öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi
- Performans hedeflerinin belirlenmesi
- Faaliyet ve projelerin belirlenmesi

- Kaynak ihtiyacının belirlenmesi
- Performans göstergelerinin belirlenmesi
- Performans programının hazırlanması

İdarelerce belirlenen faaliyet ve projeler, bunların maliyetleri ve performans göstergeleri, idarenin birim ve idare performans programlarında gösterilir. Performans programları bir mali yıl için hazırlanır.

Kamu idareleri performans programları bakanın genel bir değerlendirme yaptığı bakan sunuşu ile başlar. Bakan sunuşu ardından üst yöneticinin idarenin performans programının hedeflerine ilişkin özet bir sunuşu ile devam eder. İdarenin misyonu, vizyonu, tarihçesi, mevzuatı, teşkilat yapısı, yönetim ve iç kontrol sistemi, bilişim sistemi, insan kaynakları, fiziki kaynakları, temel politikalar ve faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler, genel bilgiler başlığa altında açıklanır. Genel bilgilerin verilmesinden sonra stratejik amaç ve hedeflere ilişkin bilgiler, bu amaç ve hedeflerin öncelikleri, önceki yıl hedef ve sapmaları, performans hedeflerine ilişkin açıklamalar, performans verilerinin kaynakları ve güvenilirliği hakkındaki açıklamalar, performans bilgileri başlığı altında incelenir. En son olarak bütçe bilgileri açıklanır.

Kamu idareleri, bu rehberde yer alan hususları dikkate alarak hazırlayacakları teklif performans programlarını, bu programa göre hazırlayacakları bütçe teklifleri ile birlikte, Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderir. Maliye Bakanlığında yapılan bütçe görüşmeleri ile en geç Ekim ayının ilk haftası içinde toplanan Yüksek Planlama Kurulu görüşmeleri sonucunda belirlenecek büyüklüklere göre, teklif performans programı idare tarafından düzeltilir. Düzeltilen teklif performans programı, tasarı performans programı olarak idare tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edilen bütçe büyüklüklerine göre hazırlanacak



nihai performans programı ise bakanlar tarafından her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyuna açıklanır.

Belediyelerde, teklif performans programı, belediye başkanınca hazırlanarak belediye encümenine sunulur. Teklif performans programı, belediye encümeni tarafından belirlenen bütçe teklifine göre düzeltilerek tasarı performans programı haline getirilir. Başkan tarafından bütçe teklifi ile birlikte belediye meclisine sunulur. Belediye meclisi tarafından belirlenen bütçe büyüklüklerine göre hazırlanan nihai performans programı ise belediye başkanı tarafından mali yılın ilk ayı içerisinde kamuoyuna açıklanır.

İl özel idarelerinde ise, teklif performans programı vali tarafından il daimi encümenine sunulur. Teklif performans programı, encümen tarafından belirlenen bütçe büyüklüklerine göre düzeltilerek tasarı performans programı haline getirilir. Tasarı performans programı, vali tarafından bütçe ile birlikte il genel meclisine sunulur. İl genel meclisinde belirlenen bütçeye göre, nihai performans programı hazırlanarak vali tarafından Ocak ayı içerisinde kamuoyuna açıklanır ve İçişleri Bakanlığına gönderilir.

Sosyal güvenlik kurumlarında, üst yönetici tarafından teklif performans programı, bütçe ile birlikte yönetim kuruluna sunulur. Yönetim kurulunda karara bağlanan bütçe büyüklüklerine göre, tasarı performans programı hazırlanır ve bütçe ile birlikte ilgili bakana sunulur. İlgili bakan tarafından onaylanan bütçe büyüklüklerine göre düzeltilen tasarı performans programı nihai performans programı halini alır ve ilgili bakan tarafından Ocak ayının sonuna kadar kamuoyuna açıklanır.

Kamu idarelerinin stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre, hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak ve idarenin faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde faaliyet raporu hazırlamaları da 5018 sayılı kanunda hükme

bağlanmıştır. Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun en önemli unsurlarından olan faaliyet raporları bir yıllık bütçe uygulamasının sonrasında üst yöneticiler ve kendilerine bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanır.

Faaliyet raporları, performans programlarına benzer bir süreçle hazırlanır. Buna göre, faaliyet raporu bakanın ve ardından üst yöneticinin sunuşu ile başlar. İdarenin misyon ve vizyonu, kanuni yetki, görev ve sorumlulukları, idareye ilişkin bilgiler, tarihçesi, mevzuatı, teşkilat yapısı, yönetim ve iç kontrol sistemi, bilişim sistemi, insan kaynakları ve fiziki kaynakları, temel politikalar ve öncelikleri faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler, genel bilgi olarak verilir. Performans bilgileri olarak performans sonuçları tablosu, performans sonuçlarının değerlendirilmesi, performans bilgi sisteminin değerlendirilmesi sunulur. Mali bilgiler başlığı altında da mali tablolar, iç ve dış mali denetim sonuçları ele alınır. Son olarak öneri ve tedbirler sunulur.

Birim faaliyet raporu, idarenin bünyesinde bulunan ve kendisine bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimi yetkilileri tarafından hazırlanarak üst yöneticiye verilir. Birim faaliyet raporlarının hazırlanması ve üst yöneticiye sunulması işleminin izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar tamamlanması gerekir. Bunu temin edebilmek ve aynı zamanda harcama birimlerinin faaliyetlerini ve performansını izleyebilmek amacıyla üst yönetici tarafından ilgili yıl içinde harcama yetkililerinden üç veya altı aylık birim faaliyet raporları istenebilir. Birim faaliyet raporu hazırlayan harcama yetkilileri, raporun içeriğinden ve raporda yer alan bilgilerin doğruluğundan üst yöneticiye karşı sorumludur.

Üst yönetici, birim faaliyet raporlarını esas alarak idarenin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu hazırlar. Üst yönetici tarafından hazırlanan idare faaliyet raporları Nisan ayı sonuna kadar Sayıştay Başkanlığına gönderilir ve üst yönetici

tarafından kamuoyuna açıklanır

5018 sayılı Kanuna ekli I ve II sayılı cetvelde sayılan genel bütçe kapsamındaki idareler ile özel bütçe kapsamındaki idareler ve IV sayılı cetvelde sayılan sosyal güvenlik kurumları idare faaliyet raporlarının bir örneğini aynı süre içerisinde Maliye Bakanlığına; mahalli idareler ise İçişleri Bakanlığına gönderirler. Mahalli idarelerin faaliyet raporları üzerine İçişleri Bakanlığı tarafından mahalli idareler değerlendirme raporu hazırlanarak Mayıs ayı sonuna kadar Sayıştay Başkanlığına gönderilir ve kamuoyuna açıklanır. Ayrıca mahalli idareler değerlendirme raporunun bir örneği aynı süre içerisinde Maliye Bakanlığına gönderilir. Maliye Bakanlığı tarafından genel bütçe kapsamındaki idareler ile özel bütçe kapsamındaki idareler ve IV sayılı cetvelde sayılan sosyal güvenlik kurumlarının idare faaliyet raporları esas alınarak genel faaliyet raporu hazırlanır. Maliye Bakanlığı genel faaliyet raporunu Haziran ayı sonuna kadar Sayıştay Başkanlığına gönderir ve kamuoyuna açıklar.

Sayıştay Başkanlığına iletilen idare faaliyet raporları mahalli idarelerin faaliyet raporları hariç, mahalli idareler değerlendirme raporu ve genel faaliyet raporu, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarının görüşülmesini temin amacıyla Sayıştay Başkanlığı tarafından genel uygunluk bildirimini ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Kamu idareleri stratejik amaç ve hedefleri ile performans hedeflerinin yerine getirilmesinde ulaşılan sonuçları ölçmek ve değerlendirmek için performans göstergelerini kullanırlar. Kamu idarelerinin yürüttükleri faaliyetlerin her boyutunu (girdi, süreç, çıktı, sonuç) ölçmek ve değerlendirmek için oluşturulan performans göstergeleri kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığını ölçmeye yardımcı olur

Performans esaslı bütçeleme, performans bilgisine dayanan bir bütçeleme

sistemidir. Bu nedenle, performans esaslı bütçeleme yapacak olan kamu idarelerinin, performans bilgisini üretecek bir performans bilgi sistemi oluşturmaları gerekir. Performans bilgisi, performansa dayalı karar alma süreçlerinde kullanılmak üzere toplanan, nitel ve nicel her türlü bilgidir. Performans bilgi sistemi ise idarelerin performansını ölçmek üzere bilginin düzenli olarak toplanması, analiz edilmesi, değerlendirilmesi ve raporlanmasına yönelik kurulan sistemdir.

Performans değerlendirmesi, kamu idarelerinin belirledikleri stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için izledikleri yolun, performans hedeflerine ulaşmak üzere kullanılan yöntemler ile yürütülen faaliyet ve projelerin ve bunların sonucunda elde edilen çıktı ve sonuçların değerlendirilmesidir. Performans değerlendirmesi idare yöneticileri ve çalışanları tarafından yapılabileceği gibi değerlendirilecek konuda uzman kişilerden oluşturulacak çalışma grupları aracılığıyla da yapılabilir. Öte yandan, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde bütçe ödeneklerinin tespit edilmesi, bütçe uygulamasının izlenmesi ve ödenek teklif tavanlarının tespiti amacıyla Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne, yatırım projelerinin performansının izlenmesi amacıyla ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca performans değerlendirmesi yapılır.

Performans değerlendirmesi kurum tarafından mali yıl içinde, mali yıl sonunda veya birkaç yılın uygulama sonuçlarını değerlendirme şeklinde orta ve uzun vadede yapılabilir. Performans değerlendirmesinin kapsamına ve değerlendirmenin amacına göre, değerlendirmeyi gerçekleştirmek için gerekli olan yöntemler belirlenir. Değerlendirme çalışmaları sonucunda performans değerlendirme raporu düzenlenir.

Performans değerlendirmesinde kullanılacak yöntemler idarenin özelliğine, yürütülen faaliyetlerin niteliğine, hangi amaçla yapıldığına göre anket, görüşme, grup tartışmaları, gözlem, belgelere dayanarak değerlendirme, durum analizi, paydaş analizi,

fayda-maliyet ve maliyet-etkinlik analizleri, etki değerlendirmesi gibi çeşitlilik gösterir. Değerlendirme sadece idarede çalışan birkaç kişi tarafından yapılmamalı st yönetimde dahil olmak üzere katılımcı yöntemlere başvurulmalıdır. Kurum içi değerlendirme kültürü geliştirilmelidir. Değerlendirme yapılırken sadece belli bir yönteme bağlı kalınmamalı, çok yönlü bir değerlendirme yapılmalıdır. Performans değerlendirmesi yapılırken sadece büyük çaplı harcama gerektiren faaliyet ve projeler ele alınmamalıdır. Küçük çaplı faaliyet ve projelerin de etkilerinin önemli olabileceği göz önünde tutulmalıdır. Performans değerlendirmesi yapmak hem maliyetli hem de zaman alan bir çalışmadır. Bu yüzden performans değerlendirmesinin kapsamı belirlenirken yapılan maliyet ile elde edilecek fayda arasındaki denge göz önünde tutulmalıdır. Performans değerlendirmesinin mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlamının önemli bir aracı olduğu unutulmamalı ve sonuçlar tüm yönleriyle ortaya konmalıdır.

Stratejik planlama yöntemine geçiş sürecinde 2003/14 ve 2004/37 sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararı ile 8 kamu dairesi pilot olarak seçilmiştir. Bu daireler Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli Valiliği İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesidir. Bu bağlamda, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu yönetmelik ile kamu idarelerinin stratejik planlamaya geçiş takvimi belirlenmiş ve stratejik planın hazırlanmasındaki amaçlar, kapsam, hazırlıklar ve diğer kurallar açıklığa kavuşturulmuştur.

Bu alışmamızda Yüksek Planlama Kurulu kararı pilot kurum seçilen Denizli İl Özel İdaresi, Hacettepe niversitesi ve İller Bankası Stratejik Planları incelenecektir.

4 Temmuz tarih ve 2004/27 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı ve 5032 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu hükmü gereğince Denizli İl Özel İdaresi, 2004 yılı Mart ayında Devlet Planlama Teşkilatı rehberliğinde stratejik planlama çalışmaları başlamıştır. Denizli İl Özel İdaresini diğer pilot uygulamalara geçen kuruluşlardan ayrılan bir özelliği stratejik planlama çalışmaları için gönüllü başvurmuş olmasıdır.

Denizli İl Özel İdaresi stratejik plan oluşturma çalışmalarını incelediğimizde öncelikle bir stratejik planlama modeli ortaya koydukları görülmektedir. Bu modelin aşamalarını üst yönetimin desteğinin sağlanması, yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılmasını dikkate alan bir yaklaşımla stratejik planın hazırlanmasına karar verilmesi, stratejik planlama ekibinin oluşturulması, yasal yetki ve yükümlülükler çalışması, durum analizi çalışması (paydaş analizi, GZFT çalışması, öneriler çalışması), stratejik konular çalışması, misyon oluşturma, vizyon oluşturma ve stratejik amaçlar hedefler ve faaliyetler çalışması oluşturur.

Denizli Valiliğinin pilot çalışmalar için gönüllü olması üst düzey yönetimin desteğinin sağlanmasında büyük kolaylık sağlamıştır.

Stratejik plan modelinin uygulanmasına Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde Denizli İl Özel İdaresi Stratejik Planını yürütmek ve çalışmalarını koordine etmek üzere Denizli İl Özel İdaresinden sorumlu üç kişiden oluşan bir pilot ekibin oluşturulmasıyla başlanmıştır. Denizli İl Özel İdaresi Stratejik Planı hazırlanırken 2004 yılındaki mevcut kanun dikkate alınmamış, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanun taslağı ile Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun taslağındaki düzenlemelere göre bir yol izlenmiştir. Bu çerçevede Denizli İl Özel İdaresinin görev alanına giren konularda faaliyet gösteren il müdürlüklerinin temsil edileceği bir ekip kurulmasına ve İl Özel İdaresinden sorumlu vali yardımcısının başkanlık etmesi kararlaştırılmıştır. Bu arada

Stratejik Planlama Ekibinin konu hakkındaki bilgileri arttırılmıştır. Bununla beraber Stratejik Planlama Ekibinde yer alan her il müdürlüğünün bir yetkilisinin yer aldığı Teknik Komisyon oluşturulmuştur.

Denizli İl Özel İdaresi Stratejik Planlama Ekibi, Stratejik Planın içeriğini oluşturmakla görevli iken, Devlet Planlama Teşkilatında oluşturulan pilot ekip ise çalışmanın süreç ve tasarımını yönetmek, onlara rehberlik etmek ve danışmanlık hizmeti vermekle görevlidir.

Stratejik Planlama Ekibi üyeleri, oluşturulan alt komitelerle beraber yürüttükleri çalışmalar sonucu 2005 yılı Haziran ayında Denizli İl Özel İdaresi Taslak Stratejik Planını tamamlamışlardır. Hazırlanan taslak plan kanunun öngördüğü şekilde Denizli Valiliği tarafından İl Genel Meclisine gönderilmiştir. İl Genel Meclisi plan taslağını değerlendirmek üzere Stratejik Planlama Ekibi üyelerinin de katıldığı altı adet alt komisyon oluşturmuştur. Alt komisyonların çalışmalarını tamamlamasından sonra İl Genel Meclisi 24.11.2005 tarihinde taslak planı görüşerek oy birliği ile kabul etmiştir.

Denizli İl Özel İdaresinin görev alanının ildeki diğer kamu kurumlarıyla çakışması ve faaliyetlerinin belirli kısımlarının merkezi kuruluşların il müdürlükleri eliyle gerçekleştirilmesi nedeniyle Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun Taslağındaki düzenlemeler ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun Taslağında belirtilen görev ve organizasyon yapısı temel alınarak plan uygulama stratejisi belirlenmiştir. Buna göre 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun Taslağında belirtilen il müdürlükleri Denizli İl Özel İdaresi içinde bir birim olarak düşünülerek stratejik plan hazırlanmıştır. Bunlara ek olarak İl Genel Meclisi, İl Daimi Encümeni ve Pamukkale Üniversitesi Stratejik Plan Ekibine dahil edilmiştir. Bu şekilde Denizli İl Özel İdaresi Stratejik Planı ile Denizli İl Özel İdaresi ile görev tanımları kesişen il

müdürlüklerinin önümüzdeki 5 yıl için stratejik amaç ve faaliyetleri belirlenmiştir.

Denizli İl Özel İdaresi Stratejik Planı hazırlanırken stratejik planın temel taşlarından birini oluşturan durum analizi yapılmıştır. Denizli İl Özel İdaresinin içinde bulunduğu genel bir analizle yerel yönetimlerin durumundan bahsedilmiştir. Buna göre il özel idarelerinin hizmetleri görmek için yeterli kaynaklara sahip olamayışları, kurumsal bir yapı oluşturamamaları, özerk kurumlar olmaktan öte çeşitli hizmetleri karşılayan merkezi idareye tabi kurumlar olarak görülmeleri gibi genel sorunlar tespit edilmiştir. Bu sorunları aşmak için yapılan reform çalışmaları kapsamında çıkarılan çeşitli yasalar da hazırlık aşamasında belirtilmiştir. Denizli İl Özel İdaresi Stratejik Planı yapılırken bir önceki 3360 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu ile 5302 sayılı yeni İl Özel İdareleri Kanunu karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. 5302 sayılı yeni kanunun 3360 sayılı eski kanuna göre il özel idarelerinin yetki ve yükümlülüklerinde ne gibi farklılıklar getirdiği ortaya çıkarılmıştır.

Durum analizi içerisinde paydaş analizi yapılmıştır. Denizli İl Özel İdaresi Stratejik Planı çalışmaları kapsamında gerçekleştirilen paydaş analizi ile iç ve dış ilgili tarafların belirlenmesi, bunların önemlerinin tespiti, Denizli İl Özel İdaresinin faaliyetlerini nasıl etkiledikleri analiz edilmiştir. İç ve dış paydaş olarak 115 paydaş belirlenmiş daha sonra oylama tekniğiyle paydaş sayısı önceliklerine göre 18'e indirilmiştir.

Denizli İl Özel İdaresinin verdiği hizmetlerin hangi paydaşlara yönelik olduğunu belirlemek için Stratejik Planlama Ekibi, paydaş/hizmet matrisi oluşturmuştur. Bununla beraber Stratejik Planlama Ekibi üyeleri tarafından öncelikli paydaşların kurumu etkileme gücü oylama yoluyla belirlenmiştir.

Paydaş analizinin yapılmasında sonra Stratejik Planlama Ekibi, kendilerine sunulan stratejik planlama ekibinde yer alan il müdürlüklerinin faaliyetlerine yönelik ayrıntılı bir mevcut durum analizini tekrar inceleyip revize ettikten sonra GZFT analizi



için raporlardan nasıl yararlanılacağını ortaya koymuştur. Stratejik Planlama Ekibi, il müdürlükleri bazında durum analizi çalışmalarını ayrıntılı olarak değerlendirerek Denizli İl Özel İdaresinin güçlü ve zayıf yanlarının, fırsat ve tehditlerinin belirlenmesini sağlayan GZFT analizini gerçekleştirmiştir. GZFT analizi yapılırken paydaş/hizmet matrisinden yararlanılmış ve güçlü ve zayıf yanların, fırsat ve tehditlerin önceliklendirilmesi çalışması yapılmıştır.

Denizli İl Özel İdaresi Stratejik Planı oluşturulurken GZFT analizinden bağımsız olarak planın daha sonraki aşamalarına ışık tutacak öneriler elde etmek için Stratejik Planlama Ekibi üyelerinden Denizli İl Özel İdaresini görevlerini daha iyi yerine getirebilmesine dair öneriler sunulması istenmiştir. Yazılı olarak alınan öneriler Stratejik Planlama Ekibi üyelerince oylanarak önceliklendirilmiştir.

Denizli İl Özel İdaresinin görev ve sorumluluklarını sistematize edilebilmesi ve stratejik amaç ve hedeflerin oluşturulmasında sınıflandırmaya yardımcı olması için paydaş/hizmet matrisi, durum analizi, GZFT matrisi ve öneriler çalışmasından yararlanılarak Stratejik Planlama Ekibi tarafından stratejik konular çalışması gerçekleştirilmiştir. Belirlenen 22 stratejik konu ilgili oldukları alanlara uygun biçimde kategorize edilerek beş ana başlığa ayrılmıştır. Bununla beraber Stratejik Planlama Ekibi beş ayrı alt çalışma grubuna bölünmüştür. Bu gruplar sorumlulukları altındaki konuları ayrıntılı olarak incelemiş ve çıktılarını birer rapor halinde yayımlamıştır.

İller Bankası, Yüksek Planlama Kurulunun 4 Temmuz 2003 tarihli ve 2003/14 sayılı kararı kapsamında pilot kurumlar arasına alınmasıyla stratejik planlama çalışmalarına başlamıştır. Öncelikle İller Bankasının kuruluşu, tarihçesi, görev ve yetkileri, kamu yönetimindeki yeri, kurumsal ve mali yapısı ile organları ve personel durumlarından bahsederek bankanın yapısı hakkında detaylı bilgiler verilmiştir. Buna göre İller Bankası,

yerel yönetimlerin kamu kullanımını niteliğini taşıyan her türlü alt ve üst yapı hizmetleri ile ilgili etüt, plan ve proje hazırlamak, bu konularda danışmanlık ve kontrolörlük hizmetleri vermek ve sözkonu yatırımların gerçekleşmesi için kredi sağlamakla görevlidir. Ülke genelinde 18 Bölge Müdürlüğüne sahiptir.

İller Bankası Stratejik Planının hazırlanması için İller Bankası bünyesinde farklı birimlerde görev yapan elemanların yer aldığı Stratejik Planlama Ekibi görevlendirilmiş ve değişik kademelerdeki yöneticilerin yer aldığı Stratejik Planlama Yönlendirme Komitesi oluşturulmuştur. Stratejik Planlama Ekibi, Stratejik Planlama Eğitim Programı çerçevesinde 2-8 Nisan 2004 tarihleri arasında Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Enstitüsünün Gebze’de bulunan Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsünde (TÜSSİDE) eğitime katılmıştır.

İller Bankası Stratejik Planı, durum analizi, temel değerler, misyon, vizyon ve amaçlar, hedefler ve stratejiler olmak üzere 5 ana bölümden oluşturulmuştur.

Durum analizi ile ülkemizdeki belediyelerin mali güçleri açısından zayıflıkları tespit edilmiştir. Buna göre Belediyeler Fonu 1993 yılından itibaren azaltılarak 2002 yılında tamamen kaldırılmıştır. Bu fonun yerine belediyelere mali destek sağlamak üzere 2003 yılından itibaren tahsisi “Belediyelere Yapılacak Yardımlara Dair Uygulama Yönetmeliği” ile belirlenen bir ödenek konulmuş ancak altyapı ihtiyaçlarını karşılanmasında yetersiz kalmıştır. Belediyelerin mali durumlarının yetersiz oluşu ve İller Bankasının finansman imkanlarının kısıtlı olması kentsel altyapı yatırımlarının sağlıklı bir şekilde yürütülmesini zorlaştırmaktadır.

İller Bankası kendi kanununda belirtilen görevleriyle ilgili olan işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişiliği haiz bir banka olarak kurulduğu halde buna uygun yapılanmaya gidememiş ve zamanla merkezi idareye bağlı konuma getirilmiştir.

Personel rejimi tam olarak düzenlenememiş ve bu durum bankada nitelikli personel kaybına neden olmuştur. Yerel yönetimlerin her türlü kredi ihtiyacını karşılayabilecek yurt içi ve yurt dışı müşavirlik ihalelerine katılan uzman bir müşavirlik kuruluşu olma hedefini benimseyen İller Bankası, yeni faaliyet yapısına uygun birimlerin kurulmasını, bu alanda uzman personel istihdamını gerektirmiş, bu ise Bankanın kuruluş yasasında değişiklik yapılması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu amaçla hazırlanan yasa taslağı Başbakanlığa gönderilmiştir.

Durum analizi içerisinde eski ve yeni bankacılık uygulamaları karşılaştırmaları yapılmış ve İller Bankasının yeni çalışma alanları açıklamalı şekilde incelenmiştir. Durum analizi içinde paydaş analizi yapılmış ve İller Bankasının temel paydaşları ve yakından ilişkili kurum ve kuruluşlar tablo halinde ortaya konulmuştur. Bununla beraber bir kamu kuruluşu olarak görev yapan İller Bankasının kurumsal yapısında yapılacak köklü değişiklikler için gerekli yasa çalışmalarının oluşturulmasındaki ve personel ve ücret politikasını belirlemedeki zorluklar ortaya konularak risk analizi yapılmıştır.

İller Bankası kurum içi ve kurum dışı analizi yapmak için en önemli paydaş olan belediyelere anket yollama yolunu seçmiştir. Belediyelere gönderilen ve cevaplanan 899 adet form üzerinden değerlendirme yapılarak stratejik plan için temel oluşturulmuştur. Bunların yanısıra İller Bankasının merkez ve taşra teşkilatından oluşan iç ve dış paydaşlara banka hakkındaki görüş ve önerileri resmi yazışma ile sorulmuş alınan görüşler stratejik plana yansıtılmıştır. Bütün bunlara ek olarak iç ve dış paydaşların yeterli sayıda katılımıyla bir çalıştay düzenlenmiştir. Bu çalıştayda kurum içi ve kurum dışı analizler ayrı gruplar halinde yapılmıştır. Kurum içi analiz yapılırken faaliyetler ve hizmet tarzı, personel durumu ve kurumsal birikim, idari yapı ve yönetim sistemi, mali durum ve teknik alt yapı ana başlıklarını değerlendirecek dört grup; kurum dışı analiz yapılırken ise politik,

ekonomik, sosyal yapı ve teknolojik ve bilimsel gelişmeler ana başlıklarını değerlendirecek dört grup oluşturulmuştur. Kurum içi rotasyon yöntemi ile her bir grup, diğer grubun yaptığı çalışma üzerinden devam ederek dört ana başlıkta da çalışma yapılması sağlanmıştır, aynı yöntem kurum dışı analiz yapılmasında da uygulanmıştır. Kurum içi analiz yapan gruplar ile kurum dışı analiz yapan gruplar yer değiştirerek incelemeler devam etmiştir. Bu şekilde bankanın güçlü yanları ve zayıf yanları ile fırsat ve tehditleri tespit edilerek GZFT analizi yapılmıştır.

İller Bankası durum analizini merkez ve taşra teşkilarından temsilcilerin katılımıyla yapılan bir çalıştayda belirlemiş aynı zamanda bankanın misyonu da oluşturulmuştur. Bankanın vizyonunun oluşturulması ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkililerinin Banka Yönetim Kurulu Üyelerinin, Genel Müdürün, Genel Müdür Yardımcılarının ve Stratejik Planlama Ekibinin katıldığı ayrı bir toplantıda daha önce yapılan çalışmalardan elde edinilen bilgilerin ve misyonun değerlendirilmesiyle gerçekleştirilmiştir.

İller Bankası Stratejik Planının bankanın tüm birimleri tarafından uygulanabilmesi için yıllık faaliyet planları yapılması kararlaştırılmıştır. Yıllık faaliyet planları amaçların ve hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için yapılacak faaliyetlerin ne zaman ve kimin tarafından yapılacağını gösteren bir iş planı olarak hazırlanacaktır. Yıllık faaliyet planında, yapılacak işlerin ne zaman yapılacağı, kimler tarafından yapılacağı, performans göstergeleri, gerekli mali kaynaklar açıkça gösterilecektir. Yıllık faaliyet planları ile bankadaki çalışanlar kendilerine düşen görevleri ve kurum amaçlarına ve hedeflerine ulaşmaya nasıl katkı sağlayacakları hakkında bilgi sahibi olacaklardır.

Stratejik planın uygulanabilmesi ve uygulamanın incelenebilmesi için farklı birim ve temsilcilerden oluşan Stratejik Planlama Uygulama Ekibi oluşturulması

öngörülmüştür. Stratejik Planlama Uygulama Ekibi, stratejik planın uygulanması için gerekli bilgilerin toplanmasından, planda gerekli ekleme ve düzenlemelerin yapılmasından sorumlu olacaktır.

Yıllık uygulama planı, her yıl Kasım ayı sonuna kadar (bütçe yılı başlangıcından 1 ay önce) tamamlanarak Yönetim Kurulunun onayı alınmasıyla yılbaşında uygulamaya konulacaktır.

Stratejik plana ilişkin uygulama planlarının yapılması, yapılan planların yetkili mercilerden onayının alınması, uygulama için gerekli eşgüdümün sağlanması, sürecin kolaylaştırılması, uygulamada karşılaşılan sorunlar için çözüm önerileri geliştirilmesi, uygulamanın izlenmesi ve raporlanması görevleri Araştırma Planlama Koordinasyon Dairesi Başkanlığı koordinasyonunda yürütülecektir. Araştırma Planlama Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, 6 aylık dönemlerle stratejinin uygulanmasındaki gerçekleştirme oranlarını sorunları ve gerekli düzenleme önerilerini içeren raporları Yönetim Kuruluna sunacaktır. İller Bankası Stratejik Planı uygulama sonuçları dikkate alınarak 3 yılda bir yeniden değerlendirilerek gerekli düzenlemeler yapılacaktır.

Hacettepe Üniversitesi, stratejik planlama çalışmalarına 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9. maddesinin hükmü çerçevesinde, Yüksek Planlama Kurulunun 2003/14 sayılı kararına dayanarak 1.1.2004 tarihinde hazırlık çalışmaları düzeyinde başlamıştır.

Hacettepe Üniversitesinin 2000 yılında hastanelerinde ve Ekim 2003 yılında tüm birimlerinde başlatılan Toplam Kalite Yönetimi çalışmaları ve performans esaslı döner sermaye katkı payı ödenmesi gibi uygulamaları stratejik planlama çalışmalarına altyapı oluşturmuştur.

Hacettepe Üniversitesi Stratejik Planı hazırlanırken öncelikle üniversitenin tarihçesi açıklanmıştır. Daha sonra örgütlenmesi, organizasyon ve idari yapısı, yerleşkelerinin farklı yerlerde olmasından ötürü fiziksel durumu, taşınmaz dağılımı ve kapalı mekanların hizmet alanlarına göre dağılımı ayrıntılı bir şekilde ortaya konulmuştur.

Stratejik plan çalışmalarında, kurumun üst yönetimce belirlenen yönelim ve tercihlerin alt birimleri yönlendirmesi şeklinde yukarıdan aşağıya yaklaşım ile kurumun alt birimlerinden yukarıya doğru bilgi akışını öngören yaklaşımdan stratejik planlamanın ruhuna uygun olarak tek biri tercih edilmemiş ve aşağıdan yukarıya bilgi akışını ön plana tutan bir yöntemle stratejik plan çalışmaları yürütülmüştür.

Stratejik plan çalışmaları 12 Şubat 2004’de Rektör Prof. Dr. Tunçalp Özgen başkanlığında yapılan ve üniversite üst yöneticilerinin katıldığı toplantıyla başlamıştır. Bu toplantıda program sorumluları belirlenmiş ve katılımcılığın esas alındığı bir süreç başlatılmıştır. Hacettepe Üniversitesi, stratejik planlama sürecine mümkün olan en yüksek katılımın sağlanmasını amaçlamıştır. Stratejik planlama çalışmaları 208 birimde gerçekleştirilmiş ve bu birimlerin stratejik planları, strateji geliştirme kurulunda tek tek değerlendirilmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığında stratejik planlama sürecinde pilot seçilen kuruluşların temsilcilerinin katıldığı toplantılara katılmıştır. Senato kararı ile tüm akademik ve idari birimlerden seçilen 61 kişi ayrı dönemlerde Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsünde stratejik planlama konusundaki eğitimlere katılmışlardır.

Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsünde eğitime katılanlar arasından on kişilik bir Stratejik .Planlama Grubu oluşturulmuştur. Stratejik Planlama Grubu, 9-14 Nisan 2004 tarihleri arasında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsünde düzenlenen “stratejik yönetim” konulu programa

katılmış ve bu program sürecinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının gözetiminde daha önce Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsünde yapılan stratejik planlama çalışmalarını konsolide etmiş ve bir eylem planı geliştirmiştir.

Stratejik Planlama Grubu tarafından uzlaşma sağlanan konular bir taslak haline getirilerek çeşitli toplantılarda düzeltilmiş, birimlerin kendi fikirleri alınmıştır. Stratejik plana 14.06.2004 tarihinde son şekli verilerek rektöre, daha sonra yeniden incelenmesi için Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına, Hacettepe Üniversitesi Stratejik Plan Taslağı olarak sunulmuştur.

Hacettepe Üniversitesi Stratejik Planını hazırlama çalışmaları üniversitenin tüm birimlerinin ve bunlara bağlı alt birimlerinin (bölüm, anabilimdalı) hazırladıkları stratejik planlarını belirlenen bir takvim çerçevesinde üst yönetime sunmaları istenmesi ile başlamıştır. Üniversitenin idari ve akademik birimleri stratejik plan sunumları, üniversitenin bütün birimlerinin ve mensuplarının aktif katılımı ile yapılmıştır.

Stratejik Planlama Grubu çeşitli birimleri temsilen dokuz yeni üyenin katılımıyla ondokuz kişilik Strateji Geliştirme Kuruluna dönüştürülmüştür. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükmüne göre üniversitede Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı kurulmuştur. Bu daire stratejik plan hazırlama görevini Strateji Geliştirme Kurulunun sekreteryaya hizmetlerini yürütmekle görevlendirilmiştir. Strateji Geliştirme Kurulu ayda en az dört kez toplanarak stratejik planın taslağını oluşturmuşlar ve rektöre sunma aşamasına getirmişlerdir.

Hacettepe Üniversitesi, stratejik planlamanın temel adımlarından biri olan durum analizini yaparken 28-30 Mayıs tarihleri arasında II. Avrupa Yükseköğretim Kurumları Konvansiyonunda oluşturulan Avrupa Üniversiteler Birliği (EUA) politikasının

temel belgesi olarak kabul edilen Graz Deklarasyonunu ve 19 Eylül 2003 tarihinde Berlin Deklarasyonunca kabul edilen ilkeleri dikkate alarak bir durum analizi yapmayı seçmiştir.

Durum analizi yapılırken Türkiye’de yüksek öğrenimin genel durumu açıklanmıştır. Genel olarak iki temel sorun tespit edilmiştir. Bu iki temel sorun okullaşma oranının düşüklüğü ve finansman sorunudur. Bunun yanı sıra bazı Avrupa ülkelerinin eğitime yaptığı harcamalarla kıyaslanma yoluna gidilmiştir.

Durum analizinden sonra paydaş analizi yapılmıştır. Paydaş analizi yapılırken girdi sağlayanlar, ürün ve hizmet sunulan kesimler, işbirliği yapılan kesimler, kurum faaliyetlerinden etkilenenler ve kurumu etkileyen kesimler dikkate alınmıştır. İlişkide olunan gerçek ve tüzel kişiler bu gruplandırma esas alınarak sınıflandırılmıştır. Bu incelemelerden sonra ürün ve hizmetten faydalananlar, çalışanlar, temel ortaklar ve stratejik ortaklar tablo şeklinde ortaya konulmuştur.

Hacettepe Üniversitesindeki eğitim ve öğretimin açıklanması yapılmıştır. Öğretim elemanı başına düşen öğrenci sayısının OECD ortalamasına yakın olması, araştırma ve yayınların çokluğu, Bilimsel Araştırma Birimini daire başkanlığı düzeyine çıkarma kararı alınması, bilimsel araştırmalar birimine üniversite içinde TÜBİTAK dahil tüm araştırma projelerinin izlenmesi ve işlemlerinin yapılması görevinin verilmesi, araştırma bütçesinin dış üniversitelerle kıyaslanarak analiz edilmesi gibi bilgiler sunulmuştur.

Durum analizi içinde ürün ve hizmet tanımları yapılmıştır. Öğrenciler, bilgi, yayın, sanayi ürünleri, tıbbi malzeme, sanatsal ürünler ve basın yayın ürünleri ürün içinde; sağlık, danışmanlık, laboratuvar, toplumun eğitimi, sanat etkinlikleri, kütüphanecilik, üretim hizmetleri, basın yayın matbaa hizmetleri, bakım, onarım, kalibrasyon ve tanıtım



hizmetleri, hizmetler kapsamında ele alınmıştır.

Bunların yanı sıra fakültelerin hizmetleri ve çalışmaları ayrıntılı biçimde ele alınmış, Hacettepe Üniversitesi birimlerinin döner sermaye katkı payları incelenmiş, hem idari hem de akademik insan kaynakları analizi yapılmıştır. İdari personelden 168 kişiye stratejik yönetim ve/veya Toplam Kalite Yönetimi eğitimi verilmiştir. Akademik personelin eğitim ile ilgili konularda bilgilendirmek için konferanslar ve seminerler düzenlenmiştir. 2006 Eylül'den itibaren de Stratejik Planlama ve Yönetim Eğitimi Programının başlatılmasına karar verilmiştir.

Üniversitede çalışmış ve çalışmakta olan bilim ve sanat insanlarına motivasyon aracı olarak “hizmet, bilim, sanat, teşvik ve grup başarı ödülleri” verilmektedir. Bunun yanı sıra hizmet sürelerine göre hizmet, akademik ve idari personele hizmet ödülü verilmektedir.

Hacettepe Üniversitesi ayrıntılı bir şekilde hazırladığı stratejik planın uygulanabilmesi için hem kurum içi hem de kurum dışı bazı varsayımları sıralayarak gelecekteki belirsizliği azaltma yoluna gitmiştir. Buna göre üniversite içi faktörler; üniversite, üst yönetimin stratejik yönetim tarzını uygulama kararlılığının devam etmesi, üniversite çalışanlarının stratejik yönetim anlayışını benimsemesi ve bu doğrultuda çaba harcamasıdır. Üniversite dışı faktörle ise; hükümetin stratejik yönetim anlayışını sürdürmesi, siyasi ve ekonomik istikrarın devamlılığı, Avrupa Birliği perspektifinin devamlılığı, savaş doğal afet gibi olayların olmaması, yüksek öğretimin ülkenin öncelikli konularından olması, bilimsel araştırma ve teknolojiye ayrılan bütçe paylarının artması, nitelikli işgücü açığının devam etmesi, üniversiteye girişte merkezi sınav sisteminin olması, yüksek eğitim ve öğretim sisteminine uluslararası öğrenci talebinin artmasıdır.

Hacettepe Üniversitesi mali analiz yapıp kaynaklarını belirlemiş, özgelir, döner sermaye, hazine yardımından oluşan mali yapısı belirtilmiştir. Bütün bu çalışmaların yanısıra ayrıntılı bir GZFT analizi yapılmıştır. Stratejik planlamanın diğer önemli adımlarından olan misyon belirlenmiş, vizyon oluşturulmuş, temel değerler belirtilmiş. En son olarak stratejik amaçlar belirlenmiş, alt hedefler belirtilmiş ve stratejik göstergeler ortaya konulmuştur.

Pilot kurum seçilen Denizli İl Özel İdaresi, İller Bankası ve Hacettepe Üniversitesi, stratejik planlama sürecinde yaptıkları çalışmaları incelediğimizde Devlet Planlama Müsteşarlığınca hazırlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna uydukları görülmektedir. Özellikle Denizli İl Özel İdaresi ve Hacettepe Üniversitesinin stratejik planlama çalışmalarına önem verdikleri ve ayrıntılı olarak üzerinde durdukları açıktır.

Denizli İl Özel İdaresinin stratejik planlama çalışmalarında yer almak için gönüllü olması planlama sürecinin çalışanlarca daha rahat benimsenmesi için önemli bir faktör olmuştur. Denizli İl Özel İdaresi, çalışmalarını Devlet Planlama Teşkilatının hazırladığı rehber doğrultusunda hazırlamaya özen göstermiştir. Yasal ve yetki ve yükümlülüklerin ayrıntılı bir şekilde ele alınması, paydaş analizinin aynı şekilde çeşitli matrislerle ayrıntılı olarak sunulması ve GZFT analizinin çok iyi şekilde yapılması planlama sürecinin oldukça ciddiye alındığını ve stratejik düşünce sisteminin yerleştirilmeye çalışıldığını göstermektedir. Bunlara ek olarak amaçlar, hedefler ve stratejiler katılımcı bir şekilde belirlenmiş, öneriler ve stratejik konular çok iyi bir şekilde formüle edilmiştir. Denizli İl Özel İdaresi Stratejik Planı hazırlık çalışması yasal prosedürler içerisinde çok iyi bir analiz çalışmasına dayandırılarak hazırlanmış ancak performans göstergeleri, hedeflerin ölçüm kriterleri eksik bırakılmıştır.

İkinci olarak incelediğimiz İller Bankası Stratejik Planı da Devlet Planlama Teşkilatının hazırladığı rehberine dayanılarak hazırlanmıştır. İller Bankası, plan çalışmalarına öncelikle kurum tarihi ve durum analizi ile başlamış ve bu kapsamda GZFT analizi ve risk analizini gerçekleştirmiştir. Temel değerler, amaçlar ve stratejiler belirlenmiş, hedefler sayısal olarak ortaya konmuştur. Bunun yanısıra İller Bankası, plan uygulama aşamasını açıklığa kavuşturmuştur. Stratejik planın hazırlanması aşamasında en büyük paydaşlardan olan belediyelerin görüşlerinden anket yolu ile yararlanılmıştır.

Hacettepe Üniversitesi, bir eğitim ve araştırma kurumu olmasının verdiği avantajla planlama sürecine daha bilgili olarak girmiştir. Toplam Kalite Yönetimini kurumlarında uyguluyor olmaları, stratejik planlama çalışmalarının daha kolay bir şekilde ilerlemesine sebep olmuştur. Hacettepe Üniversitesi Stratejik Planında öncelikle üniversitenin tarihçesi ve örgütlenmesi hakkında bilgi verilerek kurum tanıtımı yapılmıştır. Stratejik planlama için misyon ve vizyon belirleme, kuruluş içi ve kuruluş dışı unsurlarla GZFT analizi oluşturma, stratejik amaç ve hedefler belirleme, projeler oluşturma ve bütçeleme yöntemi izlenmiştir. Hacettepe Üniversitesi mümkün olan en fazla katılımı stratejik planı gerçekleştirmeye özen göstermiştir. Hacettepe Üniversitesi Stratejik Planında, yüksek öğrenimin durumu hakkında bilgiler verilmesi, üniversitenin paydaşlarının analizinin yapılması, üniversitedeki eğitim-öğretim hakkında açıklamalar yapılması, araştırma ve yayın durumu ve bunları geliştirme hedefleri, insan kaynakları analizi, mali kaynak analizi ile öncelikle plana bir temel oluşturulmuştur. Stratejik amaçlar belirlenmiş alt hedefler oluşturulmuş ve hedeflere ulaşma seviyesini gösterecek stratejik göstergeler sıralanmıştır.

Stratejik plan çalışmalarının başlatılması stratejik yönetim sürecine geçişte önemli bir adımdır. Ancak daha öncede belirttiğimiz gibi stratejik planlama bir süreçtir ve

stratejik planlamadan elde edilecek sonuçlar ilk uygulama sürecinde elde edilmeyebilir. Stratejik planlamanın faydaları uzun süreçte ortaya çıkar. Hazırlanan kılavuzlar ve çıkarılan kanunlar stratejik yönetim sürecinin yerleşmesi için atılan ilk ciddi adımlardır.

## SONUÇ

Çağımızda yaşanan siyasal ve ekonomik gelişmeleri incelediğimizde, gerek kamu sektörü örgütlerinin gerekse özel sektör örgütlerinin son derece değişken bir zemin içerisinde varolmaya çalıştıklarını gözlemledik. Özel sektör örgütlerinin bu değişime ayak uydurmak için sürekli çaba sarf ettiklerini, bu bağlamda, teknolojik gelişmeleri yakından takip ettiklerini, uzak geleceğe odaklandıklarını, kalite çalışmalarına önem verdiklerini, eğitim seviyesini yükselttiklerini ve yönetim teknikleri geliştirdiklerini görürüz. Özel sektörde yaşanan bu gelişmeler tüm ülkelerde belirli kesimlerin öne çıkmasına ve hatta uluslararası piyasalarda faaliyet göstermelerine neden olmuştur. Bununla beraber özel sektörün kamu sektörünün görev alanına giren kimi alanlarda faaliyet göstermeye başlaması ve hatta bu faaliyet alanlarına artık yabancı menşeli firmaların da girmeye başlaması, kamu sektörü için yeni bir sorun teşkil etmeye başlamıştır. Kamu sektörü tüm bu gelişmelerden etkilenmekle beraber özel sektörün gelişmede yaşadığı başarısını yakalayamamıştır. Kamu sektörünün yükünün çok fazla olması, ihtiyaçların sınırsız, kaynakların kıt olması vatandaşın devletten beklentilerinin değişmesi, nüfus artışı, doğal kaynakların azalması, bütçe yetersizliği gibi pek çok sorun, kamu sektörünün gelişimini engellemiştir. Bütün bunlarla beraber kamu sektörü örgütleri daha iyi bir gelişimi yakalamalıdır. Özel sektörün hizmetlerin görülmesinde ve ihtiyaçların karşılanması konusundaki başarısı, kamu yönetiminin etkinsizleştiği izlenimini uyandırmaktadır. Bu açıdan kamu yönetiminin geliştirilmesinde ve hizmetlerin görülmesinde, verimliliğin ve etkinliğin artırılmasının yanı sıra devletin görevlerini etkin bir şekilde yerine getirme misyonu yüklenilmiş olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır. Devletin etkinleştirilmesi görüşü altında artık kamu yönetiminin geliştirilmesi çalışmalarından bir sonuç alınmasına yönelinmelidir. Ülkemizde yapılan reform çalışmalarına baktığımızda sorunların tespitinin

yapıldığı ancak çözüm aşamasında bir sonuca ulaşamadığı görülür. Etkin bir yönetim sisteminin yerleştirilebilmesi için yapılan çalışmalarda sorun tespitleri birbirlerinin tekrarı şeklinde raporlarda yer alırken çözüm aşaması için gerek bir reform felsefesi gerekse teknik alt yapı sağlanamamıştır. Özellikle çalışanların yönetim sistemindeki görevleri göz ardı edilmiştir. Oysa ki etkili bir yönetim sisteminin oluşturulmasında temel olan öncelikle bir felsefenin ortaya çıkarılmasıdır. Teknik alt yapının sağlanmasıyla beraber çalışanların ve hatta vatandaşın belirli bir bilince ulaşması sağlanmalıdır. Örgütlerin kendi görevlerini belirli bir strateji doğrultusunda yürütmesi gerekmektedir. Bu stratejinin belirlenmesi ise bir amacı belirlemekten çok örgütün kendi görevini bir misyon haline getirerek faaliyetlerinin bir süreç doğrultusunda yerine getirmesini kapsamaktadır.

Stratejik yönetim sistemi örgütlere bir vizyon kazandırma açısından öne çıkan bir yönetim sistemidir. Bir örgütün vizyon kazanması öncelikle uzun dönemli ve stratejik düşünmeyi örgüte kazandırır. Bunun yanı sıra örgütün görev bilincinin pekiştirilmesiyle bu görevin bir misyon bağlamında benimsemesini sağlar. Stratejik yönetim süreci ile örgütün amacı açıklığa kavuşur, ulaşacağı hedefler belirlenir, bu amaçlara ve hedeflere ulaşmadaki yöntemler belirlenmiş olur. Stratejik yönetim bütün bunlara ek olarak, girdiden çok çıktıyı göz önüne aldığı için güçlü bir performans değerlendirmesini de beraberinde getirir.

Çalışmamızda değindiğimiz stratejik yönetimin ve buna paralel olarak stratejik planlamanın faydaları ve özellikleri göz önüne alındığında günümüzde planlamanın misyonunu tamamladığı görüşlerine cevaben planlama çalışmalarının bırakılmadığını sadece bir revizyona tabi tutularak boyut değiştirdiğini söyleyebiliriz. Stratejik yönetim pek çok ülkede uygulanırken uygulama aracı olarak da stratejik planlama kullanılmaktadır. Stratejik planlama stratejik yönetimin temelini teşkil etmese de genellikle ikisi beraber düşünülerek uygulama alanı oluşturulmaktadır. Stratejik planlama uzun dönemli bir plan

olarak örgütün bir uygulama sürecine girmesini beraberinde getirmektedir. Stratejik yönetim ise bir sentez, bir düşünce tarzı, bir felsefe olarak ortaya çıkar. Stratejik yönetim örgütlere ve bu örgütün başında bulunan lider ve yöneticilere stratejik düşünmeyi yani her zaman için geleceği düşünerek amaçlar doğrultusunda daha dinamik, daha yenilikçi, daha esnek olmayı kazandırır.

Strateji, çalışmamızın başında belirttiğimiz gibi kökeni yüzyıllar öncesine dayanan bir kavramdır. İnsanların veya toplulukların mevcut şartlara göre atacakları adımları önceden hesaplamaları, bir stratejik düşünme felsefesinin benimsenmesi ile ilgilidir. Strateji insanlıkla beraber var olan bir kavramdır. Günümüzde ise var olma çabası gösteren insanlar ve toplulukların yerine, var olma çabası gösteren kamu ve özel sektör örgütleri vardır. Bu ise, siyasi ve ekonomik dengelerin değişmesine bağlı olarak bir kamu veya özel sektör örgütünün veya bir ülkenin kendi çıkarlarını koruması açısından atacağı adımı önceden ayarlaması, çevresindeki fırsat ve tehditleri, kendisinin zayıf ve güçlü taraflarını analiz etmesini mutlak kılar. Özellikle kamu örgütlerinin vatandaşlara kamu yararı doğrultusunda kamu hizmeti sunma amacı, varoluş nedenlerini gösterir ve bu varolmayı sürekli kılmak için en etkili ve en verimli hizmeti oluşturmada yaşanan tüm değişiklikleri takip edebilmeleri gerekmektedir. Bu ise örgüte bir strateji kazandırmayı gerekli kılmaktadır.

Ülkemizde stratejik planlama doğrultusunda yapılan çalışmalar gün geçtikçe hız kazanmış, 2009 tarihine kadar stratejik planlamanın kamu örgütlerinde yaygınlaştırılması hedeflenmiştir. Bu kapsamda, çalışmamızda da değindiğimiz çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır ve yapılmaya devam etmektedir. Ancak bu noktada stratejik planlamanın ve stratejik yönetimin ele alınmasında da değindiğimiz gibi bazı özelliklerin göz önüne alınması gerekmektedir. Öncelikle stratejik yönetimin uygulamaya

geçirilmesinde üst yönetime büyük sorumluluklar düşmektedir. Stratejik planlama oluşturma genelgelerinin hazırlanmasından önce bu sürecin öncelikle orta ve alt kademe yöneticilere ve çalışanlara benimsetilmesi gerekmektedir. Bu ise stratejik bir bilincin oluşturulması ile başarılacak bir süreçtir. Bu sürecin oluşturulması ise eğitim çalışmalarına önem verilmesi, çalışanların vasıflarının yükseltilmesi, teknik yeterliliğe sahip çalışanların yetiştirilmesi gibi ciddi ve uzun dönemli alt yapı çalışmalarını gerekli kılmaktadır. Özellikle vatandaşa daha yakın olarak hizmet sunan mahalli idarelerde bu süreç çok ciddi boyutta ele alınmalıdır.

Bu kapsamda hazırlanan çalışmaları incelediğimizde, stratejik planlama sürecinin alt yapısının hazırlanmasından çok klasik planlamanın bilgilerin toplanması ve uygulanması sürecine daha önem verilmesiyle oluşturulan bir plan önerisi ile karşı karşıya kaldığımızı görüyoruz. Oysa ki stratejik yönetim bilincinin yerleştirilmesi bile plan çalışmalarına başlamadan önce ayrı bir çalışmayı gerekli kılmaktadır. Özellikle stratejik plan ile ilgili değerlendirilmelerde Devlet Planlama Teşkilatına görevler yüklenmesi geçmişte yapılan planların yapılma ve uygulanma sürecini hatırlatmaktadır. Tüm planlar ve özellikle stratejik planlar, siyasi etkilerden uzak bağımsız planlama birimlerince hazırlanmalı ve değerlendirilmesi, uygulanması gibi konularda bir merkezi birime bağlanacaksa, bu birimin de bu vasıfları taşıması gerekmektedir. Bu bakımdan Devlet Planlama Teşkilatının ve diğer planlama birimlerinin siyasi etkilerden arındırılmış bağımsız birer kurum haline getirilmeleri, öncelikle stratejik planlama hazırlama genelgelerinden önce atılması gereken bir adımdır.

Ülkemizin hem siyasi hem ekonomik çıkarları göz önüne alınarak etkin bir yönetimin sağlanması, bunun yanı sıra jeopolitik ve stratejik öneminin tüm dünyaca farkına varılması, stratejik yönetimin ve planlamanın sadece askeri alanlarda geçerli



olduğu düşüncesinden vazgeçilmesi gerektiğinin bir göstergesidir. Uluslararası hukukun ve insan haklarının boyutunun genişlemesi, devletten beklentilerin değışmesine, etkili bir hizmet sunumundan öte etkin bir devlet beklentilerine neden olmaktadır. Türkiye'nin stratejik yönetimi, sadece askeri ve savunma alanında uygulaması gelişmiş ülke seviyesini yakalama açısından atılan yanlış bir adımdır. Çünkü günümüzde kendi çıkarlarını savunmak zorunda kalan her ülke, öncelikle ekonomik ve siyasi bir gelişimi yakalamak zorundadır. Ülkemizde hem siyasi ve ekonomik gelişimin sağlanması için öncelikle bilinçli bir toplumun oluşturulması ve stratejik düşünce yapısına sahip yöneticilerin yetiştirilmesi gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

- Adair, John (2004), **Etkili Stratejik Liderlik**, (Çev:Salih Fatih Güneş), İstanbul: Babıali Kültür Yayıncılığı
- Akbulut Örsan (2002), “Türkiye’de Planlama Kültürü Üzerine Bir Deneme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Ankara: Cilt 35, Sayı 1, s. 29-54
- Akdemir, Ali (1992), **AT İşletmeleriyle Bütünleşmede Teknolojinin Stratejik Yönetimi**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları
- Akın Bahadır, Sevcan Güleç (2003), **Belediyelerde Stratejik Planlamanın Gerçekleştirilebilirliği ve Karaman Belediyesinde Gerçekleştirilen Bir Analiz**, Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi, Ankara: TODAİE Yayın No:319 Kasım, s.429-445
- Aktan, Coşkun Can (1999), **2000’li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri: Stratejik Yönetim**, İstanbul: Simge Matbaacılık
- Ansoff, Igor H. (1988), **The New Corporate Strategy**, New York: John Wiley
- Aykaç, Burhan (1999), **İnsan Kaynakları Yönetim ve İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlaması**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım
- Akyüz, Ömer Faruk (2001), **Değişim Rüzgarlarında Stratejik İnsan Kaynakları Planlaması**, İstanbul: Sistem Yayıncılık
- Baharçiçek, Abdülkadir (1987), **Kamu Yönetiminde Planlama ve Denetim İlişkisi** Ankara: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Becerikli, Sema Yıldırım (2000), “Stratejik Yönetim Planlaması:2000’li Yıllarda İşletmeler İçin Yeni Bir Açılım”, **Amme İdaresi Dergisi**, Ankara. Cilt 33, Sayı 3, s.97-109

- Bircan İsmail (2002), “Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon”, **Planlama Dergisi**, 42. Yıl Özel Sayısı, Ankara: DPT Yayınları, s.11-19
- Bircan, İsmail (2003), **Kamuda Stratejik Yönetim Ve AB Politikaları** Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi Bildirileri Kasım, Ankara: TODAİE Yayın No: 319 s.411-427
- Boseman Glenn, Arvind Phatak (1989), **Strategic Management**, New York: John Willey Sons
- Bozkurt Ömer, Turgay Ergun, Seriyse Sezen (1998), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara: TODAİE Yayın No:283
- Bryson, John (1995), **Strategic Planning for Public And Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement**, SanFransisco: Jossey-Bass Publishers
- Caulfield Ian, John Schultz (1989), **Planning for change:strategic planning in Local Government**, London: Longman Group UK Limited
- Clark, Frances (1996), **Leadership For Quality**, London New York: McGraw Hill Book Company
- Cohen, Stephan (1969), **Modern Capitalist Planning: The French Model**, Cambridge Massachusetts: Harvard Universty Press
- Cox Danny, John Hoover (2003), **Kızışan Ortamda Liderlik**, (Çev: Mahmut Tuna), İstanbul: Sistem Yayıncılık
- Çevik, Hasan Hüseyin (2001), **Organizasyonlarda Stratejik Yönetim**, Editör:Salih Güney, Yönetim ve Organizasyon, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım
- Çoban, Hasan (1997), **Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş**, İstanbul: İnkılap Kitabevi
- Dalbay, Özkan (1999), **Kamu Yönetiminde Müşteri Odaklı Misyon ve Vizyon**,

Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi Eylül, Ankara: TODAİE  
Yayın No:296, s.95-105

David, Fred (1997), **Strategic Management**, New Jersey: Prentice Hall International  
Inc.

Diñer, Ömer (1998), **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, İstanbul: Beta  
Yayınları

Diñer, Nabi, Turan Ersoy (1974), **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi  
Tavsiyelerinin Uygulanma Durumu Değerlendirme Araştırması**,  
Ankara: TODAİE Yayınları

Doğan Selen (2002), “İşletmelerde Vizyon ve misyon Bildirisi Geliştirme ve Önemi  
Üzerine Bir Araştırma”, **Amme İdaresi Dergisi**, Ankara: Cilt:35, Sayı:1,  
s.143-174

DPT (1973), **Planlama Nedir Niçin Planlama Yapıyoruz**, Ankara

DPT (1984), **Plan ve Türkiye’de Planlı Kalkınma**, Ankara, Genel Sekreterlik Yayın  
Temsil Dairesi

DPT (1986), **Kalkınma Planı ve Devlet Planlama Teşkilatı ile İlgili Mevzuat**,  
Ankara, DPT Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı

DPT (1999), **Kamu Yönetimindeki Yeri Organizasyon Yapısı Görevleri ve  
Fonksiyonları ile DPT**, Ankara

DPT (2000), **VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve  
Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Ankara

DPT (2006), **Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, Ankara

Durna Ufuk, Veysel Eren (2002), “Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim”, **Amme  
İdaresi Dergisi**, Ankara: Cilt 35, Sayı 1, s.55-75, Aktaran Markus Gmur

- (1999), *Strategisches Management für Nonprofit-Organisationen*,  
Management Forschung und Praxis, No:28, Uni. Konstanz
- Erçetin Şule (2000), **Lider Sarmalında Vizyon**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım
- Emrealp Sadun, Selahattin Yıldırım (1993), **Yerel Yönetimlerde Başarının Yolları**,  
İstanbul: IULA-EMME Ortak Yayınları, Kent Basımevi
- Ergun, Turgay, Aykut Polatoğlu (1984), **Kamu Yönetimine Giriş**, Ankara: TODAİE  
Yayınları
- Eren Erol (1990), **İşletmelerde Stratejik Planlama Ve Yönetim**, İstanbul: İstanbul  
İşletme Fakültesi Yayınları
- Eren Erol (1990), **İşletmelerde Stratejik Planlama Ve Yönetim** İstanbul: İstanbul  
İşletme Fakültesi Yayını No:234 Aktaran, A. Gönenli, Şirketlerin Büyüme  
Yolları, Muhasebe Enstitüsü Dergisi, Yıl 2, Sayı1
- Feruer, Rainer, Kazem Chaharbaghi (1995), “Strategy Development Past Present  
Future”, **Management Decision**, Vol:33, No:6, MCB Universty Pres Ltd,  
p. 11-21
- Fişek, Kurthan (1979), **Yönetim**, Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayını
- Gürsoy, Zihni (2000), “İl Düzeyinde Planlama İhtiyacı”, **Türk İdare Dergisi**, Ankara:  
Sayı: 427, Yıl: 72, s. 37-48
- Hamel, Gary, C.K. Prahalad (1996), **Geleceği Kazanmak**, (Çev:Zülfü Dicleli),  
İstanbul: İnkılap Yayınevi
- Hammer Michael, James Champy (1996), **Değişim Mühendisliği**, Çev. Sinem Gül,  
İstanbul: Gençlik Yayınları
- Hax Arnoldo, Nicolas .S. Majluf (1984), **Strategic Management : An Integrative  
Perspective**, Prentice Hall International

- Hicks Herbert (1979), **Örgütlerin Yönetimi**, (Çev: Osman Tekok,) Ankara:Turhan Kitabevi
- Jain, Subhash (1993), **Marketing Planning and Strategy**, Cincinnati: South Western Publishing Co.
- Keleş, Ruşen (2004), **Kentleşme Politikası**, Ankara: İmge Yayınları
- Kemp Roger (1995), “Stratejik Planlamanın Yerel Yönetimlerde Kullanımı”, **Türk İdare Dergisi**, (Çev: Zafer Orhan,) Ankara: İçişleri Bakanlığı Araştırma Planlama Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yıl 67, Sayı 409, s.187-189
- Kemp, Roger (1996a) “Mahalli İdarelerde Stratejik Yönetim” Çev. Namık Demir, **Türk İdare Dergisi**, Ankara: İçişleri Bakanlığı Araştırma Planlama Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yıl 68, Sayı 410, s 113-128
- Kemp, Roger (1996b) “Dizaynla Stratejik İdare ”, **Türk İdare Dergisi**, Çev. Ahmet Okur, Ankara: İçişleri Bakanlığı Araştırma Planlama Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yıl 68, Sayı 410, s 129-138
- Kemp Roger (1997), “Kamu Planlamacılarının Stratejik Planlamaya Bakışları”, **Türk İdare Dergisi**, Çev. Fahri Oluk, Ankara:İçişleri Bakanlığı Araştırma Planlama Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yıl 69, Sayı 415, s 259-270
- Kempner, Thomas (1980), **A Handbook of Management**, Middlesex: Penguin Books
- Kepenek Yakup, Nurhan Yentürk (2000), **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul: Remzi Kitabevi
- Kırım Arman (1998), **Yeni Dünyada Strateji ve Yönetim**, İstanbul: Sistem Yayıncılık
- Kochi, Richard (1997), **A’dan Z’ye İşletme ve Finans Araç Terim ve Teknikler İçin Tanımlayıcı Rehber**, İstanbul: Dünya Yayıncılık
- Koçel, Tamer (2003), **İşletme Yöneticiliği**, İstanbul: Beta Yayınları

- Koontz, Harold, Cyrill O'Donnell, Heinz Wehrich (1986), **Essential of Management**, USA: McGraw Hill Book Company
- Liddell Hart (1973), **Strateji Dolaylı Tutum**, Çev.Cemal Erginsoy, Ankara: Genel Kurmay Yayınları
- Marşap Akın (1999), **Yaratıcı Liderlik**, Ankara: Öncü Kitap
- Marşap, Akın (2000), **Yönetmel Sistem: Yeni Bin Yılın Özgüncü Açılım ve Politikaları**, Ankara: Gazi Kitabevi
- Mintzberg Henry, James Brian Quinn, Sumantra Ghoshal (1998), **The Strategy Process**, Prentice Hall Europe
- Newman William (1985), **Sevk ve İdare**, Çev.Kenan Sürgit, Ankara: Yetkin Yayınları
- Özdemir, Bülent (1999), **Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlamamın Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği** Ankara:Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aktaran, Jack Kooten (1989), **Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations: Thinking and Actiğng Strategically on Public Concern**, New York
- Özdevecioğlu, Mahmut (1998), **Anakent Belediyelerinde Stratejik Planlama Çalışmaları Stratejik Planlama Sürecine İlişkin Model Önerisi ve Anakent Belediyelerinde Bir Araştırma**, İstanbul, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Ve Organizasyon Ana Bilim Dalı
- Özşen, Tayfur (1987), **Planlama Yönetimi**, Ankara: İçişleri Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı
- Öztemel, Ercan (2001), **Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi**, Adapazarı: Değişim

## Yayınları

- Öztürk, Namık Kemal (1999), “Kamu ve Özel Yönetim Etiği: Benzerlik ve Farklılıklar” **Amme İdaresi Dergisi**, Ankara: Cilt:32, Sayı:2, s.15-26
- Pearce John, Richard Robinson (1997), **Strategic Management Formulation Implementation and Control**, USA: Mc Graw Hill Companies Inc.
- Poister Theodore, Gregory Streib (1999),, “Strategic Management in The Public Sector”, **Public Productivity and Management Review**, Vol 22, No 3, p.305-325
- Porter Michael (1987), “From Competitive Advantage To Corporate Strategy”, **Harvard Business Review**, May- June, p. 43-59
- Schreyögg Georg, Horst Steinmann (1987), “Strategic Control: A New Perspective”, **Academy of Management Review**, USA: Vol 22, No 1, p. 91-103
- Senge, Peter (1998), **Beşinci Disiplin**, Çev.Ayşegül İldeniz ve Ahmet Doğukan, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları
- Sezen, Seriyе (1999), **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama**, Ankara:TODAİE Yayınları No:293
- Soyak, Alkan (2003), “Türkiye’de İktisadi Planlama: DPT’ye İhtiyaç Var Mı?”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, İstanbul: Cilt 4, Sayı 2, s.167-182
- Steiner George Albert (1997), **Strategic Planning: What Every Manager Must Know**, Newyork: Free Pres.
- Steiner George Albert (1969), **Top Management Planning**, Newyork: The Mcmillan Company
- Stewart, John, Kieron Walsh (1992), “Change in The Management of Public Services”, **Public Administration**, Vol:70, No:4, p.499-518



- Thompson Arthur ve A. J. Strickland (2001), **Strategic Management**, New York: Mc Graw Hill Companies, Twelfth Edition
- TODAİE (1991), Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Genel Raporu Ankara
- Torlak, Ömer (2001), **Pazarlama Ahlakı**, İstanbul: Beta Yayınları,
- Torlak, Ömer, Cevahir Uzkurt (1999), **Belediyelerde Hizmet Anlayışı ve Stratejik Yönetime Geçiş**, Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi Eylül, Ankara:TODAİE Yayın No:296 s.245-258
- Tosun, Kemal (1992), **İşletme Yönetimi**, İstanbul: Savaş Yayınları
- Tutum, Cahit (1994), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara: TESAV Yayınları, No:3
- Tümer, Sumru (1993), “Neden Stratejik Yönetim”, **Verimlilik Dergisi**, Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, Sayı 1, s.99-118
- Uluatam, Özhan, Turgut Tan (1982), **Türk İktisat Politikasının Hukuki Çerçevesi**, Ankara: SBF Yayınları
- Ülgen, Hayri, Kadir Mirze (2004), **İşletmelerde Stratejik Yönetim**, İstanbul: Literatür Yayınları, No:113
- Yılmaz, Cevdet (1999), “Piyasa Ekonomilerinde Ulusal Planlama Ve Çeşitli Planlama Yaklaşımları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Ankara: Cilt 32, Sayı 1, s.85-101
- Yılmaz, Osman (2001), **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, Ankara: DPT Yayınları
- Yılmaz, Osman (2002), “Bir Kamu Yönetimi Reformu İçin Strateji Seçenekleri”, **Planlama Dergisi**, 42. Yıl Özel Sayısı, Ankara: DPT Yayınları, s.21-29
- Yüksel, Fatih (2002), “Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**

**Dergisi**, Ankara: Cilt 11, Sayı 1, s.31-41

Yüksel, Öznur (2000), **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Ankara: Gazi Kitapevi

Waterson, Albert (1965), **Development Planning: Lessons Of Experince**, London:

Oxford Universty Press

<http://www.canaktan.org/yonetim/stratejik-yonetim/guzel-soz.htm> İndirilme tarihi

11.10.2005

<http://www.canaktan.org/yonetim/stratejik-yonetim/swot.htm> İndirilme tarihi

11.10.2005

<http://www.eylem.com/strateji/wstramod.htm> İndirilme tarihi 14.04.2006

<http://www.bumko.gov.tr/maliyonetim/performans/performansb/pbutcerehber.pdf>

İndirilme tarihi 15.08.2006