

**T.C.
KARABÜK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**KAMUDA STRATEJİK PLANLARIN ÜST PLAN BELGELERİYLE
UYUM SORUNU VE KARAR DESTEK SİSTEMİ
ÖNERİSİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Seyfeddin Cevdet ULUDOĞAN**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Sait AŞGIN**

**Karabük
TEMMUZ/2019**

**T.C.
KARABÜK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**KAMUDA STRATEJİK PLANLARIN ÜST PLAN BELGELERİYLE
UYUM SORUNU VE KARAR DESTEK SİSTEMİ
ÖNERİSİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Seyfeddin Cevdet ULUDOĞAN**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Sait AŞGIN**

**Karabük
TEMMUZ/2019**

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	1
TEZ ONAY SAYFASI	5
DOĞRULUK BEYANI	6
ÖNSÖZ.....	7
ÖZ	8
ABSTRACT	9
ARCHIVE RECORD INFORMATION	11
KISALTMALAR.....	12
1. BÖLÜM: STRATEJİK PLANLAMA ve YENİ KAMU YÖNETİMİ.....	15
1.1 Stratejik Planlama Nedir?	15
1.1.1. Stratejik Planlamada Strateji.....	16
1.2. Stratejik Planlama ve Kamuda Reform Süreci	17
1.2.1. Kamu Yönetiminde Farklı Eğilimlere Yönelten Etkenler	18
1.2.1.1. İktisadi ve Mali Etkenler	18
1.2.1.2. Beşerî Etkenler	18
1.2.1.3. Politik Etkenler.....	19
1.2.1.4. Teknolojik Etkenler	19
1.2.1.5. Kuramsal Değişimlerin Etkileri.....	20
1.2.2. Yeni Kamu Yönetimi Reformu İlkeleri ve Stratejik Planlama	20
1.2.2.1. Katılımcılık.....	20
1.2.2.2. Saydamlık.....	20
1.2.2.3. Hesap Verilebilirlik	21
1.2.2.4. Esneklik	22
1.2.2.5. Etkenlik	23
1.2.2.6. Yetki devri-yerelleşme	23
1.2.2.7. Öngörülebilirlik	23
1.2.3 Mali Yönetimde Yenilikler ve Stratejik Planlama	24
1.2.3.1 Planlama ve Bütçe İlişkisi.....	26
1.2.4. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Ülke Düzeyinde Uygulamalar ...	29
1.2.4.1. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı	29
1.2.4.2. Seçilmiş Ülke Deneyimleri	33
1.2.4.2.1. İngiltere’de Yeni Kamu yönetimi: Next Steps.....	33
1.2.4.2.2. ABD’de Yeni Kamu yönetimi: Reinventing Government.....	35

1.2.4.2.3. Norveç.....	37
1.2.4.2.4. İrlanda.....	38
1.2.4.2.5. Malezya	40
2. BÖLÜM: TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA	42
2.1. Kamuda Stratejik Planlamanın Önemi.....	42
2.2. Türkiye’de Stratejik Planlamanın Gelişimi	43
2.2.1. Performans esaslı bütçeleme sistemi	45
2.2.1.1. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Bağlamında Stratejik Planlama	46
2.2.1.2 Türkiye’de performans esaslı bütçelemenin prensipleri.....	47
2.2.1.2.1. Stratejik plan	47
2.2.1.2.2. Performans programı	47
2.2.1.2.3. Faaliyet raporu	48
2.3. Stratejik Planlamanın Hukuksal Temelleri.....	49
2.4. Stratejik Planlamada Kalkınma Bakanlığının Sorumlulukları.....	50
2.5. Türk Kamu Yönetiminde Öngörülen Stratejik Planlama Modeli ve Gerekçesi	51
2.6. Ülkemizde Stratejik Planlama Uygulamalarının Gelişimi ve Sağlanan Kazanımlar.....	52
3. BÖLÜM: ÜST POLİTİKA BELGELERİ, STRATEJİK PLAN BELGELERİ VE UYUM SORUNU	57
3.1. Kalkınma Planları	57
3.1.1. Kalkınmanın Tanımı	57
3.1.2. Planlamanın Tanımı.....	59
3.1.3. Kalkınma Planlarının Nitelikleri.....	61
3.1.4. Kalkınma Planlarının Amaçları	62
3.1.5 Yıllık Kalkınma Planları	63
3.1.6 Orta Vadeli Programlar.....	63
3.1.7. Orta Vadeli Mali Programlar.....	64
3.1.8 Yıllık Programlar	65
3.1.9 Sektörel ve Tematik Strateji Belgeleri.....	65
3.2. Kamuda Stratejik Plan Belgeleri	65
3.2.1 Belediyelerde Stratejik Planlama Süreci	66
3.2.2. Üniversitelerde Stratejik Planlama	67
3.2.3. KİT’lerde Stratejik Planlama	67
3.2.4. İl Özel İdarelerinde Stratejik Planlama.....	68
3.2.5. Merkezi İdarelerde Stratejik Planlama	68


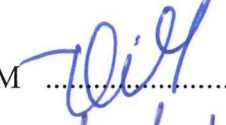
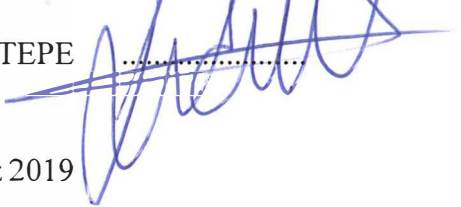
3.3. Stratejik Planlama Uygulamalarında Yaşanan Sorunlar	68
3.4. Üst Politika Belgeleriyle Stratejik Plan İlişkisi ve Uyum Sorunu	71
4. BÖLÜM: KARAR DESTEK SİSTEMİ MODEL ÖNERİSİ	74
4.1. Karar Destek Sistemlerinin Niteliği	74
4.1.1. Yönetim Bilgi Sistemleri-YBS	77
4.2. Karar Destek Sistemlerinin Tarihçesi	78
4.3. Karar Destek Sistemlerinin Özellikleri	79
4.3.1. Karar Destek Sistemlerinin Temel Bileşenleri	79
4.3.1.1. Karar Destek Sistem Modelleri	81
4.3.1.2. Karar Destek Sistemleri Kullanım Alanları	81
4.3.2. Metin Benzerlik Hesaplama Tekniklerinin Kullanım Alanları	82
4.3.2.1. İşletim Sistemi Fonksiyonları	82
4.3.2.2. İnternet Arama Motorları	83
4.3.2.3. Konuşma Tanıma (KT)	83
4.3.2.4. Optik Karakter Tanıma (OCR)	83
4.3.2.5. Doğal Dil İşleme	83
4.3.2.6. Veri tabanı Uygulamaları	84
4.3.3. Metin Benzerlik Konusu Üzerine Yapılmış Çalışmalar	84
4.3.3.1. En Çok Kullanılan Metin Benzerlik Hesaplama Algoritmaları	85
4.3.3.1.1. Tam Metin Eşleme	86
4.3.3.1.2. Hamming Uzaklığı	86
4.3.3.1.3. Levenshtein Edit Distance	87
4.3.3.1.4. Needleman Wunch Distance	88
4.3.3.1.5. Gotoh-Distance	88
4.3.3.1.6. Monge-Elkan Distance	88
4.3.3.1.7. Block Distance	88
4.3.3.1.8. Soundex Distance	89
4.3.3.1.9. Euclidian Benzerliği	89
4.3.3.1.10. Kosinüs Benzerliği	89
4.3.3.1.11. Tanimoto Benzerliği	89
4.3.3.1.12. Variational Benzerlik	91
4.3.3.1.13. N-gram Uzaklığı	91
4.3.3.1.14. Dice Katsayısı	91
4.3.3.1.15. Jaccard Benzerliği	92
4.3.3.2. Türkçe Metinler için Yapılmış Çalışmalar	95
4.3.3.2.1. Zemberek	95

4.3.3.2.2. Pardus.....	97
4.3.3.2.3. Türkçe Wordnet	97
4.3.3.3. Diğer Çalışmalar	97
4.4. Karar Destek Sistemi Önerisi.....	97
4.4.1. Benzerlik Eşiğinin Belirlenmesi.....	98
4.4.1.1. Üst Eşiğin Belirlenmesi.....	99
4.4.1.2. Alt Eşiğin Belirlenmesi	100
4.4.2 Bakanlık Stratejik Planlarının Birbirleri ile Karşılaştırılması.....	111
4.4.3 Referans Metinler Üzerinden DAAB KDS'nin İrdelenmesi	113
SONUÇ ve ÖNERİLER.....	115
KAYNAKÇA.....	118
ŞEKİLLER VE TABLOLAR LİSTESİ	124
ÖZGEÇMİŞ	128

TEZ ONAY SAYFASI

Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Seyfeddin Cevdet ULUDOĞAN'a ait "Kamuda Stratejik Planların Üst Plan Belgeleriyle Uyum Sorunu ve Karar Destek Sistemi Önerisi" adlı bu tez çalışması Tez Kurulumuz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı YÜKSEK LİSANS programı tezi olarak oybirliği / oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

	Akademik Unvanı, Adı ve Soyadı	İmzası
Tez Kurulu Başkanı ve Danışmanı	: Prof. Dr. Sait AŞGIN	
Üye	: Dr. Öğr. Üyesi Abdülazim İBRAHİM	
Üye	: Dr. Öğr. Üyesi Nihat ALTUNTEPE	
	Tez Sınavı Tarihi: 16 Temmuz 2019	

DOĞRULUK BEYANI

Yüksek lisans olarak sunduğum bu çalışmayı bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı herhangi bir yola tevessül etmeden yazdığımı, araştırmamı yaparken hangi tür alıntıların intihal kusuru sayılacağını bildiğimi, intihal kusuru sayılabilecek herhangi bir bölüme araştırmamda yer vermediğimi, yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu ve bu eserlere metin içerisinde uygun şekilde atıf yapıldığımı beyan ederim.

Enstitü tarafından belli bir zamana bağlı olmaksızın, tezimle ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak ahlaki ve hukuki tüm sonuçlara katlanmayı kabul ederim.

Adı Soyadı: Seyfeddin Ceydet ULUDOĞAN

İmza :



ÖNSÖZ

Bu tez konusunu kamuda karar destek sistemlerinin dolayısıyla yapay zekanın etkin kullanılması gerektiğini düşündüğümüz için seçtik. Tezin hazırlanmasında emeği geçen saygı değer hocam Prof. Dr. Sait AŞGIN'a vizyonumu geliştirmeme olan katkısından dolayı teşekkür ederim.

Ayrıca bu süreçte daima yanımda olan aileme, eşim Ebru ULUDOĞAN'a, Annem Gülsevin ULUDOĞAN'a ve ablam Sümeyye Fatma ULUDOĞAN ile tüm kardeşlerime teşekkürü borç bilirim.



ÖZ

Çalışmada kamu yönetiminde stratejik planın yeri ve önemi, ilgili mevzuatları, stratejik planlama ile ilgili yaşanan sıkıntılar, üst plan belgeleriyle alt plan belgelerinin uyum sorunu incelenmekte ve uyum sorununun çözümü için bir karar destek sistemi önerisinde bulunmaktadır.

Araştırmanın birinci bölümünde stratejik plan kavramı strateji ve plan olmak üzere iki farklı kavram üzerinden irdelenmiştir. Ayrıca kamuda stratejik planlama, yeni kamu yönetimi reformu, kamuda stratejik planlamanın farklı ülkelerdeki örnekleri incelenmiştir.

Araştırmanın ikinci bölümünde Türk Kamu Yönetiminde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme gelişimi irdelenmiş, ilgili kanun ve düzenlemelerden bahsedilmiştir.

Araştırmanın üçüncü bölümünde kalkınma ve plan kavramları irdelenmiştir. Ayrıca kamuda üst plan belgeleri olan kalkınma planları ile alt plan belgeleri olan stratejik plan belgeleri, ilgili kanun ve mevzuat incelenmiştir. Ayrıca Türk kamu yönetiminde stratejik planlamada elde edilen ilerlemeler ve gelişmeler incelenmiştir. Bunun yanı sıra Türk kamu yönetiminde stratejik planlama alanında yaşanan aksaklıklar ve sorunlar irdelenmiş, üst plan belgeleriyle stratejik plan belgelerinin uyum sorunu üzerinde durulmuştur.

Araştırmanın dördüncü bölümünde karar destek sistemleri, karar destek sistemlerinin kamu yönetimindeki yeri ve önemi, metin benzerlik hesaplama yöntemleri irdelenmiştir. Ayrıca üst plan belgeleriyle alt plan belgelerinin uyum sorununa çözüm önerisi olarak geliştirilen karar destek sistemi sunulmakta ve incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Stratejik Plan, Karar Destek Sistemleri, Üst Plan Belgeleri, Stratejik Plan Belgeleri, Metin Benzerlik Hesaplamaları.

ABSTRACT

In our study, the place and importance of strategic plan in public administration, the related legislation, the problems experienced in strategic planning, the compliance problem of the upper plan documents and the sub-plan documents are examined and a decision support system is proposed for the solution of the compliance problem.

In the first part of our research, the concept of strategic plan is examined through two different concepts as strategy and plan. In addition, strategic planning in public, new public administration reform, examples of strategic planning in public in different countries were examined.

In the second part of our research, the concepts of development and plan are examined. In addition, development plans, which are top-plan documents in the public sector, strategic plan documents, which are sub-plan documents, and related laws and regulations were examined. In addition, the developments and developments in strategic planning in Turkish public administration are examined. In addition, the problems and problems experienced in the field of strategic planning in the Turkish public administration were examined and the compatibility problem of the top plan documents and strategic plan documents was emphasized.

In the third part of the research, decision support systems, the place and importance of decision support systems in public administration, text similarity calculation methods are examined. In addition, the decision support system that we developed as a solution to the compliance problem of the upper plan documents and the lower plan documents is presented and examined.

Keywords: Strategic Plan, Decision Support Systems, Top Plan Documents, Strategic Plan Documents, Text Similarity Calculations.

ARŞİV KAYIT BİLGİLERİ

Tezin Adı	Kamuda Stratejik Planların Üst Plan Belgeleriyle Uyum Sorunu ve Karar Destek Sistemi Önerisi
Tezin Yazarı	Seyfeddin Cevdet ULUDOĞAN
Tezin Danışmanı	Prof Dr. Sait AŞGIN
Tezin Derecesi	Yüksek Lisans
Tezin Tarihi	16.07.2019
Tezin Alanı	Kamu Yönetimi
Tezin Yeri	KBÜ SBE / KARABÜK
Tezin Sayfa Sayısı	130
Anahtar Kelimeler	Stratejik Plan, Karar Destek Sistemleri, Üst Plan Belgeleri, Stratejik Plan Belgeleri, Metin Benzerlik Hesaplamaları

ARCHIVE RECORD INFORMATION

Name of the Thesis	The Problem of Compliance with the Top Plan Documents of Strategic Plans in the Public Sector and Decision Support System Proposal
Author of the Thesis	Seyfeddin Cevdet ULUDOĞAN
Advisor of the Thesis	Prof.Dr. Sait AŞGIN
Status of the Thesis	Master
Date of the Thesis	16.07.1019
Field of the Thesis	Public Administration
Place of the Thesis	KBU SBE / KARABUK
Total Page Number	130
Keywords	Strategic Plan, Decision Support Systems, Top Plan Documents, Strategic Plan Documents, Text Similarity Calculations

KISALTMALAR

API: Uygulama Ara Yüzü

DDİ: Doğal Dil İşleme

KBÖ: Kosinüs Benzerlik Ölçütü

KNIME: Konstanz Bilgi Madencisi

LDA: Gizli Dirichlet Tahsisi

NLP: Doğal Dil İşleme

PDF: Taşınabilir Belge Biçimi

TDM: Terim Doküman Matrisi

VUM: Vektör Uzay Modeli

WWW: World Wide Web

KDS: Karar Destek Sistemleri

YBS: Yönetimin Bilişim Sistemleri

KMYKK: Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu

DAAB: Dokümanlar Arası Anlamsal Benzerlik Hesaplama

ME: Metin Eşleme

MBHT: Metin Benzerlik Hesaplama Teknikleri

VTYS: Veri Tabanı Yönetim Sistemi

AEP: Acil Eylem Planı

TÜSSİDE: Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü

EUROSTAT: Avrupa İstatistik Ofisi

OECD: Ekonomik Kalkınma ve İş birliği Örgütü

PPBS: Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi

GİRİŞ

ARAŞTIRMANIN KONUSU

Bu çalışmanın konusu, kamuda üst plan belgeleri ile stratejik plan belgelerinin uyum sorununu, seçilen bakanlık örneğinde irdelemek ve uyum sorunu için bir karar destek sistemi önerisinde bulunmaktadır.

ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ

Bu çalışmanın amacı, kamuda stratejik planların üst plan belgeleriyle olan uyum sorununu irdeleyip, KDS model önerisinde bulunmaktadır. Türk kamu yönetiminde KDS kullanımı henüz yaygınlaşmamış ve önemi tam olarak anlaşılmamıştır. Bu çalışma ile kamuda karşılaşılan sorunlarda KDS kullanımının faydası bir örnek üzerinden gösterilmiştir.

ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Çalışma kapsamında ilk olarak; strateji, plan, stratejik planlama, üst plan belgeleri ve strateji belgeleri konulu literatür taraması yapılmıştır. Konuya ilişkin ulusal ve uluslararası makale, tez ve diğer yayınlar detaylı şekilde incelenmiş, ayrıca internet olanaklarından da yararlanılmıştır. Tez çalışmasının planı, başlıklar ve alt başlıkları belirlendikten sonra yazım aşamasına geçilmiştir. Araştırmanın konusu kamu yönetimi ve bilgisayar mühendisliği disiplinleriyle ilgili olduğu için araştırma sırasında disiplinler arası bir çalışma yöntemi benimsenmiştir.

ARAŞTIRMANIN HİPOTEZLERİ

Kamuda üst plan belgeleriyle alt plan belgelerinin uyum sorunu olduğu, bu uyumun salt insan eliyle sağlanmaya çalışıldığı ve buna çözüm olarak KDS geliştirilmesi ve KDS'lerin benzer sorunlarda çözüm aracı ya da çözüme yardımcı araçlar olarak kullanılabileceği hususu, bu çalışmanın temel hipotezleridir.

EVREN VE ÖRNEKLEM

Bu çalışmada 10. Kalkınma Planı ve bakanlıklardan; Adalet Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı örneklem olarak seçilmiştir.

KAPSAM VE SINIRLILIKLAR/KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER

Bu çalışmada seçilen bakanlıkların stratejik planlarının üst plan belgeleriyle uyumu incelenmiştir. Tez çalışmasında tüm bakanlıklar çalışmaya dahil edilememiştir. Bunun sebebi birçok bakanlığın birleştirilmesidir. Çalışma 10. Kalkınma Planı'nı baz almaktadır. Bu çalışmanın yapılış tarihinde 11. Kalkınma Planı henüz yayınlanmamıştır. Örneklem dahilindeki bazı kurumlar 11. Kalkınma Planı açıklanmadan yeni stratejik planlarını açıklamışlardır. 11. Kalkınma Planı ile bakanlık stratejik planlarının yayınlanma tarihlerindeki bu tutarsızlıklardan ötürü 2018 yılına kadar olan stratejik planlar ile 10. Kalkınma Planı çalışmaya dahil edilmiştir. Karşılaşılan başka bir güçlük kamu yönetimi alanında benzer bir çalışmanın daha önce yapılmamasından dolayı bilimsel yöntemler içerisinde, mevcut metin benzerlik hesaplama yöntemlerini kullanarak kendi ölçeğimizi ve yöntemimizi geliştirmek zorunda kalmamızdır.

1. BÖLÜM: STRATEJİK PLANLAMA ve YENİ KAMU YÖNETİMİ

1.1 Stratejik Planlama Nedir?

Stratejik planlamanın kökenine bakarsak, askeri yapıların strateji üretme süreçlerini ifade etmektedir (Bruton ve Hildreth 2000,). Harpte karşı tarafa üstünlük kurabilmek için zayıf ve güçlü yönlerin belirlenmesi ve bu göstergeler doğrultusunda stratejiler oluşturulması gerekliliği vardır. Aynı şekilde, şirketler de rakiplerine karşı avantaj yakalayabilmek için kendilerinin, rakip firmaların ve şartların analizini yapmalıdırlar. Stratejinin doğuşunda rekabet vardır. Fakat zamanla kavram daha da genişlemiş ve gelecekle ilgili bütün konuları kapsayan bir hâl almıştır. Terim olarak stratejik planlama; “bir organizasyonu, ne yaptığını ve bunu neden yaptığını biçimlendiren ve bu süreçte rehber edinilen temel karar ve eylemleri oluşturan disiplinli bir çalışmadır (Bryson, 2004, s. 34).

Özel sektörde stratejik planlama ilk olarak 1950’den sonra kullanılmaya başlanmıştır. 2. Dünya Savaşı’ndan itibaren gelişen iş sahaları, şirketlerin planlı hareket etme ve öngörülerde bulunma ihtiyacını hızlandırmıştır. 1960’lı yıllardan sonra stratejik planlama o kadar yaygınlaşmıştır ki artık stratejik planlama organizasyon idaresinde bir ihtiyaç olarak görülmüştür. 1980’li yıllarda bu sistemler üzerinde düşünülmeğe başlanmış ve iş sahasında biçimsel stratejik planlama sistemlerinin faydalı olup olmadığı konusu gündeme gelmiştir. Stratejik planlama değerlendirmelerinin neticesinde; birtakım yeni geliştirilen modeller yeni alternatifler olarak açığa çıkmıştır. Meydana gelen birtakım gelişimler ve değişikliklere karşın stratejik planlama halen çok kullanılan bir yönetim modelidir. Özellikle 1980’ler ve sonrasında kamu ve özel kuruluşlarda da yaygın olarak kullanılmıştır (Erkan,2008, s. 7).

Stratejik planlamanın temellerini teorik olarak Drucker çalışmıştır. Amaçlarla Yönetim yaklaşımını, Yönetim Pratikleri adlı kitabında 1954’te ortaya koymuştur. Drucker, buldukları yapıları yönetenlerin, günlük işlerini gerçekleştirmek adına bütün çabalarını sarf etmelerinin, yapının temel hedefini gerçekleştirme düşüncesini arka plana ittiğini savunmaktadır. Amaçların gerçekleştirilebilmesi için bunların yalnızca üst sınıf yöneticilerle değil bütün idarî yöneticilerle birlikte belirlenmesi gerekir. Bütün yöneticilerin söz konusu amaç ve hedeflere ne derecede ulaşıldığını izleyerek kuruluşun ana amacından uzaklaşmamasının sağlanması gerekir (Erkan,2008, s.7-8).

Ansoff ve Chandler'in stratejik planlama çalışmalarının, işletme sahasına strateji kavramını yerleştirdiği görülmektedir. Ansoff'un 1965 yılında geliştirdiği modelden sonra bu tür çalışmalar devam etmiş ve çok sayıda stratejik planlama modelinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu modellerin aslında mühim farklılıkları olmasa da bazı ayrıntılarda birbirlerinden ayrılmışlardır (Mintzberg,1994, s.35). Daha sonrasında Ansoff 1974'te stratejik yönetim kavramını ortaya koymuştur. Stratejik yönetim örgütün amaçlarına ulaşmasında verilecek olan kararların hesaplanması, gerçekleştirilmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi olarak tanımlanabilir (David,2001,s.5). Stratejik yönetim, bu yönlü stratejilerin belirlenmesi, gerçekleştirilmesi ve sonuç itibariyle başarısının denetlenmesini kapsamaktadır.

İşletme sahasının yanında, kamu yönetimi açısından stratejik planlama, halihazırdaki durumun analizi, vizyon seçimi, bu vizyona ulaşmada edinilecek orta ve uzun vadeli hedeflerin ortaya konması, bu amaçların ölçümünde performans göstergelerinin geliştirilmesi ve bu göstergeler ile istenen seviyeye gelinip gelinmediğinin takip edilmesi ve sonucunun değerlendirilmesini kapsayan bir sürekliliği ifade etmektedir.

Stratejik planlama; planlama ve strateji olmak üzere iki değişik kavramı, anlam ve kapsamı bir araya getirmektedir. Bu nedenle, zihinlerdeki stratejik planlamada, strateji ve planlama kavramlarının ağırlık kazanması farklılık arz edebilmektedir. Hatta stratejik planlamanın bu kavramları arasındaki anlam farklılığı birbirine zıt iki kavram olarak dahi görülebilir. Bu yönüyle zıt iki farklı kavramı buluşturan bir tamlama olduğu söylenebilir (Mintzberg,1994, s.35).

Bu bölümde, stratejik planlamanın planlama ve strateji kısmı irdelenerek yöntemin yararı ve temel ilkeleri üzerinde durulacaktır.

1.1.1. Stratejik Planlamada Strateji

Mintzberg stratejinin anlamını beş farklı bakış açısını esas alarak beş kategoride inceler (Mintzberg,1996, s. 10-17). Strateji, bilinçli bir şekilde faaliyete geçmeyi hedef aldığı için genel veya spesifik anlamda bir plandır. Rekabet alanında üstün gelme çabasıyla yapılan manevralar ve önlemler de strateji sayılmaktadırlar. Öte taraftan, belirli bir plan olmasa da kuruluşun benzer hallerde aynı davranış kalıbını sergilemesi de strateji olarak algılanabilir. Yapının, kendisini bulunduğu ortamda nasıl konumlandığı da strateji ile alakalı olabilmektedir. Bütün bunlar aynı zamanda

örgütün bütününün edindiği ortak bir bakış açısını gerektirdiği için, stratejiyi aslında bir bakış açısı olarak görmek gerekir.

Hax'a göre tam anlamlı bir strateji tarifinde, altı farklı boyut ifade edilmelidir (Hax, 1990, s.34-40).

1. Strateji, bir araya getirici ve birbiriyle uyumlu kararları ifade etmektedir.
2. Uzun vadeli amaçlar, faaliyet planları ve kaynak kullanım öncelikleri aracılığıyla kuruluşun hedefini biçimlendirme şeklidir.
3. Kuruluşun hali hazırdaki veyahut yeni başlamayı düşündüğü işlerde tercihte bulunmasıdır.
4. Hem kuruluşun kendi avantaj ve dezavantajlı özelliklerine, hem de dışarıdaki fırsat ve tehlikelere uygun davranış gerçekleştirerek rekabet üstünlüğünü elde etme çabasıdır.
5. Kuruluşun hiyerarşik yapısı ile ilgilidir.
6. Kuruluş ile etkileşim içerisinde olanlara, iktisadî ve gayri iktisadî katkıları ifade eder.

Strateji kuruluşun hiyerarşik yapısının üç farklı düzeyinde ortaya çıkar. **Kuruluş düzeyinde stratejiler**, kuruluşun bütününü yönlendiren stratejilerdir. **İş stratejisi**, kuruluşun pazara odaklı stratejisidir. **Fonksiyonel strateji**; pazarlama, finansman, üretim gibi sahalarda ortaya çıkartılan stratejileri içerir (Kutvan,2016, s.39).

1.2. Stratejik Planlama ve Kamuda Reform Süreci

Bu kısımda stratejik planlama kamu yönetimi bağlamında ele alınmaktadır. Daha önceki başlıkta stratejik planlama büyük ölçüde özel sektörü referans almaktadır. Bu başlıkta ise stratejik planlama kamuda etkinlik, katılımcılık, saydamlık, hesap verilebilirlik, riskler ve öngörülebilir olmak gibi kavramlar üzerinden incelemeye dahil edilmiştir. Kamu yönetimi açısından çok önemli olan bu kavramların stratejik planlama ile uyumu değerlendirilmiştir.

1.2.1. Kamu Yönetiminde Farklı Eğilimlere Yönelten Etkenler

1.2.1.1. İktisadi ve Mali Etkenler

1945 sonrasında sosyal devlet anlayışı belirginleşmiştir. Bu da devletin üstlendiği sorumlulukların artmasına yani kamu yönetiminin büyümesine sebep olmuştur. Kamu yönetimine sosyal güvenlik, eğitim, sağlık gibi yeni alanlar eklenmiştir. Bu eklenmeler ekonomiye yük getirmiştir. Refah ile beraber kamu harcamalarında artışlar olmuştur.

Kamu harcamalarındaki kontrol edilemez ve sürdürülemez büyüklük, kamu harcamalarının kamu hizmetlerine dönüşme sürecinde, zaman kaybı ve gecikmelere neden olmaktadır. Ayrıca yöneticilerin kötü olduğu ve iyi idare edemediği düşüncesine, hatta yolsuzluk şüphesine neden olmaktadır. Halkın devletten beklentilerine devletin gerekli çözümleri üretememesi kötü sonuçları doğurabilir ve sunulan hizmetlerde yeterince verimli olunmadığı kanısını oluşturabilir (Heeks,1999, s.10).

1.2.1.2. Beşerî Etkenler

Kamu reformu gerektiren en önemli etken toplum bilincidir. İnsanlar kamu hizmetlerini kendi ödedikleri vergilerden finanse edildiği bilincine ulaşırlarsa, kamu hizmetlerinden daha fazla kalite ve iyi hizmet isteği artar. Toplum, üretilen kamu hizmeti sayısını, erişim süresini ve kaliteyi de önemsemeye başlar (Erkan,2008).

Özel sektörde hizmet, sürat ve kalite sunumlarında görülen gelişme kamu hizmetlerinden de beklenmeye başlanmıştır. Bu beklentiler sonucu kamunun her kişiye eşit hizmet sunması gerekliliği işleri daha da yoğunlaştırmış ve beklentiler karşılanamaz hale gelmiştir. Hizmetler bireylere ve guruplara göre çeşitlenmiştir. Eğitim seviyesinin yükselmesi ve bilgiye erişimin kolaylaşması sosyal devletten beklentileri çok arttırmıştır (Erkan, 2008).

Gelişmiş ülkelerdeki yaşlı nüfusun artmasından dolayı sosyal güvenlik harcamaları da artmıştır. İleriki yıllarda yaşlı nüfusun daha da artması sağlık ve sosyal güvenlik gibi harcamaların finanse edilme sorunlarının artmasına sebep olacaktır.

1.2.1.3. Politik Etkenler

Kamu reform ihtiyaçlarından biri de siyasal gelişmeler ve siyasi görüşlerdeki farklılıklardır. Yeni sağ dediğimiz siyasi görüş, kamunun büyüyen harcamalarını, bürokrasinin çoğalmasını önemli sorunlar olarak görmektedir. Kamu yöneticileri kendi bütçelerini büyütme isterler ve bunun neticesi olarak da kamu harcamalarını arttırmak isterler (Aksoy,2003, s. 553-554).

Kamu yönetiminde değişim arayışlarının biri de toplumun ve sivil toplum kuruluşlarının artan katılım isteğidir. Halkın ve sivil toplum kuruluşlarının kararlara katılma isteği algıda seçicilik ve kalite isteği ile birlikte gelmektedir. (Creighton 2005, s.14-20).

Uluslararası düzeyde gelişen siyasi, çevresel, ekonomik değişimler, kamu yönetiminde reformları gerekli kılan unsurlardır. Globalleşme düşüncesi, değişik ülkelerin kamu politikalarını geliştirmelerine ve uluslararası gelişmelere daha fazla duyarlı olmalarına neden olmuştur. Çeşitli ülkelerde IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar maddi olarak reform çabalarını desteklemişlerdir. Pek çok ülkede “diğer ülkelerden geri kalmamak” anlayışı ile kamu reformları uygulamaları kabul görmüştür (Erkan,2008, s.37).

1.2.1.4. Teknolojik Etkenler

Özel sektörde olduğu gibi kamu kuruluşlarında da bilgi teknolojilerindeki gelişmelerden faydalanma ihtiyacı giderek artmaktadır. Artık birçok hizmetin dijital ortamlarda sürdürülmesi, kamunun sağladığı hizmetlerde hızın artmasına neden olmuş, yere, mekâna ve hatta hizmet elemanlarına bağlı kalınmasını azaltmıştır.

Özel sektör ve kamu kurumlarında hizmetlerin hızlı kaliteli ve garantili yapılması isteği gittikçe artmaktadır. Vatandaş bürokrasi karmaşası yerine esnek, şeffaf, vatandaşın isteklerine çabuk cevap veren teknolojik altyapıları istemektedir. Kamunun teknolojik altyapıyı geliştirmesi, örgütlemesi ve finanse etmesi kamu yönetim reformlarının gerekliliğini de beraberinde getirmektedir. Teknolojik altyapıyı ve etkenleri kullanma ihtiyacı, kamu idarelerinin yeniliğe gitmesini gerektiren başlıca etmenlerdir.

1.2.1.5. Kuramsal Değişimlerin Etkileri

James Buchanan'ın Kamu Tercihi Kuramına göre, politik durumlarda bütün bireyler öncelikle kendi menfaatlerini düşünür. Yani, seçmen, bürokrat, politikacı ve diğer aktörler karar alma süreçlerinde kamu çıkarlarından önce bireysel rasyonellerini dikkate alırlar. (Erkan,2008, s. 38).

Vekalet teorisi, şirket sahibi ve şirket yöneticilerinin birbirinden farklı olması durumunda meydana çıkacak problemlerden bahseder. Şirket yöneticisi ile şirket sahibi farklı ise, şirket yöneticisi konumundan elde ettiği gücü, kendi şahsi ailevi menfaati için kullanabilir. Benzer durumlarda, şirket sahibinin profesyonel yöneticileri denetlemesi için maaşlı eleman tutması gerekir. Bunun neticesinde şirket sahibine; denetleme giderleri, yönetici için maaş dışı prim gibi ödemeler, yöneticinin yanlış kararlarından doğan mali kayıplar, şirket için bir maliyettir (Erkan,2008).

Şirket sahibi ile şirket yöneticisinin farklı kişiler olmasından dolayı ortaya çıkan bu maliyete vekalet maliyeti (agencycost) denmektedir (Jensen ve Meckling 1976, s. 24). Kamu kuruluşlarında ise bu "vekalet maliyeti" özel sektörden çok daha fazla sorun arz etmektedir. Çoğunlukla kamuda yöneticilerin kendi menfaatlerini öne almaları, devlet imkanlarının, etkin ve verimli kullanımına engel teşkil etmektedir. Yani Kamu yönetiminde kamu idarecilerinin de vekalet maliyeti bulunmaktadır.

1.2.2. Yeni Kamu Yönetimi Reformu İlkeleri ve Stratejik Planlama

1.2.2.1. Katılımcılık

Katılımcılık, sivil toplum kuruluşlarını, özel sektörü ve bireyleri siyasal ve yönetsel sürece dahil etmeyi amaçladığı için önem arz etmektedir. Demokratik ve adil mekanizmalar kullanılarak, genel katılımlı karar almaktan, denetimine kadar süreçleri kapsayan bir katılımcılık yeni kamu yönetiminde yer bulmaktadır. Katılımcılık nitel ve yüzeysel olmamalıdır. Stratejik plan oluşturulması ve uygulanması aşamalarında katılımcılık sürecin daha sağlıklı işlemesi açısından önem taşımaktadır (Erkan,2008).

1.2.2.2. Saydamlık

Saydamlığın birinci boyutu kamu yöneticilerinin vatandaş üzerindeki uygulamalarının şeffaf ve izlenebilir olmasıdır. Bunlardan en önemlisi bilgi edinme hakkıdır. Vatandaşın isteği üzerine, kamu kuruluşlarından istenilen bilgi ve belgenin sunulmasıdır. Buna ek olarak saydamlık, kamu kurumlarının neyi, neden, nasıl ve hangi

kaynaklarla yaptığının açık bir şekilde isteğe bağlı olmaksızın erişilebilir olması gerektiğidir. Stratejik planın yıllık uygulamaları, performansların, harcamaların, uygulama sonuçlarının, faaliyet raporlarının açıkça ulaşılabilir şekilde olması, saydamlık ilkesi için gereklidir. Yayımlanan belgelerin kolay erişilebilir ve kolay anlaşılabilir olması gerekir (Erkan,2008).

1.2.2.3. Hesap Verilebilirlik

Kamu yöneticisi yani kamu adına kaynak ve yetki kullanan kişi ve kurumların bu kaynak ve yetkileri israf etmeden, stratejik amaçla birebir olması beklenen amaç ve usullere uygun hareket etmelidir (Eryılmaz, Biricikoğlu,2011, s. 20).

Bunun sağlanabilmesi için mutlaka hesap verme mekanizması kurulmalıdır. Hesap verme mekanizmalarının etkili olabilmesi için (Balcı 2003, s. 117);

1. Kamu veya özel firmalarda veriler sağlıklı ve güvenli şekilde depolanmalıdır,
2. Bilgi paylaşımları şeffaf ve zorunlu olmalıdır,
3. Kamuda veya özel firmalarda sorumlular resmi olarak belirlenmelidir.
4. Başarı, verim artışı gibi durumlarda ödüllendirme, aksi durumlarda cezalandırma sistemleri olmalıdır.

Kamu yönetiminde hesap verilebilirlik özel sektöre göre giderek zorlaşmaktadır. Çünkü kamu kuruluşları ölçülmesi daha zor sosyal ve ekonomik amaçlar için faaliyet yapmaktadır. Kamuda hesap verilebilirliğin hem siyasi hem hukuki hem de yönetsel boyutları vardır. Kamuda iş kalitesi, verimliliği, şeffaflığı sorgulanabilir (Erkan,2008).

Kamu yönetiminde hem siyasi hem yönetsel olarak hesap sorulabilir. Eğer kamu kuruluşları amaç ve hedeflerini yazılı ve sözlü olarak halka duyurmazlarsa bu kuruluşların başarılarını yahut başarısızlıklarını somut değerlendirme imkânı olmayacaktır. Bundan dolayı da sorumluluk sadece hukuki sorumluluk olacak ve kamuya hesap verme zorunluluğu ortadan kalkacaktır.

Stratejik planlar kamu kurumlarının amaçlarını ve hedeflerini en başından belirlemesini ve açıklamasını öngördüğü için, kamu kurumlarının amaçlarını, hedeflerini ne kadar ve ne ölçüde gerçekleştirdiğini ölçmek, değerlendirmek, hesap vermek de kolaylaşacak hatta mecbur hale gelecektir. Eğer amaç ve hedeflerde sapma olmuşsa başarısızlığın siyasal veya yönetsel nedenlerini tespit etmek daha kolay hale

gelecektir. Dolayısıyla siyasi veya yönetsel olumsuzlukların düzeltilebileceğini söylemek mümkündür.

Bütün bunlara rağmen stratejik planlama, hesap verilebilirlik için önemli bir argüman olmakla birlikte tek başına yeterli olamaz. Hesap vermede başarılı olunabilmesi için, verilerin sağlıklı, güvenilir, doğru ve amaca uygun olması, sorumluların görev ve sorumluluklarının netleşmesi, ödüllendirme ve tabi ki cezalandırma mekanizmalarının da kurulması gerekir. Kamu yönetimi reform tasarımı bu sorunların nasıl çözüleceğine ilişkin mekanizmalar esneklik, etkenlik, yetki devri, yerelleşme, öngörülebilirlik olarak açıklanabilir.

1.2.2.4. Esneklik

Günümüzde kamu yönetiminde Post-fordist veya esnek üretim biçimi diye anılan bir model uygulaması daha fazla uygulanmaktadır. Kamu yönetiminde tip projeler, tek tip uygulamalar, kitlesel kabuller bırakılarak daha basit yapılar, daha esnek uygulamalar oluşturmaya dönük çalışmalar gündeme gelmiştir (Ateş ve Çöpoğlu,2016).

Geleneksel görüşlerde kuralları, uygulamaları ve süreçleri standart hale getirmek, bu kurallara uyumları sağlamaya çalışmak kamu yönetiminde ana hedef olarak görülmektedir. Bütün kamu kurumlarında aynı bütçeleme, harcama, işe alma, ücret ve personel rejimine tabi olması istenmiştir. Kamu kurumlarının en önemli amacı bu birliği sağlamaktır. Kamu yönetiminin bu birliği sağlamaya çalışmasının nedeni, vatandaşlara eşit muamele yapabilmek, aynı nitelikte hizmet sunabilmek, çalışanların kurallarını sıkı tutmak ve objektif kurallara bağlamak isteğindedir. Bu şekilde usulsüzlüğün ve yolsuzluğun önlenilebileceği, kamu kaynaklarının kişisel çıkarlar ve menfaatler için kullanılmasının önüne geçilebileceği düşünülmüştür (Shick,1996, s.5-7).

Stratejik planlamalar yönetsel esnekliğe dayanmaktadır. Stratejik plan-esneklik ilişkisinde ortaya çıkabilecek problem, ikilemde kalınması olabilir. Stratejik planlama yönetsel esnekliğe dayanmaktadır. Bu planın amaç ve hedefine ulaşabilmesi için kamu yönetiminde katı bir yapının içine girmeden esnek bir şekilde uygulanması gerekir. Stratejik planların değişen koşullara uyumlu olması, esneklik sağlaması uygulamadaki başarıyı arttıracaktır (Ateş ve Çöpoğlu ,2016).

1.2.2.5. Etkenlik

Kamu yönetimlerinde reform süreçlerinin ortaya çıkış noktası etkenlik ve etkililiktir. Gündeme getirilen her reform girişiminin temel iddiası, kamuda etkinlik etkililik sağlamak olmaktadır. Benzer biçimde stratejik planlama girişimleri de ana amacı itibariyle kamuda etkinliği sağlamaya yönelik bir girişimdir. Salt verimlilik artışı yani çıktı/girdi oranının artırılması değildir. Verimlilik artışının yanı sıra yönetsel etkinlik yani kamu kuruluşlarının esas varoluş gayelerini gerçekleştirme oranları üzerinde de durulabilir (Erkan, 2008).

Bu nedenlerle, stratejik planlama sonuç odaklıdır. Stratejik planlamalar yönetimin etkisi yanı sıra sonuca etki edecek bir çerçeve ile birlikte oluşturulur. Ancak stratejik planlama sürecinde birtakım risklerin de olduğu unutulmamalıdır. Özellikle siyasi ve hukuki çerçevede oluşacak değişikliklerin doğuracağı riskler stratejik planlamayı geçersiz kılabilir. Stratejik plan yönetimdeki bütün unsurları, değişiklik risklerini tamamıyla kapsamıyor olabilir. Eşgüdüm, güdüleme, liderlik gibi konularda belirleyici olmayabilir. Yine de bu konulardaki yanlışlıkları ve eksiklikleri stratejik planın çözmesini beklemek doğru olmayacaktır.

1.2.2.6. Yetki devri-yerelleşme

Kamu yönetimi reformları girişimlerinin tamamında, yetki devri yani merkeziyetçilikten uzaklaşıp yerel yönetimlerin güçlenmesi konusu da vardır. Yetki devri denince sadece merkezi–yerel yönetim yetki devri anlaşılmalıdır. Kamu kuruluşlarının kendi içinde de yetki devri vardır. Bu reform istenilen düzeyde uygulanamamaktadır. Bunun nedeni sorumluluk paylaşımıdır. Kamudaki üst düzey yöneticiler yetkilerini başkasına devretseler bile sorumluluk kendilerinde kalmaktadır. Benzer şekilde, icraat sorumluluğu ve hesap verme hükümette kalmaktadır. Yetki devri ve yerelleşme reformu sorunlu ve hassas bir konudur. Yetki devri, görev ve sorumluluk alanlarının netleşmesi gerekmektedir. Yetki devrinin uygulanamamasının bir diğer nedeni alt birimlerin idari ve mali kapasitelerinin yetersiz olmasıdır (Pirgaib,2013).

1.2.2.7. Öngörülebilirlik

20. yüzyılın yönetsel anlamda en önemli özelliklerinden birisi, farklı yönetim anlayışlarına sahne olması ve bunların günümüz yönetim anlayışını şekillendirmesidir. Bu dönemde özel sektörde meydana gelen değişimler, kamu sektörünü de doğrudan

etkileyerek bu alanda önemli bir dönüşümlere yol açmıştır (Lamba, 2014, s.136). Ortaya çıkan köklü değişimler kamusal ve özel örgütleri belirsizlik içinde bırakmaktadır.

Olumlu değişim ve gelişmeler ne kadar isteniyorsa, belirsizlik ve kaos da aynı derecede istenmeyen durumlardır. Kamusal ve özel kurumlarda belirsizlik olmaması ve bu durumun artmaması hatta azalması istenmektedir. Kamu kurumları ani hareketlerden kaçınmalı, hareketleri anlaşılabilir ve önceden planlı olmalıdır. Stratejik planların yapımı ve uygulanması aşamasında, kamuya bildirim yapılması gerektiği için, ilgili kamu kurumunun yapmak istedikleri işler ve eylemler, kuruluşun etkileşimleri açısından önemlidir (Erkan,2008).

Stratejik planlar kamu yönetiminin tamamıdır demek yanlıştır. Kamu yönetiminde stratejik planlardan başka toplumsal istekler, siyasi yapı, ekonomik durum ve hukuki cezai pek çok sebep kamu yönetiminde belirsizliğe ve değişikliklere etki etmektedir.

1.2.3 Mali Yönetimde Yenilikler ve Stratejik Planlama

1990'lı yıllar, pek çok ülkenin mali ve ekonomik yönetimlerini reforma tabi tuttıkları dönemdir. Mali reform çalışmalarının temel faktörleri, ekonomik olarak dar kaynakların kamu yönetimi tarafından etkili, faydalı, hızlı bir şekilde kullanılmasıdır. Kamu hizmet kalitesinin artması, kamu borçlarının azaltılması, yöneticilerin hesap verebilir hale gelmesi, şeffaflığın artması öncelikli reform politikaları olmuştur.

Devlet, kurumsal ve kurumlar arası çalışmalarını düzenleyen, geliştiren, değişik aşamaları ve süreçleri kolaylaştıran yönetici konumuna geçmiştir.

1980'li yılların başından itibaren küreselleşmenin dünya konjonktüründe ekonomik ve iktisadi değişikliklerin işaretleri başlamıştır (Yılmaz,2006). Kamu harcamaları ve kamu gelirlerinde çok önemli değişiklikler olmuştur. Gelişmiş ülkelerde genel yönetim harcamalarının GSYH'ye oranı Avrupa Birliğine üye ülkelerin ortalaması %48,3 düzeyinde gerçekleşmiştir (World Bank 1997; OECD 2004; EUROSTAT 2004).

1990 yılından sonra küreselleşme ve küreselleşmeye piyasaların entegrasyonu hız kazanmıştır. Bu değişimle devletin kaynakları etkin kullanabilmesi ve olumlu sonuçlar alabilmesi için mali reformlar hayata geçirilmiştir. Reformlar kaynak kullanımındaki etkinsizliği ortadan kaldıracak, ülke ekonomisinin olumsuz neticeler almasının

önüne geçebilecek, büyüyen devleti daha rahat yönetebilecek, kaynakların etkin ve adaletli dağılımını hayata geçirebilecek, yeni teknolojik gelişmelere ayak uydurabilecek, hızlı, modern bir kamu yönetimi için gerekli görülüyordu.

1990'lı yıllardan itibaren değişen ekonomik koşullara uyum sağlamak amacıyla pek çok gelişmiş ülke kapsamlı mali, ekonomik reformlar yapmış, mali sistemlerini yeniden yapılandırmıştır. ABD, İngiltere, İsveç, ABD, Kanada, Fransa, Yeni Zelanda, Avustralya, Danimarka, Hollanda gibi gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkelere mali ekonomik sistemlerinde kapsamlı reformlar yapmışlardır. (Ergen, 2016, s. 97).

Dünya Bankası kaynaklarına göre, kamu yönetimi çalışmalarının yönetimi üzerine mali yönetim sistemlerinin etkisi üç değişik şekilde olmaktadır (Worldbank,1998):

Düzyey 1: Mali ekonomik disiplinler toplamı.

Düzyey 2: Stratejik reformlarda kaynakların kullanımı ve dağılımı öncelikleri.

Düzyey 3: Mali programın gerçekleştirilmesinde, sürdürülebilmesinde ve hizmet sağlamada etkililik (Demirhan, 2011, s. 15).

Yüz yıldan fazla süren mali reformlar neticesinde, kamu kaynaklarının tespiti ve stratejik planlara dahil edilmesi, kaynakların etkili ve verimli şekilde dağıtımının planlanması, kaynakların verimli yönetimi şeklindeki üç kamusal fonksiyon yeniden formüle edilmektedir.

Kamusal yönetimdeki ekonomik programların uygulanabilmesi için üç temel faktör belirlenmiştir.

Birincisi, ekonomide makro istikrarın ve güvenin sağlanmasına yönelik mali disiplinin sağlanabilmesidir. Kamuda kullanılan ekonomik kaynakların genel makro-ekonomik önceliklerde programlanması ve dengelenmesi gerekir.

İkincisi, stratejik amaçlar doğrultusunda makro mali disiplin ile belirlenmiş kamu kaynaklarının önceliklere uyumlu şekilde dağıtılması gerekmektedir. Politik kararlar bu doğrultuda alınmalı ve belirlenen önceliklere göre dağıtılması gerekmektedir.

Üçüncüsü ise, kamu hizmetlerinin sunumu ve üretiminde etkinlik için kaynaklar stratejik amaçlar doğrultusunda dağıtılmalı, dağıtılan kaynaklar etkenlik ve etkililik

çerçevesinde kullanımı sağlanmalıdır. Esas amaç, tespit edilmiş olan kaynakların etkili bir biçimde kamu hizmetleri sunumlarında kullanılmasıdır.

Bu üç temel faktör, kamu kaynaklarının ekonomik ve kamusal önceliklere göre dağıtımını ve etkili bir şekilde kullanımının gerekliliğine dayanmaktadır. Kamu kaynaklarının stratejik amaçlara göre kullanımında yeni mekanizmalar geliştirmek, mali, ekonomik sistemden beklenen sonuçların alınmasında önem arz etmektedir. Kamu kaynaklarını etkili ve etkin şekilde dağıtılmasında kullanılabilecek araçlar, yeni mekanizmalar, yeni teknolojiler, yeni stratejik planlar olarak sıralanabilir.

Kamusal veyahut özel kuruluşlarda hazırlanan stratejik planlar, kamusal veyahut sektörel olarak kaynakların önceliklere göre dağılımını sağlayan ve disipline eden yapılardır. Özellikle gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerde mali yönetimler yetersizdir. Nedenleri ise politika oluşturmada sıkıntı çekilmesi, planlama ve bütçeleme süreçlerindeki kopukluk, kaynakları doğru ve verimli kullanamama olarak sıralanabilir. Süreçlerde etkili orta ve uzun vadeli planlama eksikliği görülmektedir.

Mali politikalar oluşturma, planlama, bütçe tarafından disipline edilmiş bir harcama bütçesi ve programı ile olabilir. (Worldbank 1998). Mali politikalardan başarılı sonuç alınabilmesi için mali politikalar oluşturmada, planlama ve bütçenin birbiriyle iyi entegre olması gerekir. Süreçlerin birbiriyle uyumlu olabilmesi için iyi bir harcama programına ihtiyaç duyulur. Bu işlemlerdeki zorluklar, ihtiyaçlar ve bu ihtiyaçlara mevcut kaynaklarla nasıl cevap verileceğidir. İhtiyaçlardan gelen baskı ve kaynak yapısı arasında dengenin sağlanıyor olması, gerekli politikaların ve önceliklerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir (Yılmaz,2001). Yeni politikaların oluşturulması, bütçenin hazırlanması ile başlamaktadır. Kamu ve özel sektör planlama başarıları, Makro planlama ile doğrudan alakalıdır.

1.2.3.1 Planlama ve Bütçe İlişkisi

Ekonomi Kalkınma ve İş Birliği (OECD) ülkelerinin büyük çoğunluğunda performans esaslı bütçeleme sistemi uygulanmakta, OECD üyesi olmayan pek çok ülkede de performans esaslı bütçeleme uygulandığı veya uygulanması yönünde adımlar atıldığı görülmektedir (Yazıcı,2016, s. 395).

Demokratik yönetimlerde bütçe hazırlanırken öncelikli politikalara bütçe ayrılması, yönetimin politikalarını planlara yansıtmasına neden olmaktadır. Bu bir

kurgudur ve bu kurgu geliştirilen planlar ile politikalar arasında sıkı bağlar olduğunu ortaya çıkarır. Bundan stratejik planların kurumsal ve sektörel olarak yönetimin politikalarının yansıtıldığı temel planlar olduğu sonucuna varabiliriz. Kamuda ve özel sektörde kamuoyu denetimini sağlamak, hesap verme zorunluluğu, hukuki zorunluluk çerçevesinde hazırlanan metinlerde öncelikli olarak belirtilmelidir (Yılmaz ve Biçer, 2010, s. 217).

Bütçelerin plan ve programlarla olan ilişkisinin kurulması uygulanan bütçe sistemi ile doğrudan ilgilidir. Plan geleneğinin yerleşmediği dönemlerde bütçeler esas olarak girdi sınıflandırmasına dayalı klasik bütçeler (line item budgeting) şeklinde hazırlanmaktaydı. Klasik bütçede kaynak tahsisinde gereksinim duyulan personel, mal ve hizmet alımı gibi girdiler bazında ödenek dağılımının gerçekleşmesiydi. Klasik bütçe sisteminde plan ve program kavramı yer almamaktadır. Yine bu bütçe sisteminde öne çıkan girdiler ve bu girdilere yapılan harcama miktarlarına dayanan bütçesel sonuçların değerlendirilmesidir. Dolayısıyla oluşturulan politikaların bütçe ile ilişkilendirilmesi klasik bütçe sisteminde teknik olarak mümkün olmamaktadır. Klasik bütçe yaklaşımı kamunun elde ettiği gelirler ile hangi amaçlara ulaşmaya çalıştığı ve bunlara ne düzeyde ulaşılabilirdiği gibi temel sorulara cevap verememektedir (Doğan,2018, s. 43).

Klasik bütçelemede öne çıkan girdiler ve bu girdilere yapılacak harcamalara dayanan bütçesel sonuçların değerlendirilmesi vardı. Dolayısıyla klasik bütçelerde planlanan politikaların uygulanması teknik olarak mümkün değildir. Klasik bütçeleme, kaynakların kullanımında, girdilerin elde edilmesinde, kamu harcamalarında tutumluluk sağlamak ve başarı gösterebilmektedir. Bu bütçe sisteminde kaynakların hangi amaçla kullanılacağı ve ne fayda sağlayacağı üzerinde durulmamıştır. (Tüleykan,2009, s. 4)

Kurumsal ve sektörel olarak plan ve program sürecinde planlarla bütçenin uyumunun sağlanması gerekir. Planlama–Programlama-Bütçeleme-Sistemi dediğimiz PPBS ile klasik bütçeleme sisteminden farklı olarak, kaynakların etkin şekilde kullanılabilmesi için program bütçe, çıktı bütçeleme ve performans esaslı bütçeleme sistemi gibi farklı yeni uygulamalar kullanılmaya başlanmıştır. Kaynak tahsisinin plan ve programlara yansması esas hedef olarak görülmektedir.

Klasik bütçe, girdi esasına dayalı olup, bütçe içinde her bir idari birim için gerekli olan girdilere ne kadar ödenek ayrılacağını gösterir. PPBS’de ise harcama, kamu

kesiminin gerçekleştireceği hizmetlere göre sınıflandırılır. Klasik sistemde idari birimlerin sadece ne kadar harcamada bulunduğunu gösterirken PPBS’de klasik bütçeden farklı olarak çıktılarını esas aldığından idari birimlerin bu harcamalar sonucunda neler yaptığını da ortaya koymaktadır. (Tuğrul, 2004, s.19)

Tablo 1: Bütçe Sistemleri

Bütçe Sistemi	Temel Unsurlar
Planlama- Programlama Bütçeleme Sistemi	Kamunun kaynak kullandığı bütün alanlarda amaç ve hedeflerin planlanması
	Planlanan hedeflerin hali hazırda uygulanan programların çıktılarına olan uyumunu analiz etmek
	Bütçe hazırlanan yıl ve ileriki yıllarda kısa vadeli toplam maliyetin belirlenmesi
	Harcama programlarında çok yıllık programların formüle edilmesi
	Alternatiflerin analiz edilerek program hedeflerine en etkili şekilde ulaşmaya çalışılması
	Bu uygulamaların bütçe görüşmelerinde esas unsurlar arasında görüşülmesi ve bunun sistematik hale getirilmesi
Program Bütçe	Devletin amaç ve hedeflerini belirlerken faaliyet gösterdiği alanlara uyumunun sağlanması
	Uygulanan plan ve programların çıktılarının analiz edilmesi
	Uygulamada kullanılan birimlerin ortak veya alt çalışmalar içinde toplanması
	Uygulamaların ve alt uygulamaların maliyetlerinin hesaplanması
	Maliyetlere göre faaliyetlerde kullanılan birimlerin çıktılarının ne kadar olacağına karar verilmesi
Çıktı Bütçeleme	Devletin icraat yaptığı bütün ana alanlarda esas amaçların ve hedeflerin neler olacağına belirlenmesi
	Hedeflerin dikkate alınmasıyla uygulanan programların çıktılarını analiz etmek
	Faaliyetlerin neticesinde elde edilen çıktıların maliyetinin hesaplanması
	Maliyetlendirmeyi tam yapabilmek için bütün giderlerin hesaplandığı tam maliyet hesabı
	Özel sektördeki uygulamalara benzer biçimde ölçülebilir maliyet çıktılarının belirlenmesi
	Kamuda etkinliği ve etkililiği ölçülebilmek için gerçekleştirilen çıktıların karşılaştırılması
Performans Esaslı Bütçeleme	Bütçeleme hazırlanırken bütün çıktıları içermelidir.
	Kamuda yöneticilerin performanslarını ölçmek için performansların açıkça ölçülebildiği ölçütlerin ve performans değerlendirme sisteminin belirlenmesi
	Hesap verme ile ilişkilendirilmiş ceza ve ödül.

Kaynak: Diamond, Jack (2003). “From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies,” IMF Working Paper 03/169, International Monetary Fund, Washington S.5

Sadece girdilerin ve maliyetlerin hesaplandığı eski mali yapıyı değiştirmek, ciddi bir teknik altyapı, kapsamlı mekanizmalar ve yasal değişikliklere olan ihtiyaç nedeniyle pek çok ülkede istenen düzeyde olmamıştır. Başarılı ülkelere bakıldığında program ve

performans ilişkisini tam oturtmuş kurumsal bir kültür vardır. Reformlar ciddi ekonomik ve mali krizler yaşamış ülkelerde, yönetimin ve vatandaşların yeni reformu kabullenmesi neticesinde olmuştur.

1980'lerin başlarından itibaren kamu yönetimi mekanizmasını daha etkin ve verimli kılmak, vatandaşa karşı daha duyarlı hale getirmek için birçok reform girişimine yönelmişlerdir. (Sobacı, 2009, s.35). Bütçe hazırlanırken amaç kamuya yapılacak hizmetlerin, plan ve programlarla güçlendirilmesidir. Bütçe ve hizmetler kavramları farklı gibi görünse de bütçelemedeki temel amaç hizmetlerin, plan ve programlarda öngörüldüğü şekilde kamuya sunulmasıdır.

Program bütçe sisteminde amaç kamusal hizmetin tamamlanmasıdır. Performans bütçe sisteminde ise amaçlanan, kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde rekabet ortamını oluşturmak ve korumaktır. Her iki bütçe sisteminde de sonuç olarak, yaklaşımlardaki farklılıklara rağmen hedefler ve stratejik amaçlar belirlenip, uygulamaya çalışılmaktadır. Bütçe uygulamalarının etkin bir şekilde uygulanması mali yönetim sistemleri reformunun diğer bir önemli ayağıdır. Bu reformda temel amaç, kaynakların stratejik amaç ve hedeflere uygun şekilde kullanılmasını sağlamaktır. Hizmet programlarını gerçekleştirmek için kurumlara ve sektörlerle dağıtılmış kaynakların etkin şekilde kullanımı, bütçe reformlarının amaçlarındandır. Bu amaçlarla yapılan diğer düzenlemeler, kamuya sağlanan finansman, kamu ihale sistemi ve mali kontrol sistemlerine yönelik düzenlemelerdir (Erkan,2008).

1.2.4. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Ülke Düzeyinde Uygulamalar

1.2.4.1. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı

Dünyada yeni kamu yönetimi yaklaşımı 1980'li yıllarda Amerika, Yeni Zelanda, Avustralya ve İngiltere'de ortaya çıkmıştır. 1990'lı yıllarda OECD, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların çabası ve desteği ile gelişmekte olan ülkelere yayılmıştır.

Girişimci firma yönetimi benzeri bir yönetim şeklinde tanımlayabileceğimiz yeni kamu yönetimi düşüncesi, yeni gelişmeleri ve eğilimleri kapsayan bir çerçeve olarak düşünülebilir.

Management-Profesyonel yöneticilerin özellikleri:

Eski kamu yönetiminde “idareciler” belirli kurallara uymak zorunda idi, yeni kamu idaresi yönteminde “yöneticiler” belirli amaçlara ulaşmak ve bu sorumluluğu almak için yetkiler verilmiştir. Akademisyenler “idare (administration)” ve “yönetim (management)” görevlerine farklı anlamlar yüklenmiştir. Yönetim kelimesi, profesyonelliği ifade eder. Amaçlara ulaşmak için kaynakları verimli kullanmayı ve bu doğrultuda yetkiler kullanmayı ifade eder.

Yönetici profesyoneldir ve daha kolay hesap verebilir, kaynak kullanımında şeffaftır. Yöneticinin ve yönetimin başarısı hedeflere ne kadar ve ne ölçüde ulaşabildiği açıkça tespit edilebilir ve somut başarı kriterleri kullanılabilir. Yönetici pozisyonlarında “performans sözleşmeleri” hesap verilebilir olunması için önemli bir tedbir araç olarak düşünülmüştür (Schick,1996, s. 8).

Performans ölçütlerinin ve standartların belirlenmesi: Profesyonel yönetim ile başarıyı sağlayabilmek için açıkça ifade edilmiş amaç, hedeflere ve bunlara ulaşıp ulaşılmadığını gösterecek ölçütlere ihtiyaç vardır. Bu ölçütler mümkünse sayısallaştırılabilir olmalıdır. Eski kamu yönetimlerinde önemli olan girdilerin kontrolüdür. Yeni kamu yönetiminde yönetimin başarısını ölçebilmek için sonuçlar, çıktılar, veriler değerlendirilmelidir.

Çıktılara yönelik kontrol: Yeni diye tabir ettiğimiz kamu yönetiminde, performans ölçme değerlendirme ve kontrolünde sonuçlar, girdiler ve süreçlerden daha fazla öneme sahiptir. Kontrol için yaygın kullanılan mekanizmalar program ve performans bütçe mekanizmalarıdır.

Birimlerin küçültülmesi: Kamuda örgütsel yapıların gittikçe büyümesi belirli olumsuzlukları da beraberinde getirir. Ölçek ekonomisi sağlamak için mal üreten kamu örgütlerinde büyüme önemli bir veridir. Birim ürün için yapılan harcamayı düşürebilmenin yollarından biri giderleri ortak hale getirmektir. Rekabet ve rekabetçi anlayış firmalara sanayileşme sürecinde büyüme için avantaj sağlamıştır. Ancak büyüyen kamu ve sektörel örgütlerde yönetim ve denetim zorlaşır etkililiğin azalmasına sebep olur. Özel sektörde küçülmeye gitme (downsizing) ve dışarıdan çeşitli hizmetler alma (outsourcing) ve bunun gibi çabalarla sorunlar aşılmaya çalışılır. Eğer büyük kuruluşlar birden çok fonksiyonu bir arada yapmaya çalışırlarsa fonksiyon amaçlarının çoğalıp çeşitlenmesine bu da amaç karmaşasına neden olmaktadır. Amaç karmaşası

oluşması hesap verilebilirliğin önüne geçmektedir. Büyük ölçekli dev bakanlık yapıları, yeni kamu yönetimi sistemi ile hem politika oluşturma hem de uygulama görevlerini yapmak yerine işlevlere bölünüp üretilen hizmetler çerçevesinde yeniden yapılanmıştır.

Yerelleşme: Vatandaşın taleplerine yeterince cevap veremeyen ve duyarlı olamayan merkezi yönetim yapıları, oluşan taleplere hızlı cevap veremedikleri ve yeterince esnek olamadıkları için eleştiri almışlardır. Yeni kamu yönetim reform çalışmaları vatandaşa/müşteriye verilecek hizmetleri yerinden görülmesini esas alır. Yeni kamu reformunda hizmetlerin yerinden görülmesi, merkezin yetki ve kaynakların bir bölümünü yerel yönetimlere devretmesi demektir.

Kamu hizmetlerinde rekabet: Kamu sektöründe rekabetçi ortam oluşmamıştır. Genellikle kamu hizmetleri tekel niteliğindedir. Özel sektörde rekabet, mal ve hizmet üretiminde kaliteyi arttıran fiyatları düşüren bir unsur olarak kabul edilir. Çünkü rekabetçi piyasa özel sektör için doğal bir ortamdır. Özel sektörde rekabetçi ortam ile sağlanan kaliteli, ucuz, mal ve hizmet, kamu sektörü içinde örnek alınmalı rekabetçi mekanizmalar oluşturulmalıdır.

Yönlendirici ve düzenleyici devlet: Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkması devletin hizmet sunumlarında yeterince etkili olmadığı, kaynakları verimli şekilde kullanmadığının düşünülmesidir. Yani devlet doğrudan hizmet üretmek yerine, vatandaşlara kamu hizmetlerinin en uygun şekilde ulaşmasını sağlamak için düzenleme yapması gerektiği savunulur. Yeni kamu yönetiminde devlet piyasayı düzenleme ve yönlendiricilik faaliyetlerini yürütmelidir.

Özel sektör yönetim araçlarının kullanılması: Yeni kamu yönetimi, özel sektörün kullandığı yöntemleri kullanması gerektiği görüşü üzerine kurulur. Özel sektörün kullandığı metot ve yönetim araçları kamu kuruluşlarında da kullanılması düşüncesi yeni kamu yönetiminin esas unsurudur.

Kamu yönetimi reformlarının önemli araçları stratejik yönetim, toplam kalite yönetimi, performans yönetimi, performansa dayalı ücretlendirme başlıkları altında toplanabilir. Kamu yönetiminde hukuka uygunluk, hizmette eşitlik sağlanması, işletme yönetimlerinden kaynaklanan verimlilik, etkinlik ve etkililik öne çıkan kavramlardır.

Tablo 2: Yeni Kamu Yönetiminin Geleneksel Kamu Yönetimi ile karşılaştırılması

Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetimi
Asgari çalışan katkısı	Azami çalışan katkısı
Sabit ücret	Performansla değişen ücret prim
Girdi ile süreçlerin takibi	Verimlilik kontrolü
Karar verme sadece yukarıdan aşağıya	Karar verme aşağı ve yukarı tarafa
Ölçme ve değerlendirme yukarıdan aşağıya	Ölçme ve değerlendirme her iki yönde
Bürokrat yönetici	Girişimci aktif yönetici
Mal ve hizmetlerin niceliği	Mal ve hizmetlerin kalitesi
Toplu üretim	İhtiyaca uygun üretim
Güçlü merkezi yönetim (merkezden yönetim)	Yerel yönetim (yerel uygunluk, yetki genişliği)
Geniş personel	Az sayıda fakat uzman personel çoğunlukta
Sıkı yönetim	Esnek/etkin etkili yönetim
Yasal düzenlemelerin sıkı tutulması kural ve normları ayrıntılı belirlemek	Yasal düzenlemelerin azaltılması ve sadeleştirilmesi
Emir – komuta	Karar almaya katkı ve yönetime katılma
Kamu idaresine kesin saygı	Vatandaşın müşteri olarak görülmesi, müşteri ihtiyaçlarına duyarlı olmak
Geleneksel kamu bütçe sistemi ve muhasebe	Kaynak kullanımı, Yönetim muhasebesi, maliyet merkezleri, maliyet etkenliği, maliyet-yarar oranı, maliyetin geri dönüşü
Kamu sektörünün egemen olması	Özel sektörün üretim kapasitesinden daha çok faydalanma
Kamunun tekelciliği	Rekabet, piyasaya ucuz kaliteli ürün katkısı

Kaynak: Bilal Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, ALFA Yayınları, İstanbul, 2002.

1.2.4.2. Seçilmiş Ülke Deneyimleri

Genellikle İngiltere önderliğinde gelişen reform uygulamaları yeni kamu yönetimi yöntemlerini, uygulamalı olarak kullanma çalışmaları pek çok ülkede yaygınlaşmıştır. Bizim ülkemizde de olduğu gibi pek çok gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde yeni kamu yönetimi reformlarına öncülük etmiştir. İngiltere, ABD, Norveç, İrlanda ve Malezya reform süreçleri incelenmiştir.

1.2.4.2.1. İngiltere’de Yeni Kamu yönetimi: Next Steps

İngiltere’de, “Hükümetlerin ancak bir hükümetin mutlaka yapması gereken işleri yapması” diye özetlenebilecek bir bakış açısı ile Thatcher tarafından yeni kamu yönetimi reformu başlatılmıştır. Thatcher yönetimi ekonominin yavaşlaması, kamu harcamalarının giderek artması, vergi oranlarının aşırı yükselmesine tepki olarak “girişimci ekonomi” olarak isimlendirilen bir program uygulamaya başlamıştır (Yılmaz,2001). Girişimci ekonomi programında de regülasyon yani belirli bir iş alanı veya kesimde devlet kısıtlamalarının azaltılması veyahut tamamen kaldırılması, özelleştirme, devletin ekonomik faaliyetlerini en aza indirmek gibi politikalar başlatılmıştır. Kamu harcamaları azaltılmış vergi oranları düşürülmüştür.

Yeni kamu yönetiminin ilk adımı 1988 yılında Sir.Robin Ibbs’in hazırladığı “Hükümette Yönetimin İyileştirilmesi: Sonraki Adımlar (Improving Management in Government: The Next Steps)” isimli rapor olarak kabul edilir. Bu nedenle yeni kamu reformunun adı Next Steps olmuştur.

Next Steps raporundaki ana görüşler şunlardır (Civildervice,2006).

1. Kamudaki görevliler halka hizmet sunumunda veya yürütmede %95’i görevli olduğu halde hizmet sunum işine yeterince odaklanılmamaktadır.
2. Hizmet sunum ve yürütme alanında çalışan üst düzey kamu görevlileri yönetim alanında bilgi beceri eksiklikleri vardır.
3. Kısa vadeli politik öncelikler uzun vadeli planları geciktirmektedir.
4. Bütçe harcamaları konusuna aşırı yoğunlaşmakta, elde edilen sonuçlara verim konusunda yeterince dikkat edilememektedir.
5. Kamu hizmetleri farklı kurumlara dağıtılmalıdır. Çünkü tek bir kurumun yürütemeyeceği kadar büyük ve çeşitlidir.

Bu görüşler doğrultusunda, devlet politika geliştirmeli ve bunun dışında kalan yürütme görevlerini küçük ve tek bir alana odaklanmış birimlerce yürütülmesi çözüm olarak sunulmuştur. Küçük ve tek bir alana odaklanmış birimlere Yürütme Ajansları (Executive Agencies) adı verilmektedir. Bu birimler hizmet sunumu ve müşteri ihtiyaçlarına odaklanmış birimlerdir. Görevin sahipliğinin tanımlanması için ise sorumluluk bir kişide olmalıdır. İlgili bakanlığı görevi, bu ajansın performans hedeflerinin neler olduğunu belirlemek ve bu hedefleri gerekli kaynakları tahsis etmek olmalıdır. Yürütme ajanslarında ise kararlar tamamıyla tepe yöneticisinde olmalı belirlenen hedeflere ulaşmak için nasıl yönetileceğine bir kişi karar vermeli ve sorumlu olmalıdır. (OECD 1999).

İngiltere’de yürütme ajansı yapısı Next Steps raporunun hazırlandığı yılda yürürlüğe konulmuş daha sonraki on yıl içinde yürütme ajansı sayısı 150’yi bulmuştur. Kamu görevlilerinin %80’i yürütme ajanslarında çalışmaya başlamıştır.

OECD’ye göre bu ajansların ortak özellikleri şunlardır (OECD 1999):

1. Kamunun açık amaç ve sorumlulukları “Çerçeve Belgeler” ile kamuyla paylaşılmıştır.
2. Temel performans hedeflerinin Bakanlar tarafından belirlenip parlamentoda açıklanması
3. Performans raporlarının ve çıktıların yıllık olarak açıklanması
4. Yürütme ajansları bakana karşı sorumludur bakan da parlamentoya karşı sorumludur.

Stratejik politika oluşturma kapasitesini arttırmak amacıyla 2002 yılında Strateji Birimi kurulmuştur (Strategy Unit, 2006). Stratejik birim bünyesinde kamu görevlileri, sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve üniversiteler vardır. Strateji Birimi, kamu kuruluşlarına stratejik politika konularında destek, danışmanlık ve uygulamaların denetimleri konularında yardım etmektedir.

Kabine İşleri Bakanlığı, İngiliz Hükümetinin kamu hizmetlerini çok daha iyi sunabilmesi için uygulanan kamu reformu dört ana başlıkta topladı:

1. Yukarıdan aşağıya doğrudan uygulanan performans yönetimi. Bu yönetimde hedeflerin sonuçları belirlenir, kurallar ve standartlar oluşturulur, performans değerlendirilir ve doğrudan müdahale vardır.

2. Hizmet sunumunda kalitenin ve etkinliğin sağlanması/arttırılması için yürütme ajanslarında rekabet oluşturulması, hizmet alan ve sunan ayrımı.
3. Kamu reformunda kapasitenin arttırılması çalışan ve yöneticilerin becerilerinin arttırılması, liderlik, kurumsal gelişme ve işbirliği.
4. Hizmet şekillenmesi için kullanıcılar ile işbirliği, seçenek oluşturma, kişiselleştirme.

1.2.4.2.2. ABD’de Yeni Kamu yönetimi: Reinventing Government

ABD’de kamu yönetiminde Clinton döneminde yapılmıştır. En çok bilinen devletin yeniden keşfi adı verilen (reinventing government) reform girişimidir (Laurence,2006).

Osborne ve Gaebler’ temel görüşleri üzerine yeni kamu yönetimi geliştirilmiştir. Bu on temel görüş şunlardır:

1. Hizmet üretme yerine çeşitli kesimlerin hizmet üretme çalışmalarına yardımcı olmak.
2. Geri dönüşüm olarak hizmet alıcıların kamu hizmetlerine katılımını sağlamak.
3. Hizmet sunumu yapan kuruluşlara rekabet unsurunu eklemek.
4. Kesin kuralı sert yönetimlerden, misyon bazlı uyumlu yönetimli kuruluşlara dönüşmek.
5. Girdilere değil belirli girdilerle amaçlanan çıktılar almaya yoğunlaşmak.
6. Yönetimdekilerin ihtiyaçları değil halkın yani müşterinin ihtiyaçlarını karşılamak.
7. Sadece harcayan kuruluşlar yerine gelir arttıran kuruluşlar olmak.
8. Sorunu çözmekten ziyade sorun ortaya çıkmadan önlemek.
9. Büyümüş ve şişmiş merkezîyetçi yapıdan uzaklaşarak katılımcı, etkin, etkili, takım çalışması yoğunluklu anlayışa odaklanmak.
10. Piyasalardaki var olan mekanizmaları kamu hizmetlerinde kullanabilmek.

Yeni kamu reformun başlatılabilmesi ve istenen sonuçları verebilmesi için başkan ve başkan yardımcısı seviyesinde sahiplenilmiştir. Başkan ve başkan yardımcısı

tarafından tanıtımı ve kampanyaları yapılmış ve yürütülmüştür. Reformu kamuoyunun benimsemesinde bu kampanyalar çok etkili olmuştur. Kamu görevlilerinin eğitimi ve reformu benimsemeleri için “yeniden keşfetme takımları” kurulmuş reform çalışmaları kuruluş seviyesinde de sürdürülmüştür (Yılmaz, 2001). Kuruluşlarda oluşan performansların ön planda tutulması için bazı kamu kuruluşlarıyla performans anlaşması yoluna gidilmiştir.

Reformun hayata geçirilebilmesi için yeni kanunlar çıkarılmıştır. Stratejik yönetim anlayışını araç olarak kullanarak 1993 yılında Kamu Performansı ve Sonuçları Kanunu (Government Performance and Results Act-GPRA) çıkarılmıştır. Bu kanunda kamu kuruluşlarının yönetimde etkenlik ve etkililiğin sağlanması ana amaç olarak ortaya çıkar. Kamu kuruluşlarına stratejik plan, yıllık performans planı ve performans raporu hazırlama zorunlu hale getirilmiştir.

Amerika Birleşik Devletleri’nde uygulanan kamu reformu girişimi pek çok yönden başarılı bir girişim olarak değerlendirilir (Kettl,1998). Özel sektör tarzı yaklaşımların kamu yönetimine adapte edilmesi kamu çalışanlarının azaltılması sonucunu getirmiştir, müşteri hizmetleri ve müşteri memnuniyeti geliştirilmiş, satın alma sistemleri etkili kullanılmış, stratejik yönetim anlayışı kamuya adapte edilmede başarı sağlanmıştır.

Clinton’dan sonra başkan olan Bush yönetimi de yeni kamu yönetimi ilkelerini devam ettirdi. “Başkanın Yönetim Ajandası” yani “President’s Management Agenda” şu beş konuyu içermektedir. İnsan kaynaklarının akılcı ve stratejik kullanımı, satın almada rekabetçi ortam oluşturarak maliyeti düşürmek, gelir, gider, kazanç, yüksek performans ile mali performansın yükseltilmesi, elektronik-devletin geliştirilmesi ve bütçe ile çıktılarının performans uyumu (OMB, 2002). Yeni kamu reformunun vizyonu bürokrasi memnuniyeti değil vatandaş merkezli, sonuca yönelik, rekabeti piyasayı esas alan bir kamu yönetimi olarak belirtilmiştir. Bush’un ve sonra gelen diğer başkanlarında yeni kamu yönetimi reformuna sahip çıkması ve devam ettirmesi başarılı olmasını sağlamıştır.

1.2.4.2.3. Norveç

Norveç merkezi hükümeti, Bakanlıklar ve kurumlardan 1 Temmuz 1998'e kadar gerekli düzenlemeleri yapmaları istediği düzenlemeler üç ana başlıkta toplanmıştır (OECD,1999). Bu başlıklar; merkezi yönetimin kaynak kullanımı üzerindeki kontrolü arttırmak, performansların izlenmesi ve takiplerini gerçekleştirmek ve merkezi hükümetin bütçe ve mal varlıklarının korunmasıdır (OECD,1999). Performans yönetimi, bütçeleme konularında yeni altı adet çerçeve belirlenmiştir. Bu altı çerçeve

1. Stratejik plan,
2. Yıllık plan,
3. Ödenek belgesi,
4. Yıllık performans raporu,
5. Yıllık mali rapor ve
6. Değerlendirmeler raporudur" (Kristensen,2012).

Vizyoner Stratejik planlar, kurumlara özgü hazırlanmakta, ülke için uzun vadeli amaçları barındırmaktadır. Uzun vadeli plan oldukları için bazı stratejik planlar parlamentoya sunulmuştur (Kristensen,2012).

Mali yıl bitiminde yıllık performans raporları ve mali analiz raporları hazırlanır. Performans raporu ve mali raporda yıllık plan amaçlarına ne kadar uyulduğu gösterilmektedir. Bu değerlendirme raporları düzenli bir şekilde hazırlanmakta performans değerlendirme ölçütü olarak kullanılmaktadır.

Norveç'te de kaliteli performans bilgisinin elde edilmesinde problemler olabilmektedir. Bazı kurumlarda bir tek amaç belirlenmiş iken bazı kurumlarda çok sayıda amaç belirlenmiş olması çok sayıda performans göstergesi belirlenmesi, performans izlenmesi ve raporların hazırlanmasında güçlükler neden olabilmektedir. İlgili bakanlıklar bu konuda önlem almaya çalışmaktadır (Anderson,2006). Performans dokümanları ile bütçe performans bilgisi birlikte bütçe görüşmelerinde yeterince değerlendirilememektedir (Kristensen,2002). Sağlık eğitim gibi sektörlerde bütçe büyük oranda performans sonuçlarına göre hazırlanmaktadır. Örneğin üniversitelerin bütçesi mezun öğrenci sayısına göre verilir (OECD,2007). Tabii ki bu tüm sektörlerde uygulanamaz.

1.2.4.2.4. İrlanda

İrlanda, stratejik yönetim uygulamalarını en iyi yürüten ülkelerden biridir. Stratejik yönetim reformlarının desteklenmesinde; kamuda saydam, hesap verilen bir yapı olması, hizmet kalitesinin gözle görülür şekilde artmasının etkisi büyük olmuştur (OECD,2008). 1994 yılında gerçekleştirilen Stratejik yönetim girişimiyle; ulusal kalkınmaya önemli katkılar sağlanmış, hizmetlerin kalitesi artmış, kaynakların dağılımında etkinlik verimlilik sağlanmıştır. 1996'da yayınlanan "Daha İyi Hizmet Sunmak" adlı raporda hesap verilebilir olması, saydamlık, hizmetlerin kaliteli hale gelmesi ve bilgilerin özgür olmasına odaklanılmıştır. Bu raporda stratejik planların, stratejik yönetimin temel unsuru olduğuna vurgu yapılmıştır. "Kamu Hizmet Yönetimi Kanunu-Public Service Act" 1997 yılında yürürlüğe girdi. Böylece kamu kurumlarının üç yıllık stratejik yönetim planları hazırlamaları zorunluluğu getirilmiştir. Bu dokümanlar ulusal kalkınma planlarıyla uyumlu en üst düzey amaçlara ve hedeflere uyumlu olmalıdır. İrlanda'da altı yıllık ulusal kalkınma planları hazırlanmakta ve ulusal öncelikli alanlarda uzun vadeli stratejik amaçları esas almaktadır (OGRL,2005).

"Genel Sekreterler Uygulama Grubu'na" Stratejik yönetimlerin takibinde rehberlik görevi verilmiştir (Boyne,2001).

Bu grup, strateji dokümanlarında yer alması şart olan 14 özelliği belirlemiştir.

1. Misyon ifadesi, misyonun tam tanımı
2. Çevre analizi, kaynak kullanılacak alanın tahlili,
3. Paydaş analizi, proje ortaklarının belirlenmesi,
4. Ulusal amaçlar, ulusal üst düzey hedeflerin belirlenmesi (5-6 tane sonuç odaklı ve ulaşılabilirliği olan hedef belirlenmelidir)
5. Kritik başarı faktörlerinin belirlenmesi, başarı için risk analizi,
6. Kaynakların nasıl dağıtılacağı,
7. Kurumların kapasitelerinin belirlenmesi,
8. Sorumlu birimlerin tespiti, hesap verecek olanların tespiti,
9. İş birliği yapılacak kamu veya özel sektör birimlerin belirlenmesi,

10. Birimler arasında iletişim ve koordinasyonun sağlanması,
11. Performans göstergelerinin tespiti,
12. Birlikte hareket edecek olan kurumların ilişkilerin belirlenmesi,
13. Kamuyu Stratejik yönetim konusunda bilgilendirmek,
14. Sürekli İzleme, çıktıları raporlama ve düzeltme çabalarıdır.

İrlanda’da strateji dokümanları her üç yılda bir hazırlanması gerekiyor. Bakan değişirse altı ay içinde yenilenmesi gerekmektedir. Strateji dokümanları hazırlanırken üst düzey katılım sürecin sahiplenilmesini kolaylaştırmaktadır. Hazırlık çalışmalarına katılan üst düzey ve çalışanların belirli donanıma sahip olmaları istenmektedir (Boyle ve Sleming,2012). Yapılan analiz sonuçlarının amaç ve stratejilerde kullanılabilmesi için çalışanların amaç ve stratejilere uyacak şekilde analiz bilgisine sahip olması gerekir.

Ayrıca bu dokümanlar halka açık dokümanlardır ve hesap verilebilir olmalıdır. Strateji dokümanlarını ilgili bakan onaylayıp 60 gün içinde parlamentoya sunmalıdır (Boyle ve Sleming,2012).

“Kamu Hizmet Yönetimi Kanunu’na göre yıllık ilerleme raporların “annual progress reports” hazırlanıp bakana sunulması gerekir (Boyle ve Sleming,2012). Strateji dokümanlarının uygulama çıktıları yıllık ilerleme raporlarında yazılır. Bu raporlar, strateji planlarında hazırlanan amaçlar ve hedeflere ulaşılma seviyeleri ve sonuçları hakkında bilgi verir. Yapılan bütün reformlar saydamlık, hesap verilebilirlik, hizmet kalitesini arttırmak amaçlı olduğundan 2005 yılında performans yönetimi ve geliştirme sitemleri ve insan kaynakları yönetim süreçleri birleştirilmiştir.

İrlanda’da stratejik yönetim sistemi bütçe esaslı değildir daha çok hesap verilebilirlik üzerinden uygulama yapılmaktadır. Bakanlar parlamentoya strateji dokümanlarını sunarlar, yıllık ilerleme raporları sayesinde amaçlara ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı ile ilgili hesap vermektedirler. İrlanda’nın stratejik yönetim yapısı Türkiye’de uygulanan stratejik yönetim yapısına bazı yönlerden benzemektedir.

İrlanda’nın strateji dokümanlarının, Türkiye’de kurumsal seviyede stratejik planlarla uyumlu olduğu, İrlanda’nın yıllık ilerleme raporlarının ise Türkiye’nin

faaliyet raporlarına benzediği düşünülmektedir. Her iki ülkede de kalkınma planları hazırlanmakta ve strateji dokümanlarının kalkınma planına uyumlu olması beklenmektedir. İrlanda'nın kalkınma planlarının Türkiye'de hazırlanan kalkınma planlarından farklılıkları vardır. İrlanda'da kalkınma planları daha stratejik, daha öncelikli planlardır (OGRL,2009). Güçlü bir hesap verme sistemi geliştiren İrlanda'da stratejik yönetim sistemi başarıyla uygulanabilmektedir.

1.2.4.2.5. Malezya

Malezya 1957'de bağımsızlığın kazanmıştır. “Kalkınma ve Sürdürülebilirlik” adına pek çok reform yapmıştır (Ngoc, 2004, s.1). 1966 yılında ilk Malezya Planı hazırlanmıştır. Bu planın hedefi ‘daha güçlü ve büyüyen Malezya’dır.

1969 yılında yapılan ilk bütçe reformu “Program Performans Bütçeleme Reformu” dur. 1990’dan sonra sonuç odaklı düzenlenmiş bütçelemeye geçilmiştir (Dünya Bankası,2010,s.16). Malezya böylece devletteki programların ve faaliyetlerin sonuçlarına ve etkilerine yönelmiştir. 1990’dan sonra bu sistem” Entegre Sonuç Odaklı Yönetim Sistemi” olarak geliştirilmiştir (Rasappan,2010,s.4). “Sonuç Odaklı Bütçeleme Sistemi ve Sonuç Odaklı Personel Performans Sistemi” olmak üzere iki uygulama ortaya çıkmıştır.

Sadece bütçeye veya sadece personel yönetimine odaklanılmış, ikisinin birbiriyle olan ilişkisi dikkate alınmamıştır. Yeni sistem her iki yönetimi birbiriyle entegre ederek önceki uygulamaları geliştirilmiştir.

Bütçelerin sonuç odaklı yapılması, kaynak dağılımında sonuç odaklı olunması ve kamuya hesap verilmesini sağlayan stratejik bir yöntemdir. Kaynak kullanımı- dağılımı ile performans ölçümü ve politikalar oluşturmak arasındaki bağlantıya odaklanmak gereklidir. Sonuç odaklı bütçelerin temel bileşeni “Entegre Performans Yönetim çerçevesidir ve bu çerçeve “kurumsal stratejik planlar” hazırlanmasını gerekli kılmaktadır. (Rasappan,2010,s.6)

Malezya’da “Entegre Sonuç Odaklı Yönetim” sistemi uygulanmaya başlamasıyla stratejik plan uygulamaları başlamamıştır. Malezya’da kurumların stratejik planları yoktur ve bu durum bütçe ile kalkınma planı arasındaki bağın ve bütçe hazırlığı ile performans yönetimi bağının zayıf olmasına, bütçenin aşırı tüketimine, kurumdan hakkındaki beklentilerin ne olduğunun bilinmemesine ve

problem analizlerinin yapılamamasına sebep olmaktadır (Rasappan,2010, s.6). Kalkınma için sistematik planlama, uygulama, çıktıların yönetimi, takip-değerlendirme faaliyetlerinin yürütülebilmesi için entegre sonuç odaklı yönetim sistemi kullanılmaktadır (Rasappan,2010, s.6).

Malezya'da Uzun vadeli on yıllık planlar perspektif planlarıdır. Orta vadeli planlar beş yıllık planlardır (Husin,2006,s.7). Kısa dönem yıllık bütçedir. Malezya'da kamu hizmetlerinin etkinliğini ve verimliliğinin ölçmek için bakanlıkların ve kurumların başarılarını ölçmeye yönelik performans göstergeleri hazırlanmaktadır (Thomas,2006,s.92-102). Kurumların hazırladığı stratejik planlarının hükümetin hazırladığı performans göstergeleri ile uyumlu olmaları beklenir (Thomas,2006,s.92-102).

Hazırlanan stratejik planlar beş yıllıktır, misyon, vizyon, kamuoyu analizi, çevre analizi, kurumsal görevler ve sorumlulukları gerçekleştirmeye yönelik programlar ile eylem planlarını içerdiği görülmektedir (Özen,2008,s.186). Malezya'da uygulanan reformlar başarılıdır ancak performans istenilen düzeyde değildir. Performansa dayalı ücret düzenlemeleri zaman kaybetmeden yapılmalıdır. Malezya'nın yöntemleri Türkiye'nin yöntemlerine benzemektedir. Türkiye'den farklı olarak eylem planlarının stratejik plan ile beraber oluşturulmasıdır.

2. BÖLÜM: TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA

2.1. Kamuda Stratejik Planlamanın Önemi

Stratejik planlama olmadan, yeni kamu yönetiminin sonuç odaklı yönetim ve kurumsal performans yönetimi modellerini planlamak ve uygulamak olanaksızdır. Bryson'a göre stratejik düşünce ve faaliyet yeteneğini geliştirmek, stratejik yönetimin sağlayacağı ilk ve en önemli yarardır. Kurumların, daha sistemli bilgi toplanmasına, kurumsal öğrenmenin, kabiliyetlerinin geliştirilmesinde, gelecek planlanmasında ve kurumsal önceliklerin gelişmesinde rehberlik eder.

Stratejik yönetim, kurumların karşı karşıya kaldığı hayati önemdeki konular, problemler, güçlükler üzerine yoğunlukla durarak ve karar vericilerin karar vermeden önce yapmaları gerekenleri belirlemesine yardım eder. (Songür, 2011, s.21). Stratejik yönetimin en önemli yararı, faaliyet çıktı ve sonuçların hedeflere uygun olup olmadığını izleme imkânı sağlar. Kurum içi eşgüdümüleri, personel arasındaki iletişimin artırılmasını sağlar ve kurum performansını artırır (Songür, 2011, s.21).

Stratejik planlama yönteminin kamu yönetiminde önemi ve getirdiği yenilikler ve dönüşümler şöyle sıralanmıştır.

- Stratejik planlama, devletin toplumun ihtiyaçlarına uyumunu ve ihtiyaçlarına cevap vermesini sağlar bu da devletin uzun yaşayabilmesini sağlar.
- Strateji, toplumu genel olarak değerlendirilmesi sağlanır, ileri dönük planlar yapma imkânı sağlar.
- Kamu kurumlarına kendilerini değerlendirme fırsatı verir. Kamu yöneticilerine kurumun işlevi ve durumları hakkında bilgiler sağlar.
- Kamu kurumlarının bir bütün olarak ortak amaca yönelmesini ve tutarlılıkla hareket etmesini sağlar.
- Strateji, faaliyetler için belirli bir çerçeve oluşturur ve belirlenmiş alanlara sevkeder.
- Strateji, sonuç odaklı olduğu, kamuoyu memnuniyetini getirdiği için kamu yönetiminin kalitesini artırır.

Strateji oluşturma, özellikle planlama aşamasında önemli bir maliyet gerektirir. İnsan kaynakları, materyal ve finansal kaynaklara ihtiyaç duyulur. (Zagame,1993, s.14).

Kalkınmanın enstrümanı olan stratejik planlama; projelerin, programların faal olmasında ve sonuç değerlendirmesinde eylem erevesi çizer. Bu çerçevede gerçekleştirilecek faaliyetlerle de kurumların takip edeceği yolu belirler, misyonunu tamamlamasına yardım eder. Bir stratejik plan, kurulara, kişilere, gruplara ve örgüte yol gösterir diyebiliriz. (Norem, 2002, s.98).

Özel sektör, karar vermede daha pratiktir. Değişimi iyi takip eder. Değişimlerin getirdiği sorunları tespit etmek ve başa çıkabilmekte kamu kurumlarına göre çok daha esnek ve çözüm odaklıdır. Fakat kamu kesimi yaşanan veya yaşanabilecek olan sorunları tespit etmekte çözmemekte hantaldır. (Erdem, 2006, s.106) zel kesim reform çalışmalarının ana, stratejik yönetim ve planlama çalışmalarına çok daha kolay adapte olur ve etkin görünür. (Murat ve Bağdigen, 2008, s.178).

Tercih edilmesi gereken önceliklerin ne olduğunu belirlemek için stratejik planlardan yararlanılır. Stratejik amaçlardan önce kurumsal stratejilerin belirlenmesi gerekir. (Programme Concerte Pluri-Acteurs Algerie, 2012).

Stratejik planlamanın hedefleri; kurumu mevcut durumundan istenilen noktaya taşıyacak araç, amaç, hedefleri, dışarıdan gelecek nerileri, yol haritasının hedefleri, gelecekte kat edilmesi gerekli aşamalar, değişimler gözetilerek karar alma, kurumun ncelikleridir. (Ontario.ca/tracabilite).

2.2. Türkiye’de Stratejik Planlamanın Gelişimi

Türkiye’de Stratejik Planlama kavramı, ilk kez 10.12.2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı kanun ile ortaya çıkmıştır. Artan ekonomik, siyasal ve teknolojik gelişmeler kamu hizmeti ve kamu yönetimi alanlarında önemli değişimler yapılmasına neden olmuştur. Türk kamu yönetimindeki bu değişim ve dönüşüme; hızlanan teknolojik gelişmeler, devletler arasındaki uyumun artması gereği, toplumun ihtiyaç ve taleplerinin artması, demokratik istekler, karar alma sürecinde katılımcı ve toplumun bilincinin artması gibi nedenler olan etkenlerdir.

Bu gelişmeler kamu kesimi ve özel sektör arasındaki sınırlar azaltmış ve kamu ile özel sektrın yakınlaşmasına neden olmuştur. Özel sektörlerde uygulanan yönetim

tekniklerinin kamu yönetiminde de uygulanması talebini getirmiştir. Tüm dünyada özel sektör uygulama yöntemlerinin kamu hizmetinde kullanılması yaygın bir reform halini almıştır. Stratejik planlama ve stratejik yönetim öncelikle özel sektörde yaygınlaşmış daha sonra kamu yönetimini etkisi altına almıştır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanununda stratejik planlama ile bütçeleme bir arada yürütülmesi zorunlu hale gelmiştir. Bütçeler, planlar ve politikaların birlikte yürütülmesi aralarındaki iletişimin güçlenmesi amaçlanmaktadır. Kamu idareleri, bütçeleri ile program ve proje kaynaklarının tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmaları gereklidir.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte belirlenen geçiş programı 2010 yılı sonu itibarıyla tamamlanmıştır. Türkiye’de kamu yönetiminde dünyadaki eğilimlere uyumlu olarak stratejik yönetim ve stratejik düşünce yaklaşımı doğrultusunda ciddi ilerlemeler sağlanmıştır. Böylelikle mali ve idari yapıda orta ve uzun vadeli yaklaşımın egemen olması, sonuç odaklı olma, performans çıktılarına önem verme, katılımcılık ve hesap verilebilirlik gibi ihtiyaçlara sebep olan sorunlara cevap verebilme aracı olarak stratejik planlama yaklaşımı gündeme gelmiştir. (Çomaklı vd. 2007, s.182).

Kamu idarelerinin somut bütçelere ve iş programlarına dayalı politika geliştirilmesi ve izlenmesine yönelik bir araç olarak Türk kamu yönetiminde stratejik planlama benimsenmiştir. Stratejik planlama; kamu mali yönetimini etkili kılarken diğer taraftan kurumsal kimliğin geliştirilmesine, güçlendirilmesine etki etmektedir. Ulusal kalkınma planlarına uygun olarak kamu idarelerince hazırlanacak stratejik planlar; programlar, sektörel ve tematik planlar, bölgesel ve yerel gelişim planları ile birlikte genel planlama ve uygulama sürecinde yüksek etkinlik ve kaynakların kullanımını olumlu etkileyecektir. (DPT, 2006, s.1).

Öncelikle performans esaslı bütçeleme sistemini, ardından da performans esaslı bütçeleme bağlamında stratejik planlamayı irdeleyeceğiz. Performans esaslı bütçelemenin diğer unsurları olan faaliyet raporları ve performans programları da incelenecektir.

2.2.1. Performans esaslı bütçeleme sistemi

Birçok ülkede mali yönetimi sorgulamaya neden olan ekonomik ve mali krizlerdir. Kamuda harcamaların etkin ve etkili yönetilmesine olan talep mali yönetimleri sorgulatarak performans esaslı mali yönetim anlayışına geçilmesine neden olmuştur. Geleneksel bütçelemede merkezden kaynak dağılımı sağlanırken, performans esaslı bütçelemede yetki ve sorumluluklar dağıtılmıştır, kaynakların yerinden yönetimi ve çıktı-sonuç odaklı performansa dayalı bir bütçeleme anlayışı hakimdir. Gelişmiş ülkelerin çoğunda, kamu mali yönetiminde ve bütçelemelerde önemli reformlar yapılmıştır.

Performans esaslı bütçelemeye geçmek için düzenleme yapan ülkeler 1980'li yılların sonlarında Yeni Zelanda ve Avustralya'da, 1990'lı yıllarda İsveç, ABD, Finlandiya, Birleşik Krallık, Danimarka, Hollanda, Kanada ve Fransa, 2000'li yılların başlarında ise Avusturya, İsviçre ve Almanya'dır.

Performans kelimesi istenilen amaçlara yürütülen faaliyetlerin ne kadarının, hangi oranda, hangi başarı oranlarıyla gerçekleştirildiğidir (Curristine,2005). Performans esaslı bütçelemede kaynakların tahsis edilirken sonuçlarla ilişkilendirilerek tahsis edilmesi esastır (OECD, 2004).

Performans esaslı bütçeleme, klasik bütçelemeden farklı olarak öncelikle amaç ve hedefler saptandıktan sonra tahsis edilen kaynakların, istenilen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını ölçen, değerlendiren sonuçları raporlayan, etkin ve etkili bir bütçeleme sistemidir.

Bu sistemle şunlar amaçlanmaktadır:

1. Kaynakların etkin ve etkili bir şekilde kullanılmasını sağlamak,
2. Hedeflerin önceden belirlenmesi ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik yönetim anlayışının oturtulması,
3. Performans Bütçe denetimi, uygulaması ve hazırlaması aşamalarının güçlenmesi ve yerleşmesi,
4. Kaynakların kullanımında halka sunulan hizmet kalitesinin artırılması,
5. Mali kaynakların harcanmasında, saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması.

2.2.1.1. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Bağlamında Stratejik Planlama

Performans esaslı bütçeleme ilk kez, 1995’te yapılan “Kamu Mali Yönetimi Projesi” daha sonra da 2001’de yayınlanan “Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme (Public Expenditure and Institutional Review-PEIR)” raporundaki önerilerle başlamış, 2003’te çıkan 5018 sayılı kanun ile devam etmiştir (Karacan,2010, s.119).

Dünya Bankasının desteğiyle “Kamu Mali Yönetim Projesi” gerçekleştirilerek Türk Kamu Mali Yönetim Sisteminde, vergi yönetiminde, harcamalarda, personel ve gümrük yönetiminde olmak üzere bu üç bileşenden oluşan tahakkuk esaslı muhasebe ve bütçe sınıflandırma sistemine odaklanılmıştır (World Bank,2003)

PEIR raporuna göre Türkiye’nin Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu” dikkate alınarak yapılmıştır (Karacan,2010). PEIR raporuna göre mali idarenin güçlendirilmesi, politika kararlarında kapasite oluşturulması, uygulamalarda performansın iyileştirilmesi doğrultusunda reform stratejisi hazırlanmıştır. Bütçe uygulamaları üzerinde aşırı baskının etkisizliklere yol açtığı, stratejik kararların güçlü etkili ve operasyonel olarak bütçelemeden önce planlanması gerektiği açıklanmıştır (Karacan,2010,s. 120). Türkiye’deki kamu mali yönetimi reform girişimleri PEIR raporu temel alınarak oluşturulmaktadır.

Dünya Bankası, Temmuz 2001’de ile mali ve kamu sektörüne yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi için “Birinci Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi” (Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan- PFPSAL I) ve Nisan 2002’de “İkinci Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi” (PFPSAL II) sağlanmıştır. PFPSAL I uyum kredisinde, kamu idareleri için yönlendirici bir stratejik planlama kılavuzu hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı antlaşma uyarınca 2001 yılında kılavuz taslağı hazırlamış ve 2003’te yayımlanmıştır.

2001 yılında Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, TÜSSİDE birlikte “Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamuda Bütçeleme Sisteminin Yeniden

Yapılanması Projesi'ni" başlatmıştır. Bu projenin amacı kamuda çalışanlarının verimliliğinin artırılması, vatandaş memnuniyeti odaklı hizmet anlayışının yerleştirilmesi, hizmet kalitesi geliştirme yöntem ve tekniklerinin geliştirilmesidir. Pilot projeler seçilerek altı kurumda çeşitli faaliyetler analiz edilerek performans esaslı bütçeleme çalışmaları yapılmıştır.

2.2.1.2 Türkiye'de performans esaslı bütçelemenin prensipleri

5018 sayılı KMYKK'da stratejik planlamayla ilgili düzenleme yetkisi Kalkınma Bakanlığına, performans esaslı bütçelemeye ilgili düzenleme yetkisi ise Maliye Bakanlığına verilmiştir. Bu durum Stratejik planlamanın performans esaslı bütçeden ayrı bir kavram olduğu algısına neden olmuştur. Performans esaslı bütçeleme sisteminde esas amaç yönetsel araçlar sunmaktır ancak stratejik planda performans programı, faaliyet raporları, planlama, bütçeleme ve denetim süreçleri ve bu çerçevede yapılan bütçeleme sistemi de stratejik plana dahildir (Karacan,2010, s.125). Kalkınma Bakanlığı Haziran 2006'da stratejik planlama süreci ve stratejik planların kapsam ve içeriği konusunda bir kılavuz yayımlanmıştır. Türkiye'de Stratejik yönetimin uygulama aracı olarak bütçeleme sistemi düşünülmüştür.

Performans esaslı bütçelemenin üç temel bileşeni olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları kısaca şöyle açıklanmıştır.

2.2.1.2.1. Stratejik plan

Stratejik plan, 5018 sayılı KMYKK'nın 3.maddesinde kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan olarak tanımlanmaktadır.

2.2.1.2.2. Performans programı

5018 sayılı KMYKK, stratejik planların bütçeyle ilişkilerinin kurulması konusunda Maliye Bakanlığını yetkilendirmiştir. Maliye Bakanlığı ise bu faaliyet çerçevesinde;

“Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” ile “Performans Programı Hazırlama Rehberi” hazırlanmıştır. Bu yönetmeliğin 3.maddesine göre performans programı:

Bir kamu idaresinin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programdır. Performans programları ise stratejik planların yıllık uygulama dilimidir.

Performans programları, yönetim düzeyinde hazırlanır. Bu programların hazırlanmasında; öncelikler ve hedefler belirlenirken süreç üstü yöneticiden bütçenin harcandığı birimlere doğru, maliyet ve kaynak ihtiyacının tespiti ise faaliyetlerden performans hedeflerine doğru olması hedeflenmiştir.

Performans programı hazırlamak için şu yol izlenir (Maliye Bakanlığı,2009,11-19):

1. Öncelikli stratejik amaçlar ve hedefler belirlenmesi
2. Performans hedef ve göstergeleri nelerdir ve faaliyetlerinin belirlenmesi
3. Faaliyetlerin maliyetlerinin hesaplanması
4. Performans hedeflerine ulaşmak için hangi kaynaklardan ne kadar yararlanılabilir
5. Performans programlarının oluşturulması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğe göre performans programları her yıl hazırlanmalıdır. Performans programları, Kalkınma planı, hükümet programı, orta vadeli program (OVP), orta vadeli mali plan (OVMP), yıllık program ve ilgili idarenin stratejik planlarını esas alarak çıktı ve sonuç odaklı bir anlayışla, doğru ve güvenilir bilgiye dayalı mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlayacak şekilde hazırlanmalıdır. Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idareler, performans programlarını bütçe teklifleri ile birlikte Maliye Bakanlığına ve Kalkınma Bakanlığına göndermektedir.

2.2.1.2.3. Faaliyet raporu

Faaliyet raporu; bir kurumun, amaç, hedef ve faaliyetlerini geçmiş bir yıldaki değerlendirmesidir. Hesap verebilirliğe temel oluşturulan kapsamlı bir rapordur. Amaç ve hedefler, faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler, kurumsal kabiliyet

ve kapasitenin değerlendirilmesi ile öneri ve tedbirler olmak üzere beş bölümden oluşmaktadır.

Hesap verilebilirlik, sorumlu olmak çerçevesinde, üst yöneticiler ile bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince her yıl hazırlanması gereken faaliyet raporları kamu kurumlarının kamuoyuna, o kurumun performansı ve faaliyetleri hakkında bilgi vermesi hedeflenmektedir. Kamuoyunun bilgilendirilmesi faaliyetlerde etkinlik ve etkililik özelliğini arttıracaktır.

2.3. Stratejik Planlamanın Hukuksal Temelleri

Strateji geliştirme ve planlama, kamuda gündeme gelmesi, mali sektör ve kamu yönetimine yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi amacıyla 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PEPSAL-1) ile olmuştur (Çomaklı vd. 2007, s.182).

Stratejik planlamanın uygulanmasını gerektiren bir diğer politika belgesi 2000 yılında alınan Ekonomik Reform Kredisi'dir. 769 milyon dolar tutarındaki bu kredi anlaşması makro ekonomik sürdürülebilirlik, sosyal güvenlik reformu, tarım reformu ve deregülesyon ve özelleştirme olmak üzere dört bölümden oluşmaktadır (Övgün, 2010,s.186).

2003 yılı sonunda 5018 sayılı Kanun'un yasalaşmasıyla birlikte stratejik planlar, mali yönetimlerin temel çalışmalarından biri halini almıştır. Stratejik plan sürecine yerel yönetimlerin de dahil edilmesiyle planların kapsamı genel yönetimi kapsayacak şekilde geliştirilmiştir (Erkan, 2008, s.75).

5018 sayılı Kanun'un yanı sıra 5393 sayılı Belediye ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunları ile nüfusu 50.000'in üzerindeki tüm belediyelere stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirildi. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerine de stratejik planlama yükümlülüğü getirilmiştir.

18 Şubat 2006 tarihinde yayımlanan "Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" ile stratejik planlama çalışmalarının koordinasyonu ile strateji geliştirme birimleri görevlendirilmiştir (DPT, 2006, s.2-3).

Yasa, yönetmelik ve kalkınma planı düzeyinde stratejik planlamanın hukuksal altyapısının bu şekilde oluştuğu görülmektedir. Ancak stratejik planlar teknik ve

planlama ile çalışmalardır. Eğitim, donanım, teknik yeterliliğe, vizyona sahip planlama uzmanlarına ihtiyaç vardır. Bu konuda gerekli eğitim çalışmalarının yürütülmesi elzemdir.

2.4. Stratejik Planlamada Kalkınma Bakanlığının Sorumlulukları

5018 sayılı Kanunla birlikte Kalkınma Bakanlığına stratejik planlamanın merkezi uyumlaştırma rolü verilmiştir. Kalkınma Bakanlığı adına bu görev Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Kamu idarelerinde stratejik planlamanın etkinleştirilmesi amacıyla,

1. Stratejik planlamanın İkincil mevzuat ve kılavuzunun hazırlanması,
2. Kamu idareleri tarafından hazırlanacak planların incelenmesi ve pratik oluşturulması,
3. Kamu idarelerini bilgilendirilmesi ve kurumsal kapasite oluşturulmasının sağlanması,
4. Kamuoyuna yönelik araştırma, anket ve yayın benzeri faaliyetler yapılması/ yaptırılması Kalkınma Bakanlığı tarafından yürütülmesi.

Ülke genelinde politika ve strateji yönetimi ile kuruluşlardaki politika ve strateji yönetimi birbiriyle uyumlu olmalıdır.

Kısaca Kalkınma Bakanlığı tarafından stratejik planlar;

- Ülke genelindeki kalkınma planı, orta vadeli program, faaliyet alanı ve ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programların birbirine uygunluk açısından,
- Diğer idarelerin stratejik planları ile uyum sağlanması ve tutarlılık açısından incelenmektedir.

Kalkınma Bakanlığı taslak halindeki stratejik planlara yönelik hazırladığı değerlendirme raporlarıyla kamu idarelerine geri bildirim yapmaktadır. Böylece Stratejik plan hazırlama süreci desteklenmekte, ulusal ve kurumsal düzeyde politika ve strateji yönetiminin uyumunu gözetmektedir.

2.5. Türk Kamu Yönetiminde Öngörülen Stratejik Planlama Modeli ve Gerekçesi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) incelendiğinde uygulanmak istenen stratejik planlama modelinin; planlama, uygulama ve izleme değerlendirme süreçlerini oluşturan stratejik plan, planın yıllık uygulama dilimi olan performans programı ve bütçe ile yıllık gerçekleştirmelerin yer aldığı faaliyet raporu, iç kontrol, iç denetim ve dış denetimin bileşenlerinden meydana geldiği görülmektedir (Şekil 1)

Beş yıllık olarak hazırlanan stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturur. Kamu idareleri o yıl içinde ulaşmayı planladıkları hedefleri, gerçekleştirecekleri faaliyet ve projeleri, performans göstergeleri, kaynak ihtiyaçları hesaplamaları gerekir. (Kalkınma Bakanlığı 2013a). Faaliyet ve projelere göre kaynak ihtiyacı ayrıntılı olarak hesaplandıktan sonra, planın yıllık maliyeti olan bütçe belirlenmiş olur.

Stratejik planlamanın son aşaması faaliyet raporlarıdır. Yöneticiler ve hesap verme sorumluluğu olan çalışanlar, her yıl performans programlarına uyumlu şekilde faaliyet raporları hazırlamaları gerekir. (Kalkınma Bakanlığı 2013a)

Kamu kurumları, hazırladıkları stratejik plan ve performans programlarına göre uyguladıkları faaliyetleri, hedeflenmiş performans göstergeleri esas alınarak, hedefin gerçekleşme durumu, meydana gelen sapmalar, sapmaların sebepleri faaliyet raporları hazırlayarak açıklamalıdır. Faaliyet raporları, stratejik planların izleme ve değerlendirme performans sonuçlarına bakılarak hazırlanmalıdır.

Stratejik planlama modelinin, geniş şekilde değerlendirilmesi ile ortaya çıkan bileşenlerden biri iç kontroldür. İç kontrol; faaliyetlerin etkili, ekonomik, verimli şekilde yürütülmesi, kaynakların korunmasını, muhasebenin tam ve doğru tutulması, idarenin organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu [KMYKK],2003: Madde 55).

İç denetim, kaynakların ekonomik etkili ve verimli kullanılması için bağımsız rehberlik ve denetim faaliyetleridir (KMYKK,1961: madde 65).

Dış denetim ise, Sayıştay'ın uygunluk ve mali denetiminden oluşan performans denetimi ve düzenlilik denetimi olarak ikiye ayrılan denetim faaliyetleridir. Performans denetimi kamu kaynaklarının ekonomik, etkili ve verimli olarak kullanımının denetlendiği, faaliyet çıktılarının ölçülmesi ve performans değerlendirilmesidir. (KMYKK, madde 68)

Türk Kamu Yönetiminde, stratejik planların neden uygulanmaya çalışıldığı şöyle özetlenmektedir: (Kalkınma Bakanlığı, 2013a)

1. Üst politika belgelerinin öngördüğü politikaların kuruluşlar düzeyinde uygulanmaya çalışıldığında ortaya çıkabilen güçlüklerin azaltılması,
2. Bütçe uygulamalarında aşırı baskının yol açtığı etkisizliği giderilmesinde mali yönetim ve stratejik kararların kullanılması,
3. Henüz kuruluş aşamasında iken planlamaya önem verilerek plan-program-bütçe ilişkisinin kurulması sağlanır,
4. İdarelerin orta/uzun vadeli, somut hedeflere yönelik uygulama politikasının oluşturulması ve kapasitesinin güçlendirilmesi, hedef çıktılara ve performansa odaklanması,
5. Saydamlık, hesap verme sorumluluğu ve bilincinin uygulamaya geçirilmesi,
6. Kamu hizmetlerinde, yararlanıcı taleplerine duyarlılığın artırılarak, katılımçılık kültürünün geliştirilmesi.

Stratejik planlama ile kamu kaynaklarının en etkili, ekonomik, verimli kullanımı ayrıca hizmetlerin daha kaliteli sunulması amaçlanır. Kamu yönetim ve harcama sistemi etkinleştirilir. Kurumlarda stratejik düşünmenin yerleştirilmesi, denetim mekanizmasının işlemesi, kurumların faaliyet alanlarından sistematik biçimde bilgi toplanması stratejik planlamalardan beklenen faydalar olabilir.

2.6. Ülkemizde Stratejik Planlama Uygulamalarının Gelişimi ve Sağlanan Kazanımlar

Türkiye'de stratejik planlamaya geçiş 2005 yılında yürürlüğe giren KMYKK ile olmuştur. Kanunun esas amacı, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamaktır (KMYKK, madde:1). Kalkınma Bakanlığı 2003 yılında sekiz pilot kuruluşta stratejik planlama çalışmalarını başlatacağı açıklamıştır. Belirlenen pilot kuruluşlar;

- Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı,
- Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı (Sonradan, Türkiye İstatistik Kurumu),
- Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü,
- Karayolları Genel Müdürlüğü,
- Hacettepe Üniversitesi,
- Denizli İl Özel İdaresi,
- İller Bankası Genel Müdürlüğü
- Kayseri Büyükşehir Belediyesidir (Songür,2011, s.120).

Kalkınma Bakanlığı, kamu kurumlarında stratejik plana geçebilmek için bir takvim oluşturmuştur. Daha sonra stratejik plan hazırlaması zorunlu olan kamu idareleri bu takvime uyarak stratejik plan hazırlamışlardır.

Dört yıllık bir geçiş takvimi doğrultusunda birinci gruptakiler 17 kamu idaresi 31.12.2006, ikinci gruptaki 31 kamu idaresi 31.03.2007, üçüncü gruptakiler 60 kamu idaresi 31.12.2008, dördüncü grupta 40 kamu idaresi de 31.12.2009 tarihine kadar stratejik planlarını hazırlayıp teslim etmiştir.

5018 sayılı KMYKK ile kamu kuruluşlarında stratejik planlama çalışmalarının yürütülmesinde yetki ve sorumluluk Kalkınma Bakanlığına verilmiştir. Maliye Bakanlığı ise kamu kurum idarelerinin bütçelerini, stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygun olup olmadığı ve diğer konuların esaslarını belirlemeye yetkili kılınmıştır (KMYKK, madde:1) Sayıştay'a ise kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığını inceleme, faaliyet ve performansı ölçme ve değerlendirme (KMYKK, madde:68) vazifesi verilmiştir.

Kanun yürürlüğe girdikten sonra alakalı üç gözetici-yönlendirici kurum, ikincil ve üçüncül mevzuat düzenlemeleri yaptılar ve pek çok proje ve faaliyet gerçekleştirdiler.

1. Haziran 2003'te "Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu" hazırlandı. Pilot kuruluşlardan elde edilen geri bildirimlerden yola çıkılarak Haziran 2006'da güncellendi.
2. Aralık 2004'te "Performans Esaslı Bütçeleme Rehber Taslağı" hazırlandı.

3. Temmuz 2005'te "Stratejik Yönetim Araştırması" gerçekleştirildi. Yönetim kalitesi ve yöneticilerin stratejik yönetim yaklaşımı, düşünce ve algılarını belirleyebilmek amacı ile yapıldı.
4. Ekim 2005'te "İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" yayımlandı.
5. Aralık 2005'te "İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Yönetmeliği" yayımlandı.
6. Şubat 2006'da "Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" yayımlandı.
7. Mart 2006'da "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik" yayımlandı.
8. Mayıs 2006'da "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" yayımlandı.
9. Temmuz 2006'da "İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" yayımlandı.
10. Ağustos 2007'de Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığının ortak çalışmalarıyla "Strateji Geliştirme Birimleri Araştırması" yapıldı.
11. Aralık 2007'de "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği" yayımlandı.
12. Nisan 2008'de "Kamu İç Denetim Rehberi" yayımlandı.
13. Temmuz 2008'de "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik" yayımlandı.
14. Temmuz 2009'da "Performans Programı Hazırlama Rehberi" hazırlandı.
15. 2011 yılında "Kamu Kesiminde Stratejik Yönetimin Gerektirdiği Yönetimsel Kapasite İhtiyaç Analizi ve Kapasite Gelişim Programlarının Oluşturulması Projesi" tamamlandı.
16. 2011 yılında kamu idarelerince yürütülen stratejik plan çalışmalarında, katılımcılığın ve kalitesinin artırılması amacıyla "Stratejik Planlama ve Politika Geliştirmede Katılım" projesi tamamlandı.
17. Nisan 2012'de Kamu İç Kontrol Rehberi taslağı hazırlandı.

18. 2004 yılında stratejik yönetimle ilgili mevzuat, uygulamalar için oluşturulan internet portalı (www.sp.gov.tr) 2012’de yenilenerek vatandaşların hizmetine sunulmuştur.
19. 2013 yılında “Stratejik Yönetimin Güçlendirilmesi” projesi başlatıldı.
20. Şubat 2014’te Kamu İç Kontrol Rehberi yayınlandı.
21. Aralık 2014’te Faaliyet Raporları Değerlendirme Rehberi yayınlandı.
22. Aralık 2014’te Performans Denetimi Rehberi yayınlandı.

Pilot kuruluşlardan itibaren 2003 yılı itibari ile kamu yönetiminde stratejik planlama sistemi uygulanmaktadır. Bu modelin uygulanması için birincil, ikincil ve üçüncül düzey mevzuatlar tamamlanmıştır. Stratejik plan hazırlamak görevi olan 85 kamu idaresi, 103 devlet üniversitesi, 243 belediye, 81 il özel idaresi ve 14 KİT, birden çok kez stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu hazırlamışlardır. (Kalkınma Bakanlığı, 2013b)

Kamu idarelerinde stratejik planlama süreçlerini iyileştirecek iç kontrol mekanizmalarının kurulması için, iç denetçi atamaları yapılmaktadır. Kamu idarelerinin faaliyet sonuçlarını ölçmek, performansını değerlendirmek amacıyla dış denetim mevzuatı yürürlüğe konulmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2013a) Kamu yönetiminde stratejik planlama sürecinde önemli ilerlemeler sağlanmış ve tecrübelerden çeşitli kazanımlar sağlanmıştır (2014-2018).

10. Kalkınma Planı kapsamı içinde Kalkınma Bakanlığınca oluşturulan ‘Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu’nun hazırladığı rapor (Kalkınma Bakanlığı 2013b) şu şekildedir.

1. Kamu yönetimi kültürümüzün stratejik plan hazırlamaya uygun olmadığı yönündeki önyargıların ortadan kalkarak stratejik planlama sürecinde kurumsal kültürün parçası olarak benimsenmeye başlanmıştır.
2. İdareler stratejik planlama sürecini eğitici, öğretici sistemler olarak gördükleri için idarelerin kurumsal gelişmelerine katkıları sağlanmıştır.
3. Stratejik yönetim süreçleri ile birlikte Türk kamu yönetiminde, katılımçılık, saydamlık, hesap verebilir olmak, sonuç ve performans odaklı olmak gibi ortak bir dil oluşturulmuş ve bu kavramlar kullanılmaya başlanmıştır.

4. Stratejik yönetim sürecin ile birlikte kamu idarelerinde ölçülebilir hedef belirleme zorunluluğu getirildiği için veri toplama yöntemleri geliştirmeye ve kullanmaya başlanmıştır. Böylece verilere dayalı yönetim konusu da gelişmiştir.
5. Kamu idarelerinde İdarelerde, vatandaş taleplerine duyarlı şekilde hizmet sunumuna önem verilmiştir.
6. Kamu idarelerinde, orta ve uzun vadeli politika geliştirebilme kabiliyeti artmış, kapasite artışında önemli yol kat edilmiştir.



3. BÖLÜM: ÜST POLİTİKA BELGELERİ, STRATEJİK PLAN BELGELERİ VE UYUM SORUNU

3.1. Kalkınma Planları

3.1.1. Kalkınmanın Tanımı

Kalkınma kelimesinin kökeni batı dillerinde developpement, development, desarolla şeklinde 15. Yüzyıla dayanmaktadır. 2.Dünya Savaşının ardından bu günkü iktisadi anlamda kullanımı yaygınlaşmıştır. İktisadi planın oluşturulmasının temel amacı iktisadi kalkınmayı sağlamaktır (Küçükkalay,1998, s.65). Kalkınma geleneksel yapıdan sanayileşmeye doğru olan süreçte sosyoekonomik değişimin olumlu yönde ilerlemesidir (Ülgüray,1974, s.16). Kalkınmayı belirli bir siyasi politikanın uygulanarak, toplumsal yapının dönüşüme uğratılma gayreti olarak tanımlanmak mümkündür (Meydan Laurosse,1990, s.810).

Kalkınma toplumsal, kültürel, siyasi ve iktisadi değişimin göstereceği değişkenlere göre açıklanabilir. İktisadi olarak kalkınma işgücü verimindeki yükseliştir. İşgücü verimindeki yükseliş kişi başına düşen tüketimi arttıracaktır. Bu verimin artması da işgücünün miktarı ile ilgilidir. Fakat sayısal yönden yüksek olan bir işgücü tek başına yeterli değildir. İş gücünde nitelik nicelikten daha önemlidir.

Kültürel, sosyal ve siyasi değişkenler açısından bakılırsa kalkınma bir toplumun doğum ve ölüm oranlarının, köy ve kent nüfus bölümünün, demografik yapının, gelir dağılımının, yaşam kalitesinin, devletin sorumluluk alanının, siyasal katılımın iktisadi kalkınma ile birlikte olması demektir. Burada dikkat edilmesi gereken bir tartışma konusu vardır.1963 yılında girilen planlı kalkınma dönemi ile kalkınma ve büyüme kavramları ilişkisi tartışılır olmuştur. Kalkınma ve büyüme kavramları arasındaki farklılık sorunlar açısından incelendiğinde kalkınmanın yapısal sorunlarla uğraşan ülkelerin, büyümenin ise gelişmiş ülkelerin sorunu olduğu görülmektedir. Büyüme, gelişmiş ülkeler için nicel olarak ilerlemesi ve ekonomideki soyut ve sayısal ilerlemeyi ifade etmektedir.

Kalkınma ise, belli politikalarla gelişmekte olan ülkelerde gelişimin sağlanabileceği ve böylelikle gelişmiş ülkeler düzeyine ulaşabileceğini ifade

etmektedir. Kalkınma, planlı politikalar ile ulusal bilincin gerçekleştirilmesidir (Aytür,1970,s.234-238). Ayrıca kalkınma gelişmekte olan ülkelerin üretim kapasitelerini arttırma sorunudur, büyüme ise gelişmiş ülkelerin kapasitelerini arttırma sorunudur (Dinler,2002,s.11). Bazı iktisatçılara göre büyüme ve kalkınma kavramları eşanlamlı kabul edilir. Emre Kongar Planlı dönemin başlangıcından beri Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) tüm metinlerinde kalkınmanın yalnızca ekonomik büyüme olmadığı aynı zamanda kültürel ve toplumsal bir gelişme olduğunu belirtmiştir. Türkiye'de kalkınma terimi İngilizcedeki growth ve development kavramlarının ikisini de kapsamaktadır. Bundan dolayı tek kelime ile hem beşeri büyümeyi hem de ekonomik gelişmeyi ifade etmekteyiz (<http://www.kongar.org.>) (20.02.2019)

Birleşmiş Milletlerin (UN) yapmış olduğu bir araştırmada kalkınmanın amaçları şu başlıklar altında toplanmaktadır (<http://www.worldbank.org.tr>)- İlköğretimin uluslararası düzeyde sağlanması,

- Cinsiyetler arasında eşitliğin savunulması,
- Çocuk ölümlerinin azaltılması,
- Sıtma, HIV/AIDS ve diğer hastalıklarla mücadele,
- Çevrenin korunması,
- Kalkınma için global bir iş birliği oluşturulması,
- Aşırı yoksulluk ve açlığın ortadan kaldırılması.

Kalkınmanın özelliklerinden birisi de üretim hacminin artmasıdır. Bu artış rastlantılara bağlı olmayan, belirli bir zamanla sınırlanması olmayan bir artıştır. Üretim hacminde yaşanan artışın önemli bir artış niteliği kazanması için üretim hacminde reel artış olması ve dengeli bir kalkınma olmasını gerekmektedir (Cengiz,1987, s.8-9). Nüfusta süregelen bir artış olduğu için üretim hacminin artması önem arz etmektedir. Nüfusta yaşanan bu artıştan dolayı doğacak ihtiyaçların ve mevcut nüfusun ihtiyaçlarının karşılanmasını gerektirmektedir. Nüfus artışı tarımda oluşan verimsizleşmeden dolayı kişi başına düşen gayrisafi milli geliri düşürmektedir. Üretim hacmi artsa da ilave nüfus sermaye bulma ihtiyacı doğurmaktadır, belirli bir noktadan sonra bu durum kaynakların, nüfusun verimliliğini arttırmak için kullanılmasını da

önleyecektir (Habakkuk,1966, s.24). Bu sebeple üretim artışı ile nüfus artışının verimlilik içinde yürütülmesi önlenmelidir. Gelirlerin katma değeri yüksel mal ve hizmetler cinsinden artması önemlidir. Tek başına parasal gelirlerin artmasının bir önemi yoktur. Bu sebeple reel üretim hacim artışı olması gerekmektedir. Üretim kararlarının belirli bir sırayla gerçekleşmesi kadar çeşitli birbirini destekleyen üretimlerin birlikte yapılması önemlidir. Uyumsuz ve plansız kararlar almak hizmetler, mal ve üretim arasında uyumsuzluk oluşturacaktır. Tasarruf içermeyen yatırımın, ihracat için kullanılmayan ithalatın kalkınmada açısından bir anlamı yoktur. Kalkınmanın bu sebeple dengeli olarak planlanması ve yürütülmesi gerekmektedir. Ülkenin kalkınması için imalat sanayinin gelişmesi, ihracatın artması ve buna dayalı mili gelir ile kişi başına düşen gelirin göze batan bir artış yaşaması gerekmektedir (Kuznets,1966, s.75-76).

3.1.2. Planlamanın Tanımı

Plan kelimesi İngilizce ve Fransızca dillerinde görülmektedir. Parçaları birleştirmek, tasarlamak, bir projenin gerçekleştirilmesi uyulması istenen düzen anlamında kullanılmaktadır. Planlama kelimesi ise yüklendiği öneme ve kullanım alanlarına göre farklı şekillerde tanımlanabilir. İktisatçılar tarafından planlama farklı tanımlanabilir. Jan Tinbergen planlamayı belirlenen bir politikanın hayata geçirilmesi için, gereksinim duyulan araçların gelişimi olarak tanımlanmaktadır, iktisat politikasının planlanmaya muhtaç olduğunu bildirmektedir. Öte yandan planlama belirsizlik teşkil eden unsurları değiştirerek etkinliklerin geleceğe uyumlu hale getirilmesi olarak da tanımlanabilir (Küçükkalay,1998, s.9-11)

Planlama, bilinçli bir şekilde bir amacının gelecekte nasıl gerçekleşeceğine dair tercihte bulunma aracıdır. Gelecekle ilgili hedeflerin otonom olarak gerçekleştirilemeyeceği varsayımını taşımaktadır (Potts,2003, s.8). Öte yandan planlama milli politikaların oluşturulmasında sosyal zeka birikimlerinden yararlanılması için organize edilen bir araç olarak da tanımlanabilir (İzmirlioğlu,2000, s.4).Bu tanımlardan yola çıkarak geniş bir tanım yapılabilir: İktisadi planlama belirli bir dönemde belirli sosyo-ekonomik amaçlara ve sayısal ifade edilebilen hedeflere ulaşabilmek için, görevlendirilmiş kurumlar tarafından saptanan araçları kullanarak belli bir bölgede yürütülen faaliyetlerin tümüne denir.

Önemli olan planın tutarlılığıdır. Planda neyin, ne kadar, nasıl üretileceği sorusuna cevap alınabiliyorsa plan tutarlıdır. Plan yapmak bir anlamda tahmin yapmak da sayılabileceğinden tahminlerin sağlıklı ve gerçeğe yakın yapılması gerekmektedir. Planda en önemli olan süredir. Sürenin verilmemesi planın plan olma özelliğini kaybettirir. Ayrıca planda sağlanacak yararlar ve katlanılacak fedakarlıklar açık bir şekilde belirtilmelidir.

Planlama yapılırken iktisat kanunlarından yararlanılmalıdır. Plan belirli bir bölgeyi kapsamalı, belli hedeflere ulaşmak için hangi araçların ne şekilde kullanılacağını açıkça ortaya koymalıdır (Öney,1987, s.19-22).

Planlama Fikrinin ve Uygulamasının Türkiye'deki Gelişimi 1929 yılında başlayan Dünya Ekonomik Buhranı tüm dünyayı olduğu gibi Türkiye'yi de ekonomik bir bunalım içerisine sokmuştur. Türkiye'nin önemli tarım üretimlerinden olan buğday fiyatının çok hızlı bir biçimde düşüşüne sebebiyet vermiştir. Böyle bir durumda Türk ekonomisi ciddi bir tehditle karşılaşmıştır (Küçük,1978, s. 234).

1929'da dünya çapında ekonomik buhran çıkmasıyla ülke ekonomisinde yaşanan olumsuzluklar artmıştır. Böyle bir ortamda ülke kişi başına düşük gelir seviyesine, yetersiz altyapı ve sermayeye sahiptir. Cumhuriyetimizin ilk yıllarında kamu teşebbüsleri ile birlikte özel girişimlerine de destek veren ekonomi politikaları izlenmiştir. 1923 İzmir, Türkiye İktisat Kongresinde devletin özel sektöre destek olması gerekliliği vurgulanmıştır. Dünya Ekonomik Buhranından dolayı, özel sektörün yeterli varlık gösterememiştir. Türkiye 1930'lu yıllarda devletçilik politikasını benimsemiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında izlenen ekonomi politikalarının eksik yönleri giderilerek 1932-1960 yılları arasında, endüstrimizin esasını oluşturan yatırımlar gerçekleşmesi açısından sistem olarak karma ekonomik model benimsenmiştir (İzmirlioğlu,1998, s.14-16).

1929 Dünya Ekonomik Buhranı sebebiyle Türkiye'de ekonomik gelişmeyi sağlamak amacıyla 1934-1938 arası yılları hedefleyen Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı hazırlanmış ve başarıyla uygulanmıştır. 1936 yılında hazırlanmaya başlayan ve 1939'da yürürlüğe konulan İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı, birincisine göre daha geniş tutulmuştur. Ancak II. Dünya Savaşı'nın çıkması ile uygulanma olanağı bulamamıştır (İzmirlioğlu,1998, s.17).

1950’li yıllarda ülkenin döviz rezervleri, harp sırasında uygulanan sıkı politikalar nedeniyle yüksek bir düzeye ulaşmıştır. Kore Savaşı sonucu genişleyen dünya piyasaları, tarım ihracatçısı olan Türkiye’nin döviz gelirlerinin artmasını sağlamıştır. Bu yılların olumlu hava koşulları sonucu tarım üretiminde artma meydana gelmiştir. Böyle bir ortamda Yunanistan ile Türkiye’ye Marshall yardımı çerçevesinde dış yardımlar yapılmaya başlanmıştır (Kansu,2004, s.30). 1950’li yıllarda planlı kalkınma gereğinden ve kalkınma yöntemi üzerinde durulmuştur. Bu dönemde uluslararası ekonomi kuruluşlarından alınacak yardımlar ülkenin bir planı olması şartına bağlanmış olmasından dolayı ülke planlama yapmak zorunda kalmıştır. Böylelikle Türkiye Koordinasyon Bakanlığı’nca geçmiş on yılda yapılanlar ile gelecek on yılda hangi yatırımların yapılması gerektiğine dair bir rapor hazırlanarak uluslararası ekonomi kuruluşlarına sunulmuştur. Fakat sunulan rapora cevaben bunların ihtiyaç listesi olduğu, plan olmadığıdır. Bunun üzerine plan hazırlamada yardımcı olmak üzere birkaç plancı arasından Prof. Dr. Tinbergen seçilmiştir. Tinbergen’in başkanlığında bir kurul oluşturularak planlama teşkilatı kurma çalışmaları başlatılmıştır(Bayram,1994, s.24-25). DPT’nin kuruluş yasası Yüksek Planlama Kurulu ile üç daire başkanlığı ve bir genel sekreterlikten oluşan Başbakanlık’a bağlı müsteşarlığı öngörmüştür. Daire başkanlıkları: Sosyal Planlama Dairesi, Koordinasyon Dairesi ve İktisadi Planlama Dairesi’nden oluşmuştur (Kansu,2004, s.62)

3.1.3. Kalkınma Planlarının Nitelikleri

1963 yılından itibaren düzenli olarak beşer yıllık planlar yapılmaya başlanmıştır. Ekonominin bütününe kapsamaktadır ve makro planlardır. Kalkınma planları, ekonomik kalkınmanın kısa, orta ve uzun vadeli aşamalarını planlamayı amaç edinmiştir. Makro büyüklükler ile ilgili değişkenler arasındaki ilişkinin kurulması kalkınma planlarının ekonominin genelini kapsamaları ile gerçekleşmiştir. Kalkınma planlarında toplumsal ve ekonomik yapı veridir. Tüm kalkınma planlarında sanayileşme sektörü öncelikli olarak görülse de sanayileşme konusunda bütün planların yaklaşımları aynı değildir. Kalkınma planları metodolojik ve teknik özellikleri, genel anlamda gelişmeye bakış açıları bakımından benzer özelliktedirler (Şahin,2002, s.134-135).

Planların kendi içiresinde incelenmesi, amaç değişkenlerinin ve işlevsel yönlerinin belirlenmesi önemli niteliklerindedir. 1963’ten sonra hazırlanmış olan kalkınma planları toplumsal ve ekonomik gelişimin bütün yönlerini içermektedir. Bu durum

makro çözümleri orta getirmektedir. Kamu için kalkınma planları emredici, özel sektör içinse yol gösterici özelliktedir. Özel sektöre yönelik teşvik, destek, seçmeli kredi ve hibe sağlanmaktadır. Kamuya ait gelirlerde ve giderlerde hedeflenen sayısal değerler özel sektör yatırımları için de önemlidir. Ancak hedeflenen sayısal değerler siyasi istem ve baskılara maruz kalmaktadır (Kepenek ve Yentürk, 2001, s.143).

Kamu kesimin hedefleri gerçekleştirmesi zorunlu olmasının yanı sıra, özel kesimin koruma politikaları ve mali teşvikler ile hedefleri gerçekleştirmeyi denemesi beklenmektedir. DPT ise özel sektörün faydalanacağı teşvikler konusunda karar yetkisine sahiptir. 1960'ların planlı ekonomi dönemi ekonomik ve sosyal alanda başarılı olmuştur (Kazgan,2004, s.95-99).

Türkiye'de 1960 yılından beri uygulanan demokratik rekabetçi planlama çok partili ve demokratik yoldan kalkınmayı benimsemiş, karma ekonomik sisteme sahip olan ülkeler tarafından yapılmaktadır. Bu durumda üretim araçlarının bir kısmı devlete bir kısmı ise özel sektöre aittir.

3.1.4. Kalkınma Planlarının Amaçları

Kalkınma planları toplumsal ve ekonomik yapının istenen düzeye belirli bir sürede ulaşmasını sağlamak için yapılır. İlk dört kalkınma planının ortak özellikleri ekonominin her yıl belli bir hızla büyümesini amaçlamaları, üretim yapısını veri almaları, sanayileşmeye öncelik vermeleri ve uzun dönem stratejisinin bir parçası olmalarıdır (Kepenek ve Yentürk, 2001, s.144).

Gerçekleştirilen plan çalışmaları iktisat politikalarının hazırlanmasında, ağırlıklı olarak iktisat biliminden faydalanmayı, teknik ve çağdaş metotlardan yararlanmayı amaçlamaktadır. Kalkınma planları ile dengeli ve hızlı büyümenin gerçekleştirilmesine, kişi başına düşen milli gelirin yükselmesine, tam istihdamın sağlanmasına, kapasitenin tam kullanılmasına, insan gücünün niteliğinin artırılmasına, gelir dağılımındaki eşitsizliklerin ve yoksulluğun azaltılmasına, bölgelerarası oluşan gelişmişlik farklarının azaltılmasına, çeşitlenmiş ve kendi kendine yeten bir ekonomik yapının kurulmasına, dengeli ve sürdürülebilir bir büyüme ortamı oluşturulmasına, sanayileşmenin hızlanmasına, bilim ve teknoloji alanında yüksek gelişim sağlanmasına, ödemelerde dengenin iyileştirilmesine, enflasyonun azaltılmasına, uluslar arası ilişkilerin

geliştirilmesine ve idari yapının geliştirilmesine çalışılmaktadır. (<http://www.dpt.gov.tr2>). Erişim Tarihi:18.02.2019

Kalkınma bir ülkede var olan tüm problemleri çözme arayışlarıdır. Bu problemler ulusal, bölgesel, yerel, koşullardan doğdukları için farklılıklar gösterebilir. Bu sebeple problemlerin çözümüne yönelik amaçlara ulaşabilmesi için başarılı bir politikanın uygulanması ile mümkündür. Uygulanan politikanın problemleri doğru analiz etmesi, çözümün ülkenin her kesiminde sürdürülebilir olmasını sağlaması gerekmektedir (Küçüktok ve Ceylan,2005).

3.1.5 Yıllık Kalkınma Planları

Ülkemizde kalkınma kavramı 1920’lerde başlamıştır. Ülke kalkınması için hazırlanan ilk iktisadi kalkınma planı 1932-1937 dönemi Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planıdır. “Planlı Kalkınma” düşüncesi ile Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kuruldu. (30 Eylül 1960) (Ateş,2000, s.86-103).

Bu tarihten itibaren kalkınma planları, Bakanlar Kurulu’nu tarafından belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanır ve TBMM’de onandıktan sonra Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girer. Kalkınma planları kamu kesimi için bağlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Ülkemiz açısından yeni bir dönemin başladığı 1960 sonrası yıllarda, ekonomik ve sosyal kalkınmanın devletin girişim ve öncülüğünde beşer yıllık planlarla gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Devletin ekonomik ve sosyal açıdan sürdürülecek politika ile izlenecek stratejinin belirlendiği kalkınma planları, belirlenen amaçların tutturulmasını hedefler.

3.1.6 Orta Vadeli Programlar

5018 sayılı yasanın 16. Maddesine göre, orta ve uzun vadeli bütçe hazırlama faaliyeti, Bakanlar Kurulunca eylülün birinci haftasının bitimine kadar ilkeleri, makro politikaları, hedefleri, rakamsal nitelikteki esas iktisadi büyüklüğü kapsayacak şekilde Kalkınma Bakanlığının hazırladığı orta vadeli programın kabulü ile başlar (<https://www.hmb.gov.tr/bumko-orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri>). Erişim Tarihi: 16.7.2019

Orta Vadeli Programların bütçe hazırlama sürecinin başlamasıyla stratejik olan hedeflerin temelinde kamu politikalarını esas alarak uygulamalarını biçimlendirecek

bununla beraber kaynak dağılımını etkinleştirecektir. Bu Program, sosyal ve iktisat alanında meydana gelen gelişmelerin gittikçe daha sağlam bir zemine kavuşması ile güven ve istikrara olumlu etki yapacaktır. (<https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/madedetaylari?psira=8979>) Erişim Tarihi: 16. 7.2019

Orta Vadeli Program birbiriyle uyumlu politika, amaçlar ve öncelikler belirler. Bu program makro politikaları, geliştiği belirlenen eksenlerin, ana sektörleri kapsar. Bakanlıkların, kurumların bütçesinin hazırlanması, yasal ve yönetim uygulamalarında karar alma, faaliyet çalışmalarında programın amaç ve öncelikleri dikkate alınarak yapılmalıdır. Orta Vadeli Programlarda, yer verilen amaç ve hedeflerin öncelikler dikkate alınarak takip edilmesi, değerlendirilmesi Bakanlar Kuruluna bilgi sunan kurum Kalkınma Bakanlığı'dır.

Orta Vadeli Programlar nelerden oluşur;

- Kalkınma hedefleri ve bu hedeflerde takip edilecek yollar belli olduğu için devlet ve özel kurumlar için rehber özelliğindedir.
- Kalkınma için gerekli olan farklı alanlarda tutarlı, amaç, politika ve öncelikler seti sunmaktır.
- Devletin Makro politikalarının yanında ana sektörleri ve gelişme eksenlerini de kapsar.
- Üç yıllık periyotlar halinde, uzun vadeli planlara katkıda bulunacak düzenlemeler ve yoğunlaşılması gereken konular belirlenir.
- Programın uygulamalarının sonuçlarına ve gelişen şartlara bakarak her yıl yenilenir.
- Üç yıllık temel bakış açısı perspektifi vardır (<https://www.hmb.gov.tr/bumko-orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri>). Erişim Tarihi: 16.7.2019.

3.1.7. Orta Vadeli Mali Programlar

5018 sayılı kanuna göre, Orta Vadeli Mali Planlar, Orta Vadeli Programlar ile uyumlu olmalıdır. Üç yıllık, toplam maliyet hesaplamaları, borçlanma ve kamu idarelerinin ödenek tekliflerini içerir. Hazine ve Maliye Bakanlığının hazırladığı Orta Vadeli Malî Plan, Eylül ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulunca karara

bağlandıktan sonra Resmî Gazetede yayımlanır (<https://www.hmb.gov.tr/bumko-orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri>). Erişim Tarihi:16.7.2019

Orta vadeli mali plan ve programda kaydedilmiş esas hedef ve politikalarının hayata geçirilmesi, merkezi yönetimin bütçe büyüklüğü, kurumsal ödenek tekliflerini belirleyen belgedir. Kamu maliye politikasının asıl hedefi, bütçenin hazırlanması, uygulanması, mali disiplinin güçlendirilmesidir. Bu amaca ulaşmak için çok yıllık bütçeleme anlayışı getirilmiştir. Orta Vadeli Mali Planlarda yer alması gereken en önemli unsur, Mali Planda bulunan politika öncelikleri, makroekonomik göstergeler, merkezi yönetim bütçe ödenek teklif tavanlarıdır. Tavan teklif; kurumların vereceği hizmetlere tahsis edilmiş en fazla kaynak olarak edilir. Kurumun bütçe ihtiyaçlarına göre kaynağın tamamı tahsis edilir veyahut edilmeyebilir.

Kamu maliye politikasının başarıya ulaşması, toplum tarafından geniş bir destek görmesine, kamu yönetimlerinin birbiri ile eşgüdüm ve iş birliğinin sağlanmasına bağlıdır. Bu destek bütçe yönetiminde saydamlık ve hesap verilebilirlik oranlarını arttıracaktır.

3.1.8 Yıllık Programlar

Çok yıllık planlar, makro politikaları, ilkeleri, hedef ve göstergelerin tamamını kapsar şekilde Kalkınma Bakanlığı'nca hazırlanan orta vadeli programın kabul edilmesiyle başlar. Çok yıllık programlar, yıllık bölümler halinde detaylandırılan ve her yıl yayınlanan bir kalkınma planıdır.

3.1.9 Sektörel ve Tematik Strateji Belgeleri

İlgili kanun gereğince, çok yıllık bütçe hazırlıkları Bakanlar Kurulunun politika, ilke, hedef ve göstergesi niteliğinde olan iktisadi büyüklükleri de içine kapsayacak şekilde Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlamaktadır. Yıllık programlar da bu çok yıllık programların yıllık bölümleri halinde detaylandırılan, sektörlere ve temalara göre hazırlanan ve her yıl yayınlanan bir kalkınma planıdır.

3.2. Kamuda Stratejik Plan Belgeleri

5018 sayılı kanun (2003) ile kamuda stratejik planlama mecburi kılınmıştır. 5216 sayılı kanun (2004) ile Büyükşehir Belediyesi, 5302 sayılı kanun ile (2005) İl Özel

İdaresi ve 5393 sayılı kanun (2005) ile nüfusu 50.000'in üzerindeki il özel idareleri ve belediyelere ile büyükşehir belediyelerine, stratejik plan hazırlama zorunluluğu gelmiştir. 12702 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla ile KİT'lere de stratejik plan oluşturma mecburiyeti getirilmiştir.

3.2.1 Belediyelerde Stratejik Planlama Süreci

[5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 41. Maddesi;

“Belediye başkanının mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunacağı ifade edilir” (Madde 41).]

Devlet Planlama Teşkilatının yayımladığı Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu 2006:

- a. Geçmiş yıllardaki faaliyetler
- b. Kuruluşun kanuni zorunlulukları ve mevzuatlar
- c. Kamu Kuruluşun faaliyet sahaları, hizmetlerin ve ürünlerin belirlenmesi
- d. Paydaşlar yani hedef kitle analizi
- e. Kuruluşların yapısının (teknik imkan, insan kaynakları vs.) analiz
- f. Kuruluşların faaliyette bulunduğu dış koşulların incelenmesi

“Nereye Ulaşmak İstiyoruz” sorusunun cevabı; “Vizyon”, “Misyon”, “İlkeler”, “Amaç” ve “Hedefler” hazırlanır (DPT, 2006).

“Gitmek İstedığımız Yere Nasıl Ulaşabiliriz” sorusunun cevabını: Stratejiler, faaliyetler ve projeler tanımlanır ve maliyetlendirilir. (DPT, 2006).

“Başarımızı Nasıl Takip Eder ve Değerlendiririz” sorusuna cevabı; “İzleme”, “Performans Ölçme” ve “Değerlendirme” ile stratejik plan tamamlanır (DPT, 2006, s.5).

3.2.2. Üniversitelerde Stratejik Planlama

10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilen ve 5018 sayılı Kanunun dokuzuncu maddesinde stratejik planlama düzenlenmiştir. Dokuzuncu madde göre tüm kamu kurumları ile birlikte üniversitelere de bu mecburiyet getirilmiştir.

Tüm kamu kuruluşları stratejik plan sürecine dâhil edildiği için, stratejik planın takviminin hazırlanması, uygulanacak usul ve esasları belirlemekle Devlet Planlama Teşkilatı yetkili kılınmıştır. 26 Mayıs 2006'da "Kamu idarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" yayınlanmıştır. 5018 sayılı Kanunun yanı sıra 5393 sayılı Belediye, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunları ile stratejik planların hazırlanma zorunluluğu perçinlenmiştir (Çetin, 2012, s.74). Stratejik plan çalışmaları, öncelikle pilot kuruluşlar düzeyinde başlatılmıştır. Şüphesiz ki bu sürecin en önemli aktörü üniversitelerdir. Üniversitelerin doğaları ve varoluş misyonları gereği, stratejilerinin olması ve performanslarını faaliyet raporları ile göz önüne alarak sürekli sorgulayıp kendilerini geliştirmeleri gerekmektedir (Acar, Gençtürk, vd. 2005, s.3).

Tüm bu gelişmelerin devamında 2011 yılında DPT kaldırılarak yerine Kalkınma Bakanlığı kurulmuş, stratejik plandan sorumlu kurum olarak Kalkınma Bakanlığı görevlendirilmiştir. Ayrıca uygulama da üniversitelerin hazırladıkları stratejik planlar, öncelikle Kalkınma Bakanlığına kontrol için gönderilmekte ve Kalkınma Bakanlığınca uygun görülen stratejik planlar Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay Başkanlığı gibi kurumlara iletilmektedir.

3.2.3. KİT'lerde Stratejik Planlama

8 Haziran 1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu iktisadi teşebbüslerine stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. 2008/14201 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki olarak yayımlanan 2009 yılın ait Genel Yatırım ve Finansman Programının 25. maddesinin birinci fıkrasında;

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Stratejik Planlarının Hazırlanmasına Yönelik Usul ve Esaslar; Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca uygun görülen görüşler çerçevesinde sonuçlandırılarak uygulanacaktır. Diğer teşebbüsler ise, Hazine

Müşteşarlığının görüşleri dikkate alınarak belirlenecek stratejik planlara uygun olmalıdır. 2010-2014 döneminde KİT'lerde stratejik plan hazırlama sürecine ilişkin takvim belirlenmiştir.

3.2.4. İl Özel İdarelerinde Stratejik Planlama

Stratejik planlama, 59. Hükümet tarafından 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile 2003 yılında yönetime girmiştir. 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı yasa ile İl Özel İdarelerine kalkınma plân ve programları ve varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân yapma görevi getirilmiştir. İl Özel İdareleri; dünyada ve ülkemizdeki gelişmelere uygun olarak hizmetlerin yürütülmesi ve yatırımların planlanmasında Stratejik Plan hazırlama işlemlerine başlamıştır.

3.2.5. Merkezi İdarelerde Stratejik Planlama

Cumhurbaşkanlığına ve bakanlıklara bağlı kuruluşların merkez ve taşra teşkilatlarının tamamı da merkezi yönetim kapsamında değerlendirilir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile tüm kamu kurum ve kuruluşlarına, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme çalışmalarını bu sistem içinde planlama ve uygulama zorunluluğu getirilmiştir.

Stratejik planlama; kamudaki kuruluşların politika oluşturma, kamu mali yönetimlerinin iyileştirilmesi, kuruluşların performansının takip edilmesi ve hesap verilebilirlik ve sorumluluğunun değerlendirilebilmesinde esas unsur olarak kabul edilmiştir.

3.3. Stratejik Planlama Uygulamalarında Yaşanan Sorunlar

Stratejik planlama uygulamalarında bahsettiğimiz birçok gelişmeye rağmen bu alanda birçok sorunla da karşılaşmaktadır. Bunları makro ve mikro düzeydeki sorunlar olarak ayırırsak makro düzey olarak tanımlanabilecek sorunlar şunlardır:

Strateji planlama süreci ve sürecin yönetiminde bazı beklenmedik sonuçların çıkmasına sebep olan faktörler bulunmaktadır. Bu faktörler kamu yönetimi alanının konusudur (Özgür, 2004, s.234). Bu faktörlerin varlığından ötürü yaşanan durumlar ve uygulanan kurumlar için ayrı ayrı stratejik plan alternatifleri sunulmalıdır (Lorange, 1996, s.44). Özellikle kamu kurumlarında stratejik planın sonuç vermesi bakımından kamu yönetimi sistemiyle özdeş ve sonuçları ölçülebilir olan planlar beklenmektedir.

AEP’de Türkiye’de stratejik planlama uygulamasının başlatılacağı söylenmiştir (2003). Ayrıca bu planların iç ve dış müşteri memnuniyetinin esas alınarak, katılımcı anlayışıyla hazırlanacağı da dile getirilmiştir. 5018 sayılı kanunda da bu yönde bir ihtiyacın olduğundan bahsedilmektedir. Buna göre planlama, bütçeleme ve raporlamanın başarılı sonuç verebilmesi için temel olan stratejik planlamanın etkin bir yönetim sistemine ihtiyaç duyduğu söylenmektedir. Ancak kamu kurumlarında uygulanacak olan stratejik planlamanın kamu yönetimi ve Türk kamu yönetimi alanlarının kendine özgü yapı ve özellikleriyle bazı spesifik sorunlarla karşılaştığı görülmektedir. Stratejik planlama sürecine katılım sağlanamamakta ve ayrıca planın kabullenilmesinde sıkıntılar yaşanmaktadır.

Türkiye’de stratejik yönetim sürecinin kamu sektöründe başarıyla uygulanabilmesi için kamu ve özel sektör ayrımının farkına varılıp sorunlara kaynaklık eden farklı unsurların da tespit edilmesi yolunda yoğun bir çaba sarf edilmesi gerekmektedir.

Kamu ve özel sektör ayrımından ileri gelen sorunların nedenlerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

1) Özel sektör, kâr amaçlı kuruluşlardan oluşuyorken, kamu kurumları kamu yararını gözetmektedir.

2) Özel sektörün kâr amacıyla davranma, belirli ve net hedeflerin bulunması ve bu yolda yöneticilerinin inisiyatif kullanabilmesi gibi ilkeleri olmasına rağmen kamu kurumlarında bu durumlar bulunmamaktadır.

3) Özel sektör, nihai hedef olan kârın ölçümü mümkün iken, kamu kuruluşlarında hedef edinilen hizmetlerin başarı ölçümleri aynı derecede mümkün değildir.

4) Özel sektörde, stratejik karar almada müşteri talep ve beklentileri göz önünde bulundurulmaktadır. Çünkü mal ve hizmet maliyeti müşteri tarafından karşılanmaktadır. Fakat kamu yönetiminde böyle bir yol takip edilmemektedir.

5) Özel sektör, hareketlerini içinde bulunduğu rekabet ortamını da göz önünde bulundurarak belirler. Fakat kamu sektöründe rekabet ortamı bulunmamaktadır.

6) Özel sektör sadece piyasa koşullarını göz önünde bulundurarak hareket eder. Kamu yönetiminde ise hukukî kısıtlanmalar, siyasî baskı ve pazarlıklar, malî kaynakların yetersiz olması ve vatandaşın memnuniyetsizliği gibi karar mekanizmasına etkileyen çok yönlü unsurlar bulunmaktadır.

7) Özel sektörde karar alma süreci esneklik gösterebilirken, kamu kurumlarında bürokratik hiyerarşinin hâkim olduğu uzun ve esnek olmayan karar süreçlerinin bulunmaktadır. (Özgür, 2004, s.241-143).

Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) hazırlık çalışmaları esnasında, Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu kurmuştur. Oluşturulan grup, kamu kurumlarında stratejik yönetim sürecinin arka planı ve mevzuatı inceleyerek bir rapor sunmuşlardır. Raporunda, kamu yönetiminde stratejik planlama sorunları, makro ve mikro boyutta olmak üzere iki kısımda incelenerek kapsamlı bir şekilde mesele ele alınmıştır. Makro boyuttaki problemler; koordinasyon, faaliyet raporları ve hesap verilebilirlik, iç kontrol, iç denetim, sahiplenme, bütçe hazırlama takvimi ile bütçe ve yatırım kararlarında stratejik planlamaya uygunluk, dış denetim, üst politika belgeleri ve stratejik planlama ilişkisi, stratejik plan performans programı ve bütçe ilişkisi, strateji geliştirme başlıklarıyla dile getirilmiştir.

Mikro boyutta sorunlar da eğitim ve danışmanlık ihtiyacı, iç ve dış katılımın sağlanması, kurumlar arası bilgi ve deneyim paylaşımı, kılavuzlar arasında dil birliği ve süreklilik olmaması, planların niteliği, stratejik planların karar alma süreçlerinde kullanımı, izleme değerlendirme sistemi kurma, üst yönetimin desteği ve tek kılavuz kullanımı başlıklarıyla ifade edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2012a, s.3).

Stratejik planlama yönetiminin başarılı olmasının önündeki etken ise bireydir. Raporunda belirtilen sorunların temelinde stratejik planın benimsenememesi ve yeterli oranda katılımın sağlanamaması görülmektedir.

3.4. Üst Politika Belgeleriyle Stratejik Plan İlişkisi ve Uyum Sorunu

24.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kanun, kamuda stratejik planlama uygulaması ile ilgili hükümleri içermektedir. Bu kanunla yasal altyapı oluşturulmuş, kamu idareleri için stratejik plan hazırlama zorunlu kılınmıştır. Bu kanuna göre stratejik plan, kamu kurum ve kuruluşlarının orta ve uzun vadeli hedeflerini, temel ilkelerini ve politikalarını, amaç ve önceliklerini, performans kıstaslarını, bunlara erişmek üzere kullanılacak yöntemler ile kaynak paylaşımını kapsayan plan demektir. Kanunda “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme” başlıklı 9.Maddesine göre kamu idareleri; **kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve sahiplendikleri temel ilkeler kapsamında** geleceğe yönelik misyon ve vizyon belirlemek, stratejik hedefler ve ölçülebilir amaçlar tespit etmek, performanslarını önceden saptanmış göstergeler aracılığıyla ölçmek, bu sürecin denetim ve değerlendirmesini yapmak için katılımcıyı dahil eden yöntemlerle stratejik plan yapmak; proje ve program bazında kaynak tahsislerini ve bütçeleri yıllık amaç ve hedeflere, stratejik planlarına ve performans göstergelerine dayandırmak; ayrıca bütçelerini, stratejik planında bulunan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflere uygun ve performans verimliliğine dayalı olarak oluşturmak zorundadır.

Kanun içeriğinden de anlaşılacağı gibi kamu idarelerinde üst politika belgeleriyle stratejik planlama arasındaki ilişki uyumlu hale getirilmelidir. Yani kamu idarelerine hazırlanan stratejik planlar; üst belgeler, üst politikalar ve hükümet programları ile uyumlu hale getirilmelidir. Nitekim Devlet Planlama Teşkilatı da 2006 yılında yayımladığı Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuz’unda “*Üst politika belgeleri; kalkınma planı, hükümet programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve yıllık program ile idareyi ilgilendiren ulusal, bölgesel ve sektörel strateji belgelerini ifade eder. Temel olarak kalkınma planından başlamak üzere üst politika belgeleri, belirli bir hiyerarşi çerçevesinde birbirleriyle uyumlu olarak hazırlanır. Bu belgeler farklı kullanım amaçlarına göre kalkınma planı-orta vadeli program-yıllık program gibi dikey bir hiyerarşide veyahut sektörel stratejiler-eylem planları gibi yatay bir hiyerarşide hazırlanabilir. Bu belgelerin tamamı türev amaçlara farklı detaylarda hizmet etmekte olup stratejik planlar söz konusu politika belgelerine uyumlu ve tutarlı olarak hazırlanır*” denmektedir. (DPT, 2006, s. 15)

Ayrıca kalkınma bakanlığı ile yapılan yazışmada söz konusu uyumun gerekliliğine vurgu yapılmakta ve ayrıca “Yönetmeliğin 13’üncü maddesine göre Bakanlığımız stratejik planların kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygunluk ile diğer idarelerin stratejik planları ile uyum ve tutarlılık hususları açısından incelemektedir. Stratejik planların üst politika belgelerinde yer alan amaç, hedef ve politikalar ile uyumu Bakanlığımız uzmanları tarafından değerlendirilmektedir.” denilmektedir (Ek 6).

Öte taraftan üst politika belgeleriyle uyumun sağlanması, stratejik planlama sürecinin politik anlamda destek bulması bakımından da önem arz etmektedir. Çünkü politik düzeyde desteği olmayan bir stratejik plan sağlıklı ve etkin bir şekilde uygulanamamaktadır (Barca, 2016 s. 7).

Sonuç itibarıyla kamu idareleri stratejik planlarını üst belgelerle ilişki kurarak ve onlarla uyumlu hazırlaması gerekmektedir. Bunlar hükümet programı, OVP, OVMP, kalkınma planı, yıllık program gibi üst politika belgeleri ve diğer bölgesel, ulusal ve sektörel plan ve programlardır.

Uygulamada ise bu uyumun gereken düzeyde sağlandığı hususu tartışmalıdır. Zaten stratejik planlar hazırlanırken ilişki kurulması ve uygunluk sağlanması beklenen bu belgeler nicel olarak sayısı fazla, nitel olarak da birbiriyle yeterli seviyede bağlantılı değildir. Bahse konu bu gereklilik stratejik planlama sürecini yürüten kamu idarelerinde ve kamu kurumlarında göz ardı edilebilmektedir. Kanun gereğince bu ilişkinin ve uygunluğun kurulması istenmiş olsa da bunu gerçekleştirebilecek sistem kurulamamıştır (Neşe,2015, s.71). Bu nedenle çalışmada, stratejik planların üst politika belgeleriyle uyumunu belirlemede yararlanılacak bir karar destek sistemi geliştirilmesine çalışılmıştır.

Stratejik planlamada uyum eksikliği kurumsal düzeyde kargaşa ve çekişmeye de yol açabilmektedir. Plan ölçülerindeki noksanlık, zıt görüşlerin açığa çıkmasına ve ihtilafların yol açacağı karışıklıklara sebep olabilir. Belirsizliğin verdiği korku ile plan uygulamasına karşıtlıklar açığa çıkması muhtemeldir. Kişilerin olumsuz algıya kapılmaları planlı çalışmalarda sahiplenmenin önünde engel teşkil edebilir ve böylece direnç ortaya çıkabilir. Bu karışıklık anlaşılmaz ve yöneticilere açıkça iletilemezse planlama aleyhinde gruplaşmayı ortaya çıkarabilir. Yapılan değişiklik, örgütsel yapının

farklı düzeylerinde farklı algılanabilir. Bilgi ve iletişim eksikliği belirsizliği artırırsa güven eksikliği ile değişim karşıtlığı tetiklenebilir (Usta,2017, s.25).

Üst plan belgeleriyle stratejik plan belgelerinin uyumu, stratejik amaç ve hedeflerin uyumlu olması anlamına gelmektedir. Bu uyum planların başarıya ulaşması için oldukça önemlidir. Üst plan belgeleriyle alt plan belgelerinin uyumsuz olması başlıca şu sıkıntılara sebep olabilir;

- Merkezi yönetim ile stratejik plan bağlamında kopuk
- Hedeflenen büyüme rakamlarına ulaşamaması
- Hedeflenen ekonomik gelişmelerin sağlanamaması
- Hedeflenen eğitim gelişmelerin sağlanamaması
- Hedeflenen sağlık gelişmelerin sağlanamaması
- Hedeflenen teknoloji gelişmelerin sağlanamaması
- Hedeflenen savunma gelişmelerin sağlanamaması
- Diğer Üst Plan hedeflerinde başarısızlık
- Kaynak israfı
- Zaman israfı

Üst plan belgeleriyle alt plan belgelerinin uyum sorunu bu ve benzeri pek çok sıkıntıya sebep olabilmektedir. Bu uyum tek başına üst plan belgelerinde ve stratejik planlarda başarı sağlanmasına yeterli değildir fakat başarı sağlanması için bu uyum önemli bir gerekliliktir.

4. BÖLÜM: KARAR DESTEK SİSTEMİ MODEL ÖNERİSİ

4.1. Karar Destek Sistemlerinin Niteliği

Daha önce üretim için gerekli olan insan, makine, kullanılan malzemeler ve finans gibi elle tutulur işletme kaynakları stratejik öneme haiz kavramlar bilgide eklenmiştir. Verinin işlenerek anlamlı hale getirilmesi ile ortaya çıkan bilgi birikimi, lüzumlu kararların verilebilmesi için mecburi bir kaynak olarak görülmektedir. Yöneticiler, işletme kaynakları olan insan, makine, malzeme ve para gibi kaynaklarını yönetebilmek için bilgiyi kullanırlar. Farklı yönetici kademlerinde bulunan kişiler kurumsal hedeflerine ulaşabilmek için karar vermek zorundadırlar. Verilerden elde edilen bilgiler bu kararların verilmesinde gereklidir. Yöneticiler elde ettikleri bilgiler sayesinde İşletmelerinin başarısını belirleyebilirler. (Çelik,2006, s. 47)

İşletmenin başarısı için yöneticilerin en önemli görevi en doğru kararı verirken zaman gibi başarı etmenlerini göz önünde bulundurmadır. Bilginin doğru, güncel ve zamanında elde edilmesi başarıyı sağlayacak kararın başlıca unsurudur. Karar verirken kullanılacak bilgi; bilgi sistemleri tarafından üretilmektedir. Karar vermek zorunda olan yöneticiler, karar verirken stratejik kararlar, taktik kullanması gereken kararlar ve uygulamaya yönelik karar vermek durumunda olurlar. Bu aşamalarda karar vericilerin ihtiyacı olan bilgiler farklılık gösterebilir.

Stratejik karar verme seviyesinde bulunan en üst karar vericiler, geleceğe yönelik önceden tahmin edilemeyen kararlar verirler. Bu kararlar topluluğun hedeflerinin çizilmesinde ve bu hedeflere doğru yol almak için zaman alacak planların yapılmasını içinde bulundurur. Taktik karar verme seviyesinde orta seviye karar vericilerin stratejik seviye kararların yerine getirilirken etkili ve kayıpsız olarak ortaya çıkarılmasına yöneliktir.

En alt seviye karar vericilerin verdiği kararlar ise taktik seviyede yani en tepede verilen kararların etkili ve kayıpsız şekilde hayata geçirilmesi “Operasyonel Karar verme” seviyesindedir. Taktik seviyede verilen kararlar kişilerle ilgili iken Operasyonel seviye kararlar görevlerle ilgilidir. Taktik seviye ve uygulamalı seviye için en önemli ayırt edici özellik bunlardır.

Stratejik, taktiksel ve uygulamalı yönetim seviyelerinde kararların verilmesi için gereken bilginin derlenmesi, bilginin işlenmesi içerikli sistematiklere mutlak görev yapan yöneticiler tarafından uygulanır. Yöneticilerin yönetim seviyelerine göre farklı seviyede karar uygulamaları bulunur. Yönetimin kararları işletme ile ilgili yapısal, üretim gibi yarı-yapısal ve rakipler gibi yapısal olmayan kararlardır. İşletmenin yapısal kararları önceden planlanmış kararlardır. Yapısal kararlarda, sorunlar çok iyi tanımlanmalıdır çok net kararlar verilmek zorunda olunabildiği için kararlar esnek değildir. Bu tür kararlar daha çok bilgisayarlar tarafından otomatik yapılabilir ve bu yüzden kişilere ihtiyaç duymayabilirler.

Karar destek sisteminin ilk defa tanımı yapan Michael Scott Morton'a göre KDS, yarı yapısal ve yapısal olmayan sorunların çözümünde karar alıcıya veri ve modeller kullanmak sureti ile yardımcı olan etkileşimli bilgisayar sistemleridir. KDS'nin 1990'lı yıllara gelinceye kadar pek çok değişik tanımı yapılmıştır. Ancak sistemin sahip olduğu temel nitelikler hep aynı kalmıştır (Krismoorty,1988, s.25).

Şekil 1 yönetimlerin karar verme seviyeleri ile yapısal veya yapısal olmayan karar tipleri arasında olan ilişki görülmektedir. Stratejik yönetimin seviyeleri, yapısal olmayan kararlar çoğunluktadır, operasyonel yönetim ise, daha çok yapısal kararlar alır.



Şekil 1.: Yönetim Seviyelerinde Karar Tipleri

Yapısal veya yapısal olmayan karar tiplerinde, karar vermek için gerek duyulan bilgiler de farklıdır.

Örneğin, Stratejik seviyedeki bir karar vericinin elde ettiği bilgi birikimi veya ilgi duyduğu bilgiler ile operasyonel seviyedeki karar vericinin bilgi birikimi ve ilgi alanları farklı olacaktır. Bu durumdan kaçınmak mümkün değildir. Dolayısıyla bilgi sistemlerinin, her seviyedeki yöneticilerin bilgileri eksiksiz, tastamam sunması gerekmektedir. Yönetim Bilgi Sistemleri (YBS) de taktik seviye yöneticileri, hizmet sağlarken taktik ve hızlı karar vermeleri gerektiği için bilgiye kolay ve zamanında erişimleri sağlanmalıdır. Yönetim Bilgi Sistemleri daha çok yapısal kararları desteklemektedir.

Karar Destek Sistemlerinde (KDS) yöneticilere, karar vermeyi kolaylaştırmak için gerek duyulduğunda seviyeler arası bütünleşme için kolaylık sağlanır. KDS ise çoğunlukla yarı-yapısal ve yapısal olmayan kararları desteklemektedir. Teknolojiye dayalı bir bilgi sistemi, genel olarak yazılım, donanım, haberleşme, personel, veri tabanı ve prosedür-işleyiş gibi araçlardan oluşur (Katı,2010, s. 5).

Bilgisayar destekli bilgi sistemleri, teknolojinin gelişmesiyle günümüzde hayatımızın esas vazgeçilmez bir gereksinime dönüşmüştür. Bu gelişen teknoloji sayesinde çok fazla zaman tüketen operasyonlar artık saniyeler içinde sonuca ulaştırılabilir. Aynı zamanda yönetim kararlarında problemlerin çözülmesinde de zaman kısaltmaktadır.

Gelişen dünya toplumu içerisinde yerimizi alabilmemiz, zamanımızı en verimli şekilde kullanırken daha etkin olmamıza, bu hedefe ulaşmamız ise önemli kararları alırken akılcı ve hızlı davranmamıza bağlıdır.

KDS ve Yönetim Bilgi Sistemleri bilgisayar kullanımına bağlı işlemlerdir. Yönetim Bilgi sistemleri yöneticilerin karar verme işlemlerinde, bilgiye ulaşımı sağlayarak ve bilgi üreterek yardımcı olurlar.

Yönetim Bilgi Sistemleri Stratejik bir silah olarak görülebilir. Çünkü verimli bir şekilde kullanıldığında rekabet sağlamada kurumsal bir başarı sağlar. Farklı seviye yöneticilere hizmet etseler dahi, YBS ve KDS yöneticilere karar desteği sağlamak için tasarlanır, farklı seviyedeki yöneticiler de kullanabilir. KDS, YBS'nin karar desteğinde yetersiz kamasından dolayı geliştirilmiş bir bilgi sistemidir.

4.1.1. Yönetim Bilgi Sistemleri-YBS

Yöneticiler, kurumsal amaçlara ulaşabilmek için sürekli karar vermek durumunda kalabilirler. Karar verilmesi gereken bilgileri verilecek karar doğrultusunda üretilmesi işlemlerine bilgi sistemleri denir. Yönetim Bilgi Sistemleri bilgisayarlara bağlı bilgi sistemleridir (Katı,2010, s. 24).

Yönetim Bilgi Sistemleri, veri/kayıt yani güvenli veri girişinden bir sonraki evre, güvenli verilerin sadece yetkililerin ulaşımına izin verilmesidir. Bir kuruluş, şirket veyahut örgütün yönetiminde kullanılan bilgileri işleyen ve ulaştıran bir sistem olarak kullanılır.

YBS için ayrıntılı bir tanım yaparsak, bir YBS'nin, veriyi toplayan ve takip eden, verileri firma yapılan işlerden ve kayır tutulan işlemlerden belirleyen, ayırtıran, organizasyon yapan ve verileri belirleyerek yöneticilere sunan, çoğunlukla Yapısal Kararların desteklenmesi için olan ve yöneticilere sundukları bilgiyi anlık, periyodik ve doğru bir şekilde üretebilen gelişmiş bilgisayarlara dayalı bütünleştirilmiş bir bilgi sistemi olarak görürüz.

YBS'nin veri girişleri şunlardır,

- Veri/kayıt işlemlerinden gelen veri
- Firmaların Stratejik Planlarının uygulamalarından gelen veri
- Son kullanıcılardan gelen veri
- Tedarikçi firmalardan gelen veri
- Rakip firmalardan gelen veri
- Firmaların kendi iç işlevsel birimlerinden gelen verilerdir.

YBS bu girdilerden aşağıda listelenmiş çıktıları vermektedir.

- Planlanmış veya Periyodik Raporlar
- Kritik- göstergeler raporları
- Özel talep Raporları
- İstisna oluşturan Raporlar

Planlı veya Periyodik Raporlar; yöneticilerin karar vermelerini kolaylaştıran, belirlenmiş sıklıkta periyodik olarak hazırlanan raporlardır.

Kilit-Gösterge Raporlar; periyotlar halinde hazırlanan raporların bir önceki periyodun kritik faaliyetlerini özetleyen raporlardır.

Özel talep Raporları, periyodik olarak planlanmayan istek üzerine yazılan raporlardır. İhtiyaca göre sorgulama dili kullanılarak hazırlanır.

Özel talep Raporlar, olağanüstü kritik bir durum vuku bulduğunda otomatik olarak üretilen, yöneticilerin dikkatini çeken raporlardır (Gökçen,2007).

4.2. Karar Destek Sistemlerinin Tarihçesi

Karar destek sistemleri 1970'te Gorry ve Scott Morton tarafından ortaya ilk kez kullanılmıştır. Amaçları, yöneticilerin yönetimle ilgili sorunları rahat aşabilmesi için, modern yöntemler kullanılması çabalarıdır.

Tecrübeli karar vericiler, doğru karar vermek için kendi tecrübelerine güvenebilir veya YBS'den gelen bilgilerden yararlanarak karar verebilir. Stratejik ve taktik seviyelerde kararlar veren yöneticiler, sıklıkla problemler sentez edildikten sonra karar vermesi gereken durumlarla karşılaşabilir. İşte sentez gerektiren bu tip kararlar KDS'ler için uygundur (Long,1989).

KDS'ler, YBS'lerden daha kabiliyetli ve esnek bir yapıya sahiptir (Stair,1992). KDS'ler, karar vermeden önce veriyi anlar daha ekili karar seçenekleri meydana getirir. Alternatif çözüm önerileri ve değerlendirmesi için destek sağlar. Yöneticiler kararlarının kalitesini arttırmak için sürekli bilgi eksikliğini kapatılmasını isterler ve destek verirler. Yöneticiler karar verirken, mantığını, adalet anlayışını ve öngörülerini de kullanır. KDS yöneticiye belli bir neticeyi kabul ettirmeye çalışmak veyahut yöneticinin yerini almak için çalışmaz. Çözüm alternatiflerinin neler olabileceğini sunabilmek için etkileşim sağlar (Gökçen,2007).

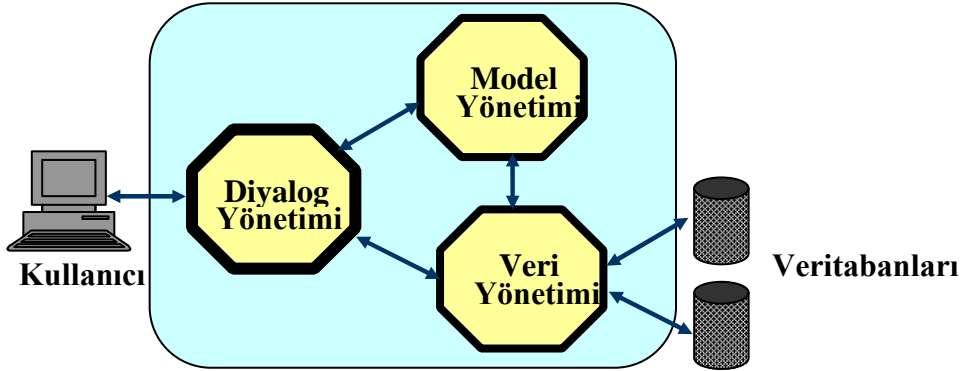
KDS, aslında YBS'nin yetersizliğinden doğmuştur. Yöneylem araştırmaları ile Bilgi Teknolojisi birleşimi olarak değerlendirilir (Önat,1997).

4.3. Karar Destek Sistemlerinin Özellikleri

- Geleceğin planlarını şimdiden hazırlamayı sağlar.
- Yarı-yapısal ve yapısal olmayan kararlar verirken yararlanılır.
- Karar vericilerin karar vermesine yardım eder.
- Karar vermenin bütün aşamalarında kullanılabilir.
- Kullanıcı kontrolündedir.
- Veriye ve model tabanına erişimi vardır.
- Analitik olarak çözüm üretilir ve veriler incelenebilir.
- Kullanıcı dostudur kolay anlaşılır bir ara yüze sahip olmalıdır
- Öncelikli olarak taktik ve stratejik seviyedeki yöneticilere gerek duyulduğunda her seviyedeki yöneticiler arasında etkileşimli olarak bağlanabilir.
- Birbirlerine bağımlı veya bağımlı olmayan kararlar için kullanılabilir.
- Değişen şartlara göre esneklik kazanabilir.
- Gerek duyulan her zamanda kullanılabilir (Kadıoğlu,2010).

4.3.1. Karar Destek Sistemlerinin Temel Bileşenleri

Temel olarak KDS, şu üç bileşenden oluşmaktadır. Veri Yönetimi, Model Yönetimi ve Diyalog Yönetimi. Bu temel bileşenler Şekil 1.2' de verilmiştir.



Şekil 2.: Bir KDS nin Bileşenleri

Yöneticilerin karar verebilmesi için, verilerin elde edilmesi, çıktılarının alınması, depolanması, kontrol ve organize edilmesi işlemlerinin uygulandığı bir KDS bileşenidir. Veri tabanı Yönetim Sistemi (VTYS) gerekli veriyi barındıran yazılımsal olarak yönetilen veri tabanlarını kapsar (Turban,1993). KDS veri tabanı, karar vermek için kullanılacak her türlü veriyi içerebilmektedir. Veri tabanı, verilerin bir arada toplanıp işe yarar hale gelmesi için hazırlanmış şeklidir. Veri tabanı çok kullanıcı yapısına sahip olup işletmenin ihtiyaçlarına yönelik olmalıdır (Marakas,1999). Veri tabanı kendisini oluşturan verilerin bilgiye dönüşmesini sağlamak içindir. Kullanıcının, etkileşim sağlayarak istediği verileri alması sistem sayesinde gerçekleşmektedir.

Model yönetimi, analitik yöntemlerin ve sayısal modellerin kullanıldığı analitik yetenek sağlayan bir KDS bileşenidir. Bu bileşenin önemli iki alt sistemi vardır. Bunlar model tabanı sistemi ve model tabanı yönetimidir (Gökçen,2007) Veri tabanının modelleme bölümünü model tabanı oluşturur. KDS veri tabanı KDS verilerini bulundururken, model tabanı çeşitli finansal, matematiksel, istatistiksel modelleri KDS'nin farklı analizler yapılabilmesi için içinde bulundurmaktadır. Bu yönetim analitik gruplarının yönetilmesinde kullanılmaktadır. Aynı zamanda bu model tabanı yönetim sistemi önemli değişkenlerin ve verilerin girişini kolaylaştırdığı gibi, değişik modellere kolayca erişimi ve birden fazla modelin sıralı işlemlerini de sağlayabilir. Kullanıcıların önceliklerine göre model değişimine olanak tanır. (Marakas,1999).

Diyalog Yönetimi/Kullanıcı Arayüzü, karar destek sistemlerinin kullanıcı ile iletişimini sağlayan sistemlerdir. Kullanıcı tarafından doğrudan temas sağlanan ve görülen kısımdır. Kullanıcı arayüzü basit ve sade olmalıdır. KDS' sisteminde kullanılan modeller formüller yöntemler ve veri tabanları ne kadar başarılı olursa olsun iyi dizayn edilmemiş kullanıcı arayüzü programı işlevsiz hale getirecektir. KDS'nin başarısı için arayüzün başarısı oldukça önemlidir (Turban,1993).

Kullanıcı, karar destek sisteminin arayüzünde muhatap olduğu kişidir. Aynı zamanda bu kişi KDS yöneticisi ve faydalanan kişidir. KDS tarafından sunulan tablo rapor ve sonuçları ele alarak en doğru kararı vermeye çalışır (Gökçen,2007).

Karar destek Sistemleri tek başlarına karar verici bir yapıya sahip değildir. Adından da anlaşılacağı gibi verilecek olan karara destek olması için tasarlanmaktadır. En doğru kararın verilebilmesi için karar vericinin bilgi ve tecrübesi karar destek sisteminin sahip olduğu model, formül ve veri tabanlarından daha

önemli ve etkilidir. Karar verilecek doğru analiz modeli seçimi de KDS'nin başarısı için çok önemlidir.

4.3.1.1. Karar Destek Sistem Modelleri

Yöneticiler, bilişim teknolojilerini kullanarak bilgi yığınları arasından karar vermek durumunda kalmışlardır. Üretilen bilgi yığınları karar vermeye dönüşmediği sürece hiçbir anlamı yoktur. Yöneticilerin alması gereken karar sayısı çok artmıştır, ayrıca karar verme süresi kısalmış ve karar süreçleri karmaşık hale gelmiştir. Bu yüzden karar vericilerin problemleri çözebilmek için alternatif yollar bulmaları ve veri yığınlarını kontrol edebilmeleri için KDS'lere ihtiyaçları vardır. KDS'lerin iki tipi bulunmaktadır. (Dhar, ve Stein,1997).

- Model-Sürümlü KDS
- Veri-Sürümlü KDS

Model-sürümlü KDS, analizlerin yapılabilmesi için analiz modelleri kullanan, büyük bilgi sistemlerinden ayrı, tek başına çalışabilen sistemlerdir. İstatistiksel, finansal benzetim ve/veya optimizasyonu modellerine erişme ve çalıştırmaya odaklıdır.

Model-sürümlü KDS'lerinde karar vericiler, elde edilen sınırlı veri ve ölçütleri kullanarak durumu analiz ederler. Geniş veri tabanlarına ihtiyaç durulmaz. Bu tür sistemlerde son kullanıcının sistem gelişimine olan katkısı diğer modellerden daha fazladır. Son kullanıcıya hitap ettiği için kullanıcı ara yüzünün basit ve anlaşılır olması gerekir (Power,2002).

Veri-sürümlü KDS'ler, big data'ları analiz eden KDS'lerdir. Bu tür sistemler veri ambarlarından saklı kalmış bilgileri çıkartarak yöneticilere karar desteği sağlamaktadırlar. Veri işlemesinden elde edilen bilgiler veri depolarında toplanır (Laudon ve Laudon,2010).

4.3.1.2. Karar Destek Sistemleri Kullanım Alanları

KDS'leri oldukça geniş kullanım alanına sahiptir. Kurumların ihtiyaç duyduğu alanlarda geliştirilebilir. İhtiyaçla cevap vermek üzerine geliş sağlamaktadırlar. Kurumsal sorunların farkına aran vizyon sahibi yöneticiler, kurumsal başarı için çözüme yönelik konularda esnek olmalıdır. Yöneticilerin KDS'nin kurulmasını istenmesi kurumun problemlerini daha rahat çözmek ve kurumlarını ileriye taşımak

istememesindedir. Yarı-yapısal veya yapısal olmayan kararlara ihtiyaç duyulduğunda uygun olan KDS ile en doğru kararın verilmesinde KDS fayda sağlamaktadır. Bu faydanın sağlanmasında KDS'nin başarısı kadar kullanıcı konumunda olan yöneticinin de KDS kullanımını istemesi gerekmektedir. Kamu yöneticilerinin kara verme sistemikleri özel sektöre rağmen daha zor olsa da KDS değerlendirilmesi çözüm için kullanılması gereken önemli özelliklere sahiptir. Günümüzde özel sektörün her alanında, askeri uygulamalarda, güvenlik uygulamalarında, ulaştırma sistemlerinde ve pek çok alanda KDS kullanılmaktadır.

4.3.2. Metin Benzerlik Hesaplama Tekniklerinin Kullanım Alanları

Metin Eşleme (ME) ve Metin Benzerlik Hesaplama Teknikleri (MBHT)'nin kullanıldığı çok sayıda yer vardır. Her bir kullanım alanında bu tekniklerden bir veya birkaçı beraberce kullanılarak istenilen fonksiyonlile sağlanır. Biz bu bölümde örnek olması açısından ME ve MBH tekniklerinin kullanıldığı yerlerden en önemli birkaçını açıklayacağız.

4.3.2.1. İşletim Sistemi Fonksiyonları

Bilgisayarımızda bulunan herhangi bir dosyaya erişmek istediğimizde işletim sistemi üzerinden bu işlemimizi gerçekleştiririz. Aradığımız dosya veya klasöre erişmek için genellikle iki seçenektan birisi kullanılır. Bu seçeneklerden birincisi, eğer aradığımız dosya veya klasörün diskteki mantıksal yerini biliyorsak doğrudan bu yolu takip ederek bu dosya veya klasöre erişiriz. Eğer aradığımız dosyanın tam olarak yerini bilmiyorsak işletim sisteminin sağladığı dosya arama fonksiyonlarını kullanırız. Bunun için de ilgili dosya veya klasörün mantıksal adında anahtar kelimeler ile arama yaparız veya ilgili dosyada geçmesi muhtemel kelimeler ile arama yaparak bu işlemimizi yaparız. İkinci yol izlendiği takdirde metin eşleme, metin benzerlik hesaplama teknikleri kullanılıyor demektir. Bu nedenle işletim sistemlerinde metin arama, metin eşleme, metin benzerlik hesaplama teknikleri önem arz etmektedir.

4.3.2.2. İnternet Arama Motorları

Başta günümüzün en popüler internet arama motoru olan Google olmak üzere bütün arama motorları, Metin Eşleme ve Metin Benzerlik Hesaplama Teknikleri üzerine kurulmuştur. Aranılan kelime veya kelime gruplarına en yakın metinleri içeren web sayfaları bularak kullanıcının karşısına getiren bu sistemler çok gelişmiş metin eşleme ve metin arama teknikleri kullanmaktadırlar. Bu tip arama motorlarında klasik metin eşleme metin benzerlik hesaplama teknikleri kullanıldığı gibi akıllı arama teknikleri, hızlı arama teknikleri ve hızlı indeksleme teknikleri kullanılarak bu kadar büyük veride en etkin aramayı yaparak kullanıcının karşısına en tutarlı sayfaları getirmeye çalışmaktadır.

4.3.2.3. Konuşma Tanıma (KT)

Metin eşleme tekniklerinin kullanıldığı bir başka alan ise Konuşma Tanıma çalışmalarıdır. Ses verisinin çözümlenmesi ile elde edilen metnin anlamlı bir metin olup olmadığına veri tabanında tanımlı metinlere benzerliğine göre karar verilir ki, bu da yine metin eşleme anlamına gelmektedir. Konuşma tanıma çalışmaları sadece Metin Benzerlik Teknikleri ile sınırlı olmayıp, Doğal Dil İşleme ve ilgili metinlerin anlamsal ve biçimsel yapılarının analizine de dayanmaktadır (Jaokim,2000).

4.3.2.4. Optik Karakter Tanıma (OCR)

Herhangi bir resimden veya imajdan OCR programları vasıtasıyla içerdiği metin bilgileri çıkarılabilmektedir. OCR çalışmalarında, tam olarak tanınamayan kelime veya kelime gruplarının tanınması için tanınmaya çalışılan kelimeye en yakın kelimeler araştırılarak, en doğru sonuçların verilmesi amacıyla yine Metin Eşleme Teknikleri ve Metin Benzerlik Hesaplama Tekniklerinden faydalanılır (Yanıkoğlu ve Kholmatov,2003)

4.3.2.5. Doğal Dil İşleme

Metin Eşleme ve Metin Benzerlik Hesaplama Tekniklerinin bir diğer kullanım alanı ise Doğal Dil İşleme çalışmalarıdır. DDİ çalışmaları semantik ve sentaks kuralları da kullanılarak metinlerin yazılımlar, dolayısıyla bilgisayarlar tarafından anlamlandırılması çalışmalarıdır (Külekçi,2000). İnsan genellikle işittiği hatalı söylenen

bir cümle veya ifadenin ne olduğunu kafasında yorumlayarak, her ne kadar işittiği şeyin gerçekte söylenmek istenen ifadeden şekil ve anlam olarak farklı olsa da yine de asıl anlatılmak isteneni anlayabilmektedir. Fakat bilgisayar sistemleri ve bu sistemler için geliştirilmiş olan yazılım ürünleri insandaki bu kabiliyete henüz sahip değillerdir (Amasyalı ve Diri,2005)Doğal Dil İşleme alanında yapılan çalışmalarda metinlerin hem anlamsal yakınlıklarının bulunabilmesi hem de biçimsel benzerliklerinin hesaplanabilmesi için metin eşleme teknikleri bu konuda da çok önemli olmaktadır(Kardeş,3003).

4.3.2.6. Veri tabanı Uygulamaları

Veri tabanı sistemlerinde de ME ve MBHT çok önemlidir. Özellikle ilişkisel veri tabanlarında en önemli şey ilgili kayıtların birbirleri ile ilişkilendirilerek kullanılabilmesidir. Yani ilgili veri tabanı sisteminde bulunan tablo veya tablolardaki verilerin birbirleri ile ilişkilendirilmesi bu tablolarda bulunan kolonlardaki veriler üzerinden olmaktadır (Bilşenko ve Mooney,2003). Bu veriler ise genellikle numerik veriler veya metin tipinden veriler olmaktadır. Numerik verilerde genellikle daha az hatalı yazım ile karşılaşılrsa da metin alanlarında çok fazla ve farklı şekillerde hatalar ve hatalı yazımlar ile karşılaşılabilir. Dolayısıyla veri tabanı sisteminde aranılan kriterlere uyan kayıtların bulunması için yine Metin Eşleme, Metin Benzerlik Hesaplama tekniklerinden faydalanılır. Özellikle günümüzde bütün kurumsal şirketlerin ve kurumların kullandıkları vazgeçilmez teknolojilerden birisinin veri tabanı sistemleri oldukları düşünüldüğünde Metin Eşleme ve Metin Benzerlik Hesaplama Tekniklerinin bu alandaki önemi daha iyi anlaşılabilir olacaktır.

4.3.3. Metin Benzerlik Konusu Üzerine Yapılmış Çalışmalar

ME ve MBHT çalışmalarında, iki farklı metne bakan bir insanın kolaylıkla bu metinlerin birbirlerine ne kadar benzeştiğini anladığı gibi, verilen metinlerin birbirlerine ne kadar benzediklerini yazılımlar ve bilgisayarlar tarafından buldurmaya yönelik birçok çalışma yapılmıştır ve yöntemler geliştirilmiştir. Özellikle bu tip çalışmalar yurtdışında ve günümüzde en yaygın teknoloji dili olan İngilizce üzerinde yapılmış olsa da son yıllarda ülkemizde de Türkçe üzerinde yapılan çalışmaların sayıları artmaktadır.

4.3.3.1. En Çok Kullanılan Metin Benzerlik Hesaplama Algoritmaları

Bu bölümde Metin Eşleme/Metin Benzerlik Hesaplamak üzere geliştirilmiş yöntemlerden en önemlileri hakkında kısaca bilgi verilecektir. Genel olarak birbirleri ile tam olarak aynı olmayan metinlerin benzerliklerini hesaplayabilmek için Bulanık Metin Eşleme/Arama yöntemleri geliştirilmiştir.

Günlük hayatımızda, sözlü iletişimlerimizde yine farkında olmadan ve adını koymadan sıkça Bulanık Metin Eşleme yöntemlerini kullanırız. Mesela Türkiye'nin farklı illerinden farklı kişiler aynı kelimeyi farklı şekillerde telaffuz etseler de ve hatta telaffuzları sırasında harf veya hece yanlışları da yapsalar biz bu insanların demeye çalıştıkları şeyi doğru anlarız. İnsan aklı, zekâsı, önceki deneyimleri ve bilgi birikimleri sayesinde bu hatalı telaffuzlardan bile doğru metni kolayca anlayabilir. Yazılımların yetenekleri ve kısıtları ile sınırlı bilişim dünyasında, metin eşleme işlemleri daha zor olmaktadır. Çünkü genellikle metin eşleme demek programın yazıldığı C, Pascal, Java gibi herhangi bir programlama dilinde metin karşılaştırma fonksiyonları veya “= =” 6 operatörleri ile yapılmaktadır ki, bu fonksiyon ve operatörlere gönderilen iki metne birbirlerinin aynı diyebilmesi için tamamen aynı olmaları gerekmektedir. Hatta bu metinlerin birisi “İSTANBUL” olsa diğeri ise “İstanbul” olsa bile yine bu iki metin aynı metin olarak değerlendirilmezler. Öncelikle her iki metin de büyük harfe veya her iki metin de küçük harfe çevrildikten sonra bu fonksiyon veya operatör tarafından kullanılırsa aynı metinler diye sonuç döndürürler. Bunun için bilişim dünyasında sıkça kullanılan Bulanık, Akıllı gibi kavramlardan hareketle Bulanık Metin Eşleme veya Akıllı Metin Eşleme teknikleri üzerinde çalışılmaya başlanmıştır. Bu çalışmalarda temel amaç insan zekasının kolaylıkla birbirine benzer veya birbirinin aynısıdır dediği ama gerçekte en az bir karakterinin farklı olduğu iki metnin yazılım tarafından da benzer veya aynı metinler olarak algılanmasını sağlamaktır. Bunu söyleyebilmek için ise Yapay Zekâ kavramlarından faydalanılmaktadır.

Metin benzerlik hesaplama yöntemleri genel olarak üç kısma ayrılabilir (Cohen, Ravikumar, Fienberg,2003).

- Edit Distance Benzerliğine Dayanan Yöntemler
- Token Tabanlı Benzerlik Yöntemleri
- Hibrit Yöntemler

EditDistance benzerliğine dayanan yöntemler metinlerde bulunan aynı veya yakın lokasyonlarda bulunan karakterlerin farklılaşması, değişmesi, düşmesi veya fazlaşmasına dayanır. Örnek olarak; Levenshtein Benzerliği, Monge-Elkan Benzerliği, Smith-Waterman Benzerliği, Jaro-Winkler Benzerliği verilebilir.

Token tabanlı yöntemlerde ise benzerlikleri bulunacak metinler kelime veya kelime gruplarına ayrılır ve buna göre toplam benzerlik hesaplanır. Örnek olarak; Jaccard Benzerliği, Kosinüs Benzerliği, Jensen-Shannon Uzaklığı, FS (Fellegi ve Sunter) uzaklığı verilebilir. Hibrit yöntemlerde ise önceki iki tip benzerlik yöntemleri beraberce kullanılır. Örnek olarak; soft kosinüs benzerliği verilebilir.

Bundan sonraki bölümde en çok bilinen Metin Eşleme/Benzerlik Hesaplama yöntemleri kısaca tanıtılacaktır.

4.3.3.1.1. Tam Metin Eşleme

Tam metin eşleme, adından da anlaşılacağı gibi iki metnin birbirinin tamamıyla aynı olması esasına dayanan metin eşleme ve benzerlik hesaplama yöntemidir. Burada verilen iki metne aynı metinler diyebilmek için, iki metindeki harflerin büyüklük ve küçüklükleri ve metinlerin baş veya sonlarındaki boşluklar da dahil olmak üzere tamamen aynı olmalıdır.

4.3.3.1.2. Hamming Uzaklığı

Hamming Uzaklığı aynı uzunluktaki iki metnin kaç pozisyonda ilgili karakterin farklılaştığının ölçüsüdür. Mesela “Kaburga” ve “Kadırga” metinleri arasındaki

Hamming Uzaklığı 2'dir. Çünkü iki metnin 3 ve 4. sırada bulunan karakterler birbirinden farklıdır. Bu yöntem doğal dil işleme gibi çalışmalar için çok kullanışlı olmamaktadır. Çünkü benzerlikleri bulunacak metinlerin aynı uzunlukta olmaları kısıtlamasını getirmektedir. Oysa günlük hayatta kullanılan metinler ve benzerliği araştırılacak metinlerin aynı uzunlukta olmaları şartını aramak çok pratik ve gerçekçi olmamaktadır.

4.3.3.1.3. Levenshtein Edit Distance

EditDistance kavramı genel olarak, uzaklık hesaplamaları ile sonuca ulaşmaya çalışır. İki metnin birbirine olan uzaklıkları ile hesap yapmaktadır. Uzaklıklar birim ile ölçülür. Her bir birim bir hamledir. Bu hamleler ekleme/değiştirme/silme işlemlerinden herhangi birisi olabilir. Yani iki metni birbirlerine eşitlemek için metinlerin herhangi birisinin bir karakter lokasyonuna yeni bir harf eklenmesi, bu lokasyondaki harfin başka bir harf ile değiştirilmesi veya bu harfin bu metinden çıkarılması işlemlerinden kaç tanesinin peş peşe yapılması gerektiğinin bir ölçüsüdür.

Örnek olarak "katip" ve kitap kelimelerini birbirlerine eşit metinler haline getirmek için gerekli işlem sayısı 2 dir. Yani bu iki metnin Edit Distance'ı 2 dir. Çünkü;

katip != kitap (iki metin eşit değil)

kitip != kitap (ilk metinde bulunan a harfi i harfi ile değiştiriliyor, işlem sayısı 1)

kitap = kitap (ilk metinde bulunan ikinci i harfi a harfi ile değiştiriliyor, işlem sayısı 1)

Yani toplamda 2 adet değiştirme işlemi sonucunda iki metin birbirinin aynı oldu.

Levenshtein Edit Distance ise, Levenshtein adındaki bir bilim adamının verilen iki metnin edit distance değerini hesaplamak için geliştirdiği Dinamik Programlama kullandığı bir 8 algoritmadır. Normalde metinlerin uzunlukları arttıkça klasik yöntemlerle Edit Distance hesaplama, işlem yükü olarak çok fazla olacağından Dinamik Programlama Tekniklerinden faydalanılmaktadır. Dinamik Programlama, karmaşıklığı

ve işlem yükü fazla olan hesaplamaları çok küçük karmaşıklıklarda problemlere indirgeyen bir programlama tekniğidir.

4.3.3.1.4. Needleman Wunch Distance

Bu yöntem Temel Edit Distance yöntemine benzemektedir. Temel Edit Distance yöntemi olan Levenshtein Edit Distance (LED)'den farklı olarak, edit distance yönteminde ekleme/değiştirme/silme gibi işlemlerdeki maliyet hesaplamasına ek olarak bu yöntemde boşluklara da bir maliyet ayarı yapılabilmektedir. LED'de boşluk karakteri özel olarak ele alınmamakta ve herhangi bir karakter gibi değerlendirilmektedir. Bu yöntemde ise ekleme/değiştirme/silme işlemi yapılan karakter boşluk karakteri ise farklı bir maliyet verilmekte, boşluk karakterinin dışında bir karakter ise daha farklı bir maliyet verilebilmektedir.

4.3.3.1.5. Gotoh-Distance

Gotoh-Distance yöntemi LevenshteinEditDistance yöntemini baz alarak geliştirilmiş bir yöntemdir. Genellikle biyologların ihtiyacı olan protein zincirlerindeki DNA parçalarının benzerliklerini araştırma amacıyla geliştirilmiştir. Özellikle boşluklu metinler üzerinde iyi sonuçlar veren bir yöntemdir. LevenshteinEditDistance'tan farklı taraflarından biri, Boşluk karakterlerine ekleme ve silme işlemi için ayrı maliyetlerin verilebilmesidir

4.3.3.1.6. Monge-Elkan Distance

Monge Elkan yöntemi de aslında Gotoh Distance yönteminin geliştirilmiş bir versiyonudur. Daha önce bahsedilen Gotoh yönteminin yeteneklerine ek olarak metinlerin veya metinlerin içerdiği alt metinlerin bazı semantik benzerliklerini de göz önünde bulundurmaktadır.

4.3.3.1.7. Block Distance

Bu yöntem L1 Distance veya City BlockDistance olarak da adlandırılmaktadır. Vektör tabanlı bir yöntem olup, metinler iki boyutlu vektörel alanlarda tanımlanmakta ve metinlerin benzerlikleri, oluşturulan bu iki boyutlu yapı üzerinden hesaplanmaktadır.

4.3.3.1.8. Soundex Distance

Soundex, fonetik hatalarını ve telaffuz hatalarını ele alan bir yöntemdir. Özellikle İngilizce gibi okunuşu genellikle yazılışından farklı olan diller için faydalı bir yöntemdir. Eşlenecek metinlerin ses benzerliklerine dayanır. Mesela John, Johneand, Jon isimleri aynı şekilde telaffuz edilir. Genellikle benzerlikleri bulunacak metinlerde bulunan sessiz harflerin benzeşmesine göre çalışır. Türkçe için genellikle bu tip hatalar ile pek karşılaşılmamaktadır. Çünkü Türkçe okunduğu gibi yazılan ve yazıldığı gibi okunan bir dildir. Türkçe metinler üzerinde bu türden hatalara benzer olarak genellikle boşluklardan kaynaklanan ve boşluğu telaffuzda hızlı geçerek iki kelimedenden oluşan bir metnin tek kelime gibi telaffuz edilmesinden kaynaklanan durumlar oluşur.

4.3.3.1.9. Euclidian Benzerliği

Bu yöntem de vektör uzayında çalışan bir yöntemdir. Vektör girdilerindeki Direkt Euclidian Uzaklığına göre metinlerin benzerliklerini bulur. Benzerlik hesaplaması yapılırken, Kosinüs benzerliği yönteminden farklı olarak vektörler arasındaki açının kosinüsü kullanılarak hesaplanmaz. Benzerlikleri hesaplanacak vektörlerin Direkt Euclid uzaklığına göre hesaplanır.

4.3.3.1.10. Kosinüs Benzerliği

Bu benzerlikte her bir kullanıcı daha önceki değerlendirmelerinin bir vektörü olarak düşünülür. Bu durumda iki vektör arasındaki açının kosinüs değeri, iki vektör arasındaki benzerliği ifade eder. Kosinüs benzerliği aşağıdaki denklem ile hesaplanır (Bulut ve Milli, 2014, s. 124).

$$\text{Cos}(d1,d2) = \text{dot}(d1,d2) / (\|d1\| \|d2\|)$$

Kosinüs benzerliğinde iki kullanıcı arasındaki benzerlik 0 ile 1 arasında değerler alır. Sonuç 1'e ne kadar yakın ise kullanıcılar o kadar benzerdir (Bulut ve Milli, 2014)

4.3.3.1.11. Tanimoto Benzerliği

Tanimoto benzerliği formülü, 1960'lı yıllarda iki farklı resim arasındaki benzerliğin hesaplanması ve bulunması amacıyla yapılan çalışmalar esnasında ortaya

çıkıştır. Fotoğrafların bitmap olarak yer aldığı bir ortamda, yani fotoğrafların 0 veya 1 olan bitler ile yer aldığı bir ortamda iki farklı fotoğraf arasındaki benzerlik karşılaştırılması esnasında, iki fotoğraftaki aynı koordinattaki her bir bit mantıksal “veya” ve “ve” operatörleri ile işleme tabi tutularak birbirleri ile orantılanır (Şahin, Temür, 2016). A ve B isiminde iki fotoğrafımız olduğunu varsayalım. A_c , A fotoğrafının c bitini ve B_c , ise B fotoğrafının c bitini gösterdiği varsayalım. Buna dayanarak Tanimoto benzerliği formülü şu şekilde yazılabilir:

$$T_s(X,Y) = \frac{\sum_i (X_i \text{ land } Y_i)}{\sum_i (X_i \text{ lor } Y_i)}$$

Örnek olarak iki fotoğraf biti üzerinden Tanimoto benzerliğini hesaplaması:

R1 =
100
010
111

R2=
110
000
111

$R1 \text{ land } R2$
100
000
111

Yukarıdaki 1’lerin sayısı 4 olarak bulunur. Şimdi de veya işlemini uygulayalım:

$R1 \text{ lor } R2$
110
010
111

1’lerin toplamı ise 6 olarak bulundu. Tanimoto benzerliğini şu şekilde hesaplayabiliriz:

$$T_s(R_1, R_2) = \frac{\sum_i (R_1 \text{ land } R_2)}{\sum_i (R_1 \text{ lor } R_2)} = \frac{4}{6} = \frac{2}{3} = \{0,66\}$$

Bu yöntem de Kosinüs Benzerliği gibi token tabanlı vektör uzayları üzerinde çalışan bir yöntemdir. Karşılaştırılacak kelime çiftlerinin benzerliklerini hesaplayarak toplam benzerlik hesaplanır.

4.3.3.1.12. Variational Benzerlik

Metinler üzerindeki farklılıkların benzerliklerini hesaplamak için olasılık dağılımlarından faydalanan bir yöntemdir. Diğer yöntemlere göre daha matematiksel bir yöntemdir (Dursun,2008, s. 10).

4.3.3.1.13. N-gram Uzaklığı

N-Gram benzerliği veya n değerini örnekleyecek olursak 3-gram (Trigram) benzerliği iki metinde de bulunan 3'lü bitişik karakter katarlarının sayısına dayanan bir benzerlik hesaplama yöntemidir. İki metnin de başı ve sonuna birer boşluk karakteri eklenir ve her iki metin de 3'lü karakter katarlarına parçalanır. Sonuçta iki metnin benzerliği şöyle hesaplanır (Çınar, 2003, s.46);

$$S = \frac{2*m}{a+b} \text{dir}$$

m: iki metinde de birbirini tutan 3'lü karakter katar sayısı,

a: birinci metindeki 3'lü karakter katar sayısı

b: ikinci metindeki 3'lü karakter katar sayısıdır. Mesela “işlemsel” ve “işlevsel” metinlerinin Trigram benzerlikleri şu formülle hesaplanır:

$$s = \frac{2 * 7}{8 + 8} = \frac{14}{16} = 0,875$$

4.3.3.1.14. Dice Katsayısı

Özellik çıkarımı metodu ile iki farklı doküman üzerinden özellikler çıkartılır ardından aşağıda verilen formül doğrultusunda benzerlik hesaplamaları yapılır (Şeker,2013).

$$[latex]SD(A,B)=\frac{2 \text{ left| A cap B right|}}{\text{left| A right|} + \text{left| B right|}} [/latex]$$

Bu yöntemin işleyişini iki kelime üzerinde gösterelim:

Kelime1 = “bilgi”

Kelime2 = “bilim”

Verilen iki kelime üzerinde, başlangıçta özellik çıkarımı yapıyoruz. Örneğin her harf bir özelliktir. Diyelim ki tekli-gram kullandık, iki kelimenin tekli-gram değerleri şu şekildedir:

Tekli-Gram (Kelime 1) = {bi,il,lg,gi}

Tekli-Gram (Kelime 2) = {bi,il,li,im}

Methodumuzda iki kümenin kesişim sayısı ve iki kümenin eleman sayısına ayrı ayrı ihtiyacımız vardır. Kesişim kümesinin eleman sayısı iki ve her iki kümenin eleman sayısı da dördür. Formülde bu bilgiler yerlerine konularak sonuç elde edilir. Bu değer yüksek olması, benzerliğin fazla olduğu ve düşük olması da benzerliğin az olduğu anlamına gelir.

4.3.3.1.15. Jaccard Benzerliği

Jaccard Benzerlik Katsayısı, kümeler arasındaki benzerliği istatistiksel olarak değerlendirir. Jaccard Benzerliği, iki dokümandaki kelimelerin kesişiminin iki dokümandaki kelime sayısının birleşimine bölünmesi ile elde edilir. (Kaya ve Özel, 2014, s. 112).

$$J(A,B)=\frac{|A \cap B|}{|A \cup B|}$$

Yukarıdaki formülün çalışmasını iki örnek dizgi (string) üzerinden gösterelim.

Dizgi 1 = “bilgi”

Dizgi 2 = “bilim”

Bu iki dizgi üzerinde, öncelikle özellik çıkarımı (feature extraction) yapıyoruz. Örneğin her harf bir özellik olabilir veya bi-gram kullanabiliriz. Diyelim ki bi-gram kullanmak istedik bu durumda iki dizginin bi-gram değerleri aşağıdaki şekilde olacaktır:

$$\text{Bi-Gram(Dizgi 1)} = \{bi,il,lg,gi\}$$

$$\text{Bi-Gram(Dizgi 2)} = \{bi,il,li,im\}$$

$$\text{İki kümenin kesişimi} = \{bi,il\}$$

$$\text{İki kümenin birleşimi} = \{bi, il, lg, li, im, gi\}$$

Formülde yerine koyacak olursak

$$J(\text{"bilgi"}, \text{"bilim"}) = \frac{2}{6} = \frac{1}{3}$$

Jaccard indeksinin değerinin yüksek çıkması iki dizginin birbirine daha çok benzediği anlamına gelir. İki dizgi birbirine tamamen eşitse Jaccard indeksi 1 olarak bulunur. İki dizginin hiç ortak özelliği yoksa da değer 0 olarak bulunacaktır. Jaccard indeksi 0 ile 1 arasında değişen bir değer alabilir.

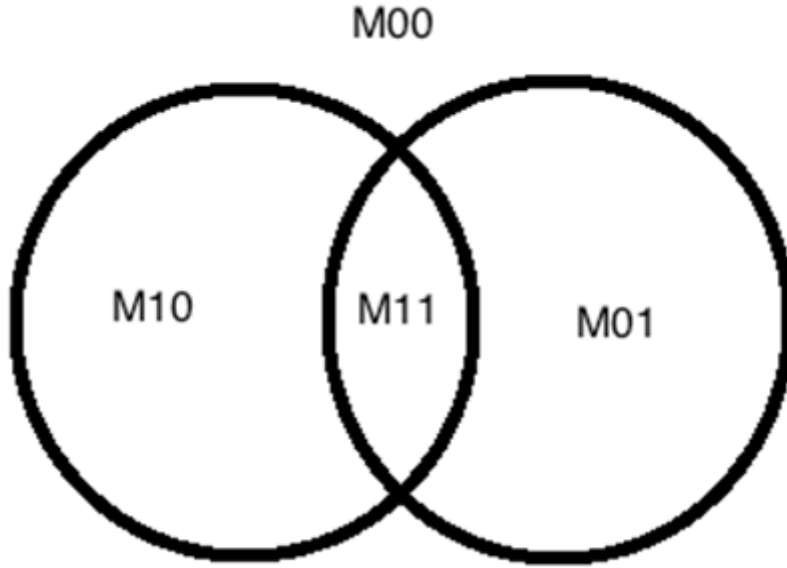
Jaccard indeksi kullanılarak hesaplanabilen diğer bir değer de Jaccard mesafesidir. Literatürde mesafe (distance) kavramı, Yunan alfabesindeki delta sembolü ile gösterildiği için indis olarak delta almış J harfi ile ifade edilir. Bu değer basitçe Jaccard İndeks'inin 1'den çıkarılması ile elde edilir. Buradaki amaç, mesafe değeri olarak benzerlik değerinin tersi değer elde etmektir. Yani birbirine yakın olan dizgilerde, benzerliğin artması ancak mesafenin azalması gerekir. Bu anlamda mesafe, benzerliğin tam tersidir ve Jaccard mesafesi de bu yaklaşıma göre, Jaccard indeksinin tersini alır.

Aşağıdaki şekilde hesaplanabilir (Şeker,2013):

$$J_{\Delta}(A,B) = 1 - J(A,B) = 1 - \frac{|A \cap B|}{|A \cup B|} = \frac{|A \cup B| - |A \cap B|}{|A \cup B|}$$

Buna göre, yukarıda verilen örnek dizgiler arasındaki mesafe olarak bulunacaktır. Jaccard indeksinde olduğu gibi 0 ile 1 arasında bir değer olup, Jaccard İndeksinin tam tersi şekilde, birbirinin aynı olan dizgiler için mesafe “0” ve birbiri ile hiç ortak özelliği bulunmayan dizgiler için mesafe değeri “1” çıkacaktır (Şeker,2013).

Sembol olarak J harfi ile gösterilen değerdir. Jaccard indeksi ve mesafesinin metin madenciliği (text mining) gibi ortamlarda kullanılması sırasında, çok sayıda metnin bulunacağı gerçeğinden yola çıkarak geliştirilmiştir. Bu değerın hesaplanması için 4 farklı değerin hesaplanması gerekir (Şeker,2013).



Yukarıdaki şekilde gösterildiği gibi 2 farklı küme olduğunu kabul edelim. Bu kümelerin ikisinde de olan elemanların sayısı M11, birisinde olup diğerinde olmayan elemanların sayısı M01 veya M10 ve ikisinde de olmayan değerlerin sayısı M00 olarak gösterilecektir.

İkisinde de olmayan eleman, şayet sadece iki metin ile çalışıyorsak, karşılaşılabilecek bir durum değildir, çünkü bir özelliğın var olması için iki kümeden birisinde eleman olması gerekir. Ancak derlememizde (corpus) ikiden fazla metin varsa, örneğın 3. Metinde olup mevcut iki metinde bulunmayan özellikler olacaktır. İşte bu özelliklerin sayısı M00 değerini oluşturur (Şeker,2013).

Buna göre Jaccard benzerlik katsayısı ve Jaccard mesafe katsayısı aşağıdaki şekilde hesaplanabilir (Şeker,2013):

$$J = \frac{M11}{M00 + M10 + M01}$$

Jaccard mesafe katsayısı (jaccard distance coefficient) ise aşağıdaki şekilde hesaplanabilir:

$$J' = \frac{M10 + M01}{M11 + M10 + M01}$$

Daha önce anlatıldığı gibi $J + J' = 1$ olacaktır(Şeker, 2013).

4.3.3.2. Türkçe Metinler için Yapılmış Çalışmalar

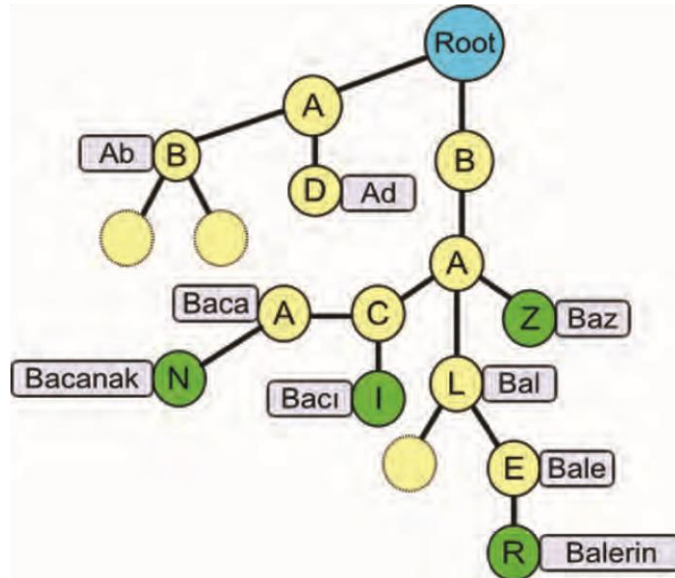
Türkçe yazıldığı gibi okunan bir dil olması ve telaffuzdan kaynaklanan hatalar ile daha az karşılaştırılması nedeniyle Doğal Dil İşleme ve Metin Benzerlik Hesaplama çalışmaları için son derece uygun bir dildir. Bu nedenle İngilizce veya bir başka dil için sık karşılaşılan bazı zorluklar veya hata durumları Türkçe için daha az söz konusu olabilir. Buna karşın Türkçe'nin de kendine has durumları ve problemleri olması doğaldır (Cebiroğlu,2006).

Her ne kadar Türkçe yazıldığı gibi okunan bir dil olsa da metinler söylendiği gibi yazılmamış olabilir. Yani eşleme yaparken, metnin birisi tarafından başka birisine söylenmiş ve söylenirken veya kaydedilirken yanlış girilmeler de olabileceği göz önünde bulundurularak benzerlik hesaplama işleminin kalitesi artırılmalıdır. Türkçe Bulanık Metin Eşleme çalışmaları üzerinde çok fazla çalışma yapılmamış bir konudur. Aslında bu konularda akademik veya ticari birçok çalışmalar yapılmış olsa da bu çalışmaların yeterli olmadıkları aşikardır. Türkçe Metinler üzerine yapılmış çalışmalardan en çok bilinen çalışmalardan bazıları örnek olarak tanıtılacaktır. Daha önce bahsedildiği gibi burada bahsedilenlerin dışında bu konuları da kapsayan birçok akademik veya ticari çalışmalar da yapılmaktadır. Mesela Türkiye'de bazı bankalar veri tabanlarındaki tekrarlı kayıtları bulmak veya anketler yoluyla gelen kayıtları mevcut veri tabanı kayıtları ile eşleştirmek için Türkçe hata durumlarını da içeren çalışmalar yapılmaktadır.

4.3.3.2.1. Zemberek

Zemberek kütüphanesinin gerçekleşmesi, çekirdek ve çekirdeği kullanan özel dil gerçeklemelerini içerir. Merkez kütüphane özel DDİ algoritmalarını ve diğer diller için

gerekli araç ve gerekli soyutlamalar sağlar. Çekirdek özellikle Türk dilleri için tasarlanmış olsa da herhangi bir Türk diline özel kod içermez. Bu esnekliği sağlamak için birkaç yardımcı mekanizma ve soyutlamalardan yararlanılmaktadır. Zemberek'e eklenecek her dil, önceden belirlenmiş dil bilgisi koşullarına uyma ve çeşitli dil verisini sağlamadan sorumludur. Çoğu durumda eklenecek yeni dil için çekirdek mekanizma üzerinde değişiklik yapılmasına ihtiyaç duyulmaz. Bir dile ilişkin bilgiler yazıldıktan, eklendikten sonra, temel DDİ fonksiyonları kullanımı kolay bir yazılım arayüzü ile kullanıcıya sunulur. Sisteme yeni bir Türk dilinin eklenmesi kolaydır. Dile özel veriler çoğu yerde kod içerisinde değil dış veri dosyaları üzerinden sağlanır. Bu şekilde kodlama bilgisi olmayan kişilerin de gerçeklemeye katkı yapabilmeleri sağlanır (Akın ve Akın, 2007). Zemberek DDİ kütüphanesinde bulunan kelimeler "Trie (Metin Ağacı)" (retrieval) yapısında tutulur. Bu şekildeki yapı sözcüklere erişimi kolaylaştırmakta yaklaşık; 75.000 kelimenin olduğu bir kelime havuzunda saniyede 12000 kelime tarayabilmektedir Zemberek DDİ Kütüphanesi kelimeleri "Trie (Metin Ağacı)" yapısında Şekil 1'deki gibi tutar. Kök (Root) kelimeye ulaşmak en başta hedeflenendir Kök bulma morfolojik(biçimbilim) analiz için gereklidir "Trie (Metin Ağacı)" modeli sözlük ve sözcük aramalarında en çok tercih edilen yöntemlerden biridir. Bu model ile kök kelimeye kolay ve hızlı bir şekilde ulaşılabilir (Candan,2015).



Şekil 3: Zemberek "Trie (Metin Ağacı)" Yapısı

Zemberek halen geliştirilmekte olan bir kütüphanedir. Proje geliştirilmeye açıktır. Kullanımında bundan doğacak kısıtlılıklar olabilmesi mümkündür.

4.3.3.2.2. Pardus

Pardus, TÜBİTAK-UEKAE (Ulusal Elektronik ve Kriptoloji Araştırma Enstitüsü) bünyesinde yürütülen bir işletim sistemi geliştirme projesidir. Linux'un Türkçe olarak derlenmiş özel bir versiyonudur. Zemberek gibi Pardus da bazı Türkçe bilgi işlem problemlerine çözüm sunmaktadır. Türkçe dili kullanan yazı yazma uygulamaları üzerinde (OfisaMessenger, email, vs.) Türkçe imla ve yazım denetimi yapılabilmektedir. Bu denetim yapılırken Zemberek çalışmasından faydalanılmıştır. Dosya ve izin adlarında Türkçe karakter kullanılması durumunda doğan bazı problemler çözüme kavuşturulmuştur. Çekinmeden Türkçe alfabenin tüm harflerinin kullanılabilirdiği bir işletim sistemidir. Kullanıcıyı güzel bir Türkçe kullanmaya teşvik eder.

4.3.3.2.3. Türkçe Wordnet

Türkçe kavramsal bir veri tabanı oluşturma çalışmasıdır. Mesela "kira sözleşmesi" diye bir metin arandığında "kira kontratı" şeklinde olan metinleri de getirir. Çok dilli kaynaklarda tek bir dilde arama yapabilmeyi hedeflemiştir. BalkaNet projesi için Türkçe bir veri tabanı hazırlanarak oluşturulmuştur (Durger ve Oflazer,2004).

4.3.3.3. Diğer Çalışmalar

Yukarıda bahsedilenlerin dışında Türkçe metinler üzerine çok sayıda akademik çalışma yapılmıştır. Bu çalışmaların birçoğu Yapay Zekâ, Doğal Dil İşleme, kelimelerin kökenlerine inebilme, Türkçe kelimeler için kurallar tanımlayabilme gibi konuları kapsamaktadır. Türkçe metin eşleme, metin benzerlik hesaplama konuları üzerine özel olarak yapılmış bir çalışma ve geliştirilen yeni bir yöntem rastlanılmamıştır.

4.4. Karar Destek Sistemi Önerisi

Oluşturmuş olduğumuz karar destek sisteminde kullanılan metin benzerlik hesaplama formülleri; Kosinüs benzerliği, Jaccard benzerliği, Dice benzerliği ve Tanimoto benzerliğidir. Bu formüller dünya genelinde kabul görmüş ve Türkçe metinlerde başarılı sonuçlar veren benzerlik hesaplama formüleridir.(Kaya ve Özel, 2014, s.121).Çalışma kapsamında kendi benzerlik hesaplama formülümüzü geliştirme fikrini

değerlendirmeye aldık fakat geçerliliği kabul edilmiş formüller yerine geçerliliğini ispat edilmesi gereken bir formülün kullanımı çalışmayı daha komplike hale getireceğinden yukarıda belirtilen dört formülü kullanmaya karar verdik.

Geliştirilen KDS'nin seçilen örnek metinler üzerinde vermiş olduğu sonuçlar incelenmiştir.

1. Çizelgede Franz Kafka'nın "Dönüşüm" (Kafka,1915) adlı eserinin birinci sayfasından ve arka kapak sayfasından alınan iki metin kullanılmıştır.

2. Çizelge, Kaya ve Özel (2014) göre oluşturulmuştur. Aynı tanım özetini iki farklı kaynaktan alınmasının sebebi iki metnin sadece eş anlamlı kelimeler açısından farklı olmasıdır. Burada asıl amaç örnek üzerinden eş anlamlı kelimelerin olduğu benzer metinleri geliştirilen KDS'ye tabi tuttuğumuzda alınacak sonucu görmektir.

Örnekleme dahilinde Adalet Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı stratejik planları ile 10. Kalkınma Planının ilgili bölümlerini geliştirilen programda işleme sokulmuştur. Çıkan sonuçlar çizelge olarak verilmiştir. Bu işlemler yapılmadan önce stratejik planlardan vizyon, misyon, kurum bilgileri gibi stratejik hedeflerle direkt ilgili olmayan kısımlar çıkarılmıştır, aynı şekilde kalkınma planından da ilgili kurumun alakalı olduğu kısımlar seçilmiş, ayrı bir dosya oluşturulmuş ve o şekilde programda işleme sokulmuştur.

4.4.1. Benzerlik Eşiğinin Belirlenmesi

Öncelikle işleme tabi tutulacak metinler, stratejik planların amaç ve hedefler kısmını içine alacak şekilde ayıklanmıştır. Bunun sebebi daha sağlıklı sonuçlar elde etmektir. Çünkü yasa, yönetmelik, giriş ve durum analizi gibi kısımlar doğrudan planları içermedikleri için planların birbiri ile uyumlarını ölçerken bu kısımların çıkartılması sonuçların daha sağlıklı olması için önem arz etmektedir.

Geliştirilen KDS, yukarıda da bahsedildiği gibi genel kabul görmüş benzerlik hesaplama formüllerini kullanmaktadır. Bu formüller yapılan hesaplamalara göre 0 ile 1 arasında sonuç vermektedir. "0" değeri hiç benzemiyor, "1" değeri ise metinler tamamen aynı anlamına gelmektedir. Yapılan işlemlerde sonuçlar bu iki değer arasında gidip gelmektedir. Yukarıda da bahsedildiği gibi her formül metinleri farklı işlemlere tabi

tutmaktadır, bu işlemler sonucunda aynı metin üzerinde farklı benzerlik aralıkları oluşmaktadır. Bundan dolayı her bir formül verdiği sonuçlar açısından incelenmiş ve denenmiştir. Bu inceleme ve deneme, tamamen aynı metinler ile tamamen farklı metinler, kısmi aynı metinler ile kısmi farklı metinler, eş anlamları kelimelerin kullanıldığı anlamca aynı metinler, aynı bürokratik dilin ve terimlerin kullanıldığı fakat anlamca farklı olan metinler üzerinde yapılmıştır.

4.4.1.1. Üst Eşiğin Belirlenmesi

Kısmi aynı olan metin ile kısmi farklı metin üzerindeki deneyi çizelge 1'deki metinler üzerinde gerçekleştirilmiştir. Geliştirilen KDS'de işleme sokulan metinler çizelge 3'teki sonuçları vermiştir. Bu sonuçlar incelendiğinde kosinüs benzerliği formülünde 0,35, Jaccard benzerliği formülünde 0,15, Dice Benzerliği formülünde 0,26 ve Tanimoto benzerliği formülünde ise 0,20 değerleri elde edilmiştir.

Eş anlamları kelimelerin kullanıldığı anlamca aynı metinler üzerindeki deneyi çizelge 2'deki metinler üzerinde gerçekleştirdik. Geliştirilen KDS'de işleme sokulan metinler çizelge 4'teki sonuçları vermiştir. Bu sonuçlar incelendiğinde kosinüs benzerliği formülünde 0,93, Jaccard benzerliği formülünde 0,73, Dice Benzerliği formülünde 0,84 ve Tanimoto benzerliği formülünde ise 0,88 değerleri elde edilmiştir. Her bir formül kendi içinde yüksek sonuçlar vermiştir. Eş anlamlı benzer metinler üzerinde yapılan deneylerde sonuçların "1" değerine çok yaklaştığı gözlenmiştir.

Anlamca aynı fakat içerik olarak farklı metinler üzerindeki deney İstiklal Marşı ve İstiklal Marşı'nın günümüz Türkçesi ile sadeleştirilmiş metnini, Onuncu Yıl Marşı ile günümüz Türkçesi ile sadeleştirilmiş metnini ve Gençliğe Hitabe ile günümüz Türkçesi ile sadeleştirilmiş metnini karşılaştırarak gerçekleştirilmiştir. Geliştirilen KDS'de işleme sokulan metinler çizelge 5'teki sonuçları vermiştir. Bu sonuçlar incelendiğinde Gençliğe Hitabe ile sadeleştirilmiş Gençliğe Hitabe kosinüs benzerliği formülünde 0,81, Jaccard benzerliği formülünde 0,28, Dice Benzerliği formülünde 0,44 ve Tanimoto benzerliği formülünde ise 0,68 değerleri elde edilmiştir. İstiklal Marşı ile sadeleştirilmiş İstiklal Marşı kosinüs benzerliği formülünde 0,81, Jaccard benzerliği formülünde 0,58, Dice Benzerliği formülünde 0,73 ve Tanimoto benzerliği formülünde ise 0,68 değerleri elde edilmiştir. Onuncu Yıl Nutku ile sadeleştirilmiş Onuncu Yıl Nutku kosinüs benzerliği formülünde 0,76, Jaccard benzerliği formülünde 0,58, Dice Benzerliği formülünde 0,74

ve Tanimoto benzerliği formülünde ise 0,61 değerleri elde edilmiştir. Bu sonuçlar anlamsal benzerlik hesaplamasında üst eşik noktaları olarak kabul edilmiştir. Çünkü anlamsal olarak tamamıyla aynı olan metinler üzerinden elde edilen sonuçlardır. Bu eşik noktalarından daha yüksek benzerlik sonuçlarına ancak neredeyse tamamen aynı metinlerde ulaşılmaktadır (Bkz. çizelge 4).

Anlamca aynı metinler üzerinde yapılan deneylerde kosinüs benzerliği formülünden elde edilen sonuçlar “0,81” ile “0,76” değerleri arasında değişiklik göstermiştir. Bu metinler üzerinde yapılan deneylerde Kosinüs benzerliğinde anlamca benzerlik üst değeri “0,81” gözlemlenmiştir. Bu değerden daha yüksek değerler kopya metinlerde ve çok az değişiklik yapılmış benzer metinlerde gözlenmiştir.

Jaccard benzerliği formülünden elde edilen sonuçlar “0,28” ile “0,58” değerleri arasında değişiklik göstermiştir. Bu metinler üzerinde yapılan deneylerde Jaccard benzerliğinde anlamca benzerlik üst değeri “0,58” gözlemlenmiştir. Bu değerden daha yüksek değerler kopya metinlerde ve çok az değişiklik yapılmış benzer metinlerde gözlenmiştir.

Dice benzerliği formülünden elde edilen sonuçlar “0,44” ile “0,74” değerleri arasında değişiklik göstermiştir. Bu metinler üzerinde yapılan deneylerde Dice benzerliğinde anlamca benzerlik üst değeri “0,74” gözlemlenmiştir. Bu değerden daha yüksek değerler kopya metinlerde ve çok az değişiklik yapılmış benzer metinlerde gözlenmiştir.

Tanimoto benzerliği formülünden elde edilen sonuçlar “0,61” ile “0,68” değerleri arasında değişiklik göstermiştir. Bu metinler üzerinde yapılan deneylerde Tanimoto benzerliğinde anlamca benzerlik üst değeri “0,68” gözlemlenmiştir. Bu değerden daha yüksek değerler kopya metinlerde ve çok az değişiklik yapılmış benzer metinlerde gözlenmiştir.

4.4.1.2. Alt Eşik Belirlenmesi

Metin benzerliği hesaplamaları ile ilgili bugüne kadar yapılan çalışmalarda alt eşik değerleri ortaya konmamıştır. Bunun sebebi metin benzerlik hesaplamalarıyla ilgili çalışmaların amacının, metinlerin benzerliği oranını herhangi bir eşige bağlı kalmadan ortaya koymasıdır. Bizim geliştirdiğimiz KDS’de metinlerin birbirleri ile anlamlı bir

benzerliğe sahip olduklarının tespit edilmesi gerekmektedir. Bu tespit için örneklem dahilindeki bakanlıkların stratejik planlarının birbirleri ile benzerlikleri baz alınarak bir alt eşik oluşturulmuştur. Bakanlık stratejik planlarının baz alınmasının birinci nedeni, geliştirilen KDS'nin kamu kurumlarının stratejik planlarının üst plan belgeleriyle uyumunu ölçmeyi amaçlamasıdır. Kamu kurumlarının stratejik planları, kurumun kamusal niteliği ve ortak mevzuatlar bakımından bir kısım ortak noktaları doğal olarak içermek zorundadır. Dolayısıyla bu zorunlu benzemelerin elenmesi gerekmektedir. KDS'nin ölçmesi istenen esas hususlar, kamu kurumu olunmasından ve ortak mevzuat hükümlerinin varlığından kaynaklanan bu zorunlu benzerliklerin dışında kurumun kendine ait misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedefler kısmındaki anlamsal benzerliklerdir. Dolayısıyla kamu kurumu olma ve 5018 sayılı kanuna tabi olma hususunda ortak özelliklere sahip ama kamu görevleri bakımından farklı çalışma alanları bulunan bakanlıkların stratejik plan benzerlikleri geliştirilen KDS için en isabetli alt eşik ölçüm araçları olarak değerlendirilmiştir. Bu durumun istisnası olabilecek ortak çalışma alanları olan bakanlıklar da -Kültür Turizm Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığının Sağlık Turizmi alanında ortaklık göstermesi gibi- eşik belirlemede göz önünde bulundurulmuş ve mümkün olan en alt eşik değeri elde edilmeye çalışılmıştır.

Hiçbir bakanlığın stratejik planının bir diğer bakanlığın stratejik planı ile dört formül üzerinden de aynı anda uyumlu sonucu almaması gerekir. Bu değeri verecek eşik değerlerinin bulunması gerekmektedir. Çalışmada dört formül üzerinden de benzerlik taraması yapılmasının uygun olacağı düşünülmüştür. Çünkü her bir formül metni farklı noktalardan benzerlik hesaplamasına tabi tutmaktadır. Ayrıca Türkçe metin benzerlik hesaplamasında Türk dil yapısından kaynaklı bir zorluk olduğundan sağlıklı sonuç almak için birden fazla formülün aynı anda denenmesi daha isabetli görülmüştür.

Aynı bürokratik dilin ve terimlerin kullanıldığı fakat anlamca farklı olan metinler üzerindeki deneyi örneklem dahilindeki bakanlıkların stratejik planlarının birbirleri ile çaprazlama karşılaştırma yöntemi ile gerçekleştirdik. Bu deney ile çalışmanın alt eşik değerlerinin ortaya çıkması sağlanmıştır. Karşılaştırma sonuçları Çizelge 6'da gösterilmiştir. Sırasıyla Adalet Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığının stratejik planları birbirleri ile karşılaştırılmıştır. Elde edilen sonuçlar aşağıdaki gibidir:

Adalet Bakanlığının stratejik planının kendi stratejik planı ile karşılaştırmasının sonucu tüm formüllerde de “1” değeri vermiştir. Dolayısıyla bu sonuç birebir aynı metinler için elde edilen bir değerdir. Adalet Bakanlığı stratejik planının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,62”, Jaccard benzerliği formülünden “0,09”, Dice benzerliği formülünden “0,18”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,15” değerleri elde edilmiştir. Adalet Bakanlığının stratejik planının Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,69”, Jaccard benzerliği formülünden “0,19”, Dice benzerliği formülünden “0,32”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,37” değerleri elde edilmiştir. Adalet Bakanlığının stratejik planının Gençlik ve Spor Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,69”, Jaccard benzerliği formülünden “0,19”, Dice benzerliği formülünden “0,32”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,52” değerleri elde edilmiştir. Adalet Bakanlığının stratejik planının İçişleri Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,66”, Jaccard benzerliği formülünden “0,16”, Dice benzerliği formülünden “0,27”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,21” değerleri elde edilmiştir. Adalet Bakanlığının stratejik planının Kültür ve Turizm Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,69”, Jaccard benzerliği formülünden “0,17”, Dice benzerliği formülünden “0,29”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,41” değerleri elde edilmiştir. Adalet Bakanlığının stratejik planının Sağlık Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,66”, Jaccard benzerliği formülünden “0,17”, Dice benzerliği formülünden “0,29”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,48” değerleri elde edilmiştir. Bu sonuçlar incelendiğinde aynı bürokratik dilin ve terimlerin kullanıldığı fakat anlamca farklı olan Adalet Bakanlığı ve örneklem dahilindeki diğer bakanlıkların stratejik planlarının kosinüs benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,69” ile “0,62” arasında değişiklik göstermiştir. Jaccard benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,09” ile “0,19” arasında değişiklik göstermiştir. Dice benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,18” ile “0,32” arasında değişiklik göstermiştir. Tanimoto benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,15” ile “0,52” arasında değişiklik göstermiştir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığının stratejik planının kendi stratejik planı ile karşılaştırmasının sonucu tüm formüllerde de “1” değeri vermiştir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı stratejik planının Adalet Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından

kosinüs benzerliği formülünden “0,62”, Jaccard benzerliği formülünden “0,09”, Dice benzerliği formülünden “0,18”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,15” değerleri elde edilmiştir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı stratejik planının Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,64”, Jaccard benzerliği formülünden “0,08”, Dice benzerliği formülünden “0,16”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,07” değerleri elde edilmiştir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı stratejik planının Gençlik ve Spor Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,68”, Jaccard benzerliği formülünden “0,13”, Dice benzerliği formülünden “0,24”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,15” değerleri elde edilmiştir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı stratejik planının İçişleri Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,60”, Jaccard benzerliği formülünden “0,16”, Dice benzerliği formülünden “0,28”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,42” değerleri elde edilmiştir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı stratejik planının Kültür ve Turizm Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,67”, Jaccard benzerliği formülünden “0,14”, Dice benzerliği formülünden “0,24”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,31” değerleri elde edilmiştir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı stratejik planının Sağlık Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,69”, Jaccard benzerliği formülünden “0,13”, Dice benzerliği formülünden “0,23”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,14” değerleri elde edilmiştir. Bu sonuçlar incelendiğinde aynı bürokratik dilin ve terimlerin kullanıldığı fakat anlamca farklı olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve örneklem dahilindeki diğer bakanlıkların stratejik planlarının kosinüs benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,69” ile “0,60” arasında değişiklik göstermiştir. Jaccard benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,08” ile “0,16” arasında değişiklik göstermiştir. Dice benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,28” ile “0,16” arasında değişiklik göstermiştir. Tanimoto benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,07” ile “0,42” arasında değişiklik göstermiştir.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı stratejik planının kendi stratejik planı ile karşılaştırmasının sonucu tüm formüllerde de “1” değeri vermiştir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı stratejik planının Adalet Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,69”, Jaccard benzerliği formülünden “0,19”, Dice benzerliği formülünden “0,32”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,37” değerleri elde edilmiştir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı

stratejik planının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,64”, Jaccard benzerliği formülünden “0,08”, Dice benzerliği formülünden “0,16”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,07” değerleri elde edilmiştir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı stratejik planının Gençlik ve Spor Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,71”, Jaccard benzerliği formülünden “0,16”, Dice benzerliği formülünden “0,28”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,42” değerleri elde edilmiştir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı stratejik planının İçişleri Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,64”, Jaccard benzerliği formülünden “0,11”, Dice benzerliği formülünden “0,20”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,09” değerleri elde edilmiştir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı stratejik planının Kültür ve Turizm Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,70”, Jaccard benzerliği formülünden “0,15”, Dice benzerliği formülünden “0,26”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,21” değerleri elde edilmiştir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı stratejik planının Sağlık Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,66”, Jaccard benzerliği formülünden “0,15”, Dice benzerliği formülünden “0,27”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,39” değerleri elde edilmiştir. Bu sonuçlar incelendiğinde aynı bürokratik dilin ve terimlerin kullanıldığı fakat anlamca farklı olan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve örneklem dahilindeki diğer bakanlıkların stratejik planlarının kosinüs benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,64” ile “0,71” arasında değişiklik göstermiştir. Jaccard benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,08” ile “0,19” arasında değişiklik göstermiştir. Dice benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,32” ile “0,16” arasında değişiklik göstermiştir. Tanimoto benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,07” ile “0,42” arasında değişiklik göstermiştir.

Gençlik ve Spor Bakanlığı stratejik planının kendi stratejik planı ile karşılaştırmasının sonucu tüm formüllerde de “1” değeri vermiştir. Gençlik ve Spor Bakanlığı stratejik planının Adalet Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,69”, Jaccard benzerliği formülünden “0,19”, Dice benzerliği formülünden “0,32”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,52” değerleri elde edilmiştir. Gençlik ve Spor Bakanlığı stratejik planının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,68”, Jaccard benzerliği formülünden “0,13”, Dice benzerliği formülünden “0,24”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,15” değerleri elde edilmiştir. Gençlik ve Spor Bakanlığı stratejik planının

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,71”, Jaccard benzerliği formülünden “0,16”, Dice benzerliği formülünden “0,28”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,42” değerleri elde edilmiştir. Gençlik ve Spor Bakanlığı stratejik planının İçişleri Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,64”, Jaccard benzerliği formülünden “0,18”, Dice benzerliği formülünden “0,31”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,18” değerleri elde edilmiştir. Gençlik ve Spor Bakanlığı stratejik planının Kültür ve Turizm Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,70”, Jaccard benzerliği formülünden “0,19”, Dice benzerliği formülünden “0,33”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,32” değerleri elde edilmiştir. Gençlik ve Spor Bakanlığı stratejik planının Sağlık Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,64”, Jaccard benzerliği formülünden “0,19”, Dice benzerliği formülünden “0,32”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,47” değerleri elde edilmiştir. Bu sonuçlar incelendiğinde aynı bürokratik dilin ve terimlerin kullanıldığı fakat anlamca farklı olan Gençlik ve Spor Bakanlığı ve örneklem dahilindeki diğer bakanlıkların stratejik planlarının kosinüs benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,64” ile “0,71” arasında değişiklik göstermiştir. Jaccard benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,13” ile “0,19” arasında değişiklik göstermiştir. Dice benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,33” ile “0,24” arasında değişiklik göstermiştir. Tanimoto benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,15” ile “0,52” arasında değişiklik göstermiştir.

İçişleri Bakanlığı stratejik planının kendi stratejik planı ile karşılaştırmasının sonucu tüm formüllerde de “1” değeri vermiştir. İçişleri Bakanlığı stratejik planının Adalet Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,66”, Jaccard benzerliği formülünden “0,16”, Dice benzerliği formülünden “0,27”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,21” değerleri elde edilmiştir. İçişleri Bakanlığı stratejik planının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,60”, Jaccard benzerliği formülünden “0,16”, Dice benzerliği formülünden “0,28”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,42” değerleri elde edilmiştir. İçişleri Bakanlığı stratejik planının Gençlik ve Spor Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,64”, Jaccard benzerliği formülünden “0,18”, Dice benzerliği formülünden “0,31”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,18” değerleri elde edilmiştir. İçişleri Bakanlığı stratejik planının Enerji

ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,64”, Jaccard benzerliği formülünden “0,11”, Dice benzerliği formülünden “0,20”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,09” değerleri elde edilmiştir. İçişleri Bakanlığı stratejik planının Kültür ve Turizm Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,74”, Jaccard benzerliği formülünden “0,17”, Dice benzerliği formülünden “0,29”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,43” değerleri elde edilmiştir. İçişleri Bakanlığı stratejik planının Sağlık Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,66”, Jaccard benzerliği formülünden “0,15”, Dice benzerliği formülünden “0,27”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,17” değerleri elde edilmiştir. Bu sonuçlar incelendiğinde aynı bürokratik dilin ve terimlerin kullanıldığı fakat anlamca farklı olan İçişleri Bakanlığı ve örneklem dahilindeki diğer bakanlıkların stratejik planlarının kosinüs benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,60” ile “0,74” arasında değişiklik göstermiştir. Jaccard benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,11” ile “0,18” arasında değişiklik göstermiştir. Dice benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,20” ile “0,29” arasında değişiklik göstermiştir. Tanimoto benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,09” ile “0,43” arasında değişiklik göstermiştir.

Kültür ve Turizm Bakanlığı stratejik planının kendi stratejik planı ile karşılaştırmasının sonucu tüm formüllerde de “1” değeri vermiştir. Kültür ve Turizm Bakanlığı stratejik planının Adalet Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,69”, Jaccard benzerliği formülünden “0,17”, Dice benzerliği formülünden “0,29”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,41” değerleri elde edilmiştir. Kültür ve Turizm Bakanlığı stratejik planının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,67”, Jaccard benzerliği formülünden “0,14”, Dice benzerliği formülünden “0,24”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,31” değerleri elde edilmiştir. Kültür ve Turizm Bakanlığı stratejik planının Gençlik ve Spor Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,70”, Jaccard benzerliği formülünden “0,19”, Dice benzerliği formülünden “0,33”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,32” değerleri elde edilmiştir. Kültür ve Turizm Bakanlığı stratejik planının İçişleri Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,74”, Jaccard benzerliği formülünden “0,17”, Dice benzerliği formülünden “0,29”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,43” değerleri elde edilmiştir. Kültür ve Turizm Bakanlığı stratejik

planının Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,70”, Jaccard benzerliği formülünden “0,15”, Dice benzerliği formülünden “0,26”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,21” değerleri elde edilmiştir. Kültür ve Turizm Bakanlığı stratejik planının Sağlık Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,69”, Jaccard benzerliği formülünden “0,17”, Dice benzerliği formülünden “0,30”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,36” değerleri elde edilmiştir. Bu sonuçlar incelendiğinde aynı bürokratik dilin ve terimlerin kullanıldığı fakat anlamca farklı olan Kültür ve Turizm Bakanlığı ve örneklem dahilindeki diğer bakanlıkların stratejik planlarının kosinüs benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,67” ile “0,74” arasında değişiklik göstermiştir. Jaccard benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,14” ile “0,19” arasında değişiklik göstermiştir. Dice benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,24” ile “0,33” arasında değişiklik göstermiştir. Tanimoto benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,21” ile “0,43” arasında değişiklik göstermiştir.

Sağlık Bakanlığı stratejik planının kendi stratejik planı ile karşılaştırmasının sonucu tüm formüllerde de “1” değeri vermiştir. Sağlık Bakanlığı stratejik planının Adalet Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,66”, Jaccard benzerliği formülünden “0,17”, Dice benzerliği formülünden “0,29”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,48” değerleri elde edilmiştir. Sağlık Bakanlığı stratejik planının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,69”, Jaccard benzerliği formülünden “0,13”, Dice benzerliği formülünden “0,23”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,14” değerleri elde edilmiştir. Sağlık Bakanlığı stratejik planının Gençlik ve Spor Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,64”, Jaccard benzerliği formülünden “0,19”, Dice benzerliği formülünden “0,32”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,47” değerleri elde edilmiştir. Sağlık Bakanlığı stratejik planının İçişleri Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,66”, Jaccard benzerliği formülünden “0,15”, Dice benzerliği formülünden “0,27”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,17” değerleri elde edilmiştir. Sağlık Bakanlığı stratejik planının Kültür ve Turizm Bakanlığı stratejik planı ile karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,69”, Jaccard benzerliği formülünden “0,17”, Dice benzerliği formülünden “0,30”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,36” değerleri elde edilmiştir. Sağlık Bakanlığı stratejik planının Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı stratejik planı ile

karşılaştırmasından kosinüs benzerliği formülünden “0,66”, Jaccard benzerliği formülünden “0,15”, Dice benzerliği formülünden “0,27”, Tanimoto benzerliği formülünden “0,39” değerleri elde edilmiştir. Bu sonuçlar incelendiğinde aynı bürokratik dilin ve terimlerin kullanıldığı fakat anlamca farklı olan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve örneklem dahilindeki diğer bakanlıkların stratejik planlarının kosinüs benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,64” ile “0,69” arasında değişiklik göstermiştir. Jaccard benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,13” ile “0,19” arasında değişiklik göstermiştir. Dice benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,23” ile “0,32” arasında değişiklik göstermiştir. Tanimoto benzerliği formülünde sonuç değerleri “0,14” ile “0,48” arasında değişiklik göstermiştir.

Sonuç olarak hiçbir bakanlığın stratejik planının bir diğer bakanlığın stratejik planı ile dört formül üzerinden de aynı anda uyumlu sonucu almaması gerekir. Bu değeri verecek eşik değerleri bulunmuştur. Yapılan deneyler ve hesaplamalar ile eşik noktaları; Kosinüs Formülü için 0,70, Jaccard Formülü için 0,20, Dice Formülü için 0,30, Tanimoto Formülü için 0,08 olarak belirlenmiştir. Bu eşik noktaları minimum uyum değerlerini ifade etmektedirler. Bakanlık stratejik planlarında, bakanlıkların kamu kurumu niteliği ve 5018 sayılı kanun başta olmak üzere kimi ortak mevzuat hükümlerine tabi bulunmalarından kaynaklanan benzerliklerin bulunması kaçınılmazdır, bu ortak noktaların uyum ölçümünde eşik altında bırakılması gerekmektedir. Nitekim tespit edilen söz konusu eşik noktaları baz alındığında, hiçbir bakanlığın stratejik planı bir diğer bakanlığın stratejik planı ile, dört formül üzerinden de aynı anda uyumlu sonucunu alamamaktadır. İçerik olarak birbirine çok benzeyen fakat anlam olarak farklı olan bu metinler üzerinde yapılan bu deneyde içerik olarak benzer anlam olarak farklı metinlerin dört formül üzerinden de bu eşik noktalarını aşamadıkları gözlemlenmiştir. Çizelge 5’teki anlamca aynı olan metinler ise bu eşik noktalarını dört formül üzerinden de aştıkları gözlemlenmiştir. Bu eşik noktaları çalışmada uyum için taban değerlerini ifade etmektedir.

Çizelge 1. Örnek Doküman 1 ve Örnek Doküman 2*

Doküman 1	Doküman 2
"Gregor Samsa bir sabah huzursuz düşerlerinden uyandığında, kendini yatağında dev bir böceğe dönüşmüş olarak buldu. Zırhı andıran sertlikteki sırtının üzerinde yatmaktaydı ve başını azıcık yukarı kaldırdığında kubbemsi, kahverengi, yay biçimindeki sertliklerce bölünmüş; üstünde, tutunabileceği hiçbir şey kalmamış ve neredeyse kaymak üzere olan yorganın bulunduğu karnını gördü..."- Franz Kafka, Dönüşüm.	"Gregor Samsa bir sabah kötü bir rüyadan uyandığında, kendini yatağında korkunç bir böceğe dönüşmüş olarak buldu. Yaşadığı çağın zihniyetine o kadar büyük bir tepki duyar ki Kafka, ölümünden sonra yazdığı bütün eserlerini yakılması için en yakın dostu MaxBrody'ye emanet eder. Bugün Kafka gibi büyük bir edebi dehayı okuyabiliyorsak eğer, bunu MaxBrody'nin ihanetine borçluyuz..."

*Bu metin karşılaştırmaları Kaya ve Özel (2014)'den alınmıştır.

Çizelge2. Örnek Doküman 3 ve Örnek Doküman 4*

Doküman 3	Doküman 4
<p>Sean için hayat hiç de planladığı gibi gitmemektedir. Kız arkadaşı kariyerinde farklı bir şekilde devam etme kararı almıştır. Kurduğu grup olan TheMob, Los Angeles'taki yarısı kazanamayınca Sean'ı arkalarında bırakıp geri dönerler. Dansçı olarak kariyerini sürdürmek isteyen Sean, eski arkadaşı Moose ile yeni bir ekip aramaya başlarlar. Moose daha sonra Sean'ı, sakatlığı nedeniyle bir süredir dans etmeyen fakat sahneye dönmeye artık hazır olan Andie West ile tanıştırır. Andie de JennyKido, Vladd ve Santiago ikizlerini toplayınca ekipleri kurulmuş olur. Yeni gurubun adı LMNTRX olur.</p> <p>Kariyerleri için önemli bir fırsat ve dönüm noktası olan LasVegas'taki TheVortex yarışmasına katılmaya karar verirler. Sean'ın eski ekibi TheMob'un da yarışmada yer aldıklarını öğrendiklerinde Sean için durum biraz daha zorlaşır.</p>	<p>Sean için yaşam hiç de düşündüğü şeklinde gitmemektedir. Kız arkadaşı kariyerinde ayrımlı bir halde devam etme sonucu almıştır. Kurduğu öbek olan TheMob, Los Angeles'taki yarısı kazanamayınca Sean'ı arkalarında bırakıp geri dönerler. Dansçı olarak kariyerini sürdürmek isteyen Sean, eski arkadaşı Moose ile yeni bir takım aramaya başlarlar. Moose sonrasında Sean'ı, sakatlığı sebebiyle bir süredir dans etmeyen ama sahneye dönmeye artık hazır olan Andie West ile tanıştırır. Andie de JennyKido, Vladd ve Santiago ikizlerini toplayınca ekipleri kurulmuş olur. Yeni gurubun adı LMNTRX olur. Kariyerleri için mühim bir fırsat ve dönüm noktası olan LasVegas'takiTheVortex yarışmasına katılmaya karar verirler. Sean'ın eski kadrosu TheMob'un da yarışmada yer aldıklarını öğrendiklerinde Sean için vaziyet birazcık daha fazla zorlaşır.</p>

*Bu metin karşılaştırmaları Kaya ve Özel (2014)'den alınmıştır.

Çizelge 3. Doküman 1 ile doküman 2'nin benzerlik sonuçları Doküman 1-2 (D1-D2)

Yöntem	D1-D2	D2-D1	D1-D1
DAAB Kosinüs Benzerliği	0,35	-	1
DAAB Jaccard Benzerliği	0,15	-	1
DAAB Dice's Benzerliği	0,26	-	1
DAAB Tanimoto Benzerliği	0,20	-	1

Çizelge 4. Doküman 3 ile doküman 4'ün benzerlik sonuçları Doküman 3-4 (D3-D4)

Yöntem	D3 -D4	D4-D3	D3-D3
DAAB Kosinüs Benzerliği	0,93	-	1
DAAB Jaccard Benzerliği	0,73	-	1
DAAB Dice's Benzerliği	0,84	-	1
DAAB Tanimoto Benzerliği	0,88	-	1

Çizelge 3 ve 4 incelendiğinde hazırlamış olduğumuz programda işleme soktuğumuz metinler üzerinde en başarılı sonucu programdaki Kosinüs benzerliği formülü, ardından sırayla Tanimoto, Dice ve Jaccard benzerliği vermiştir.

Çizelge 3'te doküman 1 ve doküman 2 karşılaştırılmıştır, bu karşılaştırma da çıkan kosinüs benzerliği sonucu %34,72'dir. Metinler dikkatle incelendiğinde 2. Doküman 1. Dokümanın ilk cümlesini alıp eş anlamlı kelimelerde tekrar yazmış ve ardından ilgili romanın tanıtımını yapmıştır. Geri kalan cümleler tamamen farklıdır. Bu da bize çıkan %34,72 sonucunun tutarlı bir sonuç olduğunu göstermektedir.

Çizelge 4'te ise benzer iki metin olan doküman 3 ve doküman 4 karşılaştırılmıştır. Bu karşılaştırma da çıkan kosinüs benzerliği sonucu %93,52'dir. Metinler incelendiğinde iki metin arasında fark eş anlamlı kelimelerden oluşmaktadır. Bu halde sonucun %100 çıkması beklenmektedir. Sonuçtaki bu fark, yukarıda da bahsedildiği gibi Zemberek dil kütüphanesinin halen geliştirilmekte olmasından kaynaklanmaktadır. Zemberek geliştirildikçe Türkçe metin benzerlik programları daha başarılı sonuçlar verecektir.

Çizelgelerde Kullanılan renkler ve harflerin anlamları:

[B]: Benzer

[F]: Farklı

Kırmızı Renk: UYUMSUZ

Yeşil Renk: UYUMLU

Çizelge 5.Seçilen Metinlerin Birbirleri ile Uyumu

Metinler	Kosinüs	Jaccard	Dice	Tanimoto	Uyum
Gençliğe Hitabe- Sadeleştirilmiş Gençliğe Hitabe	0.81 [B]	0.28 [B]	0.44 [B]	0.68 [B]	UYUMLU
İstiklal Marşı- Sadeleştirilmiş İstiklal Marşı	0.81 [B]	0.58 [B]	0.73 [B]	0.68 [B]	UYUMLU
Onuncu Yıl Nutku- Onuncu Yıl Nutku Sadeleştirilmiş	0.76 [B]	0.58 [B]	0.74 [B]	0.61 [B]	UYUMLU

Geliştirilen KDS sırası ile Gençliğe Hitabe ile Sadeleştirilmiş Genliğe Hitabe, İstiklal Marşı ile sadeleştirilmiş İstiklal Marşı ve Onuncu Yıl Nutku ile Sadeleştirilmiş Onuncu Yıl Nutku işleme tabi tutulmuştur. Çıkan sonuçlar çizelge 5'te sunulmuştur. Bu çizelge incelendiğinde metinlerin dört formül üzerinden de birbirleri ile uyumlu olduğu gözlemlenmiştir. Bu sonuç, uyumlu olan metinlerin geliştirilen KDS'de dört formül üzerinden de uyumlu sonucunu verdiğini göstermiştir. Çalışmada uyum için dört formül üzerinden de uyumlu olması şartı aranacaktır.

4.4.2 Bakanlık Stratejik Planlarının Birbirleri ile Karşılaştırılması

Örnekleme dahilindeki bakanlıkların stratejik planları birbirleri ile geliştirilen programda uyum testine tabi tutulmuştur. Çıkan sonuçlar çizelge 6'da sunulmuştur. Bu çizelge incelendiğinde hiçbir bakanlığın stratejik planı diğer bakanlıkların stratejik planları ile dört formül üzerinde de aynı anda uyum göstermediği görülmüştür. Aynı zamanda bu karşılaştırma ile benzerlik eşik noktalarının belirlenmesinde önemli veriler elde edilmiştir.

Bakanlıklar	Adalet Bakanlığı	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Gençlik ve Spor Bakanlığı	İçişleri Bakanlığı	Kültür ve Turizm Bakanlığı	Sağlık Bakanlığı
Adalet Bakanlığı	K=1 [B] J=1 [B] D=1[B] T=1 [B]	K=0.62 [F] J=0.09 [F] D=0.18 [F] T=0.15 [B]	K=0.69 [F] J=0.19 [F] D=0.32 [B] T=0.37 [B]	K=0.69 [F] J=0.19 [F] D=0.32 [B] T=0.52 [B]	K=0.66 [F] J=0.16 [F] D=0.27 [F] T=0.21 [B]	K=0.69 [F] J=0.17 [F] D=0.29 [F] T=0.41[B]	K=0.66 [F] J=0.17 [F] D=0.29 [F] T=0.48[B]
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	K=0.60 [F] J=0.04 [F] D=0.08 [F] T=0.03 [F]	K=1 [B] J=1 [B] D=1[B] T=1 [B]	K=0.64 [F] J=0.08 [F] D=0.16 [F] T=0.07 [F]	K=0.68 [F] J=0.13 [F] D=0.24 [F] T=0.15 [B]	K=0.60 [F] J=0.16 [F] D=0.28 [F] T=0.42 [B]	K=0.67 [F] J=0.14 [F] D=0.24 [F] T=0.31 [B]	K=0.69 [F] J=0.13 [F] D=0.23 [F] T=0.14 [B]
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	K=0.69 [F] J=0.19 [F] D=0.32 [B] T=0.37 [B]	K=0.64 [F] J=0.08 [F] D=0.16 [F] T=0.07 [F]	K=1 [B] J=1 [B] D=1[B] T=1 [B]	K=0.71 [B] J=0.16 [F] D=0.28 [F] T=0.42 [B]	K=0.64 [F] J=0.11 [F] D=0.20 [F] T=0.09 [B]	K=0.70 [B] J=0.15 [F] D=0.26 [F] T=0.21 [B]	K=0.66 [F] J=0.15 [F] D=0.27 [F] T=0.39 [B]
Gençlik ve Spor Bakanlığı	K=0.69 [F] J=0.19 [F] D=0.32 [B] T=0.52[B]	K=0.68 [F] J=0.13 [F] D=0.24 [F] T=0.15 [B]	K=0.71 [B] J=0.16 [F] D=0.28 [F] T=0.42 [B]	K=1 [B] J=1 [B] D=1[B] T=1 [B]	K=0.64 [F] J=0.18 [F] D=0.31 [B] T=0.18 [B]	K=0.70[B] J=0.19 [F] D=0.33 [B] T=0.32[B]	K=0.64 [F] J=0.19 [F] D=0.32 [B] T=0.47[B]
İçişleri Bakanlığı	K=0.66 [F] J=0.16 [F] D=0.27 [F] T=0.21[B]	K=0.60 [F] J=0.16 [F] D=0.28 [F] T=0.42 [B]	K=0.64 [F] J=0.11 [F] D=0.20 [F] T=0.09 [B]	K=0.64 [F] J=0.18 [F] D=0.31 [B] T=0.18 [B]	K=1 [B] J=1 [B] D=1[B] T=1 [B]	K=0.74[B] J=0.17 [F] D=0.29 [F] T=0.43[B]	K=0.66 [F] J=0.15 [F] D=0.27 [F] T=0.17[B]
Kültür ve Turizm Bakanlığı	K=0.69 [F] J=0.17 [F] D=0.29 [F] T=0.41[B]	K=0.67 [F] J=0.14 [F] D=0.24 [F] T=0.31 [B]	K=0.70 [B] J=0.15 [F] D=0.26 [F] T=0.21 [B]	K=0.70 [B] J=0.19 [F] D=0.33 [B] T=0.32[B]	K=0.74 [B] J=0.17 [F] D=0.29 [F] T=0.43[B]	K=1 [B] J=1 [B] D=1[B] T=1 [B]	K=0.69 [F] J=0.17 [F] D=0.30 [B] T=0.36[B]
Sağlık Bakanlığı	K=0.66 [F] J=0.17 [F] D=0.29 [F] T=0.48[B]	K=0.69 [F] J=0.13 [F] D=0.23 [F] T=0.14 [B]	K=0.66 [F] J=0.15 [F] D=0.27 [F] T=0.39 [B]	K=0.64 [F] J=0.19 [F] D=0.32 [B] T=0.47[B]	K=0.66 [F] J=0.15 [F] D=0.27 [F] T=0.17[B]	K=0.69 [F] J=0.17 [F] D=0.30[B] T=0.36[B]	K=1 [B] J=1 [B] D=1[B] T=1 [B]

Çizelge 6. Bakanlık Stratejik Planlarının Birbirleri ile Uyumu

Çizelge 7. Bakanlık Stratejik Planlarının 10. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile Uyumu

Bakanlıklar	Kosinüs	Jaccard	Dice	Tanimoto	Uyum
Adalet Bakanlığı	0.74 [B]	0.10 [F]	0.19 [F]	0.15 [B]	UYUMSUZ
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	0.66 [F]	0.05 [F]	0.10 [F]	0.05 [F]	UYUMSUZ
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	0.81 [B]	0.21 [B]	0.35 [B]	0.25 [B]	UYUMLU
Gençlik ve Spor Bakanlığı	0.71 [B]	0.17 [F]	0.29 [F]	0.16 [B]	UYUMSUZ
İçişleri Bakanlığı	0.72 [B]	0.22 [B]	0.36 [B]	0.51 [B]	UYUMLU
Kültür ve Turizm Bakanlığı	0.69 [F]	0.18 [F]	0.30 [B]	0.36 [B]	UYUMSUZ
Sağlık Bakanlığı	0.76 [B]	0.13 [F]	0.23 [F]	0.08 [B]	UYUMSUZ

Çizelge 7’de Örneklem dahilindeki bakanlıkların Stratejik Planları ile 10. Kalkınma Planının her bir bakanlığın kendisiyle ilgili olan kısmının uyumu ölçülmüş ve çizelge haline getirilmiştir.

4.4.3 Referans Metinler Üzerinden DAAB KDS’nin İrdelenmesi

Geliştirilen Dokümanlar Arası Benzerlik Hesaplama Karar Destek Sistemi (DAAB KDS), verilen iki metni benzerlik hesaplama formüllerini kullanarak iki metnin anlamsal benzerliğini ölçmektedir. Bu ölçümlerin doğruluğunu belirlemek için tamamen aynı metinler ile tamamen farklı metinler, kısmi aynı metinler ile kısmi farklı metinler, eş anlamları kelimelerin kullanıldığı anlamca aynı metinler, aynı bürokratik dilin ve terimlerin kullanıldığı fakat anlamca farklı olan metinler üzerinde deneyler yapılmıştır. Bu kapsamda doküman 1 ve doküman 2 kısmi benzer metinler üzerinde DAAB KDS’nin göstereceği sonuç incelenmiştir. Doküman 3 ve doküman 4 ise eş anlamlı kelimelerden oluşan iki metin karşılaştırılması yapılmıştır. Ayrıca anlamca tamamen aynı fakat metinleri farklılıklar taşıyan İstiklal Marşı, Gençliğe Hitabe ve Onuncu Yıl Nutku

metinleri sadeleştirmiş Türkçe Karşılıkları ile işleme tabi tutulmuş ve çıkan sonuçlar incelenmiştir. Aynı bürokratik dilin ve terimlerin kullanıldığı fakat anlamca farklı olan metinler üzerinde DAAB KDS'yi test etmek için örneklem dahilindeki bakanlık stratejik planlarını birbirleri ile karşılaştırıp inceledik. Yapılan deney ve incelemelerde DAAB KDS'nin başarılı sonuçlar verdiği gözlemlenmiştir.



SONUÇ ve ÖNERİLER

Sonuç itibariyle kamu idarelerinin, stratejik planlarını üst belgelerle ilişki kurarak ve onlarla uyumlu olarak hazırlaması gerekmektedir. Bunlar hükümet programı, OVP, OVMP, kalkınma planı, yıllık program gibi üst politika belgeleri ve diğer bölgesel, ulusal ve sektörel plan ve programlardır.

Uygulamada ise bu uyumun gereken düzeyde sağlandığı hususu tartışmalıdır. Bahse konu bu gereklilik, stratejik planlama sürecini yürüten kamu idarelerinde ve kamu kurumlarında göz ardı edilebilmektedir. Bu uyum salt insan eliyle sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu nedenle çalışmada, stratejik planların üst politika belgeleriyle uyumunu belirlemede yararlanılacak bir karar destek sistemi geliştirilmesine çalışılmıştır.

Bu çalışma kapsamında verilen örnek veri kümeleri, hazırlamış olduğumuz programdaki metin benzerlik formülleri ile değerlendirilmiş ve çıkan sonuçlardan metin anlamsal benzerlik yüzdelerinin alt ve üst sınırları belirlenmiştir. Oluşturulan bu ölçek ile seçilen bakanlıkların Stratejik Planları ve 10. Beş Yıllık Kalkınma Planının uyumu ölçülmüştür

Çizelge 3'te kısmî olarak benzerlik gösterse de genel olarak farklı konulardan bahseden anlamsal olarak farklı iki metnin karşılaştırılması yapılmıştır. Geliştirilen KDS bu iki metnin anlamsal olarak farklı olduğunu tespit etmiştir. Dolayısıyla KDS'nin kısmî benzer metinler üzerinde başarılı sonuç verdiği gözlemlenmiştir.

Çizelge 4'te eş anlamlı kelimelerin kullanıldığı anlamsal olarak tamamen aynı iki metin geliştirilen KDS üzerinden birbirleri ile işleme tabi tutulmuştur. Sonuç olarak iki metin uyumlu olduğu gözlemlenmiştir. Dolayısıyla KDS'nin eş anlamlı kelimelerin kullanıldığı metinlerde de başarılı sonuç verdiği gözlenmiştir.

Çizelge 5'te anlamca aynı ama kullanılan kelimeler açısından farklılık gösteren ve herkesçe bilinen İstiklal Marşı, Gençliğe Hitabe ve 10. Yıl Nutku örnekleri incelenmiştir. Sonuç olarak bu metinler üzerinde de geliştirilen KDS tam uyum ölçmüştür. Dolayısıyla farklı kelimelerin kullanıldığı anlamca aynı metinler üzerinde de KDS'nin başarılı sonuç verdiği gözlenmiştir.

Çizelge 6’da bakanlık stratejik planlarının karşılaştırılması yapılmıştır. Bu karşılaştırma da bakanlık stratejik planlarının benzer kamu idare dilinin kullanılmasına rağmen anlamsal olarak birbirleri ile uyumlu değildir. Dolayısıyla geliştirilen KDS’nin başarılı sonuç verdiği gözlenmiştir.

Çizelge 7’de görüldüğü üzere bakanlıklar listelenmiş ve bakanlık stratejik planı ile onuncu beş yıllık kalkınma planının bakanlıkla ilgili kısımları geliştirilen KDS üzerinden uyum ölçümüne tabi tutulmuştur. Bu ölçüm 4 farklı metin benzerlik ölçüm formülü ile yapılmıştır. Her formülden elde edilen sonuç tabloda ilgili kısma yazılmıştır. Dört formül üzerinden de uyumlu sonucu alması uyum şartı olarak alınmıştır. Bakanlıklara bakıldığında 5 yıllık kalkınma planı ile en uyumsuz stratejik belge Çevre ve Şehircilik Bakanlığı gözükmemektedir, bunu sırasıyla Kültür ve Turizm, Gençlik ve Spor bakanlığı takip etmektedir. Sağlık Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı kısmen daha iyi sonuçlar vermiştir. Örneklem üzerinde tam uyumluluk oranını Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve İç İşleri Bakanlığı göstermiştir.

Tablolardaki sonuçlardan görüldüğü üzere geliştirilen KDS alt plan belgeleriyle üst plan belgelerinin uyum sorununun çözümünde bir çıktı ve fikir vermektedir. Yapmış olduğumuz incelemelerde alt plan belgeleriyle üst plan belgelerinde uyum sorununa rastlanmıştır. Bu uyumsuzluk kimi kurumlarda az düzeydeyken kimi kurumlarda oldukça fazla durumdadır. Günümüzde bu uyum salt insan eliyle sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu çalışmayla stratejik planlar ile üst planların uyumunu kontrol etmekle vazifeli bakanlık uzmanlarına, kurumlarda stratejik planları hazırlayan birimlere, daha uyumlu planlar hazırlamaları ve kontrol edebilmeleri için bir KDS önerisinde bulunduk. Benzer veya farklı KDS’ler ve YBS’ler ile kamuda idarecilerin ve uzmanların yükü hafifletilebilir, daha sağlıklı ve istikrarlı sonuçlar elde edilebilir.

Teknolojinin kamu yönetimi alanında daha etkin kullanılmaya başlanması, kamuda yapay zekâ, iş zekâsı, KDS, YBS alanlarına ağırlık verilmesi daha az hata yapılmasına ve daha tutarlı, uyumlu işlerin ortaya çıkmasını sağlayacaktır. Günümüz kamu reformlarının içine bu olguların yerleştirilmesi kamu yönetiminin gelecek yüz yıllara sağlıklı bir şekilde ayak uydurmasına yardımcı olacaktır.

Geliştirilen KDS’nin bu alanda kullanımının faydalı olacağı yapılan deneyler ve incelemelerle ortaya konmuştur. DAAB KDS gelişime açıktır. Yeni geliştirilen veyahut

geliştirilecek olan benzerlik hesaplama formülleri DAAB KDS'ye eklenebilmektedir. Bünyesinde bulundurduğu Zemberek Türkçe dil kütüphanesi de gelişimine devam etmektedir. Bu çalışmanın kamuda yapılacak olan benzer çalışmalara da örnek teşkil etmesi hedeflenmiştir.



KAYNAKÇA

- Akın, Mehmet Dündar ve Ahmet Afşin Akın, Türk Dilleri İçin Açık Kaynaklı Doğal Dil İşleme Kütüphanesi: ZEMBEREK” Elektrik Mühendisliği Dergisi, Ağustos/2007 Sayı: 431 ss: 38-39.
- Amasyalı, M. Fatih ve Banu Diri, (2005), "Bir soru cevaplama sistemi: Baybilmiş." Türkiye Bilişim Vakfı Bilgisayar Bilimleri ve Mühendisliği Dergisi 1.1.
- Ateş, H. Çöpoğlu, M. (2016). “Kamu Yönetimi ve Çalışma Hayatında Esneklik .”Bilgi Ekonomi ve Yönetimi Dergisi 10(1).
- Ateş, M. Türkiye’de Kalkınma Planları ve Yıllık Programların Hazırlanması. Sayıştay Dergisi. Sayı 33: ss.86-103.
- Aytür, Memduh (1970) Kalkınma Yarışı ve Türkiye,Ankara:Bilgi Yayınevi.
- Balcı Asım, (2003) “Kamu Yönetiminde ‘Hesap Verebilirlik’ Anlayışı” Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Editörler: A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk, B. Ankara:Coşkun Seçkin Yayıncılık.
- Barca, M.(2016). “ Kamu İşletmelerinde Stratejik Yönetim Uygulamaları: Sorunlar ve Çözüm Önerileri Çalıştayı.” . s.7.
- Bayram, M. Emin (1994), Türkiye’de Planlama Teşkilatının Hukuki ve İdari Yapısı İle İlgili Meseleler ve Çözüm Önerileri. Uzmanlık Tezi,Ankara Devlet Planlama Teşkilatı.
- Bilenko M., Mooney R.J.,(2003), “AdaptiveDuplicateDetection Using LearnableStringSimilarityMeasures”, Ninth ACM SIGKDD International Conference on Knowledge Discoveryand Data Mining (KDD-2003), Washington DC, 2003.
- Boyne, G.(2001) “Planning, PerformanceandPublic Services” Public Administration Vol.79 No.1.
- Bruton, Garry D. ve W. BartleyHildreth,(2000) “Strategic Public Planning”, Handbook of Strategic Management, Basel.
- Bryson John,(2004), Strategic Planning forPublicandNonprofitOrganizations. 3.Ed. Jossey-Bass, CA.
- Candan F.,(2015), Klasik Soru Değerlendirme Karar Destek Sistemi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi , İstanbul Kemerburgaz Üniversitesi Fen Enstitüsü.

- Cebiroğlu G. (2006), “Türkçe'nin Bağlılık Araştırması”, Doktora Tezi İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Cengiz Mustafa, “Türkiye Ekonomisinde Kalkınma ve Yapısal Değişme Sorunları” Yayınlanmamış Doktora Tezi: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü ,İstanbul, 1987.
- Century”, Prentice Hall, New Jersey, 1999.
- Cohen W. W., Ravikumar P., andFienberg S. E., A comparison of stringdistancemetricsfor name-matchingtasks. InProceedings of the IJCAI, 2003.
- Creighton, James L, ThePublicParticipationHandbookJossey-Bass, San Fransisco, CA, 2005.
- Curristine, Terasa, “GovernmenetPerformance: LessonsandChallenges”, OECD Journal on Budgeting, Volume 5 No:1., 2005.
- Çelik, L.(2016). “Karar Destek Sistemlerinin Karar verme Sürecindeki Rolü(Otomotiv Sektöründe Faaliyet Gösteren Bir İşletmede İncelenmesi)”.Yüksek Lisans Tezi ,Marmara, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2016.
- Çınar, M. (2003). “Veri Ambarlarında Verilerin Temizlenmesi” Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü.
- David Fred R., Strategic Management Concepts,PrenticeHall, NY, 2001.
- Demirhan, N. (2011). “Kamu mali yönetiminde stratejik yönetim sistemi: Maliye Bakanlığı Uygulaması” Yüksek Lisans Tezi Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Dinler, Zeynel(2002) Mikro Ekonomi, Bursa:Ekin Yayınevi.
- Doğan, İ. (2018). “Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme: Sorunlar ve Öneriler” Yüksek Lisans Tezi, Hitit Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Durgar I, El-Kahlout, Oflazer K, “Use of Word Net for Retrieving Wordsfrom Their Meanings in Proceedings of the Global Word Net Conference”, Masaryk, Czech Republic, 2004.
- Dursun, B. (2008). “Türkçe Metinlerin Benzerliğinin Hesaplanması ve Yeni Bir Yöntem”, Yüksek Lisans Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü.

- Ergen, Z. (2016). “Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Muhasebe-i Ummumiye Kanunundan 5018 Sayılı Bütçe ve Harcama Usullerinde Dönüşüm.”Ekonomi Dergisi, 8(1),97.
- Eryılmaz, B., ve Biricikoğlu, H. (2011). “Kamu Yönetiminde Hesap Verilebilirlik ve Etik ” İş Ahlakı Dergisi 4(7), 20.
- Gökçen, H., “Yönetim Bilgi Sistemleri”, (2007), Ankara: Palme Yayıncılık.
- H. Bulut, M. Milli, “İşbirlikçi Filtreleme İçin Yeni Tahminleme Yöntemleri,” Pamukkale Üniversitesi Mühendislik Bilimleri Dergisi, 22(2), 124.
- Hax, A. C. “RedefiningtheConcept of StrategyandtheStrategyFormationProcess” Planning Review, May/June, 1990.
- Heeks, Richard,(1999), “ReinventingGovrnment in the Information Age” ReinventingGovrnment in the Information Age editor: R. Heeks, RoutledgeNY
- İzmirlilioğlu A.,(2000) Planlama Yaklaşımları ve Türkiye, İstanbul:İktisadi Araştırmalar Vakfı Yayını.
- Jensen, Michael C.; William H. Meckling , “Theory of theFirm: ManagerialBehavior, AgencyCostsandOwnershipStructure” Journal of Financial Economics.
- John H. Habakkuk, (1966),Nüfus Artışı ve İktisadi Kalkınma” Çev: Selim İlkin. ODTÜ İktisadi Kalkınma Seçme Yazılar, Ankara:Güzel İstanbul Matbaası.
- Kalkınma Bakanlığı (2013a). Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu.Ankara Kalkınma Bakanlığı. Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu. 2013a Ankara Kalkınma Seçme Yazılar , Güzel İstanbul Matbaası, 1966.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 sayılı), RG: 24.12.2003, 25326. Madde.41.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 sayılı), RG: 24.12.2003, 25326. Madde 65
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 sayılı), RG: 24.12.2003, 25326. Madde 68
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 sayılı), RG: 24.12.2003, 25326. Madde 55
- Kansu, Günel Planlı Yıllar,Türkiye İş Bankası Yayınları , İstanbul, 2004.
- Karacan, Erhan, (2010),“Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulamaları”.
- Kardeş O, (2003),“Bir Uygulama Alanında Türkçe Metnin Anlambilimsel Gösterimi”, Yüksek Lisans Tezi, Boğaziçi Üniversitesi Bilgisayar Mühendisliği Fen Bilimler Enstitüsü.

- Katı, Y. (2010). "Karar Destek Sistemlerinde İstatistiksel Çözümleme Yöntemleri" Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Fen Bilimler Enstitüsü.
- Kaya Mümine ve Özel S.A.(2014). "Türkçe Dokümanlardaki Benzerliklerin Tespiti İçin Mevcut Yazılımların Karşılaştırılması ve Türkçe Karakter Kullanımı ile Kök Almanın Etkisinin İncelenmesi". Çukurova Üniversitesi Mühendislik-Mimarlık Fakültesi Dergisi, 29(2),112-122.
- Kazgan, Gülten,(2004),Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kepekçi Y. ve N. Yentürk,(2001),Türkiye Ekonomisi, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Kettl, Donald F. (1998). Reinventing Government: A Fifth Year Report Card, Center for Public Management, The Brookings Institution, Washington DC.
- Kutvan, A. B.(2016). "Stratejik Yönetim Üzerine" ATİB Eco Vision Dergisi, (27),39.
- Kuznets, S., Kalkış Üzerine Notlar (Çev: Fikret Görün). Orta Doğu Teknik Üniv. İktisadi Küçük, Yalçın, (1978),Planlama Kalkınma ve Türkiye, Ankara:Tekin Yayınevi.
- Küçükcalay, A. M. Cumhuriyet Döneminde İktisadi Planlama ve Beş Yıllık Kalkınma Planlarının İstihdam Açısından Değerlendirilmesi. Doktora Tezi, İstanbul Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.1998.
- Küleççi M. O, "Türkçe Hasta Hikayelerinden Anahtar Kelime Analiziyle Akıllı Teşhis Sistemi", Un published paper,2000.
- Lamba, M. (2014). Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gereçekler Üzerinden Bir İnceleme. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 19 (3), 136.
- Long, L., "Management Information Systems", PrenticeHall, U.S.A.,
- Lynn, Laurence E. Jr. "New Public Management Comes to America" Bush School WorkingPaper, 2006.
- Marakas, G. M., "Decision Support Systems: In the Twenty First Meydan Laurosse C.VI, 1990.
- Mintzberg, Henry,(1994),The Rise and Fall of Strategic Planning, TheFreePress, NY, 1994.
- Mintzberg, Henry; James BrianQuinn. (1996). TheStrategyProcess: Concepts, Contexts, Cases. 3. Ed. PrenticeHall. UpperSaddleRiver, NJ.
- Nivre, Joakim. "Sparse data and smoothing in statistical part-of-speech tagging." Journal of Quantitative Linguistics 7.1 (2000): 1-17.

- OECD, "PublicSectorModernisation: GoverningforPerformance", OECD PolicyBrief, OECD Observer, October, 2004.
- Öney, Erden,(1987)İktisadi Planlama,Ankara:Savaş yayınları,1987.
- Potts, David,(1989)Development Planning AndPovertyReductionGordonsville VA, USA: PalgraveMacmillan.
- Rasappan, Arunaselam, From Vision to Reality: Managing for Development ResultsusingtheIntegratedResults-Based Management System, Ankara, Ağustos 2010s.6
- Schick A.,(1996),TheSpirit of Reform: Managingthe New ZealandStateSector in a Time of Change, State Services Commision, Yeni Zelanda,
- Songür Neşe Türk "Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Uygulamalara İlişkin Genel Bir Değerlendirme", Strategic Public Management Journal (SPMJ), Issue No: 1, October 2015 - ISSN 2149-9543.
- Systems", Macmillan Publishing Company, 3th Edition, New York, 1993.
- Şahin Hüseyin,(2002) Türkiye Ekonomisi, Bursa: Ezgi Kitapevi Yayınları,
- Şahin İ, Temür G.(2016). 5TH International Vocational Schools Symposium (5. Uluslararası Meslek Yüksekokulları Sempozyumu). "Levenshtein Mesafe Algoritması için Bir Donanım Modülü Tasarımı" s.10.
- T.C. Maliye Bakanlığı,(2009), Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Performans Programı Hazırlama Rehberi, Ankara,
- Tuğrul, O.(2004). "Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması" Yüksek Lisans Tezi, Çukurova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Turban, E., "Decision Support and Expert Systems : Mangement Support
- Tüleykan, H. (2009). "Kamu Bütçeleme Sistemleri ve Çok Yıllı Bütçeleme", Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, (2),4.
- Usta Aydın, "Kamu Örgütlerinde Stratejik Planlama Süreci: Potansiyel Sorunlar ve Çözüm Önerileri." Verimlilik Dergisi 4:25.
- Uzmanlık Tezi, Ankara,Devlet Planlama Teşkilatı
- Ülgüray, Metin,(1974), Kalkınma Sorunu, İstanbul:Varlık Yayınevi.
- Yanıkoğlu Berrin, ve Alisher Kholmatov.(2003), "Türkçe İçin Geniş Sözcük Dağarcıklı Doküman Tanıma Sistemi." Turkish-siu2003, Sabancı Üniversitesi, İstanbul
- Yazıcı, K. Türkiye'de Stratejik Planlama ve Bütçe İlişkisinin Güçlendirilmesi. Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7(1), 395.

Yılmaz, H. H., ve Biçer, M. (2010). “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”. Maliye Dergisi, 158(1), 217.

Yılmaz, O. (2001). “Kamu yönetimi reformu: Genel eğilimler ve ülke deneyimleri.” TC Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.

İnternet Kaynakları

Civilservice (2006) Executive Agencies' background and Development

http://www.civilservice.gov.uk/other/agencies/agencies_and_non_ministerial_de_pts/background_and_development/index.asp(Erişim Tarihi: 01.03.2019).

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (2006). “Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu”.

[http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/VrllQ+Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/VrllQ+Kamu%20Idareleri%20Icin%20Stratejik%20Planlama%20Kilavuzu.pdf) (Erişim Tarihi:16.7.2019) .

Küçükçok G. ve E. Ceylan “Kalkınma, Sivil Toplum ve Türkiye”

<http://www.siviltoplum.com.tr> Erişim Tarihi:25.01.2019

“Orta Vadeli Mali Plan ve Ekleri”

<https://www.hmb.gov.tr/bumko-orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri>

(ErişimTarihi :16.7.2019).

Strategy Unit About the Strategy Unit

<http://www.strategy.gov.uk>,(Erişim Tarihi:1.03.2019)

Şeker, S. E. “Jaccard İndeksi (Jaccard Index)”

[http://bilgisayarkavramlari.sadievrenseker.com/2013/07/01/jaccard-indeksi-jaccard index/](http://bilgisayarkavramlari.sadievrenseker.com/2013/07/01/jaccard-indeksi-jaccard-index/) (Erişim Tarihi:15.03.2019).

Şeker, S. E. “Sorensol- Dice Katsayısı (Dice Sorenson Coefficient)”

<http://bilgisayarkavramlari.sadievrenseker.com/2013/07/01/sorenson-dice-katsayisi-dice-sorensen-coefficient/> (Erişim Tarihi:15.03.2019).

ŞEKİLLER VE TABLOLAR LİSTESİ

Sayfa No:

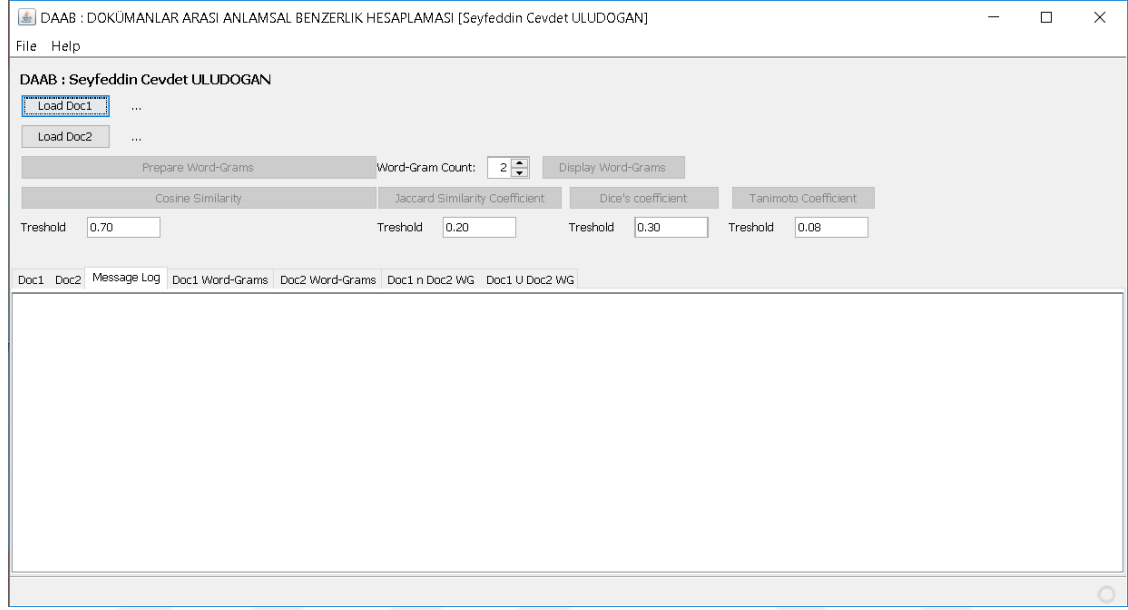
Şekil- 1.: Yönetim Seviyelerinde Karar Tipleri	75
Şekil- 2.: Bir KDS nin Bileşenleri	79
Şekil-3: Zemberek “Trie (Metin Ağacı)” Yapısı	96
Tablo-1: Bütçe Sistemleri	28
Tablo-2: Yeni Kamu Yönetiminin Geleneksel Kamu Yönetimi ile Karşılaştırılması	32
Çizelge-1. Örnek Doküman 1 ve Örnek Doküman 2.....	109
Çizelge-2. Örnek Doküman 3 ve Örnek Doküman 4.....	109
Çizelge-3. Doküman 1 ile doküman 2’nin benzerlik sonuçları.....	110
Çizelge-4. Doküman 3 ile doküman 4’ün benzerlik sonuçları	110
Çizelge-5. Seçilen Metinlerin Birbirleri ile Uyumu.....	111
Çizelge-6. Bakanlık Stratejik Planlarının Birbirleri ile Uyumu.....	112
Çizelge-7. Bakanlık Stratejik Planlarının 10. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile Uyumu	113

EKLER

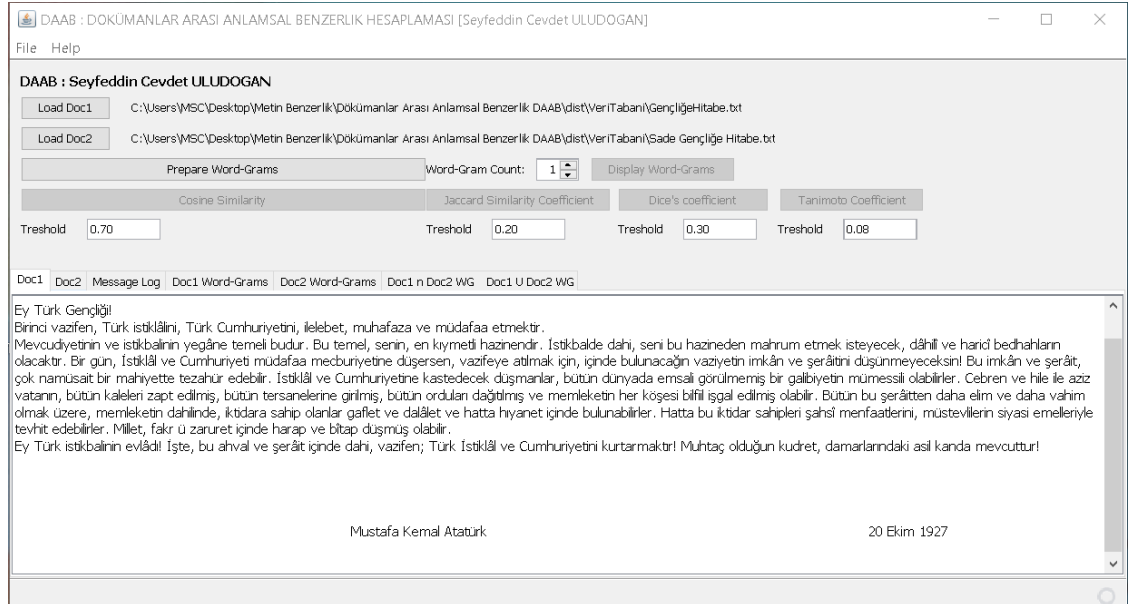
Ek-1: Dokümanlar Arası Anlamsal Benzerlik Programı

https://drive.google.com/file/d/1M8z1PyOn_OOGTblwLQKratA473BmfkeA/view?usp=sharing

Ek-2:



Ek-3:



Ek-4:


Ek-5:

Ek-6:

16.08.2019

Cumhurbaşkanlığı - Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) Başvuru Sorgulama



 Bu çıktı resmi belge değildir.
Resmi işlemlerde kullanılmaz.



Cumhurbaşkanlığı

Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) Başvuru Sorgulama

Başvuru Bilgileri

Başvuru Sayısı	1800077870
Başvuru Zamanı	11/01/2018 18:53:25
Başvuru Tipi	Bilgi Edinme
Başvuru Durumu	Başvuru Yapıldı
Başvuru Metni	Ben Karabük Üniversitesinde Kamu Yönetimi dalında yüksek lisans yapıyorum. Bu bağlamda tezim için gerekli öğrenmem gereken bir kaç bilgi var. Bakanlıkların Stratejik planları oluşturulurken bakanlıklar arası stratejik planları karşılaştıran, stratejik planların devletin ortak amaç, öncelik ve hedefleriyle uyumluluğunu ölçen ve planların en iyi şekilde yapılmasına, uyumluluğuna yardımcı olan bir karar destek sistemine (KDS) sahip mi Kalkınma Bakanlığı ve ilgili kurumlar? Böyle bir sistem varsa bunun hakkında da bilgi talep ediyor ve Başka ne tür karar destek sistemleri (KDS) kullanıyor bakanlık öğrenmek istiyorum? Karar destek sistemleri (KDS) Yoksa da yok olduğunu öğrenmek istiyorum. Teşekkürler.
Başvuru Yolu	BİMER Sayfası

Cevaplar		
Cevap Zamanı	Cevap	Kurum Birim Adı
23/01/2018 17:58:49	<p>Sayın Seyfeddin Cevdet ULUDOĞAN, 26/05/2006 tarihli ve 26179 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in (Yönetmelik) 12'nci maddesi uyarınca stratejik planlar, kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.</p> <p>Yönetmeliğin 13'ncü maddesine göre Bakanlığımız stratejik planların kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygunluk ile diğer idarelerin stratejik planları ile uyum ve tutarlılık hususları açısından incelemektedir. Stratejik planların üst politika belgelerinde yer alan amaç, hedef ve politikalar ile uyumu Bakanlığımız uzmanları tarafından değerlendirilmektedir.</p> <p>Ayrıca kamu idarelerinin stratejik plan hazırlık aşamasında üst politika belgelerine uyum sağlama konusunda yardımcı olmak üzere 2014-2018 dönemini kapsayan Onuncu Kalkınma Plan'ında yer alan politikalarından sorumlu olan kamu kurum ve kuruluşlarını gösteren Kurumsal Sorumluluklar Tablosu Bakanlığımızca yayımlanmış olup kamu kurumlarının amaç ve hedeflerini oluştururken söz konusu Tabloyu dikkate almak zorundadır.</p> <p>Bilgilerinize rica ederiz.</p>	STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI

ÖZGEÇMİŞ

Seyfeddin Cevdet ULUDOĞAN, 29.05.1990 yılında Van'da doğdu. Aslen Niğdelidir. Niğde Altunhisar İstiklal İlköğretim Okulunu bitirdikten sonra Niğde Anadolu İmam-Hatip Lisesinde lise eğitimini tamamladı. Ardından ilk önce 2008 yılında Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Kamu Yönetimi (Açıköğretim) bölümünde, 2009 yılında Erciyes Üniversitesi İlahiyat Fakültesinde lisans eğitimine başladı. 2011 yılında Kayseri'de ES Danışmanlık ve Ticaret adında bir firma kurdu. Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler ve Kamu Kurumlarınca ilan edilen hibe destek programlarına projeler hazırladı. 2013 Yılında Karabük Üniversitesi Mühendislik Fakültesi Bilgisayar Mühendisliği bölümünü de kazanıp bilgisayar alanında yetkinliğini ilerletti. 2015 Yılında Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında yüksek lisans programına başladı. Seyfeddin Cevdet ULUDOĞAN, ileri derecede C, C++, C#, Python, Java programlama dillerini ile web tasarımı, grafik tasarımı, robotik tasarımı ve oyun tasarımı bilmektedir. Yabancı dil olarak orta düzey Arapça ve ileri düzey İngilizce bilmektedir. Evli ve bir çocuk sahibi olan Seyfeddin Cevdet ULUDOĞAN, halen 2018 yılında kurduğu S35 Bilişim ve Yazılım firmasında aktif olarak oyun tasarımı, yazılım ve e-ticaret alanlarında çalışmaktadır. Temel ilgi alanı mühendislik, yapay zekâ ve kamu yönetimidir.