

**T.C.  
POLİS AKADEMİSİ  
GÜVENLİK BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ  
GÜVENLİK STRATEJİLERİ VE YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ STRATEJİK PLAN  
DENEYİMİ  
2014-2018 STRATEJİK PLAN ÖRNEĞİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ  
Ahmet AYDIN**

**Danışman  
Doç. Dr. İzzet LOFÇA**

**Ankara – 2014**

**T.C.  
POLİS AKADEMİSİ  
GÜVENLİK BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ  
GÜVENLİK STRATEJİLERİ VE YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ STRATEJİK PLAN  
DENEYİMİ  
2014-2018 STRATEJİK PLAN ÖRNEĞİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ  
Ahmet AYDIN**

**Danışman  
Doç. Dr. İzzet LOFÇA**

**Ankara – 2014**

## ONAY

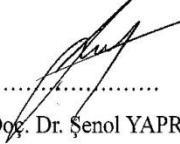
Ahmet AYDIN tarafından hazırlanan “Emniyet Genel Müdürlüğü Stratejik Plan Deneyimi 2014-2018 Stratejik Plan Örneği, 22.10/2014 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda (oybirliği / oyçokluğu) ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Güvenlik Stratejileri ve Yönetimi Anabilim dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.



Prof. Dr. Tevfik ERDEM



Doç. Dr. İzzet LOFÇA  
(Danışman)



Yrd.Doç. Dr. Şenol YAPRAK

## TELİF HAKLARI BEYANNAMESİ

T.C.

### POLİS AKADEMİSİ BAŞKANLIĞI GÜVENLİK BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum bu çalışmayı bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yol ve yardıma başvurmaksızın yazdığımı, yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlardan her seferinde yollama yaparak yararlandığımı belirtir; bunu şerefimle beyan ederim.

Enstitü veya başka herhangi bir mercii tarafından belli bir zamana bağlı kalmaksızın, tezimle ilgili bu beyana aykırı bir durumun tespit edilmesi durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçlara katlanacağımı bildiririm.

22/10/2014



Ahmet AYDIN

## ÖNSÖZ

Stratejik yönetim ve stratejik planlama, yönetim bilimleri alanında modern çağın en yaygın kullanılan kavramları olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerek özel sektör gerekse kamu sektörü alanında kullanılan stratejik yönetimle birlikte kuruluşlar, g n birlik politikaların ve yönlendirmelerin etkisinden kurtularak gelecek odaklı bir yönetim anlayışıyla, kaynakların etkin ve ekonomik kullanımını benimseyen bir yapıya bürünmüştür.

Stratejik yönetim en temel tanımlamasıyla, detaylı analiz çalışmalarıyla geleceğe yönelik planların yapılması, bu planlar doğrultusunda kuruluş faaliyetlerinin yönlendirilmesi ve izleme değerlendirme sistemiyle geri dönüşlerin alınarak planlama sürecinde yeniden kullanılması olarak tanımlanan bir yönetim tekniğidir. Ülkemiz kamu yönetimine 2000’li yıllardan itibaren giriş yapan stratejik yönetimle birlikte, kamu kurumları yönetim yapılarını revize etmiş ve bu doğrultuda stratejik planlar hazırlamışlardır.

Güvenlik sektörü alanında hizmet üreten kamu kurumlarından ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde stratejik plan hazırlayan tek kurum Emniyet Genel Müdürlüğü olmuştur. Bu alışma Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen stratejik planlama çalışmalarını mülakat yöntemiyle analiz ederek, alanında tek olan bir örneğin kurumsal hafızasının oluşmasına katkı sağlamaktadır. Çalışma yazarının kurumun hazırladığı 2014-2018 Stratejik Planında bizzat yönetici pozisyonunda yer alması çalışmaya artı bir değer katarak, pratik bilgilerin çalışma içerisinde yer almasını sağlamış ve sonucunda güvenlik sektöründe hazırlanacak stratejik planlar için örnek bir model  nerisi ortaya çıkmıştır.

Çalışmanın hazırlanmasında danışmanlık görevini üstlenen ve katkılarıyla çalışmaya değer kazandıran Doç. Dr. İzzet Lofça’ya, çalışmaktan onur duyduğum Emniyet Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Strateji Planlama şube Müdürlüğü personeline ve çok değerli şube müdürü Engin Aslan’a, çalışmanın oluşturulmasına en büyük desteği vererek manevi katkılarını benden asla esirgemeyen eşim Hatice Aydın’a sonsuz teşekkür ederim.

**ÖZET**  
**T.C.**

**Polis Akademisi Başkanlığı**

**Güvenlik Bilimleri Enstitüsü**

**Güvenlik Stratejileri ve Yönetimi Anabilim Dalı**

**Emniyet Genel Müdürlüğü Stratejik Plan Deneyimi**

**2014-2018 Stratejik Plan Örneği**

**Hazırlayan: Ahmet AYDIN**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Tez Danışmanı: Doç. Dr. İzzet LOFÇA**

**Yılı:2014 Sayfa:125 (Ekler Hariç)**

Dünyada yaşanan gelişmeler ve hızlı değişimler beraberinde birçok alanda yeniliği getirmiştir. Yaşanan bu değişimlerin içerisinde yönetim olgusu şüphesiz en çok etkilenen kavram olmuştur. Özel sektör ve kamu sektörü bağlamında uygulama alanı bulan yönetim teknikleri, zaman içerisinde değişerek farklı metotlar izlenmiştir. Son çeyrek asırlık dönem içerisinde stratejik yönetim ve stratejik planlama tercih edilen yönetim modeli olmuştur.

Bu çalışma stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramlarını farklı bakış açıları çerçevesinde açıklayarak uygulama örneklerinden bahsetmektedir. Aynı zamanda Türk kamu yönetimi içerisinde stratejik yönetimin gelişim aşamalarının incelendiği bu çalışmada güvenlik sektörü bağlamında stratejik plan hazırlayan tek kurum olan Emniyet Genel Müdürlüğü özelinde incelemeler yer almaktadır.

Bu kapsamda Emniyet Genel Müdürlüğünün stratejik yönetime geçiş aşamaları, kurumun ilk stratejik planının oluşum süreçleri ve Emniyet Genel Müdürlüğünün ikinci stratejik planı olan 2014-2018 stratejik planının oluşum aşamaları detaylı bir şekilde çalışma içerisinde yer almıştır. Emniyet Genel Müdürlüğünün stratejik yönetim ve stratejik planlama çalışmalarında yer alan kişilerle gerçekleştirilen mülakatlar sonucu oluşturulan bu çalışma, aynı zamanda kurumsal hafızanın oluşmasına katkı sağlayan bir belge olma niteliğini taşımaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Strateji, Stratejik Yönetim, Stratejik Plan, Stratejik Planlama

**ABSTRACT**  
**Police Academy**  
**Institute of Security Sciences**  
**Department of Security Strategies and Administration**  
**Turkish National Police Strategic Plan Experience in Example of 2014-2018**  
**Ahmet AYDIN**  
**Master's Thesis**  
**Supervisor: Assoc. Prof. İzzet LOFÇA**  
**Year:2014 Page Number: 125 (Excluding Appendices)**

The developments that occurred in the world along with rapid changes have been introduced innovations in many areas. Without any doubt the management fact is the most effected concept in these changes. The management techniques in public and private sectors have been changed over the time and used different methods. Strategic management and strategic planning has been the preferred model of management in the last quarter of the Century.

This study offers explanations about the strategic management and strategic planning concepts by different perspectives and mentions about different application examples. This study also examines the development stages of strategic management concepts in Turkish public administration system with an intensive focus to the, Turkish National Police, the only institution that prepared strategic plan in security sphere in Turkey.

In this context, this study covers the TNP's transition stages to strategic management and preparation process of organization's first strategic plan as well as second strategic plan for 2014-2018 in detail. Besides, this study is unique due to its data that gathered from interviews administered to the personnel who involved in the preparation initiatives of strategic management and strategic planning, is a contribution to creation of TNP's institutional memory.

**Key Words:** Strategy, Strategic Management, Strategic Plan, Strategic Planning

**EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ STRATEJİK  
PLAN DENEYİMİ  
2014-2018 STRATEJİK PLAN ÖRNEĞİ**

**İÇİNDEKİLER**

<b>ÖNSÖZ.....</b>	<b>IV</b>
<b>ÖZET.....</b>	<b>V</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>VI</b>
<b>İÇİNDEKİLER .....</b>	<b>VII</b>
<b>KISALTMALAR LİSTESİ.....</b>	<b>X</b>
<b>TABLolar LİSTESİ.....</b>	<b>XI</b>
<b>ŞEKİLLER LİSTESİ.....</b>	<b>XII</b>
<b>EKLER LİSTESİ .....</b>	<b>XIII</b>
<b>GİRİŞ .....</b>	<b>1</b>

**BİRİNCİ BÖLÜM**

**STRATEJİK YÖNETİM VE STRATEJİK PLANLAMA**

<b>1.1</b>	<b>KAVRAMLAR VE SÜREÇLER .....</b>	<b>8</b>
1.1.1	Strateji Kavramı .....	8
1.1.2	Stratejik Yönetim.....	10
1.1.2.1	Stratejik Yönetimin Tarihçesi .....	12
1.1.2.2	Stratejik Yönetimin Özellikleri .....	13
1.1.2.3	Stratejik Yönetimin Önemi.....	15
1.1.2.4	Stratejik Yönetim Süreci.....	17
1.1.3	Stratejik Planlama .....	23

1.1.3.1	Stratejik Planlama Özellikleri.....	25
1.1.3.2	Stratejik Planlama Süreçleri.....	26
1.1.3.2.1	Hazırlık Çalışması .....	27
1.1.3.2.2	Durum Analizi .....	29
1.1.3.2.3	Geleceğe Bakış .....	30
1.1.3.2.4	İzleme ve Değerlendirme .....	33
1.2	UYGULAMALAR .....	34
1.2.1	Dünyada Stratejik Yönetim ve Planlama .....	35
1.2.1.1	İngiltere.....	36
1.2.1.2	Amerika Birleşik Devletleri .....	37
1.2.1.3	Yeni Zelanda .....	39
1.2.2	Türkiye’de Stratejik Yönetim ve Planlama.....	42
1.2.2.1	Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Çalışmaları.....	42
1.2.2.2	Stratejik Yönetim Çalışmaları.....	44

## İKİNCİ BÖLÜM

### EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2009-2013 STRATEJİK PLANI

2.1	STRATEJİK PLANLAMA ÖNCESİ ÇALIŞMALAR.....	49
2.1.1	Stratejik Planlama Eğitimleri.....	50
2.1.2	Eşleştirme Projesi .....	51
2.2	EGM 2009-2013 STRATEJİK PLANI HAZIRLANMASI .....	54
2.2.1	Hazırlık Çalışmaları ve Eğitim.....	55
2.2.1.1	Stratejik Planlama Ekipleri .....	56
2.2.1.2	Stratejik Plan Hazırlama Eğitimleri .....	59
2.2.2	Durum Analizi Çalışmaları.....	60
2.2.3	Taslak Planlar .....	62
2.2.4	Onay ve Yürürlük.....	64

<b>2.3</b>	<b>STRATEJİK PLAN SONRASI UYGULAMALAR.....</b>	<b>66</b>
<b>2.3.1</b>	<b>Stratejik Plan Uygulamaları .....</b>	<b>67</b>
<b>2.3.1.1</b>	<b>Performans Programı.....</b>	<b>67</b>
<b>2.3.1.2</b>	<b>Faaliyet Raporu.....</b>	<b>70</b>
<b>2.3.2</b>	<b>Stratejik Plan Uygulama Zorlukları .....</b>	<b>75</b>

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2014-2018 STRATEJİK PLANI

<b>3.1</b>	<b>HAZIRLIK ÇALIŞMALARI .....</b>	<b>80</b>
<b>3.1.1</b>	<b>Araştırma Faaliyetleri .....</b>	<b>80</b>
<b>3.1.2</b>	<b>Farkındalık Semineri.....</b>	<b>83</b>
<b>3.1.3</b>	<b>Stratejik Planlama Ekibi.....</b>	<b>84</b>
<b>3.1.4</b>	<b>Stratejik Plan Hazırlama Eğitimi.....</b>	<b>85</b>
<b>3.1.5</b>	<b>İş Planlarının Oluşturulması .....</b>	<b>86</b>
<b>3.2</b>	<b>DURUM ANALİZİ .....</b>	<b>89</b>
<b>3.2.1</b>	<b>Mevcut Durum Analizi Anket Çalışması.....</b>	<b>90</b>
<b>3.2.2</b>	<b>İç ve Dış Paydaş Çalıştayı.....</b>	<b>93</b>
<b>3.2.2.1</b>	<b>Dış Paydaş Çalıştayı.....</b>	<b>93</b>
<b>3.2.2.2</b>	<b>İç Paydaş Çalıştayı.....</b>	<b>97</b>
<b>3.2.3</b>	<b>Merkez ve Taşra Teşkilatı Çalışmaları.....</b>	<b>99</b>
<b>3.2.4</b>	<b>Analiz Raporları .....</b>	<b>100</b>
<b>3.3</b>	<b>GELECEĞE BAKIŞ.....</b>	<b>102</b>
<b>3.3.1</b>	<b>Hedef Oluşturma Semineri .....</b>	<b>102</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Taslak Plan Çalışmaları .....</b>	<b>103</b>
<b>3.3.3</b>	<b>Üst Kurul ve Onay .....</b>	<b>106</b>
	<b>SONUÇ VE DEĞERLENDİRME .....</b>	<b>109</b>
	<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>120</b>
	<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>129</b>

## KISALTMALAR LİSTESİ

<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>BÜMKO</b>	: Bütçe ve Mali Kontrol
<b>DİYEK</b>	: Düzenleyici, İyileştirici, Yenilikçi, Etkinlik, Katılım
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>EFQM</b>	: European Foundation for Quality Management
<b>EGM</b>	: Emniyet Genel Müdürlüğü
<b>FMI</b>	: Fiscal Management Initiative
<b>GPRA</b>	: The Government Performance and Result Act
<b>GZFT</b>	: Güçlü, Zayıf, Fırsat, Tehdit
<b>KMYKK</b>	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
<b>MEHTAP</b>	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
<b>MMO</b>	: Makine Mühendisleri Odası
<b>NPR</b>	: National Performance Review
<b>ODTÜ</b>	: Orta Doğu Teknik Üniversitesi
<b>OMB</b>	: Office of Management and Budget
<b>PEB</b>	: Performans Esaslı Bütçeleme
<b>PESTE</b>	: Politik, Ekonomik, Sosyolojik, Teknolojik, Ekolojik
<b>PFPSAL</b>	: Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan
<b>SP</b>	: Stratejik Planlama
<b>SWOT</b>	: Strength, Weakness, Opportunity, Threat
<b>TODAİE</b>	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

## TABLolar LİSTESİ

	Sayfa
<b>Tablo 1:</b> EGM 2009-2013 Stratejik Planı Hazırlık Takvimi.....	56
<b>Tablo 2:</b> Faaliyet Raporu Süreci.....	73
<b>Tablo 3:</b> 2009-2013 ve 2014-2018 Stratejik Planı Hazırlanış Süreçlerinin Karşılaştırılması .....	112
<b>Tablo 4:</b> Stratejik Plan İş-Zaman Takvimi.....	119

## ŞEKİLLER LİSTESİ

	Sayfa
<b>Şekil 1:</b> Stratejik Yönetim Süreci .....	20
<b>Şekil 2:</b> EGM Stratejik Yönetim Süreci .....	22
<b>Şekil 3:</b> Stratejik Plan Hazırlık Ekiplerinin Hiyerarşik Yapılanması.....	59
<b>Şekil 4:</b> Performans Esaslı Bütçeleme Döngüsü.....	69

## **EKLER LİSTESİ**

**EK 1:** Mülakat Protokolü

## GİRİŞ

Küreselleşme ile birlikte dünyanın küçük bir köy haline gelmesi, beraberinde sosyal, ekonomik, çevresel, kültürel, teknolojik vb. birçok değişimi tetiklemiştir. Yaşanan tüm bu değişimler şüphesiz bireylerin ve toplumların beklentilerini yönlendirerek farklı alanlarda değişim taleplerini doğurmuştur. Yönetim sistemi ise bilhassa özel sektör alanında olmak üzere, bu değişime kayıtsız kalmayarak kendisini geliştirmiş ve yeni metotlar ortaya koymuştur. Kar maksimizasyonu hedefiyle çalışan özel sektör mantığında, müşterilerin talepleri ve beklentileri doğrultusunda hareket etmek şüphesiz işletmenin hayatta kalmasını sağlayacak en önemli etken olduğundan, yönetim metodolojisindeki değişimler son derece hızlı ve etkin bir şekilde gerçekleşmiştir.

Yönetim metodolojisinde yaşanan değişimler sadece yukarıda belirtilen özel sektör alanıyla sınırlı kalmamış, aynı zamanda kamu sektöründe de zaman içerisinde kendisini göstermiştir. Toplumlar da tıpkı bireyler gibi yaşayan ve değişen varlıklar oldukları gibi, toplum hayatına etki eden kamu yönetimi de yaşanan bu değişimler neticesinde kendisini değiştirmiş ve geliştirmiştir. Bugün dünyanın en iyi yönetilen ülkelerine bakıldığında toplum beklentilerinin ne derece büyük hassasiyetle dikkate alındığı ve kamu politikalarına etkisinin ne derece önemli olduğu rahatlıkla görülebilecektir. Toplum beklentileri ve dış gelişmeler çerçevesinde şekillenen kamu yönetimi anlayışı farklı zaman dilimleri içinde farklı şekillerde kendisini ifade etmiştir.

Kamu yönetimi alanında yaşanan bu gelişmelerden günümüze yansıyan ve son çeyrek asırlık dönemde başarısını kanıtlayarak birçok kamu yönetim sistemi içerisinde uygulama alanı bulan yönetim metodolojisi ise stratejik yönetim olmuştur. Özel sektör alanında uygulama alanı bularak kendisini ispatlamış olan bu yönetim tekniği günümüzde birçok devletin ve kamu yönetiminin kullandığı bir sistematik olmuştur. Özellikle Amerika Birleşik Devletleri ve Kıta Avrupa Devletlerinde kullanımı başlayan stratejik yönetim zaman içerisinde birçok batılı devletlerde kullanılagelmiş ve Avrupa Birliği gibi toplulukların temel yönetim sistemi

olmuştur. Yürütülen bu başarılı uygulamalar sonucunda Türkiye'nin de içerisinde bulunduğu birçok devlet, kamu yönetim sistematiğini stratejik yönetim tekniğine büründürmek için birçok girişimde bulunarak mevzuat değişikliklerinin de içerisinde olduğu önemli adımlar atmıştır.

Temel tanımlamasıyla stratejik yönetim; Bilimsel metotlar eşliğinde katılımcı bir anlayış ile geleceğe dönük stratejik planların oluşturulması, bu plan doğrultusunda kuruluş faaliyetlerinin yönlendirilmesi ve kontrol mekanizmaları ile uygulama sonuçlarının değerlendirilerek planlama sürecine entegre edilmesini sağlayan bir yönetim tekniğidir. Çalışma içerisinde detaylarıyla ve farklı bakış açılarıyla aktarılacak olan bu tanımlama stratejik yönetim mantığını anlamak adına gerçekleştirilebilecek kapsayıcı bir anlatım olmuştur. Stratejik yönetim sistematiğinin tanımlamasından anlaşılacağı üzere bir süreç olarak işleyen bu yönetim tekniğinin en önemli adımı şüphesiz geleceğe dönük stratejik planların oluşturulmasıdır. Zira başarılı bir planlamanın gerçekleştirilemediği bir stratejik yönetim sistematiğinde uygulama ve denetim mekanizmalarının sağlıklı işletilmesi beklenemez.

Bu çalışma stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramları içerisinde Türk Kamu Yönetimi ayağını genel olarak açıklayan ve Emniyet Genel Müdürlüğü özelinde güvenlik sektöründe stratejik planlama uygulamalarını inceleyen bir çalışma olmayı amaçlamaktadır. Bu amaçla çalışmanın birinci bölümünde strateji, stratejik yönetim ve stratejik planlama gibi temel kavramlar tanımlanarak özelliklerinden bahsedilecektir. Bunun yanında farklı ülke uygulamaları örnekleri açıklanarak Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde stratejik yönetimin gelişim süreçleri incelenecektir. İkinci bölümde Emniyet Genel Müdürlüğü'nün stratejik yönetim sürecine geçiş çalışmalarından bahsedilerek ilk stratejik planın hazırlanış aşamaları aktarılacaktır. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise Emniyet Genel Müdürlüğü'nün ikinci stratejik plan deneyimi olan 2014-2018 stratejik planının oluşum aşamaları detaylı bir şekilde aktarılacaktır.

Bu çalışma ile Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde yer alan kurumlardan, güvenlik sektörü bağlamında stratejik plan hazırlayan tek kurum olan Emniyet Genel Müdürlüğü uygulamaları değerlendirilecektir. Bu özelliği sayesinde Türkiye'de

uygulama alanı itibariyle tek olma özelliği gösteren Emniyet Genel Müdürlüğü örneğiyle, güvenlik sektöründe stratejik planlamanın gelişimi incelenerek ideal bir yöntem oluşturma adına yaşanan tecrübeler gözler önüne serilecektir.

## **ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ**

Stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramları günümüz dünyasının yönetim anlayışı içerisinde en çok tercih edilen tekniklerden olmuştur. Özellikle kamu yönetimi alanında kullanım alanını giderek genişleten bu teknik, ülkemiz kamu bürokrasisi içerisinde de benimsenerek yasal mevzuat içerisinde yerini almış ve 2003 yılından itibaren yönetim süreçlerine entegre olmuştur. 5018 sayılı Kanunun dokuzuncu maddesinde stratejik plan “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını inceleyen plan” olarak tanımlanmaktadır. Kanunda öngörülen stratejik yönetim modeli; planlama, uygulama ve izleme-değerlendirme süreçlerini oluşturan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu bileşenlerinden meydana gelmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013:2). Bu bağlamda birçok kamu kurumu mevzuat hükümleri doğrultusunda stratejik planlarını hazırlamış ve uygulamaya başlamışlardır. Bu çalışmanın oluşturulduğu yıl olan 2014 yılına gelindiğinde ise birçok kamu kurumu ikinci stratejik plan dönemine girmiş ve yeni stratejik plan hazırlıklarını tamamlayarak uygulamaya koymuştur.

Ülkemizdeki stratejik yönetim uygulamaları bir bütün olarak incelendiğinde süreçte hem makro hem de mikro boyutta çeşitli sorunlar yaşandığı görülmektedir. Buna karşın pek çok konuda deneyim kazanıldığı, önemli gelişmeler sağlandığı ve iyi uygulama örneklerinin bulunduğu herkes tarafından kabul edilen bir gerçektir (Kalkınma Bakanlığı, 2013:78). Yaşanan bu değişim süreci içerisinde Emniyet Genel Müdürlüğü, yürütmüş olduğu çalışmalar ve hazırlamış olduğu stratejik planlar itibariyle hizmet sunmuş olduğu güvenlik sektörü içerisinde stratejik yönetim modelini benimseyen tek kurum olmuştur. Emniyet Genel Müdürlüğü ile paralel bir şekilde güvenlik hizmeti üreten Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı ve Milli Savunma Bakanlığı gibi kurumlar

“Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” hükümleri çerçevesinde stratejik plan hazırlamaktan muaf tutulmuşlardır. Dolayısıyla Emniyet Genel Müdürlüğü Türk kamu yönetimi içerisinde güvenlik hizmetiyle alakalı olarak stratejik plan hazırlayan ve uygulayan tek kurum olarak çalışmalarını sürdürmektedir (Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2006).

Emniyet Genel Müdürlüğünün sürdürdüğü stratejik yönetim ve planlama çalışmaları yukarıda bahsedilen sebepler dolayısıyla alanında tek olması yönüyle herhangi bir kamu kurumuyla kıyaslama imkânı bulunmayan ve stratejik planlama süreci diğer kamu kurumlarına göre farklılık arz eden bir kurumdur. Dolayısıyla bu kurumun stratejik planlama süreçlerinin incelenmesi ve stratejik planın oluşum aşamalarının tespit edilmesi alanında tek olan bir sürecin ortaya konulması anlamına gelmektedir.

Belirtilen tüm bu etkenler paralelinde araştırmanın amacı kısaca özetlenecek olursa; Emniyet Genel Müdürlüğünün stratejik yönetim ve stratejik planlama sürecine geçiş çalışmalarını incelemek ve kurumun hazırlamış olduğu stratejik planlarda ne tür çalışmaların yapıldığını tespit ederek çalışma süreçlerinde uygulanan yöntemlerin ve çalışma sonuçlarının stratejik plan içerisine nasıl entegre edildiğini ortaya koymaktır. Bu sayede güvenlik sektöründe stratejik planlamanın gelişim süreçleri Emniyet Genel Müdürü örneğiyle açıklanacaktır. Bu amaç doğrultusunda yürütülen araştırma sonucunda güvenlik sektöründe stratejik planlama tekniğinin nasıl uygulandığı ortaya konularak bir stratejik plan nasıl oluşturulur, hangi aşamalardan geçerek ne tür çalışmalar yürütülür gibi sorulara cevap oluşturacak nitelikte sonuçlar elde edilecektir.

Yukarıda bahsedilen amaç doğrultusunda yürütülen araştırma sonucu hazırlanan bu çalışma Emniyet Genel Müdürlüğünün stratejik yönetim ve stratejik planlama konusunda yürüttüğü çalışmaları gözler önüne sererek kurumsal hafızanın oluşmasına katkı sağlayacaktır. Kurumsal hafıza; organizasyonların geçmişlerine ait tüm bilgi, belge ve süreçleri, kurumsal gelecek planlarını oluştururken başvurdukları en önemli kaynaktır. Bu kaynakların tümü ilgili organizasyonların kurumsal hafızasını oluşturmaktadır (www.kurumsalhafiza.com, 2014). Bu sayede kurum

tarafından yürütülen çalışmalar yazılı bilimsel belgeler olarak kayıt altına alınacak ve belirli bir sistematik içerisinde kullanıcının istifadesine sunulacaktır. Bu çalışmanın bir diğer önemi ise güvenlik sektöründe bir stratejik plan nasıl hazırlanır, hangi aşamalardan geçerek ne tür çalışmalar yürütülür sorularına cevap oluşturu nitelikte olmasıdır. Çalışmanın sahip olduğu bir diğer özellik ise, herhangi bir kurumda stratejik plan oluşturma görevini üstlenecek kişiler ve özellikle güvenlik sektöründe stratejik planlama süreci içerisinde yer alacaklar için yol gösterici nitelikte pratik bilgilerin yer aldığı bir çalışma olmasıdır.

## **MATERYAL VE YÖNTEM**

Güvenlik sektöründe stratejik planlamanın Emniyet Genel Müdürlüğü örneğinde incelendiği bu çalışmada kurumun stratejik yönetime geçiş çalışmaları ve stratejik planlama sürecinde hazırlanan stratejik planların oluşum süreçleri incelenmiştir. Üç bölüm altında yürütülen çalışmanın birinci bölümünde literatür taramasına yer verilerek stratejik yönetim ve planlama hakkındaki kavramlar ve süreçler ile uygulamalar incelenmiştir. Birinci bölümün oluşturulması aşamasında olabildiğince farklı kaynaklardan faydalanılarak kavramların farklı bakış açılarıyla değerlendirilmesi yapılmış ve her bir başlığın içerisinde yorumlamalara yer verilmiştir. Literatür taraması kapsamında konuyla ilgili olarak yazılmış kitaplar, makaleler, tez çalışmaları, sunumlar, eğitim dokümanları ve internet ortamında bulunan bilgiler kullanılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise Emniyet Genel Müdürlüğünün stratejik yönetime geçiş çalışmaları ve ilk stratejik planın oluşturulma aşamaları incelenmiştir. Bu bölümün oluşturulması esnasında veri toplama yöntemi olarak mülakat (görüşme) tekniği kullanılmıştır. Mülakat sözlü iletişim yoluyla veri toplama (soruşturma) tekniğidir. Görüşme çoğunlukla yüz yüze yapılmakta ise de telefon ve televizyonlu telefon gibi anında ses ve resim iletilicileriyle de olabilir. Ayrıca sağır ve dilsizlerle gerçekleştirilen hareketli (simgesel) iletişimde görüşme sınıfına girer (Karasar, 1994:165). Görüşme, görüşmecinin cevap almak amacıyla soruları, sözlü ve genellikle yüz yüze olmak koşuluyla deneklere yönelttiği bir şeklidir (Tavukçuoğlu, 2002:42). Emniyet Genel Müdürlüğünün ilk stratejik yönetime geçiş çalışmaları

içerisinde yer alan ve bizzat süreci koordine eden personelle gerçekleştirilen mülakatlar esnasında çalışmanın ekinde yer alan mülakat protokolü kullanılmıştır.

Ayrıca çalışmanın bu bölümünün oluşturulması aşamasında Delphi yöntemi kullanılmıştır. Bir görüş birliği sağlama aracı olarak ifade edilen Delphi yöntemi bir problem durumuna farklı açılardan bakan bireylerin ya da grupların yüz yüze gelmeden uzlaşmalarını amaçlayan bir yöntemdir. Delphi yöntemi; kararların güçlü kişi ya da gruplar tarafından etkilenme olasılığı bulunduğu durumlarda geçerli ve güvenilir sonuçlar elde etmek amacıyla kullanılır (Şahin, 2009:129). Çalışma içerisinde Delphi yönteminin kullanılmasının başlıca amacı veri toplama amacıyla yapılacak olan mülakat çalışmalarında sağlıklı sonuçlar elde etmektir. Mülakat yapılan kişiler Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde görevli personel olduğundan ve bunlar arasında hiyerarşik ilişki bulunması dolayısıyla Delphi yöntemi çalışma için uygun bulunmuş ve kullanılmıştır. Bu sayede mülakat yapılan kişilerin birbirlerinden etkilenmelerinin önüne geçilerek elde edilen sonuçlar birbirleriyle karşılaştırılmış ve ortak doğruya ulaşılmıştır.

Veri toplama yöntemi olarak seçilmiş olan mülakat sürecinde kişilerle yüz yüze görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Ortalama 45 dakika süren mülakatlar esnasında kurumun stratejik yönetime geçiş ve ilk stratejik planı hazırlama çalışmaları bizzat sürecin içerisinde yer alan personel tarafından dile getirilmiştir. Mülakatlar esnasında notlar alınarak belirli bir sistematik içerisinde kurumun yürüttüğü faaliyetler sıralanmıştır. Farklı personelle gerçekleştirilen mülakatlar sonucunda elde edilen bilgiler, kurumun ilk stratejik plan çalışmaları sürecinde koordinasyon görevini yürüten Emniyet Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Daire Başkanlığında yer alan resmi yazışmalar ve bilgi dokümanlarıyla karşılaştırılmıştır. Bu sayede mülakat çalışmasından sonra açıkta kalan detayların içeriği doldurularak doğruluğu resmi belgelerle tasdiklenmiş bilgilerin çalışma içerisinde yer alması sağlanmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümü, yapılan mülakatlar çerçevesinde yazıya dökülmüş ve bu bölüm mülakat gerçekleştirilen personelle paylaşılarak eksik ya da yanlış bilginin olup olmadığı kontrol edilmiştir. Mülakat gerçekleştirilen kişilerden alınan geri dönüşümler sonucunda çalışmanın ikinci bölümü tekrar düzenlenerek bir kez daha mülakat gerçekleştirilen kişilere gönderilmiştir. Bu işlem en doğru sonuca

ulaşana kadar devam ettirilmiştir. Bu sayede kurumun ilk stratejik plan deneyimi hakkında oluşturulan veriler birçok kez kontrolden geçmiş ve doğruluğu kanıtlandıktan sonra çalışma içerisinde yer almıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise Emniyet Genel Müdürlüğünün 2014-2018 Stratejik Planın oluşum aşamaları detaylı bir şekilde incelenmiştir. Kurumun ikinci stratejik planı olma özelliğini taşıyan bu planın hangi çalışmalar neticesinde oluşturulduğu, ne tür faaliyetlerin yürütüldüğu ve faaliyet sonuçlarının ne şekilde değerlendirildiği detaylarıyla birlikte çalışma içerisinde yer almıştır. Çalışmanın bu bölümünün oluşturulmasında çalışma yazarının ve ilgili birim personelinin beyanları ve resmi belgelerden yararlanılmıştır. Çalışmanın yazarı Emniyet Genel Müdürlüğünü 2014-2018 Stratejik Planını hazırlamakla görevli olan Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Strateji Planlama şube Müdürlüğü Stratejik Yönetim Büro Amiri olarak stratejik plan çalışmalarının başlangıcından sonuna kadar görev yapmıştır. Dolayısıyla stratejik plan sürecinde yürütölen tüm faaliyetlerin koordinasyonu çalışma yazarının içinde yer aldığı ekip koordinesinde gerçekleştirilmiştir. Ayrıca çalışmanın bu bölümde yer alan bilgilerin oluşturulması aşamasında resmi yazılara, bilgi dokümanlarına ve stratejik planın hazırlık sürecinde yer alan diğer personelin görüşlerine de başvurulmuştur. Başvurulan tüm bu kaynaklar sayesinde Emniyet Genel Müdürlüğü ikinci stratejik planın nasıl oluşturulduğu olabildiğince detaylı bir şekilde çalışma içerisinde yerini almıştır.

Sonuç ve değerlendirme bölümünde, Emniyet Genel Müdürlüğünün stratejik plan hazırlama metodolojileri genel bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Bu bölümde ayrıca kurum stratejik planlarının oluşturulması esnasında izlenen yöntemlerin doğruluğu ve etkililiği konusunda mülakat çalışmaları sonucunda elde edilen bilgiler değerlendirilerek, izlenen yöntemler bir üst pencereden kritiğe tabi tutulmuştur. Bölümün en sonunda ise, güvenlik sektörüyle alakalı hazırlanacak stratejik planların nasıl hazırlanabileceğine dair örnek bir yöntemle yer verilmiştir. Bu sayede literatür taraması ve uygulama deneyimleri sonucunda yazarın sahip olduğu bilgi birikimi, örnek bir uygulama yöntemi altında birleştirilerek güvenlik sektörü özelinde hazırlanacak stratejik planlar için model bir yöntem oluşturulmuştur.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### STRATEJİK YÖNETİM VE STRATEJİK PLANLAMA

#### 1.1 KAVRAMLAR VE SÜREÇLER

Kavramlar ve süreçler bölümünde stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramlarını tanımlayarak, özelliklerini ve uygulama süreçleri incelenecektir. Kavramlar hakkında edindiğimiz genel bilgiler ışığında ilerleyen bölümlerde uygulama örneklerini ve Emniyet Teşkilatı özelinde stratejik planlamayı inceleyeceğiz.

##### 1.1.1 Strateji Kavramı

Strateji kavramı Türk Dil Kurumu Sözlüğünde “Bir ulusun veya uluslar topluluğunun, barış ve savaşta benimsenen politikalara destek vermek amacıyla politik, ekonomik, psikolojik ve askerî güçleri bir arada kullanma bilimi ve sanatı, sevkülceş” olarak tanımlanmıştır. Kelimenin eski Yunan generallerden Strategos’un bilgi ve sanatına atfen kullanıldığı sanılmaktadır. Bazı kaynaklarda ise, stratejinin Latince yol, çizgi veya nehir yatağı anlamındaki stratum’dan geldiği belirtilmektedir. Kelimenin kökeni konusunda ihtilaf olmasına rağmen, genel bir yaklaşımla her iki tanımlamanın da benzer anlamlar taşıdığı söylenebilir (Dinçer, 2004:16).

Askeri anlamda strateji; bir savaşta orduların girişecekleri hareketlerin ve operasyonların tasarlanması ve yönetilmesi sanatıdır. Bu manasıyla strateji, bilfiil savaşmak değil, aksine bir plan yaparak orduyu bu plan doğrultusunda savaş düzenine sokmaktır. Strateji, düşman kuvvetlerinin niyetlerini ve araçlarının bir kısmının bilindiği farz edilerek savaşın cereyan ettiği arazinin durumunu dikkate alıp, askeri birliklerin ve araçların genel kullanım ve görev planını belirlemek, yapılacak hareketleri ve manevraları zaman içinde düzenlemekten ibaret bir savaş sanatıdır (Eren, 2013:3). Askeri manasıyla kullanım şekli daha net olarak anlaşılan strateji, birçok etkeni değerlendirmeye alarak yol belirleme, yön çizme, taktik oluşturma, yöneltme olarak tanımlanabilir.

Kırılmaz'a göre strateji kavramı askeri kökenli bir kavram olmakla birlikte çok daha geniş kapsamlı olarak ekonomik alanda, özel sektörde kullanımından sonra yönetim alanında da kullanılmaya başlanmıştır. Yönetim alanında kavram olarak strateji, seçilen ve belirlenen amaçlara ulaşmak için kurumun hareket planı olarak tanımlanabilir (Kırılmaz, 2013:16). Strateji kelimesinin modern anlamda örgüt ve yönetim teorilerinde kullanımının daha iyi anlaşılabilmesi için aşağıda farklı bakış açılarıyla yapılmış çeşitli strateji tanımlamalarına yer verilmiştir.

- Strateji, planlama ufku uzun olan kararlar dizisidir.
- Strateji, örgütün nereye ve nasıl gitmesinin istendiğine karar vermektir
- Strateji, gelecekteki planlanan gelişmelerin ışığı altında, bugünkü kararların kalitesini artırmaktır.
- Strateji, örgütün iç kaynakları ve kabiliyetleriyle dış çevrenin fırsat ve tehditleri arasında uyum sağlayacak faaliyetlerdir.
- Strateji, örgütün hangi işi yaptığını veya yapmak istediğini, ne tür bir örgüt olduğunu veya olmak istediğini tanımlayan amaç, hedef ve görevlerin tümü ve bunları gerçekleştirmek için gerekli yöntemlere verilen addır (Songür, 2011:6).

Çevik'e göre strateji kelimesi Türkçe'ye İngilizce'den geçmiş ve Türkçe'de aynen kullanım alanı bulmuş bir kelimedir. Strateji, aslında ilk defa bir savaşı ya da bir savaş içinde bir çatışmayı kazanma hedefini ifade eden askeri kökenli bir kavramdır. Ancak strateji kavramı artık günümüzde her alanda kullanılmaktadır. Strateji ile aslında ifade edilmek istenen şey, belirlenmiş bir amaç veya hedefin başarılması için insan ve insan dışı araçların tümünün kullanılması ile izlenecek yol ve yöntemdir (Çevik, 2007:228).

Askeri bir kavram olarak ortaya çıkan daha sonra yaşanan gelişmelerle birlikte işletmelerde kullanılmaya başlanan strateji kavramı, zaman içerisinde kamu yönetiminde yaşanan değişimlerinde etkisiyle birlikte kamu sektöründe sıkça kullanılmaya başlamıştır. Askeri manada düşmanı yenmek için izlenen yol olarak genellenen strateji, özel sektörde pazar payını artırmaya yönelik olarak rekabet içinde olduğu şirketleri yenmek için izlenen taktik olarak tanımlanabilir. Kamu sektöründe stratejiyi tanımlamak için öncelikle kamu sektörünün varoluş amacını belirtmek

gerekir. Kamu örgütlerinin en önemli fonksiyonlarından biri, hizmetlerini vatandaş beklentilerine uygun biçimde, verimli, etkili ve adil olarak sunmaktır (Songür, 2011:7). Sahip olduğu bu fonksiyonla birlikte kamu yönetiminde yaşanan reformlar kamu sektörünü strateji kavramıyla tanıştırmıştır.

Kamu sektöründe stratejinin kullanılması ne askeri manada bir savaş yöntemi olarak ele alınmış nede özel sektörde kullanılan rekabet kavramlarıyla anıla gelmiştir. Temel görevi vatandaşa hizmet üretmek olan kamu sektöründe strateji, örgütün kapasitesine ve dış çevresi hakkındaki tahminlere dayanan, örgüt için hedefleri ve öncelikleri belirlemeye ve bu hedefleri başarmak için çalışma planlarının tasarlanmasını ve bunların uygulanmasını içerir (Çevik, 2007:235). Özel sektörde kullanım alanı daha yaygın ve net olan strateji kavramı kamu sektöründe daha sınırlı olarak ifade edilse de yaşanan reformlarla birlikte kamunun özel sektör anlayışıyla yönetilmesi felsefesi içinde kullanılması elzem olan bir kavramdır.

Strateji kavramının ortaya çıkış sürecinden itibaren askeri, özel ve kamu alanında kullanımları bu safhaya kadar olan bölümde açıklanmıştır. Çalışmanın bundan sonraki kısmında, stratejinin ağırlıklı olarak kamu alanında kullanılan manasını değerlendirmeye alarak kamu sektörü üzerine yoğunlaşılacaktır.

### **1.1.2 Stratejik Yönetim**

Stratejik yönetim; “bir örgütün amaçlarına ulaşmasını sağlayacak karşılıklı işlevsel kararları alma, uygulama ve değerlendirme sanatı ve bilimi” olarak tanımlanmaktadır (David, 1997:4). Stratejik yönetim; plan hazırlama, hazırlanan planların uygulanabilmesi için gerekli kaynak yönetimini gerçekleştirme, örgüt yapısını, yönetim biçimini, örgüt kültürünü, yaratıcılığı, liderliği sağlama, uygulamaları izleme, sonuçları değerlendirme ve kontrol etme faaliyetlerinin tümünü kapsar (Songür, 2011:14). Bu tanımlamadan yola çıkarak stratejik yönetimin üç temel görevden oluştuğunu söyleyebiliriz. Analizler sonucu bir plan oluşturarak karar alma, devamında alınan kararları uygulama ve uygulama sonuçlarını değerlendirerek geri dönüşümlerle süreci tekrarlama olarak özetlenebilir.

Eren’e göre stratejik yönetim; stratejilerin planlanması için gerekli araştırma, inceleme, değerlendirme ve seçim çabalarının planlanmasını, stratejilerin

uygulanabilmesi için örgüt içi her türlü yapısal ve motivasyonel tedbirlerin alınarak yürürlüğe konulmasını, daha sonra da stratejilerin uygulanmadan önce ve uygulandıktan sonra amaçlarla örtüşmesi açısından kontrol edilmesini kapsayan süreçler toplamı olarak da tanımlanmaktadır (Eren, 2002:18). Tüm bu tanımlamalar bize stratejik yönetimin bir süreçten oluştuğunu ve başlangıcında analizlerin, uygulamasında tedbirlerin, değerlendirilmesinde ölçümlerin bulunduğu bilimsel bir yönetim metodolojisi olduğunu göstermektedir. Stratejik yönetimin üçlü temel yapı altında bir süreç olduğu ve bu sürecin bir döngü ile sağlandığı ileride stratejik yönetim süreci başlığı altında anlatıldığından bu bölümde detaylandırılmamıştır.

Bir yönetim tekniği olarak stratejik yönetim; gerekli araştırma, inceleme ve değerlendirme yaparak stratejilerin planlanması, uygulanması, uygulama aşamasında kurum içi her türlü önlemi almayı içeren ve üst yönetimi ilgilendiren süreçlerdir. Stratejik yönetim kısaca, bir kurumun ne yaptığını, varlık nedenini ve gelecekte ulaşmak istediği hedefleri ortaya koyan bir yönetim tekniğidir (Bryson, 1995:5).

Örgütlerde stratejik yönetimin uygulamaya başlanması 1980 yılı sonrası küreselleşme ve rekabetin artması sonucu yoğunlaşmış, özellikle özel sektör işletmelerinde olmak üzere kamu alanında da yer almaya başlamıştır. Bu çalışma, sınırlılıkları gereği kamu alanında stratejik yönetim tanımlamasına yönelerek özel sektör yönetiminden biraz daha uzaklaşmaktadır. Kamu sektöründe bulunan kuruluşlarda stratejik yönetim; stratejik planlama ve denetimi de kapsayacak şekilde, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu ifade eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemlerinin belirlenmesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısını taşır. Kuruluş bütçesinin uzun dönemli amaç ve hedefleri ve öncelikleri ifade edecek şekilde hazırlanmasını, kaynak tahsisinin bu önceliklere göre yapılmasını ve sonunda hesap verme sorumluluğunu içerir (Güner, 2005:62).

Kamu yönetiminde stratejik yönetim, halkın isteklerini dikkate alma, örgütü geleceğe hazırlama, çabaları daha verimli ve kaliteli hizmet için yeniden örgütlenmeye yönlendirme ve diğer organizasyonlarla ortaklıklar oluşturma yolu olarak tanımlanabilir (Joyce, 2001:6). Bu tanımlamadan yola çıkarak stratejik yönetimin kurumun bütün organlarını koordinasyon içinde çalıştırarak, kamuya

sunulan hizmetlerde başarılı olmasını sağladığını söyleyebiliriz. Bu bağlamda stratejik yönetimin bugünü analiz ederek yarını planladığı ve kamu kurumunu günü birlik yönetim politikalarından kurtararak daha planlı bir şekilde kendi geleceğini inşa eden bir seviyeye yükselttiği söylenebilir. Gelişen ve değişen dünyayla birlikte farklılaşan kamu beklentilerine karşılık vermek adına, kurumsal başarıyı sağlamak için geleceği planlamak, stratejik yönetimin önemini bir kez daha ön plana çıkarmaktadır.

### ***1.1.2.1 Stratejik Yönetimin Tarihçesi***

Stratejik yönetim yukarıda yapılan tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere özel sektör alanında kullanımına başlanılan daha sonraları ise kamu yönetiminde yaşanan değişimlerle birlikte kamu sektöründe kullanılagelen bir yönetim tekniği olmuştur. Stratejik yönetim anlayışının ortaya çıkışı özel sektörde son 20-25 yıla kadar uzanır. 1980'lerin başından itibaren özel sektörde geniş yer bulan bu yaklaşım bazı ülkelerde olmak üzere 1990'ların başından itibaren kamu yönetiminde de kullanılma çalışmaları başlamıştır (Çevik, 2007:226). Stratejik yönetimin tarihi gelişiminin incelendiği bu bölüm altında öncelikle stratejik yönetim metodolojisinin özel sektör alanında işletmelere bakan yönü ele alınarak zaman içerisinde yaşadığı değişimler irdelenmekte ve devamında stratejik yönetim kavramının kamu sektörü alanına sirayet etmesi ve tarihsel gelişimi içerisindeki değişiklikleri açıklanmaktadır.

Stratejik yönetim, bilimsel yönetimin geçmişi açısından değerlendirildiğinde, II. Dünya Savaşı sonrasında, 1950'li yıllara dayandırılmaktadır. 1950-1965 arasındaki dönem kısa vadeli, uzun vadeli ve toplu planlama faaliyetlerinin yapıldığı dönemdir. Bu dönem işletmedeki planlama faaliyetlerinden stratejik planlama faaliyetlerine doğru bir geçişin başlangıç dönemi olarak da nitelendirilebilir. Stratejik planlama dönemi olarak da adlandırılan 1970'li yıllar işletmelerde stratejik iş birimlerinin öne çıktığı ve stratejik planlama faaliyetlerinin önem kazandığı dönemdir. 1980'ler rekabet ve sektör analizi faaliyetlerinin başladığı dönemdir. Literatürde "Stratejik Görüş" dönemi olarak da adlandırılan 1990'lı yıllar ise stratejik yönetimin biraz daha ötesine geçildiği bir dönemdir. 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren ise işletmelerin geleceği öngöremediği, işletme çevresinin belirsizliklerle

dolu olduğu görüşünün yaygınlaştığı ve işletme kültürü ve stratejik değerlerin ön plana çıktığı görülmektedir. Özellikle 1995-2000 yılları arasında değişim mühendisliği uygulamaları, stratejik işletme birleşmeleri gibi farklı ve etkili uygulamaların ön plana çıktığı söylenebilir (Akgemci ve Güleş, 2010:8).

Akgemci ve Güleş'in yukarıda tarihi kronolojisi içerisinde açıkladığı stratejik yönetimin gelişim evreleri yine benzer bir şekilde Furrer, Thomas ve Goussevskaia tarafından yıllar bazında incelemiştir. Buna göre yönetim uygulamaları 1950'lerde finansal planlama aşamasından 1960'ların başında uzun dönemli planlamaya, devamında 1970'lerde stratejik planlamaya ve son olarak 1980'lerde stratejik yönetime doğru bir değişim gerçekleştirmiştir (Furrer, Thomas ve Goussevskaia, 2008:16).

Songür'e göre stratejik yönetim yaklaşımının yukarıda açıklanan elli yıllık gelişimi dikkate alındığında; zaman içerisinde ekonomik, sosyal ve iktisadi alanda yaşananlara, bir başka ifadeyle, değişen çevre koşullarına bağlı olarak dönüşüm geçirdiği söylenebilir. Dış çevredeki değişimleri durdurmak olası olmadığı için, önümüzdeki dönemlerde değişen koşullara bağlı olarak, stratejik yönetimde yeni anlayışların ve bakış açılarının gündeme gelmesi de kaçınılmaz görünmektedir (Songür, 2011:28).

### ***1.1.2.2 Stratejik Yönetimin Özellikleri***

Kamu sektörü açısından strateji, teşkilatın kapasitesine ve dış çevresi hakkındaki tahminlere dayanan, teşkilat için hedefleri ve öncelikleri belirlemeye ve bu hedefleri başarmak için çalışma planlarının tasarlanmasını ve bunların uygulanmasını içerir. Stratejik yönetim, planlama işlevini bütün yönetme işine entegre etmeyi amaçlar. Diğer bir ifadeyle stratejik yönetim, bir teşkilatın yönetiminde planlamayı yapıldıktan sonra bırakılan bir işlev olarak değil, yönetim faaliyetlerinin bütünüyle bağlantılı bir işlevi olarak görmektedir. Stratejik yönetimde Göksu, Çevik, Filiz, Gül (2011:220) dört ilkedden söz etmektedir;

- Uzun dönemle ilgili olma,
- Hedef ve amaçların ahenkli bir hiyerarşiye entegre edilmesi,

- Stratejik yönetim ve planlamanın kendiliğinden uygulanmadığını kabul etme,
- Çevreye uyum sağlamaya değil, fakat çevresel değişimi öngören biçimlendirmeyi vurgulayan harici bir perspektif.

Kamu sektöründe stratejik yönetim buna siyasal otoritenin kullanımının kavranması ve bilinmesi olarak açıklanan bir şey daha ekler; stratejik düşünme, (Göksu, Çevik, Filiz, Gül, 2011:220).

Stratejik yönetimin aşağıda sayılan kendine özgü bazı özellikleri de bulunmaktadır.

- Stratejik yönetim; kapsadığı zaman süresi, ihtiyaç duyduğu verilerin niteliği ve sayısı ile organizasyon düzeyi açısından farklıdır.
- Stratejik yönetim; şu anda alınacak kararların gelecekteki etkileri ile ilgilidir.
- Örgüt açısından mikro planlama modelidir.
- Yarına sahip olabilmek için bugün ne yapılması gerektiğine karar vermektir.
- Örgütün iç ve dış çevresini değerlendirmesine olanak sağlar.
- Örgüt kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasını sağlar.
- Stratejik düşünmeye yardımcı olur.
- Örgüt veya kurumun performansını etkiler.
- Gelecek için yönlendirme sürecidir.
- Girdilere değil sonuçlara odaklıdır.
- İstenilen ve ulaşılabilir bir geleceği resmeder. Bu açıdan gerçekçidir.
- Hesap verme sorumluluğuna temel oluşturur.
- Katılımcı bir yaklaşımdır.
- Rutin işler yerine geleceğe odaklı olması nedeniyle, günü kurtarmaya yönelik değildir (Songür, 2011:18-19).

Yukarıda sayılan özelliklerden yola çıktığımızda stratejik yönetimin modern yönetim anlayışı içerisinde, temel yönetim fonksiyonlarına artı değerler kazandırarak örgütün başarısını ve performansını artıran bir süreç olduğu özetlenebilir. Sahip olduğu bu özelliklerden bazılarını yorumlayarak detaylandırmak özellikle çalışmamız içerisinde yoğunlaşacağımız konuların daha iyi anlaşılabilmesine olanak sağlayacaktır.

Stratejik yönetim özelliklerinin tam olarak uygulanabilmesi için örgütün en üst yöneticisinin bu süreci benimsemesi ve sahiplenerek uygulamaya koyması gerekmektedir. Zira stratejik yönetim bugünü idare etmek değil yarını inşa etmektir ve bu inşa süreci örgütün üst yöneticisinin liderliğinde yürütülmelidir. Stratejik yönetimin katılımcı özelliği doğrultusunda, yönetişim modeli içerisinde bu süreci yürütmek başarıya ulaşma adına vazgeçilmezlerdendir. Yani yeni kamu yönetimi anlayışının en can alıcı kavramlarından biri olan yönetişimin önemli partnerlerinden biri olan stratejik yönetimin umulan faydayı sağlayabilmesi için özellikle üst düzey yönetici konumunda olanların üstlenecekleri liderlik önem arz etmektedir (Odabaş, 2004:91).

Bir vizyon ifadesi olarak stratejik yönetim, rutin işler yerine geleceğe odaklı olma özelliği sayesinde günü kurtarmaya yönelik değildir. Strateji, yönetimin belirlediği amaçlar, alınan kararlar ve faaliyetler içinde en alt birimlere kadar herkesin ortak hareket noktasını oluşturur (Güçlü, 2003:73-74). Bu sayede tüm örgüt ortak bir vizyon altında birleşerek belirlenen hedeflere doğru aynı fikir birliğiyle hareket eder.

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

Tüm bu özelliklerinden anlaşıldığı üzere stratejik yönetim; temel yönetim fonksiyonlarına birçok ek fonksiyon getirerek modern çağın yönetim anlayışı içerisinde daha akılcı ve katılımcı bir yönetim anlayışıdır. Sağlıklı bir şekilde anlaşılabilir tüm aşamaları başarıyla yürütülen bir stratejik yönetim, örgütün başarısını teminat altına almaya yönelik en önemli argüman olarak karşımıza çıkmaktadır.

### ***1.1.2.3 Stratejik Yönetimin Önemi***

Değişimin giderek daha çok hissedildiği günümüzde, hem değişime uyum sağlamak hem de rekabet ortamında diğer organizasyonlarla verilen mücadeleden galip çıkmak için sürekli bir arayış ve sorgulama ihtiyacı doğmuştur. Bu çerçevede örgütlerin,

uzun süreli bakış açısına sahip yeni yönetim şekline ihtiyacı hissedilmiştir. Bu da stratejik yönetimi ortaya çıkarmıştır. Stratejik yönetim örgütler için, bugünkü konumunu iyi değerlendirmenin sağladığı güç ile geleceğe doğru sağlam adımların atılmasına imkân veren bir yöntem olmuştur (Ertan, 2010:26).

Çevik'e göre günümüz dünyasının örgütlerinde temel amaç, topluma sunulacak olan hizmeti en iyi şekilde, etkin ve verimli bir yöntemle sunacak stratejinin geliştirilmesidir. Böylece özel sektörde yaşamını sürdürme ve iyi gelir elde etme, kamu sektöründe ise hedef ve amaçların başarılması sağlanacaktır. Bu da ancak çok hızlı değişen dünyada bu değişimlere karşı hızlı bir şekilde ayak uydurmakla mümkün olacaktır. Özel şirketlerin ve kamu örgütlerinin uzun dönemli vizyona sahip olmaları ve bu uzun dönemli perspektif ile gerekli stratejileri belirlemeleri sayesinde hedeflenen seviyeye ulaşılabilecektir. Stratejisi olmayan bir örgüt, önünü göremeyen ve yönü olmayan bir örgüttür. Günlük rutin çalışmalar, uygun ve ahenkli bir hedefe ulaştırmaz (Çevik, 2007:226).

Torlak ve Cevahir'e göre stratejik yönetimi uygulayan örgütlerde sahip olunan kaynaklar belirlenen hedefler doğrultusunda kullanıldığından etkililik ve verimlilik ön plana çıkar. Örgütün sahip olduğu kaynakların dağılımı, hizmet talepleri, talepteki değişim ve hizmet önceliklerine uygun bir değerlendirme neticesinde belirlenecek ölçüler doğrultusunda artırılması veya geliştirilmesine çalışılır (Torlak ve Cevahir, 1999:249). Bu sayede örgüt kaynaklarının kullanımı stratejik yönetim sayesinde daha işlevsel ve verimli gerçekleşmiş olur.

Çok hızlı değişen ve gelişen dünyada kamu örgütlerinin toplumların isteklerine cevap verebilmeleri ve ayakta kalabilmeleri için uzun dönemli vizyona sahip olmaları gerekmektedir (Çevik ve Göksu, 2000:79). Bir organizasyonun temel misyonunu ve amaçlarını açıklığa kavuşturması yaşamsal öneme sahiptir. Böyle yapmanın başlıca yararı, bir organizasyonun içindeki bütün çalışanlara iyi rehberlik yapmasıdır. Bu rehberlik sayesinde, çalışanlara ne yapmaları gerektiği ve ne yapmamaları gerektiği her seviyede anlatılacaktır (Çevik, 2007:242). Bu yönüyle stratejik yönetim günümüz koşulları içerisinde değerlendirildiğinde, varlığını sürdürmek ve başarısını artırmak isteyen kamu kurumları için önemli bir yönetim metodudur.

Stratejik yönetimin örgütler için bir diğer önemi organizasyon içerisinde etkileşimi artırarak katılımcı bir yönetim politikası oluşturmasıdır. Stratejik yönetim örgüt personeli ve davranışları üzerinde pozitif etki sağlar. Örneğin; örgüt çalışanları arasında iletişim gelişir ve büyük bir katılım ve ait olma duygusu oluşur (Byars, 1987:3). Örgütün sahip olduğu en önemli kaynak olan insan kaynağının performansını artırmaya yönelik olarak, stratejik yönetim politikaları sayesinde yönetişim, iletişim ve yönetime katılım kanalları açılmış olur.

Stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramlarının kamu kesiminde yer alan örgütlere veya kamu kurumlarına kattığı artı değerler Yılmaz tarafından şu şekilde sıralanmıştır;

- Plan-program-bütçe ilişkisinin güçlendirilmesine yardımcı olacaktır.
- Kamuda etkin bir yönetim ve harcama sisteminin kurulmasında başlangıç noktasını oluşturacaktır.
- Kuruluşların belirli bir hedefe yönelik olmayan kısa vadeli ve anlık işlerde yoğunlaşmaları yerine, orta vadeli ve somut hedeflere dayalı planlama anlayışına sahip olmalarını sağlayacaktır.
- Vizyon değerlendirmesi ile sürekli gelişme, yeni gelişmelere göre kendini yenileme, hizmet kalitesi, etkinliği ve çeşitliliğinin artırılması anlayışını getirecektir.
- Performans göstergelerinin oluşturulması zorunluluğu nedeniyle kuruluşların her türlü planlama ve uygulama faaliyetlerini etkinlik, yerindelik, katılımcılık, şeffaflık ve hesap vermek sorumluluğu ilkeleri doğrultusunda şekillendirmesini sağlayacaktır.
- Süreçlere entegre olmuş bir şekilde denetim ve izlemeyi kolaylaştıracaktır.
- Sistemik veri toplama ve sonuçları analiz etme alışkanlığı kazandıracaktır.
- Kuruluşlarda katılımcı yönetimi (yönetişim) geliştirecektir (Yılmaz, 2003:78).

#### ***1.1.2.4 Stratejik Yönetim Süreci***

Stratejik yönetimin tanımı, tarihçesi, özellikleri ve önemi bölümlerinde stratejik yönetim kavramsal olarak incelenmiş oldu. Tarihsel gelişimi içerisinde yönetim

tekniklerinin modern aşamaları incelenerek, özellikleri bölümünde detaylı bir şekilde içeriğinden bahsedildi. Stratejik yönetimin örgütlerin başarısını artırmaya yönelik önemi anlatılarak günümüz modern dünyasının beklentilere karşılık vermesi bakımından en uygun yönetim tekniği olduğu ifade edildi. Bu bölümde ise stratejik yönetimin uygulama süreçleri ele alınarak alt bileşenlerinden bahsedilmektedir.

Stratejik yönetim süreci örgütlerin belirlenen amaçlarına ulaşabilmeleri için yaptıkları planlar stratejiler geliştirmesi, bu planların gerçekleştirilmesi için oluşturulan yöntemler ve kurumsal yapı sayesinde stratejiler uygulaması ve tüm faaliyetlerin örgütün amaçlarıyla uygunluğunu gözden geçirerek denetlemesi şeklinde üç ana aşamadan oluşmaktadır (Ertan, 2010:30). Bu tanımlamadan yola çıkarak stratejik yönetim sürecinin üçlü saçı şeklinde şekillendiği, bunlardan öncelikle planlama aşamasıyla sürecin başlatıldığı, daha sonrasında uygulama sürecinde planda belirtilen faaliyetlerin yürütüldüğü ve kontrol süreci ile geri bildirimlerin toplanarak değerlendirildiği anlaşılmaktadır.

Hatiboğlu'na göre stratejik yönetim aşamaları; çevrenin analizi, amaçların belirlenmesi, stratejik seçenekler arasında seçim yapılması, stratejilerin uygulanması, kontrol ve değerlendirme aşamaları olarak açıklanmaktadır (Hatiboğlu, 1986:45). Stratejik yönetim süreci hakkında bir diğer görüşe göre ise stratejik yönetimde örgütün beş temel görevi vardır. Bunlar;

- Stratejik misyon ve vizyonun oluşturulması,
- Amaçların belirlenmesi,
- Amaçları gerçekleştirecek stratejik planın hazırlanması, stratejik planın uygulanması,
- Stratejik plan sonuçlarının değerlendirilmesi,
- Gelişmelerin gözden geçirilmesidir (Thompson ve Strickland, 1995:10).

Tüm bu tanımlamalar birbirinden küçük farklılıklarla ayrılmasına karşılık hemen hemen hepsi stratejik yönetim sürecinin planlama, uygulama ve denetleme aşamalarından oluşan bir süreç olduğu konusunda ortak noktayı işaret etmektedirler. Stratejik yönetim süreci hakkında farklı yazarlar tarafından ortaya konulan birçok görüş olmasına karşın bu çalışmanın kapsamına sadık kalınarak Türk kamu yönetimi ve Emniyet Teşkilatı çerçevesinde ortaya konulan tespitlere yoğunlaşmıştır.

Türk kamu yönetiminde stratejik yönetim sürecini başlatan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu doğrultusunda oluşturulan ve 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” kamu idarelerinin stratejik yönetim sürecine şekil veren mevzuattır. Söz konusu yönetmeliğin uygulama süreçlerini kolaylaştırmak için Devlet Planlama Teşkilatı tarafından 2003 yılında “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” hazırlanmış olup ihtiyaçlar doğrultusunda güncellenerek 2006 yılında ikinci sürümü yayımlanmıştır. Bu kılavuzda stratejik yönetim süreci aşağıda belirtilen dört temel soru çerçevesinde aşamalandırılmaktadır;

1. Neredeyiz?

- Durum Analizi

2. Nereye Ulaşmak İstiyoruz?

- Misyon ve İlkeler
- Vizyon
- Amaçlar ve Hedefler

3. Gitmek İstedığımız Yere Nasıl Ulaşabiliriz?

- Stratejiler
- Faaliyetler ve Projeler

4. Başarımızı Nasıl Takip Eder ve Değerlendiririz?

- İzleme
- Performans Ölçme ve Değerlendirme (DPT, 2006:5).

Kılavuzdan anlaşıldığı üzere Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde stratejik yönetim süreci bu dört soruya cevap verecek şekilde şekillendirilmiştir. Aşağıda bulunan şekil 1’de dört soru ve içerikleri hakkında detaylar belirtilmiştir:

## Şekil 1: Stratejik Yönetim Süreci

<ul style="list-style-type: none"><li>Plan ve Programlar</li><li>Paydaş Analizi</li><li>GZFT Analizi</li></ul>	DURUM ANALİZİ	Neredeyiz?
<ul style="list-style-type: none"><li>Kuruluşun varoluş gerekçesi</li><li>Temel İlkeler</li></ul>	MİSYON VE İLKELER	Nereye ulaşmak istiyoruz?
<ul style="list-style-type: none"><li>Arzu edilen gelecek</li></ul>	VİZYON	
<ul style="list-style-type: none"><li>Orta vadede ulaşılabilecek amaçlar</li><li>Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler</li></ul>	AMAÇLAR VE HEDEFLER	
<ul style="list-style-type: none"><li>Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri</li></ul>	STRATEJİLER	Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
<ul style="list-style-type: none"><li>Detaylı iş planları</li><li>Maliyetlendirme</li><li>Performans programı</li><li>Bütçeleme</li></ul>	FAALİYETLER VE PROJELER	
<ul style="list-style-type: none"><li>Raporlama</li><li>Karşılaştırma</li></ul>	İZLEME	Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?
<ul style="list-style-type: none"><li>Geri besleme</li><li>Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi</li><li>Performans göstergeleri</li><li>Uygulamaya yönelik ilerleme ve sonuçların değerlendirilmesi</li></ul>	PERFORMANS ÖLÇME VE DEĞERLENDİRME	

**Kaynak:** Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (2006:5).

Kamu yönetimi sistemi içerisinde stratejik yönetim süreci yukarıda belirtilen kılavuz doğrultusunda yürütülerek hazırlanan belge ve uygulama süreçleri ilgili mevzuat çerçevesinde, kurumun stratejik yönetim felsefesi altında şekillenmektedir. Bu çalışma özelinde incelenecek Emniyet Genel Müdürlüğü'nün stratejik yönetime geçiş süreci ve uygulama aşamaları ilerleyen bölümlerde detaylandırılacak olup, stratejik yönetim sürecine kurumun bakış açısını ortaya koymak üzere bu bölümde kısaca değinilecektir.

Emniyet Genel Müdürlüğü 2010 yılında başlattığı bir çalışma çerçevesinde uluslararası eğitimlerde kullanılacak olan eğitim kitaplarının modern öğrenim teknikleri doğrultusunda yeniden hazırlanması çalışmalarını yürütmüştür. Bu çalışma kapsamında hazırlanan "Stratejik Yönetim-Eğitici El Kitabı" 2010 yılında 1. baskısı

gerçekleştirilerek Türk Emniyet Teşkilatının hizmetine sunulmuştur. Bu kitapta stratejik yönetim ve stratejik planlama konuları anlatılarak Türk Polis Teşkilatının deneyimlerinden bahsedilmiştir. Söz konusu kitapta stratejik yönetim süreci üç aşamada ele alınmıştır. Stratejik yönetim süreci stratejilerin geliştirilmesi ve tanımlanması, stratejilerin uygulanması ve stratejilerin değerlendirilmesi olmak üzere başlıca üç aşamadan oluşmaktadır (EGM, 2010:23);

1. Stratejilerin Geliştirilmesi: Stratejik yönetim sürecinin ilk aşamasında yöneticiler, kurumun mevcut şartlarını değerlendirir, iç kaynak ve kabiliyetlerini analiz eder ve planlar geliştirir. Stratejik planların geliştirilmesi için çevredeki değişmelerin takip edilmesi, fırsat ve tehditlerin göz önüne alınarak gerçekleştirilmek istenen amaçların belirlenmesi gerekir ( EGM, 2010: 23). Bu aşamada dış ve iç çevre analiz edilerek kurumun stratejik amaç ve hedefleri belirlenir. Yürütülecek analiz çalışmalarıyla ilgili birçok yöntem kullanılmakla birlikte en yaygın olanı SWOT – Strength, Weakness, Opportunity, Threat (GZFT – Güçlü Yanlar, Zayıf Yanlar, Fırsatlar, Tehditler) analizidir. SWOT analizi, bir planın geliştirilmesi veya bir sorunun çözümü amacıyla, bir kurumun veya durumun güçlü yanlarını belirleyerek bunları en uygun fırsatlarla eşleştiren, zayıf ve tehdit edici yönleri azaltmayı hedefleyen sistematik bir planlama (stratejik planlama) aracıdır (SWOT Analizi, 2014). Dış çevre analizi kapsamında kurumun dış çevresinde yaşanan gelişmelere bağlı olarak, yüzleşebileceği fırsat ve tehditlerin önceden bilinebilmesine yönelik çalışmalar yürütülür. İç çevre analizi çalışmalarında içerisinde kurumun güçlü ve zayıf yanları belirlenerek kabiliyet yetisi saptanır. Bunun yanında kurumun sahip olduğu kaynakların analizi de bu aşamada gerçekleştirilir. Daha sonra tüm bu analiz sonuçlarına göre kurumun ulaşmak istediği amaç ve hedefler bu evrede belirlenerek yazılı hale getirilir.

2. Stratejilerin Uygulanması: Stratejilerin uygulanması, geniş çapta orta kademe yönetimiyle paylaşılan ve alt kademelere kadar yayılan bir şekilde tepe yönetiminin sorumluluğunun bir parçasıdır (EGM, 2010: 23). Bu aşamada hazırlanmış olan stratejik planda bulunan amaç ve hedeflere ulaşmak adına gerekli işlemler yapılarak kurumun ortak bir hedefe doğru hareket etmesi sağlanır. Kurumun stratejik plan doğrultusunda program ve bütçelerini hazırlayarak harcama dağılımlarını ayarlaması bu aşamanın bir parçasıdır. Bu aşama Türk Kamu Yönetimi

sistematığı içerisinde performans programları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Performans programı; bir kamu kurumunun yıllık bazda hazırladığı program dönemine ilişkin performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programdır (BÜMKO, 2009:6). Performans programı sayesinde uygulama süresince tüm alt birimler arasında iletişim kanallarını sağlıklı bir şekilde işleterek kurumda ortak değerlerin oluşturulması bu aşamada meydana gelen bir süreçtir.

3. Stratejik Sonuçların Kontrol ve Değerlendirilmesi: Kontrol safhası, yönetim süreci içinde değerlendirme fonksiyonunun temel unsurlarından birisidir. Uygulanan stratejinin sonuçları değişik boyutlarda gözden geçirilir ve sapmalar varsa bunların arka planındaki sebepler incelenir. Stratejilerin kontrolü, stratejik uygulamaların nasıl gittiğini, amaçların ve planların ne kadar başarılı olduğunu gösterecek, kurum üyelerinin motivasyonu için araçlar sağlayacaktır (EGM, 2010:24). Değerlendirme safhası stratejik yönetim sürecinin hem sonu, hem başlangıcıdır. Değerlendirme sonucu elde edilen veriler doğrultusunda tekrar başa dönülerek strateji geliştirme aşaması yeniden başlatılır. Aşağıda şekil 2’de stratejik yönetim sürecinin aşamaları gösterilmiştir.

**Şekil 2:** EGM Stratejik Yönetim Süreci



**Kaynak:** EGM Stratejik Yönetim Eğitici El Kitabı, (2010:24).

Kamu yönetimi sistemi içerisinde yukarıda sayılan stratejik yönetim süreçlerinin ilgili mevzuat doğrultusunda hazırlanan belgeler yardımıyla yürütüldüğü söylenebilir. Strateji geliştirme süreci “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” doğrultusunda hazırlanan stratejik

planlarla, strateji uygulama süreci “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” doğrultusunda hazırlanan performans programıyla, kontrol ve değerlendirme süreci ise “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik” doğrultusunda hazırlanan faaliyet raporuyla yürütülmektedir. Hazırlanan bu belgelerle ilgili detaylı bilgiler önümüzdeki bölümlerde sunulacaktır.

### **1.1.3 Stratejik Planlama**

Stratejik yönetim sürecinin argümanlarından birisi olan stratejik planlama, yukarıda bahsettiğimiz döngü içerisinde yer alan strateji belirleme aşamasını teşkil etmektedir. Stratejik plan, bir kuruluşun uzun dönemli temel amaç ve hedeflerinin belirlenmesi, bu amaç ve hedeflere ulaşmak için hareket tarzlarının benimsenmesi ve gerekli kaynakların tahsis edilmesidir (Chandler, 1962:16). Stratejik planlama aşamasında örgütler yaptıkları analizler sonucu elde ettikleri veriler doğrultusunda geleceklerini planlayarak yazılı metin haline dönüştürür.

Gürses’e göre stratejik planlama, kurumun misyon, vizyon ile yakın, orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerin planlanması, bu hedeflere ulaştıracak stratejilerin belirlenmesi ve çalışma basamaklarının ayrıntılı biçimde yazıya dökülmesi, sürecin tüm detaylarıyla resmedilmesidir (Gürses, 2010:5). Stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlenmesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır. Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder (DPT, 2006:7). Stratejik plan hazırlama kılavuzunda yer alan bu tanımlamadan yola çıkarak stratejik planın, kurumun mevcut durumunu ve gelecekte ulaşmayı düşündüğü noktayı ortaya koyan kurumsal bir strateji belgesi olduğu anlaşılmaktadır.

Stratejik planlama, bir organizasyonun ne olduğunu, ne yaptığını ve bunu niçin yaptığını şekillendiren ve bu sürece rehberlik eden temel karar ve eylemleri üreten disiplinli bir çalışmadır (Bryson, 2004:6). Stratejik planlamanın sahip olduğu

bu fonksiyonlar kurumun var oluş amacını, ulaşmak istediği noktayı ve izleyeceği yolu ortaya koyan bir belge olduğunu sergilemektedir.

Dursun'a göre stratejik planlama; kurum ve kuruluşların mevcut durum, misyon ve kuruluş ilkelerinden hareketle geleceğe yönelik bir vizyon oluşturup bu vizyona uygun hedefler saptamaları ve çeşitli göstergeler saptayarak, başarıyı izleme ve değerlendirmelerini ifade eden katılımcı, hesap vermek sorumluluğuna temel teşkil eden ve esnek bir planlama anlayışıdır (Dursun, 2004:49-50). Stratejik planlama;

- Bir yönetim planlaması modelidir,
- Yaygın olarak kullanılan bir karar verme aracıdır,
- Giderek artan hızlı değişim ve gelişmelere uyum sağlamak için, her türlü yatırım yapma ve geleceği tanımlamadır,
- Ulusal kaynakların yönetim ve denetiminin gerçekleştirilmesi, üretim ve insan gücünün geliştirilmesi konusunda teknolojik yetersizliğin önlenmesi amacıyla yönelik makro bir planlama aracıdır,
- Kurum veya şirket açısından bir mikro planlama modelidir,
- İşletme, kurum veya kuruluşun beş, on veya daha fazla yılda nerede olmak istediğinin açıklıkla belirlenmesi sürecidir (Bircan, 2002:14-15).

Stratejik planlama Kırılmaz'a göre ise; kurumun mevcut durumunu analiz ederek kendini tanımladığı, belirli süreli geleceğinin, ilgili mevzuat ve benimsediği ilkeler çerçevesinde stratejik amaçlarının, bu amaçlara ulaşmayı mümkün kılacak performans hedef ve göstergeleri ile stratejilerinin, faaliyet ve projelerinin belirlendiği ve bunlara yönelik kaynak ihtiyaçlarının ortaya konduğu ve gerçekleşmelerin ölçülebildiği planlardır (Kırılmaz, 2013,25).

Yukarıdaki açıklamalarla birlikte değerlendirildiğinde stratejik planlama; sürekli değişen çevre koşullarında yaratıcı düşünceyle analitik düşünceyi birlikte kullanarak örgütün uzun dönemdeki yönünü belirleme süreci olarak tanımlanabilir. Bu süreç, dış ve iç çevreyi analiz etme, paydaşları belirleme ve görüşlerini alma, misyonu ifade etme, vizyon, amaç hedef ve stratejileri belirleme faaliyetlerinden oluşur (Songür, 2011:9). Bu kavramların ne ifade ettikleri ve fonksiyonları ileride değinilecek stratejik planlama aşamalarında açıklanacaktır.

### ***1.1.3.1 Stratejik Planlama Özellikleri***

Stratejik planlama örgütün mevcut durumunu iç ve dış analizlerle ortaya koyan ve geleceği planlayan bir yapıdır. Stratejik planlama, statik bir yapıya neden olan kurallara dayalı bir planlama değil, dinamizme ve değişkenliğe ayak uydurmaya imkan sağlayacak göreve dayalı bir planlamadır (Öztemel, 2001:137). Sahip olduğu bu dinamik yapısı stratejik planlamaya bazı özellikler kazandırmaktadır. Kamu idareleri için stratejik planlama kılavuzuna göre stratejik planlama;

- Sonuçların planlanmasıdır: Girdilere değil, kamu hizmetleri ile elde edilecek sonuçlara odaklıdır.
- Değişimin planlanmasıdır: Değişimin istenilen yönde olabilmesini sağlamaya gayret eder ve değişimi destekler.
- Dinamiktir ve geleceği yönlendirir. Düzenli olarak gözden geçirilmesi ve değişen şartlara göre uyarlanması gerekir.
- Gerçekçidir: Arzu edilen ve ulaşılabilir bir geleceği resmeder.
- Kaliteli yönetimin aracıdır: Disiplinli ve sistemli bir şekilde, bir kuruluşun kendisini nasıl tanımladığını, neler yaptığını ve yaptığı şeyleri niçin yaptığını değerlendirmesi, şekillendirmesi ve bunlara rehberlik eden temel kararları ve eylemleri üretmesidir.
- Hesap verme sorumluluğuna temel oluşturur: Sonuçların nasıl ve ne ölçüde gerçekleştirildiğinin izlenmesine, değerlendirilmesine ve denetlenmesine temel oluşturur.
- Katılımcı bir yaklaşımdır: Stratejik planlama sürecinin kuruluşun en üst düzey yetkilisi tarafından tam olarak desteklenmesi şarttır. Bununla beraber, ilgili tarafların, diğer yetkililerin, idarecilerin ve her düzeydeki personelin katkısı, ortak çabası ve desteği olmaksızın, stratejik planlama başarıya ulaşamaz.
- Günü kurtarmaya yönelik değildir: Uzun vadeli bir yaklaşımdır.
- Bir şablon değildir: Kuruluşların farklı yapı ve ihtiyaçlarına uyarlanabilen esnek bir araçtır.

- Salt bir belge değildir: Stratejik planın hazırlanması, gerçekleştirilmesi için yeterli değildir. Planın sahiplenilmesi ve eyleme geçirilmesi gerekir. Asıl olan stratejik plan belgesi değil, stratejik planlama sürecidir.
- Sadece bütçeye dönük değildir: Stratejik planlama sürecinde kaynak kısıtları dikkate alınmakla beraber, yıllık bütçe ve kaynak taleplerinin stratejik planları şekillendirmemesi; stratejik planın, bütçeyi yönlendirmesi gerekir (DPT, 2006:7).

Modern çağın yönetim teknikleri arasında kullanılan stratejik planlamanın genel özellikleri şu şekilde sıralanabilir;

- Stratejik planlama şu anda alınacak kararların geleceği ile ilgilidir. Burada stratejik planlama, yöneticinin alacağı gerçek yada tasarlanmış kararların sebep sonuç ilişkisi olarak gözüktür. Eğer yönetici ileride olacak bir şeyi beğenmezse, değiştirebilir.
- Stratejik planlama devamlılık gösteren bir süreçtir. Stratejik planlama ile kurumun amacı belirlendikten sonra, izleyeceği politikalar ve strateji belirlenir. Bunun için detaylı planlar yapılır. Çevredeki değişikliklerin sürekli olması sebebiyle bu işlemler sürekli yapılır. Buradan, her gün değişiklik yapılacağı anlamı çıkarılmamalıdır. Gerekli olduğu zamanlarda değişiklik yapılmalıdır.
- Stratejik planlama bir davranış ve hayat şekli ifade eden plan felsefesidir. Stratejik planlamanın iyi sonuç vermesi için, onun yönetimin bir parçası olduğuna, kurumdaki yönetici ve çalışanlarca inanılması gereklidir.
- Sistemik bir planlama üç ana plan tipini birbirine bağlayan bir yapıdadır. Bu planlar; stratejik planlar, orta vadeli programlar ve kısa vadeli bütçe ve faaliyet planlarıdır (Çoban, 1997:86).

### ***1.1.3.2 Stratejik Planlama Süreçleri***

Stratejik planlama, içerisinde birçok analizi ve bilimsel araştırma yöntemlerini barındıran, katılımcılığın ön planda yer aldığı modern bir planlama sistemidir. Kamu kurumlarında stratejik planlar, stratejik yönetimin uygulama aracı olarak hazırlanırlar. Bu planlar kamu kuruluşlarının mevcut durumlarını inceleme,

muhtemel geleceğini öngörme, kurumsal hedefleri belirleme, bunlara ulaşmak için izlenecek yol ve yöntemleri içeren stratejileri geliştirme ve nihayet yapılan işlerin sonuçlarını yani performansı ölçme aşamalarından oluşur. Böylece kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılması, bütün hizmetlerin yürütülmesinde mali şeffaflık ve hesap verebilirlik sağlanmış olacaktır (Kırılmaz, 2013:25). Bu amaç doğrultusunda profesyonel bir ekiple yürütülmesi gereken strateji planlama süreci bu çalışma içerisinde 4 ana bölüm altında incelenmektedir. Bu bölümler sırasıyla hazırlık çalışması, durum analizi, geleceğe bakış, izleme ve değerlendirmedir.

#### ***1.1.3.2.1 Hazırlık Çalışması***

Stratejik planlama, farklı görevlere ve donanımlara sahip birçok kişiyi bir araya getiren, kuruluş genelinde sahiplenmeyi gerektiren, zaman alıcı bir süreçtir. Stratejik planlama çalışmalarının başarısı büyük ölçüde plan öncesi hazırlıkların yeterli düzeyde yapılmasına bağlıdır (DPT, 2006:11). Plan öncesi hazırlık aşamasında öncelikle planlama sürecinin sahiplenilmesi sağlanmalıdır. Plan sürecinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi ve sonucunda başarılı bir stratejik planın ortaya konulabilmesi ancak kuruluşun tüm çalışanlarının planı sahiplenmesiyle mümkün olacaktır. Stratejik planlamada başarının anahtarlarından birisi yöneticinin stratejik yönetimi benimsemesi ve desteklemesidir. Üst düzey yönetici stratejik yönetimin bu ilk aşamasından itibaren süreci benimsediğini kurum çalışanları ile her fırsatta paylaşmalı, bunun için stratejik planlama çalışmalarının bazı aşamalarına katılmalıdır. Sürece kendisi başkanlık etmeli yada üst düzey yöneticiler arasından bir görevlendirme yapmalıdır (Songür, 2011:33). Bu bağlamda stratejik planlama sürecinin başarıyla sonuçlanabilmesi için üst yönetimin planı sahiplenmesi son derece büyük önem arz etmektedir.

Uzun ve profesyonel bir şekilde yürütülmesi gereken stratejik planlama sürecinin organizasyonu stratejik plan hazırlık sürecinde gerçekleştirilmesi gereken bir faaliyettir. Stratejik planlama her ne kadar üst yönetimin yönlendirmesiyle başlayan bir süreç olsa da, katılımcı bir anlayışla yürütülmeyen bir planlama süreci sonunda sağlıklı bir plan beklemek çok zor olacaktır. Katılımcı planlama süreci;

örgütlere sahiplenmeyi artırma, farklı fikirler ve bakış açılarını ortaya çıkarma, motivasyonu yükseltme, amaçlara ulaşmayı kolaylaştırma gibi pek çok konuda başarılı sonuçlar alınmasını sağlamaktadır (Cathcart, 1986:65).

Bu anlayış doğrultusunda stratejik planlama sürecine başlamadan önce süreçte yer alacak tüm aktörlerin belirlenmesi ve süreç içerisinde üstlenecekleri görevlerin tespiti gerekmektedir. Bu aşamada stratejik plan çalışmalarını yürütecek koordinatör birim belirlenmeli ve stratejik planlama ekibi oluşturulmalıdır. Ekibin oluşumu yöneticinin stratejik planlamaya bakış açısını yansıtan ve planların kalitesini doğrudan etkileyecek, kritik öneme sahip bir aşamadır. Çünkü yöneticiler ancak doğru ekipleri oluşturarak doğru stratejilerin yaratılmasını sağlayabilirler (Kukalis, 2009:105). Oluşturulacak olan stratejik planlama ekibinde mümkün oldukça kuruluş birimlerinin tümünden bireylerin katılmasına dikkat edilmeli ve farklı uzmanlık alanlarına sahip, stratejik yönetim felsefesini benimsemiş, temsil kabiliyeti yüksek kişilerin katılmasına özen gösterilmelidir. Oluşturulacak olan ekibin üye sayısı belirlenirken karar almayı imkansız hale getirecek çokluktan kaçınılmalı ve farklı fikirlerin temsil edilmesine imkan sağlayacak bir sayı belirlenmelidir.

İhtiyaçların tespit edilmesi stratejik planlamanın hazırlık süreci içerisinde bulunan bir diğer önemli aşamadır. Stratejik planlama ekibi tarafından eğitim, danışmanlık ve mali kaynak ihtiyacı tespit edilerek bu ihtiyaçları gidermeye yönelik girişimlerde bulunulmalıdır. Stratejik planlama ekibi personelinin veya stratejik planlama sürecine katkı sağlayacak çalışanların stratejik planlama konusundaki eğitim ihtiyaçları tespit edilerek stratejik planlama süreci başlamadan önce giderilmelidir. Danışmanlık ihtiyacı kapsamında stratejik planlama sürecine rehberlik edecek kuruluş dışı danışmanlık hizmetine ihtiyaç olup olmadığı tespit edilmelidir. Danışmanlık hizmeti, yöntem ve süreç danışmanlığı ve eğitimle kısıtlı tutulmalıdır. Kuruluş dışı danışmanlar planın içeriğine müdahale etmemeli, sadece istenen sonuçların elde edilmesi için yol göstermelidir (DPT, 2006:13).

Hazırlık çalışması kapsamında yukarıda sayılan hususlar yerine getirildikten sonra iş planları oluşturularak stratejik planlama süreci belirli bir zaman dilimine yayılmalıdır. Hazırlanacak olan bu zaman planı stratejik planlama sürecini bölümleyerek hangi tarihte çalışmaların sonlandırılacağını ortaya koyacaktır.

Stratejik planlama zaman alıcı bir süreçtir. Planın öngörülen zamanda tamamlanabilmesi için aşamalar belirlenmeli, bu aşamaların hangi tarihlerde sonuçlandırılabilceği hazırlık çalışmaları dahilinde ortaya konulmalıdır (DPT, 2006:14). Stratejik planlama ekibi tarafından zaman planına sadık kalınmalı ve belirtilen tarihte süreç sonlandırılmalıdır.

#### ***1.1.3.2.2 Durum Analizi***

Stratejik planlama sürecinin hazırlık çalışmaları tamamlandıktan sonra plan oluşturmanın ilk adımı durum analizidir. Kuruluşun geleceğe yönelik amaç, hedef ve stratejiler geliştirebilmesi için öncelikle, mevcut durumda hangi kaynaklara sahip olduğunu ya da hangi yönlerinin eksik olduğunu, kuruluşun kontrolü dışındaki olumlu ya da olumsuz gelişmeleri değerlendirmesi gerekir (DPT, 2006:15). Bu değerlendirmeler yapılmadan stratejik planı oluşturmaya başlamak, ihtiyaçlara cevap veren ve uygulamaya yönelik bir stratejik plandan ziyade kuruluş raflarında yerini almaya mahkum kağıt belgeleriyle sonuçlanacak bir süreci başlatmak demektir.

Durum analizinde kuruluşun mevcut durumunu ortaya koyacak birçok bilimsel çalışmanın gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bunlardan öncelikle kuruluşun mevcut yasal yükümlülükleri çerçevesinde yürüttüğü görevler ve sunduğu hizmetler belirlenmelidir. Kuruluş tarafından sunulan hizmetlerin genel hedef ve politikalara uygunluğu, hizmet sunum süreçleri ve hizmet kalitesi, bu alanda benimsenen genel stratejiler, kuruluşun hangi kurum ve kuruluşlarla koordinasyon içinde çalıştığı/çalışması gerektiği gibi hususlar değerlendirilir (DPT, 2006:15). Yapılacak olan bu çalışmayla kuruluşun görevleri ve çalışmaları ortaya konularak var oluş sebebini açıklayacak veriler elde edilecektir.

Kuruluş içi ve çevre analizi stratejik planlama sürecinde durum analizini belirlemeye yönelik yapılacak en önemli çalışmalardandır. Stratejik plan hazırlama aşamasında doğru kararların verilebilmesinde objektif olarak yapılmış kapsamlı ve uygun bir analiz sürecinin etkisi büyüktür (Rusjan, 2010:39). Sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilen kuruluş içi ve çevre analizleri sonucunda ortaya çıkacak olan sonuçlar stratejik plan hedef ve stratejilerinin oluşturulması aşamasında yol açıcı olacaktır. Yapılacak olan bu analizlerin başarıyla sonuçlanması için öncelikle

paydaşların belirlenmesi gerekir. İç ve dış paydaş olarak ikiye ayrılan paydaşlardan dış paydaşları; vatandaşlar, hizmetlerden yararlananlar, diğer kamu örgütleri, mal ve hizmet sağlayanlar, parlamento, seçilmişler, medya, sendikalar vb. oluşturmaktadır. İç paydaşlar ise, örgütün diğer çalışanlarından doğrudan girdi veya hizmet alanlardır. Örgütün yönetici ve çalışanları iç paydaşlara örnek olarak verilebilir (Songür, 2011:37).

Paydaşların belirlenmesinden sonra kurum içi ve çevre analizi gerçekleştirilir. Kurum içi analizi gerçekleştirmek adına kullanılan en yaygın yöntem GZFT analizidir. Bazı kaynaklarda (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) kelimelerinin baş harflerinin birleşiminden oluşan SWOT analizi kavramı kullanılsa da bu çalışmada (Güçlü, Zayıf, Fırsat, Tehdit) kelimelerinin birleşiminden oluşan GZFT kullanılacaktır. Bu analiz kuruluşun zayıf ve güçlü yanları ile kuruluş çevresinde yer alan ve kuruluşu etkilemesi muhtemel fırsat ve tehditlerin belirlenmesidir. Bu faktörler belirlendikten sonra; örgütün güçlü yanlarına odaklanacak, zayıf yanlarını ortadan kaldıracak, fırsatlardan yararlanacak ve tehditlere karşı koyacak stratejiler geliştirilir (Dyson, 2004:632).

Çevre analizi kapsamında kuruluşu etkileyebilecek dışsal değişimler ve eğilimler incelenerek elde edilen veriler analize tabi tutulur. Çevre analizi kapsamında uygulanan en yaygın analiz sistemi (Politik, Ekonomik, Sosyolojik, Teknolojik, Ekolojik) kelimelerinin baş harflerinin birleşimiyle oluşan PESTE analizidir. Bu analizle kuruluşu etkileyecek dışsal faktörler yukarıda sayılan kavramlar altında ifade edilir. Ayrıca çevre analizi kapsamında; kuruluşun faaliyet alanında dünyadaki ve ülkemizdeki durum ve gelişmeler, dünyada ve ülkemizdeki temel eğilimler ve sorunlar arasında kuruluşu yakından ilgilendiren kritik konular ve kuruluşun karşılaşılabileceği riskler ve belirsizlikler değerlendirilir (DPT, 2006:25).

#### **1.1.3.2.3 Geleceğe Bakış**

Stratejik planlamanın geleceğe bakış bölümünde hazırlık çalışmaları sonrası durum analizleriyle elde edilen veriler doğrultusunda kuruluşun misyonu, vizyonu ve temel değerleri belirlenir. Bunun yanında kuruluşun amaçları, hedefleri, stratejileri ve performans göstergelerinin belirlenmesi ile maliyetlendirme çalışmaları bu aşamada

gerçekleştirilen faaliyetlerdendir. Gerçekleştirilen bu faaliyetlerin ne anlam ifade ettikleri ve özellikleri çalışmanın bu bölümünde kısaca açıklanacaktır.

Geleceğe bakış bölümünde stratejik planlama ekibinin ilk belirlemesi gereken şey kuruluşun misyonudur. Misyon bir kuruluşun varlık sebebidir; kuruluşun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eder (DPT, 2006:27). Misyon cümlesi, örgütün amaç ve hedeflerinin özlü, açık ve kısa biçimde ifadesidir (Songür, 2011:39). Misyon bildirimini belirlenirken kuruluşun üst yönetimi tarafından planlama ekibiyle birlikte ve katılımcılık şemsiyesi altında paydaşların mutabakatıyla belirlenmelidir. Misyon bildirimisiyle birlikte vizyonun belirlenmesi stratejik planlamanın bir diğer önemli adımıdır. Vizyon bildirimini kuruluşun ulaşmayı arzu ettiği geleceğin iddialı ve gerçekçi bir ifadesidir. Bu ifade, bir yandan çalışanları ve karar alıcıları ilerlemeye teşvik etmeli, diğer yandan da ulaşılabilir olmalıdır. Vizyon bildirimini, misyon bildirimini ile birlikte kuruluş planının çatısını oluşturur (DPT, 2006:29). Misyon ve vizyon bildirimlerinin tanımlanmasının ardından kuruluşun temel değerleri ortaya konulur. Örgütün özellikleri olarak tanımlanabilecek değerler örgütün tüm çalışanlarına nüfus eden inançlar ve davranışlardır (Williams, 2002:220).

Misyon ve vizyon bildirimleri ile temel değerlerin belirlenmesi stratejik planlama sürecinde amaç ve hedefler oluşturulurken kuruluşlara yön gösteren ifadeler olarak kullanılacaktır. Bunun yanında misyon, vizyon ve ilkeler bir kuruluşun kurumsal kimliğine katkıda bulunan öğelerdir. Stratejik planlamanın bir işlevi de kuruluşun kurumsal kimliği ile sunduğu hizmetler arasında daha güçlü bir ilişki kurmaktır (DPT, 2006:27).

Geleceğe bakış bölümünde yürütülecek bir diğer faaliyet kuruluşun amaç, hedef, strateji ve performans göstergelerinin belirlenerek maliyetlendirme çalışmasının yapılmasıdır. Amaçlar kuruluşun ulaşmayı hedeflediği sonuçların kavramsal ifadesidir. Amaçlar, kuruluşun hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanması ile elde edilecek sonuçları ifade eder (DPT, 2006:32). Amaçlar vizyonu oluşturan temel adımlardaki beklentilerdir (Ülgen ve Mirze, 2004:185). Amaçlar oluşturulurken misyon ve vizyon cümleleriyle stratejik analiz aşamasından elde

edilen veriler temel dayanak olmalıdır. Amaçlar, örgütü belirlenmiş misyon çerçevesinde varmak istediği vizyona ulaştıracak adımlardır (Songür, 2011:45).

Stratejik planlama sürecinde amaçlar belirlendikten sonra bir alt kademeye inilerek hedefler belirlenir. Hedefler, amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Hedefler ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir (DPT, 2006:34). Bu tanımlamalardan yola çıkarak, hedeflerin amaçlara ulaşmak, amaçların da misyon ve vizyona ulaşmak için belirlendiği ve aralarında hiyerarşik bir yapının olduğu söylenebilir (Songür, 2011:46). İyi belirlenmiş hedefler örgütlere sayısız yararlar sağlar. Yön gösterir, sinerji yaratır, sonuçların değerlendirilmesine yardımcı olur, öncelikleri belirler, belirsizliği azaltır, çatışmaları ortadan kaldırır, çabaları teşvik eder, kaynak kullanımına ve işlerin tasarımına yardımcı olur (David, 1997:176).

Stratejiler ve performans göstergeleri stratejik planlama sürecini detaylandıran ve uygulama aşamasında takibini kolaylaştıran kavramlardır. Stratejiler, kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağını gösteren kararlar bütünüdür. Etkili stratejiler olmaksızın amaç ve hedeflere ulaşmak mümkün değildir (DPT, 2006:39). Hedefe yönelik belirlenecek stratejilerin açık bir şekilde ifade edilmesi gerekmektedir. Stratejik planlamanın uygulama aşamasında hedefe ulaşma adına izlenecek adımların sağlıklı bir şekilde yürütülmesi ancak net bir şekilde belirlenmiş stratejilerle mümkün olacaktır. Hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gereklidir. Bir performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilir (DPT, 2006:36). Performans göstergesi, kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlardır (BÜMKO, 2009:6).

Maliyetlendirme aşaması, stratejik planlama sürecinde belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmak için kullanılacak kaynakların hesaplanarak stratejik planda belirtildiği aşamadır. Maliyetlendirme sürecindeki temel amaç, geliştirilen

politikaların ve bunların yansıtıldığı amaç ve hedeflerin gerektirdiği maliyetlerin ortaya konulması suretiyle politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin rasyonelleştirilmesine katkıda bulunmaktır (DPT, 2006:41). Maliyetlendirme çalışmasıyla birlikte stratejik planda belirlenen kuruluş hedefleri uygulanabilir bir zemine oturarak stratejik planlamanın kuruluş bütçesiyle bağlantısı sağlanmış olur. Maliyetlendirme aşamasında gerçekleştirilen kaynak ihtiyacı öngörüsüyle birlikte, kamu kurumlarının geleceğe yönelik bütçe taleplerinin taslak çalışması gerçekleştirilmiş olacaktır. Ayrıca “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin” yedinci maddesinde belirtilen “stratejik planlar beş yıllık dönemi kapsar” ifadesi gereği kamu kurumlarının beş yıllık mali kaynak öngörülerini kayıt altına alınmış olacaktır. (Adı Geçen Yönetmelik, 2006).

#### ***1.1.3.2.4 İzleme ve Değerlendirme***

Stratejik planlama aşamasının son aşaması olan izleme ve değerlendirme sistemi DPT tarafından hazırlanan stratejik plan hazırlama kılavuzunda iki başlık altında tanımlanmıştır. İzleme stratejik plan uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanması, değerlendirme ise uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizidir (DPT, 2006:45). Bu tanımlamalardan yola çıkarak izleme ve değerlendirme sisteminin örgüt çapında bir değerlendirme olduğu, örgütün belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda yürüttüğü faaliyetler ile performans göstergelerine ulaşma oranlarını konu edindiği anlaşılmaktadır. Stratejik planlama sürecinde bahsedilen izleme ve değerlendirme sistemini bireysel performans izleme sistemi ile karıştırmamak gerekir. Bireysel performans ölçümü; çalışanın işteki başarı düzeyinin belirlenmesi amacıyla gerçekleştirilen ve çoğunlukla çalışana, önceden belirlenmiş ve tanımlanmış birtakım faktörlere göre pekiyi, iyi, orta, zayıf gibi sıfatlar ya da rakamsal puanlar takdir edilerek yapılan işlemdir (Sezen, 1998:204).

İzleme ve değerlendirme sistemi, stratejik planın uygulama aşamasının belirli periyotlarla takibini ve raporlanmasını öngörmektedir. Uygulama sonuçlarına ilişkin veriler toplandıktan sonra stratejik plandakilerle karşılaştırılır ve gerçekleşenle hedeflenen arasında olumlu ya da olumsuz yönde sapma olup olmadığı belirlenmeye

çalışılır. Bu sayede stratejik planlama sürecinin bir ürünü olan stratejik planın kuruluş faaliyetlerine yön vermesi sağlanarak, kuruluş faaliyetlerinin performansını ölçmek mümkün olacaktır. Bu aşamanın etkili olarak çalışması için, planda belirlenen hedefler ölçülebilir bir şekilde ifade edilmemişse nesnel ve ölçülebilir performans göstergeleriyle ilişkilendirilmiş olmasının önemi büyüktür (Songür, 2011:68).

Değerlendirme sistemi, stratejik planlama sürecinde gerçekleştirilen izleme ve değerlendirmenin kuruluşa kazandıracığı bir diğer artı değerdir. Stratejik plan hazırlandıktan sonra uygulamaya geçer geçmez sürekli olarak izlenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Stratejik plan düzenli olarak izlenip ulaşılan sonuçlar raporlanmadıkça yaşayan plana dönüşemez (Plant, 2009:42). Stratejik planın uygulama sonuçlarını ortaya koyacak olan değerlendirme raporları sayesinde, planlama sürecinde yapılan hatalar ve doğrular gözlemlenebilecek ve bu sayede bir sonraki planlama döneminde aynı hatalara düşülmeyerek daha profesyonel bir stratejik planlama süreci yürütülebilecektir.

## **1.2 UYGULAMALAR**

Stratejik yönetim olgusunu kavramlarla ifade ederek, özelliklerini ve uygulama süreçlerini detaylı bir şekilde çalışmamız içerisinde irdeledik. Özel sektör ve kamu sektörüne geniş bir yelpazede hitap eden stratejik yönetim, uygulama hedefleri bağlamında değerlendirildiğinde her iki sektör için farklı sonuçları hedeflemektedir. Günümüz dünyasının örgütlerinde temel amaç, topluma en iyi ve kaliteli mal ve hizmeti verimli ve etkin şekilde sunacak strateji ve yöntemlerin geliştirilmesi ve böylece özel sektörde yaşamını sürdürme ve iyi gelir elde etme, diğer yandan kamu sektöründe ise hedef ve amaçların başarılmasıdır (Çevik, 2007:227). Bu tanımlamadan yola çıkarak özel sektörde uygulanacak stratejik yönetim şirketin pazar payını artırarak karını maksimize etmeyi hedeflerken, kamu alanında uygulanan stratejik yönetimin hizmet kalitesinin artırılmasını ve kuruluşun ilerlemesini hedeflediği söylenebilir. Dolayısıyla her iki sektör için verilecek başarılı uygulama örnekleri birbirinden farklılık gösterecektir.

Bu çalışma bir kamu kurumu olan Emniyet Genel Müdürlüğü kapsamında yürütüldüğü için, uygulamalar bölümünde stratejik yönetimin kamu kesiminde uygulama örneklerinden bahsedilecektir. Verilecek örnekler ve başarılı uygulamalar kamu sektörü alanında değerlendirileceği için özel sektör alanındaki tecrübeler ve kaynaklara çok fazla atıfta bulunulmayacak olup kavramların ve süreçlerin daha iyi anlaşılabilmesi zaman zaman bu kaynaklara müracaat edilecektir.

### **1.2.1 Dünyada Stratejik Yönetim ve Planlama**

Dünyada yaşanan teknolojik gelişmeler, sanayileşme hamleleri, artan şehirleşme, hızlı nüfus artışı, siyasi dönüşümler, devrimler ve savaşlar gibi birçok etken zaman içerisinde toplum yapısını ve dolayısıyla kamu yönetimini etkilemiştir. Birçok faktörün etkisi altında şekillenen kamu yönetimi, içinde bulunduğu zamana ve toplum yapısına en uygun hale gelmek için kendisini sürekli olarak revize etmiştir. Bugün dünyayı en fazla yönlendiren ülkelere bakıldığında en önemli özelliklerinin uzun dönemli olarak geleceklerini iyi planlamaları olduğu anlaşılır. Aynı şekilde geleceği iyi okuyup toplumların ve insanların doğasında var olan dinamik değişimleri önceden gören kurum ve teşkilatlar geçmişe egemen olmuşlardır ve geleceğe de egemen olacaklardır. Yoksa değişen çevrenin şartları arasında çalışamaz bir hale dönüşeceklerdir (Göksu vd., 2011:209).

Kamu sektöründe yaşanan bu değişimle toplam kalite yönetimi, stratejik planlama, stratejik yönetim, performans yönetimi, kıyaslama, süreç yönetimi gibi özel sektörde yoğun olarak kullanılan yöntemler kamu sektöründe de kullanılmaya başlanmıştır. Bunlar içerisinde kamuda en yaygın olarak kullanılan yöntem stratejik planlamadır. Kamu sektöründe stratejik planlama yöntemini uygulayan ülkelerin başında Birleşik Krallık, ABD, Kanada, Yeni Zelanda, Avustralya, Almanya, Hollanda, Fransa, İsveç, Norveç, Güney Afrika ve İrlanda gelmektedir. Daha sonra bu ülkelerdeki uygulamalardan etkilenen Meksika, Çekoslovakya, İtalya, Belçika, Bulgaristan, Romanya, Litvanya, Güney Kore, Singapur, Tayland, Malezya ve Türkiye’de stratejik planlama uygulanmaya başlanmıştır (Songür, 2011:75). Bu çalışma içerisinde Kara Avrupa’sından Türkiye incelenmekte olduğundan, bu

bölümde kıyas açısından üç Anglo-Sakson ülkesi olan İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri ve Yeni Zelanda örnekleri incelenmektedir.

### ***1.2.1.1 İngiltere***

İngiltere’de kamu yönetimi reformları 1979 yılında Muhafazakar partinin seçimleri kazanmasıyla başbakan olan Thatcher dönemiyle başlamıştır. Thatcher’in hükümete bakış açısı “hükümet ancak bir hükümetin mutlaka yapması gereken şeyleri yapmalıdır” sözü ile özetlenebilir. 1979 yılında “Merkezi Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Raporu” ile İngiltere’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik ilk köklü değişiklik önerileri getirilmiştir (Karasu, 2004:158). Thatcher döneminde yeni kamu yönetimi uygulamasının başlangıç adımını 1988 yılında Sir Robin Ibbs tarafından yayımlanan “Hükümette Yönetimin İyileştirilmesi: Sonraki Adımlar (Improving Management in Government: The Next Steps)” adlı rapor oluşturmuştur. Reforma adını da veren Next Steps’in temel bulguları şunlardır;

- Kamu görevlilerinin %95’i hizmet sunumunda ya da yürütmede görevli olduğu halde hizmet sunumuna yeterince odaklanılmamaktadır.
- Bu alanda çalışan üst düzey kamu görevlilerinde yönetim alanında bilgi ve beceri eksiklikleri vardır.
- Kısa dönemli politik öncelikler uzun dönemli planları dışlamaktadır.
- Harcamalar üzerinde çok fazla yoğunlaşmakta, elde edilen sonuçlara yeterince dikkat edilmemektedir.
- Kamu hizmetleri tek bir kurum tarafından yürütülemeyecek kadar büyük ve çeşitlidir (EGM, 2010:25).

Yapılan bu çalışma sonuçları İngiliz kamu yönetiminde köklü bir modernizasyona gidilmesi gerektiğini ve bu sürecin kaçınılmaz olduğunu göstermektedir. Bu rapor sonrasında kamu iktisadi teşebbüsleri özelleştirilmiş, verimlilik denetimi yapacak birimler kurulmuş ve finansal yönetim sistemi revize edilmiştir. Thatcher döneminde başlayan reform çalışmaları daha sonra iktidara gelen John Major ve Tony Blair hükümetleri döneminde de devam etmiştir. İngiltere kamu yönetimi reform çalışmaları kapsamında 2004 yılında “Mümkün Kılan Hükümet” yaklaşımının bir parçası olarak tüm bakanlıklar beş yıllık stratejilerin belirlendiği

stratejik planlar hazırlamışlardır. Plandaki hedefleri gerçekleştirememek bakanların başbakana hesap vermelerini gerektirebilmiştir. Beş yıllık kurum stratejilerinin oluşturulmasıyla esas olarak kamu yönetimi reformunun uygulayıcı kamu kurumlarına yayılması amaçlanmıştır (Songür, 2011:84).

Stratejik yönetim; sonuç ve çıktı odaklı olarak uygulanmaktadır. İngiltere’de stratejik yönetime yönelik 1982 yılında Mali Yönetim Girişimi ile idarelerin esnekliğinin ve performans ölçümleri ile hesap verilebilirliğinin artırılmasına yer verilmiştir. Buna göre; kamu kurumları hedeflerini, çıktılarını ve performanslarını ölçmeye başlamışlardır (Kırılmaz, 2013:55-56).

İngiltere’de uygulanan ve 1982 yılında yürürlüğe giren Mali Yönetim İnsiyatifi (FMI-Fiscal Management Initiative) Programın esası, kurumların performans ölçümlerinde hesap verilebilirliğini artırmak için daha fazla esnek olmalarını sağlamaktır. Programın uygulanma amacı, kamu kurumlarının her alanda hedeflerin, çıktılarının ve performansların ölçülmesidir (Özen, 2008:120).

Kamu reformu çalışmalarının uzun bir süreçten geçerek birçok çalışma altında şekillendiği İngiltere örneğinde görüldüğü üzere stratejik yönetim felsefesinin kamu sektöründe yerleşmesi ve sağlıklı bir şekilde uygulanması çok ta kolay olmamaktadır. İngiltere’nin stratejik yönetim uygulama sonuçları incelendiğinde, örgütlerin stratejik düşünce kapasitelerinin yeterli olmaması ve örgütsel zayıflıklar gibi sorunlara karşın stratejik yönetimin başarıyla uygulandığı görülmektedir (Songür, 2011:85).

### ***1.2.1.2 Amerika Birleşik Devletleri***

Amerika Birleşik Devletlerinin yönetim sisteminde gerçekleştirdiği reformlar ve rapor çalışmaları, Kırılmaz’a göre, dünyada kamu yönetimi alanında gerçekleşen reformların iyi uygulaması açısından önde gelen örnek ülkelerdendir. ABD’de stratejik yönetime geçiş sürecini, reform ve yeniden yapılanma çalışmaları sonucunda gelinen noktada, bir reformlar paketinin bütünü içinde değerlendirmek doğru olacaktır. Bu reformlar daha sonra birtakım düzenlemeleri gerekli kılmıştır (Kırılmaz, 2013:44).

Kamu yönetimi alanında yaşanan gelişimler ve gerçekleştirilen reformlar sürecinde Amerika Birleşik Devletleri 40. Başkanı olan Ronald Wilson Reagan'dan ve gerçekleştirdiği reformlardan bahsetmek gereklidir. 1981-1989 yılları arasında görev yapmış olan Reagan hükümeti döneminde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları “Al Gore Raporu” olarak bilinen “Milli Performansı Gözden Geçirme” (National Performance Review-NPR) raporu çerçevesinde yürütülmüştür (Rapor, 2014). Bu raporla birlikte Amerika Birleşik Devletleri'nde stratejik yönetim anlayışına temel olan kamu yönetimi reform çalışmalarının çerçevesi çizilmiştir. Bu rapor kırtasiyeciliği azaltmak, müşteriye ön plana çıkartmak, sonuç elde edebilmek için personele yetki vermek ve gereksiz fonksiyonları azaltarak temel ihtiyaçlara dönmek şeklinde dört temel amaç üzerine kurulmuştur (Özer, 2003:107).

Reform çalışmaları dâhilinde yürütülen çalışmalar sonucunda 1993 yılında “Kamu Performansı ve Sonuçları Kanunu – The Government Performance and Result Act (GPRA)” çıkarılmıştır. GPRA; federal hükümetin faaliyetlerindeki işleyişi önemli ölçüde değiştirmeyi amaçlayan, faaliyetleri için kullanılacak kamu kaynaklarını önceden belirleyen ve uygulanan programların sonuçlarını kuruluşun başarısını ölçmek için kullanan ve bunları şeffaf bir yapıda gerçekleştirerek elde edilen sonuçları her yıl yayınlayan bir yapıyı öngörmektedir (EGM, 2010:29). Dolayısıyla bu kanunla birlikte kamu kurumlarına stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu gibi stratejik yönetim dokümanlarını hazırlama ve uygulama zorunluluğu getirilmiştir.

GPRA yasasının amacı kısaca, Federal Hükümet içerisinde stratejik planlama ve performans ölçüm sisteminin kurulması olarak ifade edilmiş olup, yasada kamusal ihtiyaçların ve vatandaşların taleplerinin yeterli düzeyde karşılanması için kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanması, israfın önlenmesi, sonuç odaklılık vurgulanmıştır. Bu kapsamda performans ölçümü, amaç ve hedeflerin belirlenerek bunların başarılmasına ilişkin nesnel bilgilerin sağlanmasında kullanılacak belgeler olan stratejik plan, performans planları ve performans raporlarına yer verilerek söz konusu belgelerde yer alması gereken unsurlar, belgelerin nitelikleri ve hazırlanmalarına ilişkin usul ve esaslar ifade edilmiştir (PEB-a, 2014).

GPRA, kamu kuruluşlarının yönetiminde stratejik yönetimi bir araç olarak ortaya koymuştur. Stratejik Plan, Performans Planı ve Performans Raporu olarak GPRA'da yer alan üç aşamalı yapıyı “Stratejik Yönetim” süreci olarak tanımlamak mümkündür. GPRA ile stratejik yönetim süreci aşağıdaki şekilde yürümektedir;

- Stratejik Plan,
- Yıllık Performans Planı,
- Performans Raporu (Kırılmaz, 2013:48).

Amerika Birleşik Devletlerinde kamu yönetimi reform çalışmaları kapsamında 2001 yılında göreve gelen Başkan George W. Bush, vatandaş merkezli, sonuç odaklı ve piyasa temelli anlayışı benimsemiş ve hükümetin performansına önem vermiştir. Bush ayrıca, Bütçe ve Yönetim Ofisini (Office of Management and Budget-OMB), idarelerin bütçelerinde performans bilgisine yer vermelerini ve 2003 yılında da performansın tek tek programlar düzeyinde değerlendirilmesini sağlamakla görevlendirmiştir (Songür, 2011:79-80).

Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan kamu yönetimi reform girişimleri pek çok açıdan başarılı bir girişimdir. Yapılan reform çalışmaları sayesinde kamu çalışanlarının sayısının azaltılmasında, müşteri hizmetlerinin geliştirilmesinde, satın alma sistemlerinde etkinliğin sağlanmasında, stratejik yönetim gibi özel sektör yaklaşımlarının kamu kuruluşlarına adapte edilmesinde büyük ölçüde başarı sağlanmıştır (EGM, 2010:30). Amerika Birleşik Devletleri'nin uyguladığı bu başarılı reform sayesinde stratejik yönetimin kamu uygulamalarındaki yansımaları, performans bütçe sistemi vasıtasıyla gözlemlenebilmiş ve harcama bazlı bir değerlendirmeden uzaklaşılarak performans bazlı değerlendirme yapma imkânı sunulmuştur.

### ***1.2.1.3 Yeni Zelanda***

Yeni Zelanda, kamu yönetiminde en kapsamlı ve en köklü reform çalışmalarını gerçekleştiren ülkelerden birisi olarak kabul edilmektedir. Ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve mali krizin de etkisiyle, 1984 yılında İşçi Partisi iktidara gelir gelmez kamu yönetimi reformuyla birlikte ekonomik ve mali sistemde de reform

çalışmalarını başlatmıştır. Reform programının amacı, kamu yönetiminin etkililiğini, verimliliğini ve performansını artırmaktır. Bunun için önce, devletin yapmaması gerektiği düşünülen alanlardan çekilmesi, zorunlu olduğu alanlarda ise etkili ve verimli biçimde çalışması öngörülmüştür (Songür, 2011:85).

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'ne sunulmak üzere Matheson, Scanlan ve Tanner tarafından hazırlanan rapor içeriğinde Yeni Zelanda'da stratejik yönetime geçişe yönelik reformlar, 1986 yılında, kamu sektörü reformlarının gerçekleştirilmesi için hükümetin karar alması ve yönetim düzenlemeleri konusunda radikal bir revizyon ihtiyacı olduğu fikri ile başlamıştır (Matheson, Scanlan, Tanner, 2011).

Devletin stratejik yönetime geçiş sürecinde attığı önemli bir adım, bütçeleme ve yönetim süreçlerinde gerçekleştirdiği reformlardır. Hükümetin sonuç odaklı hedeflere yönelik oluşturduğu politikalara “Önemli Hükümet Amaçları Beyanında (Key Government Goals)” yer verilmektedir. Bu dokümanlar bütçe önceliklerinin belirlenmesinde ve kamu kurumlarının stratejik planlarında kullanılmakta ve ölçülebilir hedefler içermemektedir. Söz konusu beyanlar, belirlenen “Önemli Öncelikler (Key Priorities)” aracılığıyla stratejik planlama sürecine dâhil edilmektedir. Yeni Zelanda'da Maliye Bakanlığı ile harcamacı bakanlıklar arasında “Performans Sözleşmeleri” yapılmaktadır. Önemli öncelikler, performans sözleşmelerinin bir parçasını oluşturmaktadır. Belirlenen önceliklerin ölçülebilir, ulaşılabilir, sonuç odaklı ve zamanı belirli olmalıdır. Ancak, uygulama birimlerinin başkanları söz konusu önceliklerin gerçekleştirilmesinden sorumlu oldukları için öncelikler genellikle sonuç odaklılıktan ziyade çıktı odaklı olarak belirlenmektedir. Bütçe, daha çok çıktı bilgilerine dayanmaktadır ve girdilere ilişkin bilgi oldukça sınırlıdır. Bakanlıklardan çıktı ve sonuçlar arasındaki ilişkiyi tanımlaması beklenmektedir. Yeni Zelanda'nın kamu yönetim sistemi, karar alma süreçlerinde sonuçlara önem vermektedir. Sonuç odaklı hedef ve performans ölçütlerini bütçeleme ve kamu yönetimiyle bütünleştirme çalışmaları devam etmektedir (PEB-b, 2014).

Yeni Zelanda, stratejik yönetime geçiş çalışmaları kapsamında performans esaslı bütçeleme sistemine geçmiştir. Geçiş sürecinde performans yönetimi ve

performans esaslı bütçeleme sisteminin gerektirdiği unsurları kendi sistemlerine değişik kamu yönetimi araçları ve değişik yöntemler benimseyerek uyarlamışlardır. Performans esaslı bütçeleme sistemi geniş anlamda ele alındığında uygulamalarda ön plana çıkan araçlar, orta vadeli harcama çerçeveleri, stratejik planlar, performans planları, performans sözleşmeleri, performans raporları, performans göstergeleri, performans değerlendirmeleri ve performans denetimidir. Ayrıca uygulamada iki ayrı yöntem ön plana çıkmaktadır. Bu yöntemlerden birincisi, performans esaslı bütçelemenin en önemli unsuru olan hedef kaynak bağlantısının temel bütçe dokümanlarının yapısı değiştirilerek sağlanmasıdır. İkinci yöntem ise, temel bütçe dokümanlarının yanında hedeflerin belirlendiği ikinci bir dokümanın bu amaçla kullanılmasıdır (Oral, 2005:143-145).

Yeni Zelanda devletinin kamu alanında yürüttüğü reform çalışmaları kapsamında stratejik yönetim modeline geçişinin ilk adımı hükümet tarafından 1993 yılında açıklanan “2010’a Giden Yol” adlı vizyon belgesidir. Bu vizyona ulaşabilmek için Başbakanlık ve Kabine Ofisi tarafından tüm kamu hizmetleri için orta vadeli hedefler belirlenmiştir. Daha sonra orta vadeli hedeflere doğrudan ya da dolaylı ilgili olan Bakanlar ve üst düzey yöneticiler tarafından kendi faaliyetlerine ilişkin anahtar sonuç alanları diye ifade edilen hedefler geliştirilmektedir. Anahtar sonuç alanları, bakanlıkların iki ya da üç yıl gibi bir dönemde ulaşmak istedikleri kritik hedefleri ortaya koymaktadır (Songür, 2011:87).

Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere ve Yeni Zelanda örneklerinde görüldüğü üzere stratejik yönetimin uygulanma şekilleri, mevzuatları, süreçleri, süreçlerin ve işlemlerin adlandırılmaları farklılık arz edebilmektedir. Ancak temel yaklaşımın her birinde ortak olduğu görülmektedir. Bu yaklaşım, kamu hizmetlerinde şeffaflığın, hesap verebilirliğin, etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasıdır. Türkiye örneği incelenirken de aynı farklılıkların söz konusu olduğu görülecektir. Nihai amaç yani temel yaklaşım aynı şekilde kamu hizmetlerinde şeffaflığın, hesap verebilirliğin ve verimliliğin sağlanmasıdır (Kırılmaz, 2013:65).

## **1.2.2 Türkiye’de Stratejik Yönetim ve Planlama**

Stratejik yönetim kavramının ülkemizdeki gelişim aşamalarının anlatılacağı bu bölüm iki ana başlık altında incelenecektir. Bunlardan birincisi kamu yönetimi reform çalışmaları, ikincisi ise stratejik yönetim çalışmalarıdır. Stratejik yönetim çalışmalarının başlangıcından önce kamu alanında yapılan reformlardan bahsetmek hem Türkiye’nin yönetim felsefesindeki değişim noktalarını yakalamak, hem de stratejik yönetim aşamasına gelinene kadar ne gibi tarihsel süreçlerden geçildiğini anlamak için faydalı olacaktır.

### ***1.2.2.1 Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Çalışmaları***

Türkiye’de kamu yönetimi reform çalışmaları Osmanlı döneminde başlamış ve Cumhuriyet yıllarında ivme kazanarak devam etmiştir. Çalışmanın kapsamı gereği bu bölümde sadece Cumhuriyet döneminde yürütülen temel reformlardan bahsedilerek örnek proje çalışmaları ve çıktıları sunulacaktır.

Türkiye’de yürütülen kamu reform çalışmaları bir takım araştırmalar ve raporlar üzerinden gerçekleşmiştir. Bu çalışmaların ortak amacı hantallaşan devlet yönetiminin ortadan kaldırılması ve etkili, ekonomik, verimli bir kamu yönetimi oluşturulması için fikir sunmaktır. Bu çalışmalardan birisi 1962 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)’dir. Devlet Planlama Teşkilatı ve TODAİE işbirliğinde hazırlanan ve devletin fonksiyonları üzerine temellendirilmiş olan raporun amacı “... merkezi hükümet görevlilerinin dağılışı tarzını tespit etmek ve bu dağılışı amme hizmetlerinin, en verimli tarzda ifasına imkan verip vermediğini inceleyerek bu hususta teklif ve tavsiyelerde bulunmak” olarak ortaya konulmuştur (Erkan, 2008:62).

Hazırlanan bu raporda kamu görevi olarak, merkezi hükümetçe üstlenilmesi gerekli görülüp de uygulamada eksik yapılanlar sayılmakta ve bu duruma yol açan nedenler (personel yetersizliği, yönlendirme ve denetim yokluğu, örgütlenmede aksaklıklar, kırtasiyecilik ve iyi düzenlenmemiş merkeziyetçilik) belirlenmektedir. Rapor Bakanlar Kurulu, Başbakanlık, bakanlıklar ve onlara bağlı kuruluşlar, özerk kuruluşlar ve merkezi hükümet teşkilâtının taşra birimlerinin yeniden

yapılandırılmasına ilişkin önerilerin özetlenmesiyle son bulmaktadır. Bu raporda ortaya konan sorunlara önerilen çözümlerin bir bölümü zaman içinde uygulamaya konulabilmiş sayılsa bile, önemli bir bölümü hedef olarak kalmaya devam etmiş ve İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1972) ve Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Raporu (1991) gibi başka araştırmalarda da yinelenmiştir (TODAİE, 2014).

Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi kamu yönetimi reform çalışmaları kapsamında atılan adımlara verilecek bir diğer önemli örnektir. Çalışmanın çıkış noktası, 1983'te kurulan hükümetin kamu yönetiminde yaptığı değişikliklerin sonuçlarını incelemek, ortaya çıkan eksiklikleri ortaya koymak, uygulama problemlerini tespit etmek ve kamu yönetiminin yaşanan hızlı toplumsal değişimlere ne derecede uyabildiğini belirlemek olarak ortaya konulmuştur (Erkan, 2008:62).

Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin amacı, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet göreceği bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir (TODAİE, 1991:3). Bu çalışma, kamu yönetimi alanında reform sayılmasa bile, önemli iyileştirme önerileri içermektedir. Bu önerilerin en büyük şanssızlığı, tam olarak uygulamaya yansıtılmamaları olmuştur. Dolayısıyla diğer reform çalışmaları gibi bu rapor da devletin gelişmesinden daha çok genişlemesine katkıda bulunmuştur (Kırılmaz, 2013:75).

Kamu yönetimi reform çalışmaları kapsamında yürütülen ve yukarıda bahsedilen iki proje her ne kadar uygulama safhasına yönelik çok fazla bir etki doğuramamış olsa da, ortaya koymuş olduğu tespitler ve çözüm önerileriyle devletin gelişmesine katkı sağlamıştır. Yapılan bu reform çalışmalarında ortaya konulan tespitler daha sonra yürütülecek olan stratejik yönetim çalışmalarına yön gösterir bir şekilde akademik literatürde yerini almıştır.

### ***1.2.2.2 Stratejik Yönetim Çalışmaları***

Türkiye’de, geçen yüzyıl boyunca hâkim olan hiyerarşik, katı, bürokratik kamu yönetimi, günümüzde yerini giderek daha esnek ve pazar ekonomisine dayalı kamu yönetimine bırakmaya başlamıştır. Bu basit bir reform ya da değişiklik değil, devletin rolünde ve devletin vatandaşa bakışında önemli bir anlayış değişikliğini ifade etmektedir. Geleneksel kamu yönetimi teori ve pratikte gözden düştükçe, yeni kamu yönetimi, kamu sektöründe bir paradigma olmuştur (Bilgiç, 2005).

Yeni kamu yönetiminin getirdiği yöntemlerden birisi olan stratejik yönetim konusu ülkemizde son yıllarda araştırmalara konu edilmeye başlanmıştır. Kırılmaz’a göre Türkiye’de stratejik yönetimin Eren (1979) ve Dinçer (1991) ile literatüre girdiği söylenebilir. Bu yazarların “İşletmelerde Stratejik Yönetim” adlı eserlerinin, birçok baskısı ile bu alanda temel kaynak olduğu görülmektedir. Asıl stratejik yönetim çalışmalarının yaygınlaşması, 2000’lerin başı olarak kabul edilmektedir. 2003 yılında, Türkiye’de yasal düzenlemeler ile kamu kurumlarında stratejik yönetim yaklaşımının kabul edilmesiyle bu alanda artış görülmektedir (Kırılmaz, 2013:79).

Türkiye’de de dünyadaki gelişmelere paralel olarak stratejik yönetimin gelişimi özel sektörde daha önce olmuştur. Özel sektörden sonra kamu yönetiminde uygulanmaya başlamıştır. Stratejik planlamanın dolayısıyla stratejik yönetimin, Türk kamu yönetiminde uygulanmasının 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 (PFPSAL-1 ) ile olmuştur (Kırılmaz, 2013:84; Yılmaz, 2003).

Kamu kurumlarında stratejik planlamanın uygulanması 2001 yılında imzalanan Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi (PFPSAL – Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan) anlaşması ile somut bir politika taahhüdü niteliği kazanmıştır. Kurumlarda politika oluşturma kapasitesinin artırılması amaçlanmıştır. Bu kapsamda, politikaların maliyetlendirilmesi boyutunu da içerecek şekilde kamu kurumlarına yönelik bir stratejik planlama kılavuzu hazırlanması kararlaştırılmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan

kılavuz 2003 yılında kurumların kullanımına sunulmuştur. “Kamu Yönetimi Reformu” ile uzun vadeli bir eylem niteliği taşıyan kamu kurumlarında stratejik planlama uygulamasına geçilmesinin gerekliliği ifade edilmiştir. Bu doğrultuda, 2003 yılında değişik işlev, ölçek ve yapıdaki kamu kurumunda pilot uygulamalar başlatılmıştır. Pilot uygulamalar kapsamındaki stratejik planlama çalışmaları 2006 yılında tamamlanmıştır (EGM, 2010:31).

Türkiye’de stratejik yönetim ve planlama kavramlarının gelişmesi adına atılan ilk adımlardan olan PFPSAL ve ardından hazırlanan stratejik planlama kılavuzu stratejik yönetimin ülkemizde hayata geçirilmesi için yürütülen mevzuat dışı çalışmalar olmuştur. Bu çalışmalarla birlikte mevzuat düzenlemeleri yürütülerek stratejik yönetim uygulamaları, kamu yönetimi içerisine entegre edilmiştir. Bu bölümde stratejik yönetim alanında oluşturulan mevzuatlardan ve uygulamaya yansıyan sonuçlarından kısaca bahsetmenin, ülkemizde var olan stratejik yönetim modelinin daha iyi anlaşılmasına faydalı olacağı düşünülmüştür.

Stratejik yönetim uygulamaları adına Türkiye’de hazırlanan ilk mevzuat, 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)’dur. Bu kanunla birlikte kamu mali yönetimi reformu kapsamında mali yönetim süreçleri yeniden tanımlanmış ve stratejik planlama, bütçeleme sürecinin temel bir bileşeni olarak ele alınmıştır. Kanun, kamu kurumları için stratejik planlamayı zorunlu hale getirerek hangi kurumların stratejik plan hazırlayacağını ve stratejik planlama sürecine ilişkin usul ve esasları ortaya koymaktadır. 5018 sayılı Kanun, mali yönetim açısından köklü değişiklikler getirmiş ve kamu kurumlarını yeni ve hatta her biri reform niteliğinde olan araçlarla tanıştırmıştır. Kanun ile kamuda stratejik planlama uygulamasının yasal altyapısı oluşturulmuştur. Stratejik planlama, 5018 sayılı Kanun ile kamu idarelerinin planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ile uygulamayı etkili bir şekilde izleme ve değerlendirmelerini sağlamaya yönelik temel bir araç olarak benimsenmiştir (Kırılmaz, 2013:90).

5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ve yaygınlaştırma çalışmalarının daha sistematik bir halde yürütülmesi amacıyla Stratejik Planlama Çalışma Grubunun

kurumsallaşması kararı verilmiş ve bu çerçevede Ocak 2005 tarihinde Kalkınma Bakanlığı bünyesinde Stratejik Planlama Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. Temmuz 2005 tarihinde stratejik planlamanın pilot uygulama yapılan kuruluşlar dışındaki kamu kuruluşlarına yaygınlaştırılmasına yönelik geçiş programının oluşturulmasına da esas olmak üzere, kamu idarelerinde yönetim süreçleri, yönetim kalitesi ve kurumsal kapasite ile yöneticilerin, stratejik yönetim yaklaşımı ve yönetsel etkinliğe ilişkin düşünce ve algılamalarının tespit edilmesi amacıyla Türkiye İstatistik Kurumu işbirliğiyle Stratejik Yönetim Araştırması gerçekleştirilmiş ve araştırma sonucunda kamu kuruluşlarının dört yıllık bir geçiş takvimi çerçevesinde stratejik plan yapmakla yükümlü olacakları tarihler belirlenmiştir. 5018 sayılı Kanunun verdiği yetkiye istinaden Mayıs 2006 tarihinde geçiş takvimini de içeren “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ile Stratejik Planlama Kılavuzu, pilot uygulamalardan elde edilen deneyimle birlikte güncellenmiş ve Haziran 2006 tarihinde “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” adıyla yayımlanmıştır (SP, 2014).

Stratejik yönetimin Türkiye’deki mevzuat gelişiminden bahsederken, stratejik yönetim argümanlarından olan performans programları ve faaliyet raporlarına yönelik hazırlanan mevzuatlardan kısaca bahsetmek yerinde olacaktır. Bunlardan performans programı için hazırlanan “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” 05.07.2008 tarih ve 26927 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Kamu idareleri, stratejik planlarıyla uyumlu olarak, bir mali yılda yürütülecek faaliyetlerini; faaliyet ve proje bazında kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı şeklinde hazırlamak zorundadırlar. Performans programı idare bütçesinin ve faaliyet raporunun hazırlanmasına esas teşkil eder (Songür, 2011:115).

Stratejik yönetim alanında hazırlanan bir diğer mevzuat 17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”tir. Bu yönetmelik stratejik planların ne derece hayata geçirildiğinin hesabının verildiği faaliyet raporları hakkında usul ve esasları belirlemektedir. Hazırlanan faaliyet raporları yönetmelikte belirtilen süreler dâhilinde üst yönetici tarafından kamuoyuna açıklanır. Bu

özellikleri sayesinde faaliyet raporları idarenin şeffaf ve hesap verebilir bir sisteme kavuşmasını sağlayan belgeler olarak tanımlanabilir.

Yukarıda açıklanan mevzuatlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde Türk Kamu Yönetiminde uygulanmakta olan stratejik yönetim modeli gözler önüne serilmektedir. Kamu kurumları bu mevzuatlar doğrultusunda hazırlanan kurumsal dokümanlar vasıtasıyla stratejik yönetim modelini gerçekleştirmektedirler. Bunlardan stratejik plan “planlama” boyutunu, performans programı “uygulama” boyutunu, faaliyet raporu ise “denetim” boyutunu teşkil etmektedirler. Kamu kurumları tarafından hazırlanan bu dokümanlar vasıtasıyla Türk Kamu Yönetimi içerisinde bir stratejik yönetim modeli uygulanmaktadır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2009-2013 STRATEJİK PLANI

Emniyet Genel Müdürlüğü sahip olduğu kaynaklar ve hizmet sunmuş olduğu alanlar itibariyle değerlendirildiğinde, profesyonel bir yönetim anlayışı çerçevesinde günün şartları doğrultusunda kendisini yenilemeli ve hizmet kalitesini her zaman daha iyiye doğru taşımalıdır. Bu anlayış içerisinde en önemli nokta bu derece büyük ve hassas bir teşkilatın modern yönetim teknikleri çerçevesinde idare edilmesidir. Toplumun ve devletin beklentileri doğrultusunda şekillenen bu yönetim tarzı günün getirdiği yeni anlayışlar ve teknikler içerisinde kendisini revize etmeli ve daha iyi bir seviyeye taşımalıdır. Göksu vd.'ne göre gerçekleşecek olan bu kamu teşkilatlarının uzun dönemli vizyona sahip olmaları ve bu vizyon doğrultusunda gerekli stratejileri belirleyerek uygulamaya geçirmeleriyle mümkün olacaktır (Göksu vd., 2011:220).

Çalışmanın bu bölümünde Emniyet Genel Müdürlüğünün yönetim sistematigindeki değişimler yukarıda belirtilen çerçevede incelenecektir. Yönetim sistematigindeki değişimi tetikleyen en büyük etken olarak kabul edilen stratejik yönetim ve planlamanın, Emniyet Genel Müdürlüğündeki ilk uygulaması olan 2009-2013 stratejik planı bölümümüzün ana inceleme teması olacaktır. Bununla birlikte stratejik planlama öncesi yürütülen çalışmalara da yer verilerek kurumun değişim dinamikleri gözler önüne serilecektir.

Bu bölümün oluşturulması esnasında Emniyet Genel Müdürlüğü 2009-2013 stratejik planının hazırlanması sürecinde yer alan personelle mülakat yapılmış ve kendilerinden alınan bilgiler belirli bir sistematik dâhilinde kullanılmıştır. Bölümün kodlanması aşamasında ise mülakat esnasında elde edilen bulgulardan faydalanılmış ve üst başlıklar bu doğrultuda şekillendirilmiştir. Mülakat verilerinden elde edilen bulgular doğrultusunda çalışmanın ikinci bölümü iki üst başlık altında kategorize edilmiştir. Bu başlıklar sırasıyla; stratejik planlama öncesi çalışmalar ve Emniyet Genel Müdürlüğü 2009-2013 stratejik planı hazırlanmasıdır.

Bu bölümde elde edilen araştırma bulguları sayesinde, Emniyet Genel Müdürlüğünün stratejik planlama sürecinde hayata geçirdiği faaliyetler bizzat

uygulayıcılardan aktarılmak suretiyle çalışma içerisinde yer aldığından dolayı, kurumun stratejik planlama deneyimi detaylarıyla açıklanabilmiştir. Ayrıca çalışmanın bu bölümü oluşturulurken stratejik planlama öncesi, süreci ve sonrasında yapılan yazışmalar, ortaya çıkan dokümanlar ve sonuç raporları incelenmiştir. Böylece mülakat sonucunda elde edilen bilgiler yazılı dokümanlarla karşılaştırılmış ve bölüm içeriğinin zenginleştirilmesi sağlanmıştır.

Çalışmanın materyal ve yöntem bölümünde açıklandığı üzere bu bölümün oluşturulmasında bilimsel araştırma yöntemlerinden mülakat tekniği kullanılmış ve sonuçlar Delphi yöntemiyle analiz edilmiştir. Yani mülakat gerçekleştirilen kişilerle yapılan görüşmelerde farklı kişilerin aynı konu hakkında farklı bakış açılarıyla ortaya koyduğu fikirler alınmıştır. Böylece mülakat yapılan kişilerin özgür bir şekilde fikirlerini ifade etmeleri sağlanarak zengin bir içerik oluşturulmaya çalışılmıştır. Ayrıca mülakatlardan elde edilen veriler resmi dokümanlarla karşılaştırılmak suretiyle doğruluğu sağlanmıştır. Mülakat sonrası elde edilen veriler sonrasında oluşturulan bu bölüm mülakat gerçekleştirilen kişilere gönderilerek eksik ya da yanlış bilgileri düzenlemeye yönelik katkıları alınmıştır. Bu işlem bölümün oluşturulması aşamasında en doğruyu bulana kadar tekrarlanmış ve tüm bu çalışmalar sonucunda bölüm tamamlanmıştır.

## **2.1 STRATEJİK PLANLAMA ÖNCESİ ÇALIŞMALAR**

Kamu kurumları için stratejik plan hazırlama ve uygulama zorunluluğu 10.12.2003 kabul tarihli ve 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile getirilmiştir. Kamu idarelerinin kapasite gelişimi için uygulayacakları temel araç olarak yorumlanan stratejik planlama, hazırlanan bu kanunla birlikte mevzuat içerisinde yerini almıştır. Kırılmaz’a göre yürürlüğe giren 5018 sayılı kanunla birlikte kamu idareleri, planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ile etkili bir izleme ve değerlendirmeyi sağlamak için stratejik planlamayı temel araç olarak benimsemişlerdir (Kırılmaz, 2013:90).

Kamu idareleri için stratejik planlamayı zorunlu hale getiren 5018 sayılı kanunun ardından stratejik plan hazırlamakla yükümlü idareleri belirlemek ve stratejik

planlamaya geçiş sürecini netleştirmek amacıyla 26.05.2006 tarihli ve 26179 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” çıkarılmıştır. Söz konusu yönetmeliğin ekli cetvelinde yer alan geçiş takvimine göre, belirlenen kamu kurumları belirli bir tarihe kadar stratejik planlarını hazırlayıp uygulamaya koymakla yükümlülük altına alınmıştır. Stratejik plan hazırlamakla yükümlü tutulan kamu idareleri belirli bir sınıflandırmaya tabi tutularak yönetmelik içerisinde yerini almıştır. Bu sıralamaya göre ilki 31.12.2006 tarihinden başlamak üzere hazırlanan geçiş takviminde, Emniyet Genel Müdürlüğü 31.01.2008 tarihine kadar stratejik planını hazırlamakla yükümlü tutulmuştur.

Emniyet Genel Müdürlüğü yukarıda belirtilen tarihten önce, stratejik planlama konusuyla ilgili olarak eğitimler ve proje çalışmaları yürüterek stratejik planlama sürecine girmeden önce kurumsal gelişimi adına faaliyetlere başlamıştır. Yürütülen bu faaliyetler sonucu personelin farkındalığı artırılarak stratejik planlama süreciyle ilgili olarak ön bir bilgilendirme yapılması sağlanmıştır.

### **2.1.1 Stratejik Planlama Eğitimleri**

Stratejik planlama eğitimleri Emniyet Genel Müdürlüğünün yukarıda belirtilen stratejik plan sürecine başlamadan önce kurumsal politika gelişimi adına yürüttüğü çalışmalardan birisidir. Yürütülen çalışmalar içerik itibarıyla stratejik planlama sürecine taban oluşturması dolayısıyla kurumun stratejik planlama konusunda hayata geçirdiği ilk çalışmalar olarak kabul edilmiştir. Yürütülen bu çalışmaların hayata geçirilmesinde Emniyet Genel Müdürlüğünün dış çevrelerde yaşanan gelişmeleri takip etmesi ve diğer ülke polis teşkilatlarında uygulanan güzel yöntemleri benimseyerek kurum politikası haline getirmesinin payı büyüktür (Mülakat, 2014).

Emniyet Genel Müdürlüğünün yukarıda belirtilen paradigma çerçevesinde, kurumsal gelişimi adına belirlediği yöntemlerin başında stratejik yönetim sistematüğini benimsemiş olması gelmektedir. Bryson’a göre stratejik yönetim; gerekli araştırma, inceleme ve değerlendirmelerin yapılarak stratejilerin planlanması, uygulanması, uygulama esnasında kurum içi her türlü önlemi almayı içeren ve üst yönetimini ilgilendiren süreçlerdir. Stratejik yönetim kısaca, bir kurumun ne

yaptığını, varlık nedenini ve gelecekte ulaşmak istediği hedefleri ortaya koyan bir yönetim tekniğidir (Bryson, 1995:5).

Kurumun varlık nedeni ve gelecekte ulaşmayı istediği hedefleri ortaya koyan bir doküman olan stratejik plan ve stratejik yönetim modeli Emniyet Genel Müdürlüğünün ilgisini çekerek bu konuda araştırmalara başlanılmıştır. Diğer ülke polis teşkilatları ile sürdürdüğü işbirliği çalışmaları sayesinde bu ülke polis teşkilatlarında benimsenen stratejik yönetim modeli, Teşkilatımızın ilgisini çekmiş ve stratejik planlama ile ilgili faaliyetlere, kamu kurum ve kuruluşlarına stratejik plan yapma zorunluluğu getirilmeden önce, 2004 yılında başlanılmıştır. Bu yeni yönetim anlayışına geçiş döneminde, personelde farkındalık yaratmanın ancak eğitimle mümkün olacağına bilincinde olarak, öncelikle eğitim programları organize edilmiştir. “Stratejik Planlama ve İnsan Gücü Planlama” adı ile düzenlenen bu eğitimlerde Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı uzmanları ile ODTÜ (Orta Doğu Teknik Üniversitesi) ve TODAİE (Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü) öğretim üyelerinden bilgi ve eğitim desteği alınmıştır. Söz konusu eğitimlere 34 rütbeli personel katılmıştır (EGM, 2010:51).

Alınan bu eğitimlerle birlikte Emniyet Genel Müdürlüğünde stratejik yönetim ve planlama adına bir farkındalık oluşturulmaya çalışılmıştır. Türk kamu yönetimi sistemi içinde yeni bir teknik olan stratejik yönetim modeli Emniyet Genel Müdürlüğünde alınan ilk eğitimlerin ardından gündeme gelmiştir. Stratejik yönetimin Emniyet Genel Müdürlüğünde benimsenmesi adına kurumun yürüttüğü ilk çalışmalar olan bu eğitimler sonucunda somut bir doküman oluşturulmamasına karşın personelin farkındalığı artırılmıştır. Nitekim eğitim sonrasında oluşan farkındalıkla birlikte stratejik yönetim ve planlama konusuyla ilgili birçok adım atılmıştır.

### **2.1.2 Eşleştirme Projesi**

Emniyet Genel Müdürlüğünün stratejik planlama sürecinden önce yürüttüğü bir diğer faaliyet eşleştirme projesidir. Avrupa Birliği Mali İşbirliği kapsamında yürütülen ve “Türk Polis Teşkilatı’nın Sorumluluğunun, Verimlilik ve Etkinliğinin

Güçlendirilmesi” başlıklı Eşleştirme Projesi 28.02.2005 ve 15.07.2006 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Eşleştirme projeleri, Avrupa Birliğine aday ülkelerin uyum sağladıkları Avrupa Birliği mevzuatının hayata geçirilmesi sürecinde gerekli kurumsal yapılanmanın gerçekleştirilebilmesi için yürütülen projelerdir. Eşleştirme mekanizması Avrupa Birliği üyesi ülkelerin kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan uzmanların bizzat aday ülkeye gelerek ilgili kurumda müktesebatın uygulanmasına yönelik kurumsal yapılanmaya ilişkin bir proje üzerinde çalışması ile gerçekleştirilir (Eşleştirme Projesi, 2014). Proje ortakları olarak Türkiye Polis Teşkilatından Emniyet Genel Müdürü, İspanya Polis Teşkilatından Uluslar arası Koordinasyon Daire Başkanı belirlenmiştir. Proje sorumluluğu ise Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından yerine getirilmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğünün kurumsal kapasite artırımı amacıyla hazırlanan bu eşleştirme projesinde temel amaç, kurumun daha iyi yönetilmesi için yeni bir yöntem tekniğinin, yani stratejik yönetimin tanınmasıdır. Stratejik yönetim kamu kurumları için, halkın isteklerini dikkate alma, örgütü geleceğe hazırlama, çabaları daha verimli ve kaliteli hizmet için yeniden örgütlenmeye yönlendirme ve diğer organizasyonlarla ortaklıklar oluşturma yolu olarak tanımlanabilir (Joyce, 2001:6). Yeniden örgütlenme ve daha kaliteli bir hizmet sunma amacıyla hazırlanan bu projeye birlikte kurumun kapasite geliştirmesine katkı sağlama hedeflenmiştir.

Eşleştirme projesinin çalışma metodu olarak iki aşamalı bir sistem benimsenmiştir. Birinci aşamada stratejik plan oluşturulması ve desteklenmesi gerekliliği ile fırsat ve tehlikeler açıklanmıştır. Aynı zamanda bu aşamada stratejik plan oluşturmak için tüm gerekli aşamalar kavramsal olarak tanımlanmıştır. İkinci aşamada ise başlangıç noktasının nasıl olması gerektiğine, Türk Polis Teşkilatı için kesin başarılı bir stratejik planın oluşumuna dair bir ilk yaklaşım saptanmıştır. Misyon, vizyon, GZFT (Güçlü Yanlar, Zayıf Yanlar, Fırsatlar, Tehditler) analizi ve EFQM (European Foundation for Quality Management – Avrupa Kalite Yönetim Vakfı) modeli vasıtasıyla iç ve dış analiz, stratejik amaçlar ve hedefler belirlenmiştir (Proje, 2005:14).

Projenin birinci aşaması kapsamında kurum için bir stratejik plan hazırlanması gerektiği ve hazırlanan stratejik planın tüm yöneticiler tarafından

sahiplenilmesi gerektiği gerekçeleriyle birlikte açıklanmıştır. Stratejik yönetimin kuruma katacağı değerler proje içerisinde ortaya konulmuştur. Ortaya konulan artı değerlerinden bir tanesi de kurumun sahip olduğu kaynakları etkili ve verimli kullanmasını sağlayacak olan stratejik yönetim metodolojisinin uygulanması olmuştur. Nitekim Torlak ve Cevahir'e (1999) göre de stratejik yönetimi uygulayan örgütlerde sahip olunan kaynaklar belirlenen hedefler doğrultusunda kullanıldığından etkililik ve verimlilik ön plana çıkar. Örgütün sahip olduğu kaynakların dağılımı, hizmet talepleri, talepteki değişim ve hizmet önceliklerine uygun bir değerlendirme neticesinde belirlenecek ölçütler doğrultusunda artırılması veya geliştirilmesine çalışılır (1999:249).

Proje çerçevesinde, stratejik planlama çalışmalarını gerçekleştirecek ekibe verilen eğitimin ardından EFQM modeli temel alınmıştır. EFQM modeli çerçevesinde özellikle liderlik, politika ve strateji geliştirme, çalışanlar ile hizmet alanların Teşkilat hakkındaki düşünceleri başlıkları altında, geliştirilmesi gerekli alanlara odaklanılarak, beyin fırtınası yöntemi ile Teşkilatın güçlü, zayıf yönleri ile Teşkilat için fırsat ve tehdit yaratacak hususlar tespit edilmiştir. Kısaca Teşkilatın iç ve dış analizi yapılmıştır. Durum analizi çalışmaları tamamlandıktan sonra, taslak stratejik plan oluşturulmaya çalışılmıştır. Atölye çalışması olarak gerçekleştirilen bu faaliyetler sonucu Teşkilatın misyon, vizyon, stratejik amaç ve performans göstergelerini ortaya koyan taslak bir metin projenin çıktısı olmuştur (EGM, 2010:51).

“Türk Polis Teşkilatı İçin Stratejik Plan Çalışmaları” dokümanı proje çıktısı olarak 2006 yılında hazırlanmış ve Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının hizmetine sunulmuştur. Hazırlanan bu doküman Türk Polis Teşkilatı için stratejik planın gerekliliğini ve stratejik plan ihtiyacı kapsamında kurumun teşhisini gerçekleştiren ilk belge olarak yerini almıştır. Bu dokümanda ayrıca kurumun iç ve dış analizi gerçekleştirilerek misyon, vizyon ve amaç ifadeleri belirlenmiştir. Proje çıktısı olarak sunulan bu doküman kurumsal manada Emniyet Genel Müdürlüğünün hazırlamış olduğu ilk taslak stratejik plan olarak yer almıştır. Hazırlanmış olan plan kurumun resmi olmayan fakat stratejik planlama adına attığı ilk adım sayılabilecek bir strateji belgesi olarak kurum stratejik planlama deneyiminde yerini almıştır (Mülakat, 2014).

Emniyet Genel Müdürlüğünün stratejik planlama çalışmaları kapsamında yürüttüğü faaliyetler stratejik planlama ve stratejik yönetim konularında alanında ilk olma özelliğini taşımaktadır. Çünkü güvenlik sektörü alanında stratejik planlama yapma yükümlülüğü bulunan tek kurum Emniyet Genel Müdürlüğüdür. Dolayısıyla kurum olarak yürütülen bu faaliyetler güvenlik sektöründe stratejik planlama uygulamalarıyla ilgili Türkiye’de ilk olan örnekler olması hasebiyle milat taşı olarak kabul edilebilecek gelişmelerdir. Gerek stratejik yönetim ve planlama konusunda alınan eğitimler gerekse kurumsal kapasite artırımı amacıyla yürütülen eşleştirme projesi kuruma büyük artı değer katarak mevzuat hükümleri çerçevesinde 2008 yılında hazırlanacak olan stratejik planın ön çalışması olmuşlardır.

## **2.2 EGM 2009-2013 STRATEJİK PLANI HAZIRLANMASI**

Avrupa Birliği uyum çalışmaları çerçevesinde kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılması, hesap veren, şeffaf bir idare hedefi ve yeni bir yönetim anlayışıyla hazırlanan “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” kamu kurumlarına stratejik plan yapma zorunluluğu getirmiş ve kurumların stratejik plan hazırlama takvimleri ilan edilmiştir. Bu doğrultuda Emniyet Genel Müdürlüğünün 2009-2013 yıllarını kapsayan stratejik planını hazırlayıp kamuoyuyla paylaşması öngörülmüştür (EGM, 2010:52). Gerçekleşen bu öngörü doğrultusunda Emniyet Genel Müdürlüğünün ilk stratejik planını 31.01.2008 tarihine kadar hazırlayıp Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına teslim etmesi planlanmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü 2009-2013 Stratejik Plan çalışmaları kapsamında yürütülen faaliyetlerin ve stratejik plan oluşum aşamalarının inceleneceği bu bölümde yer alan bilgiler söz konusu stratejik plan çalışmalarının içerisinde yer almış kişiler ile yapılan mülakatlar sonucu şekillenmiştir. Mülakat soruları vasıtasıyla stratejik planın oluşum aşamaları detayları ile birlikte öğrenilmiş ve elde edilen bilgiler resmi evraklarla karşılaştırılarak doğruluğu sağlanmıştır. Mülakat verilerinden elde edilen bulgular sayesinde, Emniyet Genel Müdürlüğünün yönetmelik hükümleri çerçevesinde hazırlamış olduğu ilk stratejik planın oluşum aşamaları kayıt altına alınarak kurumsal hafızanın oluşması adına katkı sağlanmıştır. Ayrıca stratejik planın oluşum aşamalarının aktarıldığı bu bölüm, yazımının ardından

mülakat gerçekleştirilen kişilere sunularak eksik veya hatalı yönlerin düzeltilmesi sağlanmıştır.

Bölümün oluşturulması aşamasında mülakat verilerinden elde edilen bulgulardan faydalanılmıştır. Bu bölüm altında gerçekleştirilen kodlama ve kategorilendirme işlemi mülakat sorularının hazırlanmasında takip edilen mantık çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Mülakat sonrasında elde edilen bulgularla birlikte, ortaya çıkan kodların dört safhaya uygun düştüğü anlaşılarak bu bölüm dört temel başlık altında ele alınmıştır. Kronolojik olarak ta tasnif edilen bu başlıklar sayesinde stratejik planın yazım metodolojisinde izlenen süreçler incelenerek, güvenlik sektöründe hazırlanan ilk stratejik planın oluşum aşamaları incelenmiştir. Mülakat bulguları sonucunda şekillenen bölüm başlıkları sırasıyla; hazırlık çalışmaları ve eğitim, durum analizi çalışmaları, taslak planlar ile onay ve yürürlüktür.

### **2.2.1 Hazırlık Çalışmaları ve Eğitim**

Stratejik planlama, farklı görevlere ve donanımlara sahip birçok kişiyi bir araya getiren, kuruluş genelinde sahiplenmeyi gerektiren, zaman alıcı bir süreçtir. Stratejik planlama çalışmalarının başarısı büyük ölçüde plan öncesi hazırlıkların yeterli düzeyde yapılmasına bağlıdır (DPT, 2006:11). Mülakat sonucu elde edilen veriler doğrultusunda Emniyet Genel Müdürlüğü'nün hazırladığı ilk stratejik plan olan 2009-2013 Stratejik Planı çalışmalarına başlanılmadan önce, kamu idareleri için stratejik plan hazırlama kılavuzunda yer alan bu uyarı dikkate alınmış ve plan öncesi hazırlıklara son derece büyük önem verilmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğü 2009-2013 Stratejik Planı hazırlık çalışmalarına 2007 yılının Ocak ayında başlanılmıştır. Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından yürütülen eşleştirme projesi kapsamında elde edilen tecrübeler ve bilgiler doğrultusunda yürütülen ilk faaliyet stratejik plan hazırlık programının oluşturulması olmuştur. Stratejik planlama sürecinin planlanması olarak tarif edilebilecek olan bu faaliyet kapsamında, stratejik plan hazırlık çalışmaları sürecinde yürütülecek faaliyetler sıralanarak belirli bir zaman dilimi öngörüsü içerisinde takvim oluşturulmuştur. Bu takvim sayesinde stratejik planlama sürecinin adımları netleştirilmiş ve hangi faaliyetin ne kadar süreceği eşleştirme projesinden elde edilen

tecrübeler sayesinde hesaplanmıştır. Mülakat verilerinden ortaya çıkan sonuçlarla birlikte, Emniyet Genel Müdürlüğünün stratejik planlama sürecinde izlediği takvimin aşağıda Tablo 1’de belirtilen ve Emniyet Genel Müdürlüğünce hazırlanan stratejik yönetim eğitici kitabından alınan veriyle uyduğu belirlenmiştir.

**Tablo 1:** EGM 2009-2013 Stratejik Planı Hazırlık Takvimi

2007 YILI													2008
	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz	Ağustos	Eylül	Ekim	Kasım	Aralık	Ocak
1- Stratejik Plan Çalışmalarının Başlatılması													
2- Durum Analizin Yapılması													
3- Misyon, Vizyon, Temel Değerler ve Öncelikli İyileşme Alanlarının Belirlenmesi													
4- Amaçlar, Hedefler ve Ölçüm Kriterlerinin Belirlenmesi													
5- Strateji Faaliyet ve Projelerin Belirlenmesi													
6- İzleme, Performans, Ölçme ve Değerlendirmenin Planlanması													
7- Onay İşlemleri ve Uygulamaya Geçiş													

**Kaynak:** EGM Stratejik Yönetim Eğitici El Kitabı, (2010: 54).

### 2.2.1.1 Stratejik Planlama Ekipleri

Stratejik planlama süreci uzun soluklu ve profesyonellik isteyen bir süreçtir. Bu sürecin başarılı bir şekilde yürütülmesi ve sonucunda uygulanabilir bir stratejik planın oluşturulabilmesi için öncelikle süreç organizasyonunun yapılması devamında ise süreç içerisinde yer alacak kişilerin belirlenmesi gereklidir. Zira Stratejik planlama her ne kadar üst yönetimin yönlendirmesiyle başlayan bir süreç olsa da,

katılımcı bir anlayışla yürütülmeyen bir planlama süreci sonunda sağlıklı bir plan beklemek çok zor olacaktır. Katılımcı planlama süreci; örgütlere sahiplenmeyi artırma, farklı fikirler ve bakış açılarını ortaya çıkarma, motivasyonu yükseltme, amaçlara ulaşmayı kolaylaştırma gibi pek çok konuda başarılı sonuçlar alınmasını sağlamaktadır (Cathcart, 1986:65).

Mülakat verilerinden elde edilen bulgulara göre, Emniyet Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı koordinesinde başlatılan 2009-2013 stratejik planı hazırlıkları kapsamında yürütülen ilk faaliyet stratejik planlama sürecinde görev alacak olan personelin belirlenmesi olmuştur. Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birimleri kapsamında yürütülecek olan stratejik plan çalışmaları için her birimden kendi stratejik planlarını oluşturmaya yetkin 5 rütbeli ve 3 rütbesiz personelden oluşan toplam 8 kişilik bir çalışma grubu oluşturmaları sağlanmıştır. Merkez teşkilatı birimlerinin oluşturduğu bu ekipler birimin stratejik planını oluşturacak ve tüm süreçlerin yürütülmesinde rol alacak kişiler olarak belirlenmiş ve resmi yazı ile Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına gönderilmiştir (Mülakat, 2014).

Ekip elemanlarının temsil yeteneğine sahip, tecrübe birikimi olan ve çalışmalara yeterli zamanı ayırabilecek personel olmasına özen gösterilmiştir. Çünkü ekibin oluşumu yöneticinin stratejik planlamaya bakış açısını yansıtan ve planların kalitesini doğrudan etkileyecek, kritik öneme sahip bir aşamadır. Yöneticiler ancak doğru ekipleri oluşturarak doğru stratejilerin yaratılmasını sağlayabilirler (Kukalis, 2009:105).

Emniyet Genel Müdürlüğü 2009-2013 Stratejik Planı hazırlama sürecinde yer alacak olan personelin seçiminde bilhassa;

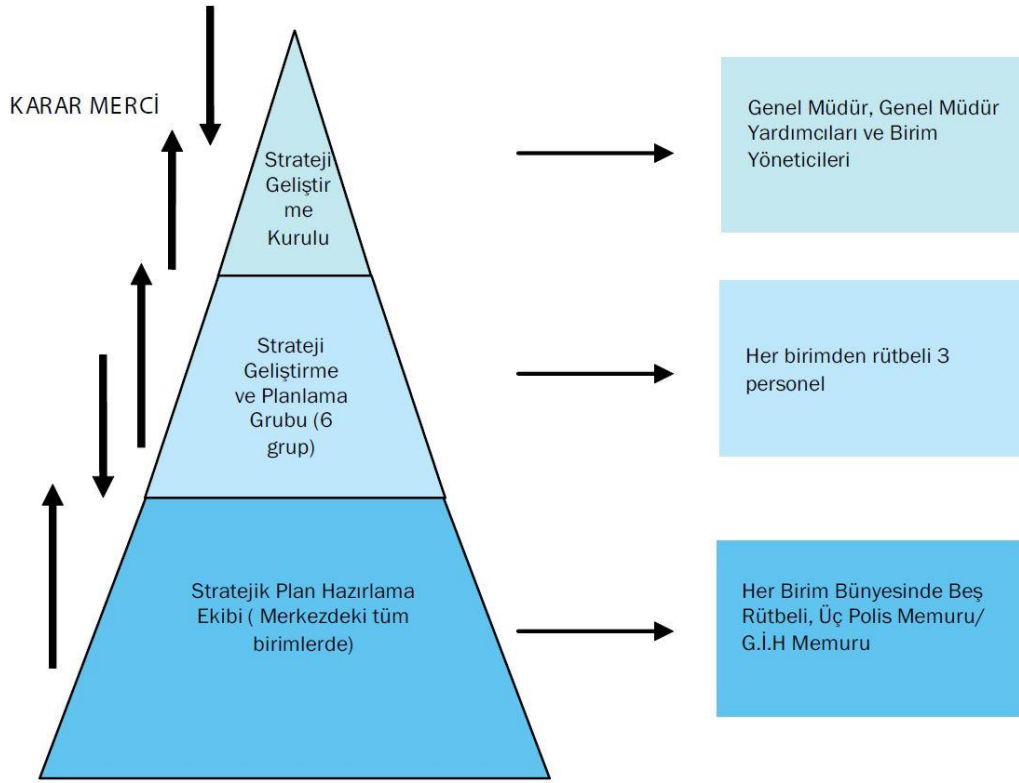
- Stratejik plan hazırlama sürecinde çalışmaya istekli olma,
- Stratejik bilinç sahibi olma,
- Bilgi toplama, ayıklama ve değerlendirme yeteneğine sahip olma,
- Analiz yapma ve vizyon oluşturabilme niteliğine sahip olma,
- Yeni fikirlere açık ve yaratıcı olma,
- Takım çalışmasına yatkın olma,
- Zamanı iyi kullanabilme gibi özellikler aranmıştır (EGM, 2010:52).

Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birimleri kapsamında oluşturulan stratejik plan hazırlama ekiplerinden sonra yürütülen ikinci faaliyet Strateji Geliştirme ve Planlama Gruplarının oluşturulması olmuştur. Bu gruplar stratejik plan hazırlama faaliyetlerinin, katılımcı bir anlayış çerçevesinde üst düzey yönetim tarafından takip edilmesi ve yönlendirilmesi amacıyla oluşturulmuştur. Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birimlerinin hizmet alanları itibariyle bir araya gelerek gruplandırıldığı bu çalışmada toplam 6 grup oluşturulmuştur. Hizmet alanlarına göre oluşturulan bu gruplar önleyici ve adli, destek, insan kaynakları, danışma ve denetim, uluslararası ilişkiler ve trafik hizmetleridir. Oluşturulan bu gruplarda her birim 1 başkan yardımcısı ve 2 şube müdüründen oluşan 3 kişilik bir ekiple temsil edilmektedir. Strateji Geliştirme ve Planlama Gruplarının görevi bünyesinde bulunan birimlerin oluşturmuş oldukları stratejik planları bir araya getirerek hizmet alanının öncelikleri doğrultusunda grubun stratejik planını oluşturmak olarak belirlenmiştir (Mülakat, 2014).

Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birimlerinde oluşturulan stratejik planlama ekipleri ve devamında hizmet alanlarına göre bir araya getirilen Strateji Geliştirme ve Planlama Gruplarının ardından yürütülen bir diğer faaliyet Strateji Geliştirme Kurulunun oluşturulması olmuştur. Kurumun tümünün kapsayan bu grubun başkanlığını Emniyet Genel Müdürü yürütmektedir. Genel Müdür Yardımcıları ve merkez teşkilatı birim başkanlarından oluşan bu grubun görevi Teşkilat politikaları ve stratejileri konusunda gruplara yön vermek, hazırlanan stratejik plan taslağını incelemek ve uygun bulunduğu takdirde onaylamaktır (EGM, 2010:53). Böylece Emniyet Genel Müdürlüğü 2009-2013 stratejik planını hazırlamak üzere üçlü hiyerarşik bir yapı oluşturulmuş ve her bir yapıda görevli kişilerin sorumlulukları ve görevleri belirlenerek yazılı halde Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına bildirilmiştir.

Yukarıda anlatılan stratejik plan hazırlama ekipleri, strateji geliştirme ve planlama grubu ile strateji geliştirme kurulundan oluşan üçlü stratejik plan hazırlama yapısı aşağıda şekilde özetlenmiştir.

**Şekil 3:** Stratejik Plan Hazırlık Ekiplerinin Hiyerarşik Yapılanması



**Kaynak:** EGM Stratejik Yönetim Eğitici El Kitabı, (2010: 53).

### 2.2.1.2 Stratejik Plan Hazırlama Eğitimleri

Stratejik planlama ekiplerinin oluşturulmasının ardından hayata geçirilen bir diğer faaliyet, farkındalığı, bilinci ve bilgiyi artırmak için düzenlenen eğitimler ve bilgilendirme toplantıları olmuştur. Stratejik planlama sürecinde yer alacak kişilerin ve üst yöneticilerin bilgilendirilmesi stratejik planlama sürecinin sağlıklı bir şekilde işletilmesi için en önemli etkidir. Bu nedenle, hem ekip üyelerinin hem de planlama sürecine katkı sağlayacak tüm çalışanların stratejik planlama ve stratejik yönetim konularındaki ihtiyaçları belirlenmelidir. Sonrasında eğitim alınacak kurum, eğitim süresi, eğitim alacak kişi sayısı, eğitimin kapsamı ve niteliği hakkında araştırma yapılarak sonuca ulaşılmalıdır (Songür, 2011:35).

Bu toplantılardan ilki Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birim başkan ve yardımcılara yönelik olarak düzenlenen “Strateji, Stratejik Düşünce, Stratejik Planlama ve Stratejik Yönetim” konularını kapsayan bilgilendirme toplantısı olmuştur. Bu toplantıların amacı stratejik planlama süreci hakkında üst yönetimin

farkındalığını oluşturmak ve katılımcı bir anlayış çerçevesinde stratejik planlama sürecine katkılarını almak olarak belirlenmiştir. Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından düzenlenen bu bilgilendirme toplantısının ardından stratejik planlama ekibinde görevli personele yönelik bir dizi kurs programı planlanmıştır (Mülakat, 2014).

Bu kurslardan ilki birim stratejik planını oluşturmak üzere her birimden belirlenen 8 personele yönelik olarak düzenlenen stratejik plan hazırlama kurslarıdır. Düzenlenen bu kurslarda birimlerinin stratejik planlarını nasıl hazırlayacaklarına dair personele anlatımda bulunularak izleyeceği yöntem ve süreçler hakkında bilgilendirme yapılmıştır. Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Strateji Planlama Şube Müdürlüğü tarafından verilen bu eğitimin ardından her birimin stratejik planını hazırlık sürecinde izleyeceği yöntem ve metodolojiyi yazılı hale getirerek Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına göndermesi istenmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birimlerinin resmi yazıyla Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına bildirdikleri birim stratejik planı hazırlama yöntem ve metodolojileri Strateji Planlama Şube Müdürlüğü tarafından değerlendirilmiş ve genel bir rapor hazırlanmıştır. Hazırlanan bu raporda birim stratejik planı oluşturma sürecinde hangi birimin ne tür bir yöntemle başvuracağı belirtilerek Strateji Geliştirme Kuruluna sunulmuştur (Mülakat, 2014). Strateji Geliştirme Kurulu tarafından rapor üzerinde tartışmalar gerçekleştirilerek gerekli hallerde ekleme ve çıkarmalar yapılmış nihayetinde birimlerin uygulamaya koyacağı metotlara esas teşkil edecek bir karar alınmıştır. Alınan bu kararlar resmi yazı ile Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birimlerine bildirilmiş ve karar doğrultusunda şekillenen yöntem ve metodolojiler paralelinde stratejik plan çalışmalarına başlayabilecekleri bildirilmiştir.

### **2.2.2 Durum Analizi Çalışmaları**

Stratejik planlama süreci içerisinde yürütülen ilk faaliyet olan hazırlık çalışmalarının tamamlanmasının ardından atılacak ilk adım durum analizi çalışmalarıdır. Kuruluşun geleceğe yönelik amaç, hedef ve stratejiler geliştirebilmesi için öncelikle, mevcut durumda hangi kaynaklara sahip olduğunu ya da hangi yönlerinin eksik olduğunu,

kuruluşun kontrolü dışındaki olumlu ya da olumsuz gelişmeleri değerlendirmesi gerekir (DPT, 2006:15).

Emniyet Genel Müdürlüğü 2009-2013 Stratejik Planı hazırlık çalışmaları kapsamında durum analizine yönelik yürütülen ilk faaliyet yukarıda açıklandığı üzere hazırlık çalışmaları olmuştur. Hazırlık çalışmasının ardından kamu idareleri için stratejik plan hazırlama kılavuzunda belirtilen aşama olan durum analizi çalışmalarına başlanılmıştır. Bu doğrultuda Emniyet Genel Müdürü, yardımcıları ve merkez teşkilatı birim başkanlarından oluşan Strateji Geliştirme Kurulunun verdiği onay doğrultusunda, birimlerin izleyecekleri yöntem ve metodolojiler kesinleşmiştir. Kesinleşen bu yöntemler doğrultusunda birimlerin durum analizi çalışmaları için bir çalışma takvimi oluşturmaları ve bu takvimi resmi yazı ile Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına bildirmeleri istenmiştir. Oluşturulacak olan bu takvimde durum analizi kapsamında gerçekleştirilecek toplantılar, toplantı yer ve saatleri ile süreçlere de yer verilmesi istenmiştir. Merkez birimlerince hazırlanan durum analizi takvimleri Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından Strateji Geliştirme Kuruluna sunulmuş ve ekleme çıkarmaların ardından kesinleşerek birimlere duyurusu yapılmıştır.

Durum analizi kapsamında yürütülecek faaliyetler hakkında birimlerin talep etmiş oldukları eğitim ihtiyaçları Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Strateji Planlama Şube Müdürlüğü tarafından yerine getirilerek gerekli danışmanlık hizmeti verilmiştir. Durum analizi kapsamında Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birimleri anket, mülakat, toplantı, çalıştay vb. faaliyetleri yerine getirerek gerek iç paydaşların gerekse dış paydaşların görüşlerini toplamışlardır. Birimlerce gerçekleştirilen durum analizi faaliyetleri sürecinde gerekli görmesi halinde Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı birimlerle toplantılar düzenleyerek süreçlerin öngörüldüğü şekilde işleyip işlemediğini tespit etmiş ve bu doğrultuda birimleri yönlendirmiştir (Mülakat, 2014).

Durum analizi çalışmaları ile neredeyiz sorusuna cevap aranmıştır. Bu çalışma çerçevesinde kurumun mevcut durumu, potansiyeli, paydaşları, güçlü ve gelişmeye açık yönleri tespit edilerek, dış çevredeki olumlu ya da olumsuz gelişmeler değerlendirilmiştir. Bu çalışmalarda SWOT-GZFT analizi başta olmak üzere farklı analiz metotları kullanılmıştır. SWOT-GZFT analizinin yanında kurum

içi analizi gerçekleştirmek amacıyla çalışan personel üzerinde anketler yapılmıştır. Bunlara paralel olarak özellikle Emniyet Genel Müdürlüğünün üretmiş olduğu hizmetlerden etkilenen veya bu hizmeti etkileyen dış paydaşlar tespit edilmiştir. Bu dış paydaşlarla belirli bir program dâhilinde görüşmeler yapılmış anketler gerçekleştirilmiştir. Görüşme ve anket çalışmalarında amaç, dış kurumların kurum hakkındaki algılarını, beklentilerini, varsa hizmet ile ilgili sorunlarını ve çözüm önerilerini tespit etmektir. Bu amaçla, dış paydaş olarak, kamu kurumları, yazılı ve görsel basın kuruluşları, milletvekilleri, meslek kuruluşları, üniversitelerden oluşan 88 farklı kurum ile görüşme ve anket çalışması yapılmıştır (EGM, 2010:55).

Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birimleri tarafından durum analizi çalışmaları kapsamında gerçekleştirilen analiz faaliyetlerinin ardından her birim analiz sonucunu rapor haline getirerek Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına bildirmiştir. Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı gelen raporlar doğrultusunda genel bir değerlendirme raporu oluşturmuş ve Strateji Geliştirme Kuruluna sunmuştur. Strateji Geliştirme Kuruluna sunulan durum analizi genel değerlendirme raporunun ardından birimlerin misyon, vizyon, ilkeler, amaç ve hedef belirleme faaliyetleri başlamıştır.

### **2.2.3 Taslak Planlar**

Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birimleri tarafından hazırlanan ve Strateji Geliştirme Kurulu tarafından onaylanan durum analizi sonuçları doğrultusunda birimlerin stratejik planlarını oluşturma aşaması başlamıştır. Bu aşamada durum analizi kapsamında yürütülen faaliyetler sonucunda elde edilen verilerden faydalanılmıştır. Stratejik plan hazırlama sürecinde yürütülen durum analizi çalışmaları kapsamında kuruluşun zayıf ve güçlü yanları ile kuruluş çevresinde yer alan ve kuruluşu etkilemesi muhtemel fırsat ve tehditler belirlenmiştir. Bu aşamadan sonra Dyson'ın da belirttiği üzere kurumun güçlü yanlarına odaklanacak, zayıf yanlarını ortadan kaldıracak, fırsatlardan yararlanacak ve tehditlere karşı koyacak stratejiler geliştirilmeye başlanmıştır (Dyson, 2004:632).

Emniyet Genel Müdürlüğünün geleceğe bakışını belirleyecek stratejilerin tespitinden önce Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Strateji Planlama Şube

Müdürlüğü tarafından merkez birimlerinde görevli stratejik planlama ekiplerine yönelik misyon, vizyon, amaç, hedef belirleme ve bütçelendirme konusunda eğitim verilmiştir. Bu eğitimlerde teknik detaylara da yer verilerek misyon ve vizyonun nasıl belirlenebileceği, hedef ve stratejilerin nasıl oluşturulacağı, durum analizi sonuçlarının birim stratejik planlarına nasıl entegre edileceği gibi konulardan bahsedilmiştir. Verilen bu eğitim sürecinde örneklerle açıklamalarda bulunarak birimlerde görevli stratejik plan hazırlama ekiplerinin sağlıklı bir plan hazırlayabilmeleri sağlanmaya çalışılmıştır (Mülakat, 2014).

Stratejik planlama ekibinin geleceğe bakış altında ilk belirlemesi gereken şey kuruluşun misyonudur. Misyon bir kuruluşun varlık sebebidir; kuruluşun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eder (DPT, 2006:27). Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan kamu idarelerinde stratejik planlama kılavuzunda belirtilen husus doğrultusunda Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birimleri, varoluş sebeplerini kısaca özetleyen misyon ifadelerini oluşturmuşlardır. Bunun yanında birimin ulaşmak istediği geleceği resmeden birim vizyonları yine bu aşamada belirlenmiştir.

Birimlerin stratejik planlarını oluşturmak adına yürüttüğü bir diğer faaliyet ise birim vizyonlarında belirtmiş oldukları amaçlarını gerçekleştirmek için temel ve alt stratejilerin oluşturulması olmuştur. Belirlenen bu stratejiler ile amaca ulaşma yöntemleri saptanmıştır. Bu aşamada ayrıca David tarafından ortaya konulan stratejik plan hedefinin yararları göz önünde bulundurulmuştur. Buna göre stratejik plan içerisinde iyi belirlenmiş hedefler kurumlara sayısız yararlar sağlar. Bunlardan bazıları; kuruma yön gösterir, sinerji yaratır, sonuçların değerlendirilmesine yardımcı olur, öncelikleri belirler, belirsizliği azaltır, çatışmaları ortadan kaldırır, çabaları teşvik eder, kaynak kullanımına ve işlerin tasarımına yardımcı olur (David, 1997:176).

Yukarıda belirtilen faydaları göz önünde bulundurarak birimler tarafından somut ve uygulanabilir birim hedefleri belirlenmiştir. Bu faaliyetin ardından birimler stratejilerini hayata geçirmek için gerekli olan eylem planlarını ve bütçelendirmesini gerçekleştirmişlerdir. Bu sayede birim stratejik planında belirlenen amaçlara ulaştıracak stratejiler saptanmış ve bu stratejilerin hayata geçirilmesini sağlayacak

somut adımlar olan eylem planları tespit edilerek bütçelendirilmiştir. Ayrıca birimler bu aşamada stratejik plan hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ölçmeye yarayacak olan performans göstergelerini belirlemişlerdir (Mülakat, 2014). Performans göstergesi, kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlardır (BÜMKO, 2009:6).

Yürütülen tüm bu çalışmalar sonucunda Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birimlerinin stratejik planları oluşturulmuştur. Stratejik planların oluşturulması aşamasında Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından gerekli koordinasyon ve danışmanlık sağlanarak tüm birimlerin belirlenen takvim doğrultusunda stratejik planlarını hazırlamaları sağlanmıştır. Hazırlanan birim stratejik planları resmi yazı ile Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına gönderilmiştir.

#### **2.2.4 Onay ve Yürürlük**

Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birimleri tarafından hazırlanan ve resmi yazı ile Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına sunulan birim stratejik planları her birimin müstakil misyon, vizyon, amaç ve hedeflerini oluşturmaktadır. Yürütülen bu çalışmanın ardından Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birimlerinin hazırlamış olduğu birim stratejik planlarından yola çıkılarak Emniyet Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme ve Planlama Gruplarının stratejik planlarını oluşturma çalışmalarına başlanılmıştır. Hizmet alanlarına göre sınıflandırılmış olan Strateji Geliştirme ve Planlama Grupları, bünyesinde bulunan birimlerin stratejik planlarını konsolide etmek suretiyle grup stratejik planlarını oluşturmuşlardır (Mülakat, 2014).

Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı koordinesinde gerçekleştirilen bu çalışmalar çerçevesinde, her grup bünyesinde bulunan birimlerle toplantılar gerçekleştirilerek birim stratejik planlarında bulunan misyon, vizyon, amaç, hedef ve strateji ibarelerinin daha üst bir yapıda birleştirilmesi suretiyle grup stratejik planlarını oluşturmuşlardır. Grup üyelerinin mutabakatı doğrultusunda oluşturulan, grup stratejik planları grup sekreteraryaları vasıtasıyla Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına iletilmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğü 2009-2013 Stratejik Planı hazırlık çalışmaları kapsamında yürütülen faaliyetlerin ardından Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı bünyesinde 3 temel belge oluşmuştur. Bunlardan ilki eşleştirme projesi kapsamında hazırlanan kurumun ilk strateji belgesidir. İkincisi Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birimlerinin hazırlamış olduğu birim stratejik planlarıdır. Üçüncüsü ise Strateji Geliştirme ve Planlama Gruplarının bünyesinde bulunan birimlerin stratejik planları konsolide ederek hazırladıkları grup stratejik planlarıdır. Oluşturulan tüm dokümanlar Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Strateji Planlama Şube Müdürlüğü personeline bir araya getirilerek kurumun stratejik planı oluşturulması çalışmaları yürütülmüştür.

Emniyet Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Strateji Planlama Şube Müdürlüğü tarafından, 2009-2013 stratejik planı taslağı oluşturma çalışmaları kapsamında, birimlerin ve grupların oluşturmuş olduğu stratejik planlar bir araya getirilmiş ve kurumsal bir bakış açısı altında idarenin stratejik planı oluşturulmuştur. Oluşturulan kurum stratejik planında misyon, vizyon ve temel değerler ifadeleri kurumun tamamını kapsayacak şekilde alt stratejik plan ifadelerinden alıntılar yapmak suretiyle bir araya getirilmiş ve kurumsal ifadeler altında birleştirilmiştir. Kurum stratejik planında yer alan amaç, hedef, strateji ve performans göstergeleri yine alt stratejik planlarda yer alan ifadelerin bir araya getirilmesi suretiyle oluşturulmuş kurumsal hedefler olarak yer almıştır (Mülakat, 2014).

Tüm bu çalışmalar sonunda hazırlanan Emniyet Genel Müdürlüğü 2009-2013 Stratejik Planı taslak metni Emniyet Genel Müdürünün başkanlığını yürüttüğü Strateji Geliştirme Kuruluna gönderilmiştir. Strateji Geliştirme kurulunun taslak plan üzerinde yaptığı değerlendirmeler sonucunda son hali verilen stratejik plan mevzuat hükümleri gereği teknik inceleme amacıyla Devlet Planlama Teşkilatına gönderilmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yapılan teknik inceleme sonuçları Emniyet Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına rapor halinde sunulmuştur. Raporda belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli düzenlemelerin gerçekleştirilmesinin ardından Emniyet Genel Müdürlüğü 2009-2013 Stratejik Planı uygulanmak üzere yürürlüğe girmiştir.

### 2.3 STRATEJİK PLAN SONRASI UYGULAMALAR

Çalışmanın bu bölümünde Emniyet Genel Müdürlüğü 2009-2013 Stratejik Planı'nın hazırlanış ve onay aşamasından sonra yürütülen çalışmalara ve stratejik planlamanın Emniyet Genel Müdürlüğü uygulamalarındaki yansımalarına değinilecektir. Ayrıca bu bölümde, stratejik planlamanın kamu kurumları ve Emniyet Genel Müdürlüğü üzerindeki uygulama zorluklarına değinilerek başarılı bir stratejik planlama için tavsiyelerde bulunulacaktır.

Emniyet Genel Müdürlüğü, sahip olduğu kaynaklar ve hizmet sunmuş olduğu alanlar itibariyle profesyonel bir yönetim anlayışıyla yönetilmesi gereken büyük bir kurumdur. Stratejik planlama ise modern yönetim tekniklerinden olan ve ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde uygulanmaya geçirilmiş olan stratejik yönetim modelinin bir aracıdır. Stratejik planlama sayesinde kamu kurumları geleceklerini planlayarak günü yaşayan değil geleceği planlayan kurumlar haline dönüşmüşlerdir.

Türk kamu yönetimi içerisinde stratejik planlama, 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" hükümleri çerçevesinde uygulanmaktadır. Bu yönetmelikte, Emniyet Genel Müdürlüğünün 2009-2013 yıllarını kapsayacak ilk stratejik planını 2008 yılı sonuna kadar hazırlayarak ilgili yerlere bildirme zorunluluğu getirilmiştir. Bu takvim doğrultusunda hazırlanan stratejik planın hazırlanış aşamaları üst başlıklarda detaylı bir şekilde incelenerek yürütülen süreç kayıt altına alınmıştır.

Bu bölümde ise Emniyet Genel Müdürlüğü 2009-2013 stratejik planının yürürlüğe girmesinin ardından yürütülen faaliyetlere değinilecektir. Bu faaliyetler, Emniyet Genel Müdürlüğü stratejik planlama uygulamalarının ve kurumun stratejik planlama deneyimlerinin anlaşılması adına önem arz etmektedir. Bu bağlamda sırasıyla stratejik plan uygulamaları başlığı altında Emniyet Genel Müdürlüğünce hazırlanan performans programları ve faaliyet raporlarından, stratejik plan uygulama zorlukları başlığında ise stratejik plan uygulamalarının kamu kurumları ve Emniyet Genel Müdürlüğü için zorluklarından bahsedilecektir.

### **2.3.1 Stratejik Plan Uygulamaları**

Stratejik planlama, stratejik yönetim süreci içerisinde yer alan ve stratejilerin planlanması aşamasını teşkil eden bir faaliyettir. Bu aşama Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde oluşturulan stratejik planlar ile gerçekleştirilmektedir. Stratejik yönetim süreci ise stratejik planlama aşamasıyla kalmayıp içerisinde stratejilerin uygulanması ve izleme değerlendirme sistemini de barındıran uzun soluklu bir yönetim modelidir. Stratejik yönetim modelinde, stratejik planın hayata geçirilmesini sağlayan uygulama ve izleme sistemleri performans programları ve faaliyet raporları vasıtasıyla uygulanmaktadır.

Bu aşamada Türk kamu yönetiminde, stratejik planlamaya ilişkin yasal mevzuat bir bütün olarak değerlendirildiğinde ülkemizde oluşturulmak istenen stratejik yönetim süreci modeli net biçimde ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda stratejik yönetim süreci modelin 3 temel ögesi bulunmaktadır. Bunlar; (1) stratejik plan, (2) yıllık performans programı, (3) faaliyet raporudur. Stratejik plan modelin planlama boyutunu, performans programı uygulama ve bütçe boyutunu, faaliyet raporu ise denetim boyutunu oluşturmaktadır (Songür, 2011:116).

Stratejik yönetim süreci içerisinde stratejilerin planlanması aşamasını oluşturan stratejik planlar, çalışmanın ilgili bölümlerinde detaylı bir şekilde açıklanarak Emniyet Genel Müdürlüğünün stratejik planlama deneyimleri detaylarıyla birlikte işlenmiştir. Emniyet Genel Müdürlüğünün hazırladığı ilk stratejik plan olan 2009-2013 stratejik planının ardından, stratejik planın hayata geçirilmesi amacıyla performans programları ve faaliyet raporları hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur. Bu bölümde ise performans programları ve faaliyet raporlarının tanımlamalarına değinilerek Emniyet Genel Müdürlüğünce yürütülen faaliyetler ilgili başlıklar altında açıklanmıştır.

#### **2.3.1.1 Performans Programı**

Kamu kurumlarında stratejik planlar, stratejik yönetimin uygulama aracı olarak hazırlanırlar. Bu planlar, kamu kuruluşlarının mevcut durumlarını inceleme, muhtemel geleceğini öngörme, kurumsal hedefleri belirleme, bunlara ulaşmak için izlenecek yol ve yöntemleri içeren stratejileri geliştirme ve nihayet yapılan işlerin

sonuçlarını yani performansı ölçme aşamalarından oluşur (Kırılmaz, 2013:25). Stratejik yönetimin uygulama araçlarından birisi olan stratejik plalarda kurumun gelecek beş yıllık dönemde hangi hedef doğrultusunda hareket edeceği belirlenerek yazılı hale getirilir. Stratejik yönetim sürecinin ikinci aşaması olan stratejilerin uygulanması aşamasında ise stratejik planda belirlenen hedefler doğrultusunda kurum faaliyetleri yönlendirilir.

Stratejilerin uygulanması aşaması Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde performans programları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Performans programı; bir kamu kurumunun yıllık bazda hazırladığı program dönemine ilişkin performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programdır (BÜMKO, 2009:6).

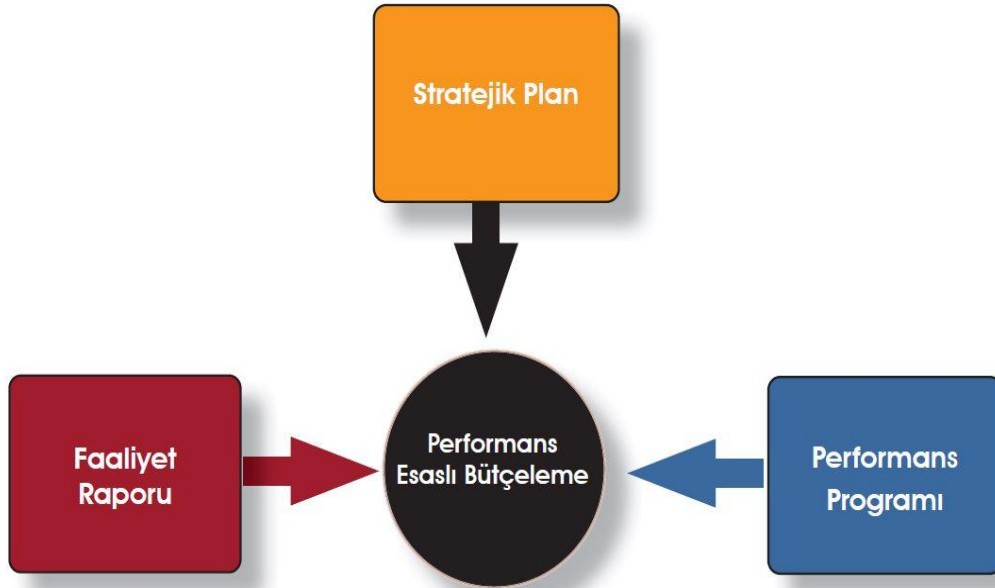
Performans programı idarenin amaç ve hedeflerinin önceliklendirilmesi ile başlar, daha sonra bir mali yılda gerçekleştirilmesi amaçlanan performans hedefleri belirlenir. Performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek ve değerlendirmek üzere performans göstergeleri, performans hedeflerine nasıl ulaşılacağını göstermek amacıyla faaliyetler belirlenir. Bundan sonraki aşama da ise faaliyetlerin kaynak ihtiyacı tespit edilip, bütçe ile ilişkisi kurulur (Performans Programı Hazırlama Rehberi, 2009: 13-19).

Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde performans programları, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9'uncu maddesine, 2008 yılında eklenen fıkra ile yürürlüğe girmiştir. Kanun hükmüne göre kamu kurumlarının, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlaması gerektiği düzenlenmiştir. Aynı kanunun 41'nci maddesinde kurumların "İdare Faaliyet Raporları"nın, performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenmesi yer almıştır. 5018 sayılı Kanunun 10'uncu maddesi gereği Bakanlar; yıllık performans programlarını her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyuna açıklarlar. Aynı kanunun 11'nci maddesinde de, üst yöneticilerin, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili,

ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumlu oldukları belirtilmektedir (Kırılmaz, 2013:143).

Performans Programı, idarenin harcama döneminde, stratejik planında yer alan öncelikli amaç ve hedeflerini, hedeflerine ulaşmak için yürüteceği faaliyet ve/veya projeleri, bunların başarısını ölçmeye yönelik performans göstergelerini, kaynak ihtiyacını ortaya koyan ve bütçeye esas oluşturan bir belgedir. Performans esaslı bütçelemenin temelini oluşturan performans programı sayesinde idareye ayrılan kamu kaynağının hangi stratejik öncelikler için harcanacağını ve sonuçlarının hangi başarı kriterleriyle ölçüleceğinin önceden belirli olması, idarenin faaliyetlerinin ve harcama sonuçlarının sağlıklı ve objektif olarak değerlendirilmesini kolaylaştırır. Ayrıca bir sonraki bütçeleme dönemine ilişkin programlama konusunda fikir verir (EGM, 2010:57). Aşağıda şekil 4'te performans esaslı bütçe döngüsü şekilsel olarak ifade edilmektedir.

**Şekil 4:** Performans Esaslı Bütçeleme Döngüsü



**Kaynak:** EGM Stratejik Yönetim Eğitici El Kitabı, (2010: 57).

Stratejik yönetimin ve performans esaslı bütçelemenin uygulama araçlarından birisi olan performans programları, 05.07.2008 tarih ve 26927 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” hükümleri çerçevesinde hazırlanmaktadır. Kamu idareleri, stratejik planlarıyla uyumlu olarak, bir mali yılda yürütülecek faaliyetlerini; faaliyet ve proje bazında kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı şeklinde hazırlamak zorundadırlar. Performans programı idare bütçesinin ve faaliyet raporunun hazırlanmasına esas teşkil eder (Songür, 2011:115).

Türk kamu kurumları içerisinde güvenlik sektörü bağlamında ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde stratejik yönetim modelini uygulayan ve stratejik plan ile performans programı hazırlayan tek kurum Emniyet Genel Müdürlüğüdür. Bu bağlamda Emniyet Genel Müdürlüğü 2009-2013 yıllarını kapsayan ilk stratejik planını hazırlayarak yürürlüğe koymuştur. Beş yıllık olarak hazırlanan stratejik planın bir yıllık uygulama dilimini gösteren performans programları, stratejik planın yürürlüğe giriş tarihinden itibaren hazırlanmış ve kamuoyuyla paylaşılmıştır.

Bu bağlamda Emniyet Genel Müdürlüğünün ilk performans programı olan “2009 Yılı Performans Programı” Emniyet Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı koordinesinde hazırlanarak yürürlüğe girmiştir. İlgili yönetmelik hükümleri gereği kamuoyuna açıklanan performans programı, Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığına gönderilmiştir. Bu programla birlikte Emniyet Genel Müdürlüğünün stratejik planda belirlediği hedeflerin hayata geçirilmesi sağlanarak somut ve uygulanabilir bir stratejik yönetim süreci yürütülmeye çalışılmıştır.

### ***2.3.1.2 Faaliyet Raporu***

Stratejik yönetim sürecinin üçüncü aşaması, stratejik planda belirlenen ve performans programları ile uygulanan hedeflerin izlenmesi ve değerlendirmesi sürecidir. Stratejik yönetimde izleme, kısaca stratejik plan uygulamasının, amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine ilişkin gelişmelerin sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanmasıdır. Değerlendirme ise, uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun

analizidir. İzleme ve değerlendirme süreci kurumsal öğrenmeyi ve buna bağlı olarak faaliyetlerin sürekli olarak iyileştirilmesini sağlar. Ayrıca, hesap verme sorumluluğunun oluşturulmasına katkıda bulunur. Stratejik planın izleme ve değerlendirmeye tabi tutulması şarttır. Aksi takdirde, gerek planın uygulanmasının gerekse ilgililerin hesap verme sorumluluğu ilkesinin hayata geçirilmesinde zorluklarla karşılaşılacaktır (DPT, 2006: 46).

İzleme ve değerlendirme sistemi Türk kamu sistemi içerisinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile gündeme gelmiştir. Kanunun 9. Maddesinde, kamu idareleri performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla stratejik plan hazırlamaları gerektiği şeklinde yer almaktadır. Burada belirtilen izleme ve değerlendirme sistemi aynı kanunun 41. Maddesinde yer alan faaliyet raporları vasıtasıyla yerine getirilmektedir. Faaliyet raporları ilgili kanun maddesinde; “üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından idari sorumlulukları çerçevesinde her yıl faaliyet raporları düzenlenir. Bu raporlar, stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanır” şeklinde tanımlanmaktadır.

Stratejik planlama uygulamalarından birisi olan ve stratejik yönetim sürecini tamamlayan süreç izleme ve değerlendirme sistemidir. İzleme ve değerlendirme sistemi, stratejik planla oluşturulan ve performans programları vasıtasıyla uygulanan stratejilerin izlenmesi ve değerlendirilmesidir. Bu aşamada uygulamalar periyodik aralıklarla izlenir ve sonuçları değerlendirilir. Stratejik yönetim sürecinde değerlendirme geriye yönelik hukuka uygunluk şeklinde değil, stratejik amaç ve hedefleri başarımla (performans) düzeyinin ölçülmesi şeklinde gerçekleştirilir (Güner, 2004: 61).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41. Maddesinde tanımlanan faaliyet raporları, 17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik” hükümleri çerçevesinde oluşturulur. İlgili mevzuat hükümleri

çerçevesinde hazırlanan faaliyet raporlarında, performans programında belirlenen faaliyetlerin ve projelerin yılsonu gerçekleşme oranları ve kurum bütçesinin yıl içindeki harcama dağılımları yer almaktadır. Faaliyet raporları sayesinde kurumun gerçekleştirdiği faaliyetlerde göstermiş olduğu başarı düzeyi ve kamu kaynaklarının kullanımı hesap verebilirlik anlayışı içerisinde raporlanmaktadır.

Faaliyet raporları, hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesine ilişkin araçların en önemlilerinden biridir. Çünkü faaliyet raporları ile uygulanan faaliyet ve projelerin, kurumun stratejik amaçlarına ve performans programındaki hedeflere ne ölçüde ulaşıldığı değerlendirilir. Raporlar, idareler tarafından yürütülen faaliyetlerin ve kaynakların gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesini ve aynı zamanda, yeni performans programının da belirlenmesi sürecine katkı sağlar. Güvence beyanı ile de yöneticiler üzerindeki kamuoyu denetimi artar. Faaliyet Raporları, kanun gereği performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir. Kamu kaynağının verimli ve etkin kullanımı konusunda genel bir değerlendirmeye imkân sağlayacak şekilde maliyet fayda ve maliyet etkinlik analizlerine, gerçekleşen sonucun en düşük maliyetle elde edilmesine yönelik alınan/alınması gereken tedbirlere yer verilir (Kırılmaz, 2013:151).

Şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının ürünü olarak değerlendirilebilecek faaliyet raporlarında, kurumun yıl içerisinde göstermiş olduğu performans düzeyi belirtilerek kamu kaynaklarının harcama dağılımları detaylarıyla birlikte açıklanmaktadır. Faaliyet raporlarıyla birlikte kurumun performansı ölçülerek varsa belirlenmiş hedeflerden sapma düzeyleri tespit edilmekte ve gerekçeleriyle birlikte açıklanmaktadır. Faaliyet raporları sayesinde kurumun gerek üst yönetici, gerek bakanlık gerekse kamuoyu sayesinde denetlenmesi sağlanarak, yönetim mekanizmasının daha şeffaf bir şekilde işletilmesi amaçlanmaktadır. İlgili mevzuat hükümleri doğrultusunda, belirlenen süreler dahilinde Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığına gönderilen faaliyet raporları ayrıca üst yönetici tarafından kamuoyuna açıklanmaktadır. Faaliyet raporlarının türleri ve hazırlanma süreleri ile kamuoyuyla paylaşılmasına dair belirlenen takvim aşağıda tabloda özetlenmiştir.

**Tablo 2:** Faaliyet Raporu Süreci

<b>Tür</b>	<b>Hazırlayan İdare</b>	<b>Zaman</b>	<b>Sunulan Mercii</b>
<b>Birim Faaliyet Raporu</b>	Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri	En geç izleyen mali yılın Mart ayı sonuna kadar	Harcama yetkilisi tarafından üst yöneticiye sunulur.
	Özel bütçeli idareler		
	Sosyal güvenlik kurumları		
	Mahalli idareler	Şubat ayı sonu	
<b>İdare Faaliyet Raporu</b>	Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri	En geç izleyen mali yılın Nisan ayı sonuna kadar	Üst Yönetici tarafından birer örneği Sayıştay ve Maliye Bakanlığı'na gönderilir.
	Özel bütçeli idareler		
	Sosyal güvenlik kurumları		
	İl özel idareleri	Mart ayı sonu	Üst yönetici tarafından birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı'na gönderilir.
	Belediyeler	Nisan ayı sonu	
	Mahalli idare birlikleri	Nisan ayı sonu	
<b>Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu</b>	İçişleri Bakanlığı	En geç izleyen mali yılın Haziran ayının on beşine kadar	İçişleri Bakanlığı tarafından birer örneği Sayıştay ve Maliye Bakanlığına gönderilir.
<b>Genel Faaliyet Raporu</b>	Maliye Bakanlığı	En geç izleyen mali yılın Haziran ayının sonuna kadar	Maliye Bakanlığı tarafından bir örneği Sayıştay'a gönderilir.
<b>İdare Faaliyet Raporu</b> <b>Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu</b> <b>Genel Faaliyet Raporu</b>	Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, Özel bütçeli idareler, SGK, Mahalli idareler, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı	En geç 13 Eylül'e kadar	Sayıştay tarafından Genel Uygunluk Bildirimi ile birlikte TBMM'ye sunulur.

**Kaynak:** Başaran vd., (2010: 942).

Emniyet Genel Müdürlüğü, sahip olduğu kaynaklar ve hizmet sunmuş olduğu alanlar itibariyle profesyonel bir yönetim anlayışıyla yönetilmesi gereken büyük bir kurumdur. Stratejik planlama ise modern yönetim tekniklerinden olan ve ilgili

mevzuat hükümleri doğrultusunda Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde uygulanmaya geçirilmiş olan stratejik yönetim modelinin bir aracıdır. Stratejik planlama sayesinde kamu kurumları geleceklerini planlayarak günü yaşıyan değil geleceği planlayan kurumlar haline dönüşmüşlerdir.

Şeffaflık, hesap verebilirlik ve mali saydamlığın sağlanması amacıyla hazırlanan faaliyet raporlarında Emniyet Genel Müdürlüğünün yıl içerisinde gerçekleştirdiği tüm faaliyetler ile bu faaliyetler kapsamında uygulanan projelerle ilgili detaylı bilgiler ve istatistik veriler karşılaştırmalı olarak verilmektedir. Faaliyet raporlarında, Emniyet Teşkilatının hizmet verdiği alanlar;

- Suçla mücadele,
- İnsan Kaynakları,
- Destek,
- Uluslararası,
- Trafik,
- Danışma ve Denetim,

Olarak altı hizmet grubuna ayrılmış ve yapılan faaliyetler bu hizmet başlıkları altında anlatılmıştır. Faaliyet raporlarında ayrıca Emniyet Genel Müdürlüğüne ilişkin personel, araç gereç, teknolojik ve fiziki imkanlar gibi kaynak bilgileri de kamuoyuyla paylaşılmış, harcama dönemine ilişkin mali tablolar sunulmuştur (EGM, 2010:58).

Yukarıda belirtilen içerikler doğrultusunda ilki “2009 Yılı İdare Faaliyet Raporu” olarak hazırlanan faaliyet raporlarında, Emniyet Genel Müdürlüğü 2009-2013 Stratejik Planı’nda belirlenen ve 2009 Yılı Performans Programında detaylandırılan faaliyetlerin uygulama sonuçlarına yer verilmiştir. Kamuoyuna da açıklanan 2009 yılı ve devamı faaliyet raporları sayesinde, Emniyet Genel Müdürlüğü 2009-2013 stratejik planının hayata geçiriliş aşamaları izlenerek uygulama sonuçları değerlendirilebilmiş ve buradan elde edilen veriler doğrultusunda yönetim mekanizmasında iyileştirmelere gidilebilmiştir. Ayrıca Emniyet Genel Müdürlüğüne hazırlanan faaliyet raporları vasıtasıyla kurumun şeffaf bir yönetim anlayışına bürünmesi sağlanarak hesap verebilirlik ön plana çıkartılmıştır.

### 2.3.2 Stratejik Plan Uygulama Zorlukları

Stratejik planlar, kurumun gelecekteki faaliyetlerinin formülasyonunu sağlar. Kurum için önemli konular üzerine odaklanarak, karar alıcılara, ne yapılmasıyla ilgili karar vermelerini sağlar. Stratejik planlama, statik bir yapıya neden olan kurallara dayalı bir planlama değil, dinamizme ve değişkenliğe ayak uydurmaya imkân sağlayacak göreve dayalı bir planlamadır (Öztemel, 2001: 137-138).

Kamu kurumları hazırlayacakları stratejik planlar sayesinde gelecek beş yıllık dönemde kurum faaliyetlerini belirli bir disiplin altında ifade edebilir. Çalışmanın birinci bölümünde stratejik planlamanın kamu kurumlarına faydaları detaylı bir şekilde açıklanmıştır. Hatırlanacağı üzere stratejik planlar sayesinde bilimsel bir yönetim anlayışı sergilenerek günöbirlik ve kişiye bağılı politikaların etkisinden uzaklaşılabilir. Stratejik plan uygulamaları sayesinde kamu kurumları kaynaklarını etkili ve ekonomik bir şekilde kullanarak performans esaslı bir yönetim anlayışını benimseyebilecektir.

Stratejik plan uygulamalarının kamu kurumları için faydalarının yanında uygulama sürecinde bir takım engellerle karşılaşması beklenmektedir. Bu engellerden bazıları Yılmaz tarafından şu şekilde ifade edilmiştir;

- Mevcut mali, idari ve hukuki yapının stratejik planlama yaklaşımına uygun olmayışı,
- Kişisel ve kurumsal performansın ödüllendirilmesi önündeki engeller,
- Kamu sektöründe günü birlik karar alma anlayışı,
- Kamu kuruluşlarının klasik (dikey) örgütlenme modeli,
- Kuruluşların insan gücü altyapısının, nitelikli eleman sayısının ve stratejik planlanma bilincinin yetersizliği,
- Kamu kurumlarının Araştırma Planlama Koordinasyon (APK) birimlerinin zayıflığı,
- Stratejik planlamanın temelde yabancı ve özel sektör kökenli bir yaklaşım olması,
- Kamu kuruluşlarının rekabetçi bir piyasada hizmet üretmemeleri,
- Bürokratik, siyasal ve toplumsal düzeyde katılımçılık kültürünün gelişmemiş olması,

- Kamu kurumlarında değişim konusunda motivasyon eksikliği,
- Stratejik planlama konusunda sahiplenme ve katılım sağlanamama riski,
- Kuruluşlarda değişime karşı isteksizlik / direniş olasılığı, (Yılmaz, 2003: 82).

Yılmaz tarafından yukarıda belirtilen zorluklar Türk kamu yönetimi içerisinde yer alan kamu kurumlarının tamamı için geçerlidir. Dolayısıyla Emniyet Genel Müdürlüğü içinde geçerli olan bu maddelere ilave olarak, hiyerarşik bir yapılanma stratejik plan uygulamalarını zora sokabilecektir. Katılımcı bir yaklaşım ve ortak aklın ürünü olarak değerlendirilen stratejik planlamayı, üst yöneticinin son derece etkili olduğu hiyerarşik bir sistemde uygulamak oldukça güç olacaktır. Ayrıca Emniyet Teşkilatında özel sektördeki gibi rekabetçi bir yapının bulunmaması ve kendisini stratejik planlama uygulamalarıyla kıyaslayacağı ikinci bir örneğinin olmaması da stratejik plan uygulamalarını güçleştirmektedir.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2014-2018 STRATEJİK PLANI

Bu bölümde Emniyet Genel Müdürlüğünün ikinci stratejik plan deneyimi olan 2014-2018 Stratejik Planı'nın oluşturulma süreçleri incelenecektir. Yapılacak olan incelemede Emniyet Genel Müdürlüğü ikinci stratejik planı hazırlarken ne tür çalışmaların yürütüldüğü, çalışmalar sonucunda hangi verilerin elde edildiği ve bu verilerin stratejik planın yazım sürecine nasıl entegre edildiği gibi pratik bilgiler paylaşılmıştır. Stratejik planın hazırlanış aşamalarının anlatıldığı bu bölümde teorik bilgilerin pratiğe dönüştürülmesi uygulamaları incelenmiştir.

Bölümün oluşturulması esnasında Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Planını hazırlayan ekip personeliyle gerçekleştirilen mülakat verilerinden faydalanılmıştır. Bölüm başlıklarının oluşturulması aşamasında ise mülakat verilerinden elde edilen bulgular kategorize edilmiş ve sonucunda üç üst başlık belirlenmiştir. Bu başlıklar sırasıyla; hazırlık çalışmaları, durum analizi ve geleceğe bakıştır. Çalışmanın bu bölümünün oluşturulması esnasında gerçekleştirilen mülakatlar çalışma yazarının da içerisinde yer aldığı ekiple gerçekleştirilmiştir. Çalışma yazarının mülakat gerçekleştirilen ekipte yer almasının çalışma için değerlendirilebilecek pozitif yanları bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi çalışma yazarının kimlerden bilgi edinebileceğini bilmesi ve belgelere ilk elden ulaşma imkânının bulunmasıdır. Ancak çalışma verilerinin sağlıklı bir şekilde elde edilebilmesi ve tarafsızlığın maksimum düzeyde sağlanabilmesi için stratejik planın hazırlanma süreci farklı uzmanların gözünden derinlemesine anlaşılmasına çalışılmıştır. Ayrıca mülakat sonucunda elde edilen veriler doğrultusunda oluşturulan bu bölüm mülakat gerçekleştirilen kişilerle paylaşılarak incelemeleri sağlanmış ve eksik ya da yanlış bölümleri belirterek ekleme yapılması talep edilen konular belirlenmiştir.

Mülakat tekniği kullanılarak oluşturulan bu bölümde, elde edilen bulgular kodlanarak başlıklandırılmış, devamında ise benzer kodlar bir araya getirilerek kategorilendirme işlemi yapılmıştır. Kategorilendirme işleminin ardından benzer

kategorieler bir araya getirilmiş ve bu bölümün üst başlıklarına esas teşkil edecek temalar oluşturulmuştur. Gerçekleştirilen kategorilendirme işlemi sonucunda mülakat gerçekleştirilen kişilerle bölüm başlıkları paylaşılmış ve konusunda uzman olan kişiler tarafından değerlendirmeler alınmıştır.

Stratejik planın hazırlanış bölümlerine geçmeden önce stratejik plan çalışmalarını yürüten birimden ve çalışma yazarının stratejik planlama sürecinde üstlendiği görevden bahsetmek faydalı olacaktır. Her ne kadar ilerleyen bölümlerde stratejik planlama ekibinden ve yürüttüğü görevlerden bahsedilecek olsa da giriş bölümünde sorumlu birim hakkında genel bir bilgi vermek ve çalışma yazarının bu birimde üstlendiği fonksiyondan bahsetmek ileride anlatılacak hususların çerçevesini çizmek için önem arz etmektedir.

Emniyet Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” hükümleri çerçevesinde 01.01.2006 tarihinde fiili olarak göreve başlamıştır. Daha öncesinde “Araştırma Planlama Koordinasyon Daire Başkanlığı” olarak çalışmalarını sürdüren bu birim yeni düzenlemeyle birlikte Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı adını alarak görevine devam etmiştir.

Strateji Geliştirme Birimlerinin yürüteceği görevler 18.02.2006 tarih ve 26804 sayılı “Strateji Geliştirme Birimlerinin alışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” hükümleri çerçevesinde belirlenmiştir. Bu yönetmelikle birlikte strateji geliştirme birimlerine, stratejik yönetim ve planlama faaliyetlerini yürütme fonksiyonu tevdi edilmiştir. Tüm bu mevzuat hükümleri paralelinde Emniyet Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, kurumsal olarak stratejik yönetim ve planlama fonksiyonunu yerine getirmekle görevli birim olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

Emniyet Genel Müdürlüğünün stratejik yönetim ve planlama fonksiyonunu yerine getirmekle sorumlu olan Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı bu görevi 13.05.2011 tarihli “Emniyet Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Kuruluş, Görev ve alışma Yönetmeliği” hükümleri çerçevesinde yürütmektedir. Bu yönetmelikte, Emniyet Genel Müdürlüğünün stratejik planını hazırlama görevi

strateji planlama şube müdürlüğünün altında yer alan stratejik yönetim büro amirliğine verilmiştir.

Çalışmanın yazarı, çalışmanın oluşturulması aşamasında, Emniyet Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Strateji Planlama Şube Müdürlüğünde Stratejik Yönetim Büro Amiri olarak görev yapmaktadır. Bu sebepten dolayı çalışmanın yazarı Emniyet Genel Müdürlüğünün stratejik planını hazırlamakla görevli büronun amiri olarak bizzat Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Planı hazırlık süreçlerinin içerisinde yer almıştır. Çalışma yazarının stratejik planı hazırlayan ekipte yer alması bilgi ve belgelere en doğru kanaldan ulaşma imkânı sağlamış ve mülakat yapılacak kişilerin seçimine olumlu katkı sağlamıştır. Çalışmanın bu bölümünün oluşturulması esnasında öncelikli olarak mülakat sonuçlarından elde edilen bulgulara yer verilmiş ve çalışma yazarının aktarımları ikinci planda tutularak tarafsızlığın sağlanmasına çalışılmıştır. Mülakat gerçekleştirilen kişiler konusunda uzman ve stratejik plan hazırlama sürecinde yer alan kişiler arasından seçilerek gerçekleştirilen mülakat sonuçları kendileriyle paylaşılmış ve görüşleri tekrar alınmıştır.

Ayrıca bu bölümün oluşturulması aşamasında mülakat sonucu ortaya konulan bulgular ve çalışma yazarının aktarımlarının yanında birim arşivlerinde yer alan çalışma dokümanlarından faydalanılmıştır. Bahsedilen çalışma dokümanları stratejik planın hazırlanış sürecinde yürütülen faaliyetlerin sonuç belgeleri olması dolayısıyla çalışmaya önemli katkı sağlayacağı düşünülmüş ve zaman zaman atıfta bulunularak bölümün zenginleştirilmesi sağlanmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Planı'nın oluşturulma aşamalarının detaylı bir şekilde inceleneceği bu bölümde üç ana başlık üzerinden süreç açıklanmıştır. Bunlar sırasıyla hazırlık çalışmaları, durum analizi ve geleceğe bakıştır. İzlenen bu sıra yürütülen çalışmaların tasnif edilmesi ve daha iyi anlaşılması için kolaylık sağlayacaktır. Bu başlıklar aynı zamanda Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan ve 2006 yılında 2. Sürümü yayımlanan "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu" ile paralellik göstermektedir.

### **3.1 HAZIRLIK ÇALIŞMALARI**

Stratejik planlama, farklı görevlere ve donanımlara sahip birçok kişiyi bir araya getiren, kuruluş genelinde sahiplenmeyi gerektiren, zaman alıcı bir süreçtir. Stratejik planlama çalışmalarının başarısı büyük ölçüde plan öncesinde hazırlıkların yeterli düzeyde yapılmasına bağlıdır (DPT, 2006:11). Stratejik planlama sürecinin de bir planlama gerektirdiği düşüncesiyle hareket edilerek stratejik plan hazırlama süreçlerinin belirli bir plan dâhilinde programlanması gerekmektedir. Bu bilinç doğrultusunda Emniyet Genel Müdürlüğünün ikinci stratejik planını hazırlamakla görevli olan Emniyet Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Strateji Planlama Şube Müdürlüğü personeli tarafından bir takım hazırlık çalışmaları yürütülmüştür. Yürütülen bu çalışmalar sırasıyla araştırma faaliyetleri, farkındalık semineri, stratejik planlama ekibi, stratejik plan hazırlama eğitimi ve iş planlarının oluşturulmasıdır.

#### **3.1.1 Araştırma Faaliyetleri**

Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Planı çalışmalarına 2012 yılının Mayıs ayında başlanılmıştır. Stratejik plan hazırlamakla görevli olan şube müdürlüğü personelinin daha öncesinden stratejik planlama konusunda herhangi bir çalışmada bulunmaması ve Emniyet Genel Müdürlüğünün ilk stratejik planını hazırlayan ekipten herhangi bir personelin ikinci stratejik planın hazırlanış sürecinde ilgili şube müdürlüğünde çalışmamasından dolayı, stratejik planlama konusuyla ilgili araştırma faaliyetleri sürecin ilk adımı olmuştur. Bu çerçevede stratejik planlamanın temelini oluşturan 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ve “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” gibi temel kaynaklar stratejik planı hazırlamakla sorumlu olan Strateji Planlama Şube Müdürlüğü personeline incelenmiştir.

Gürses’e göre stratejik planlama, kurumun misyon, vizyon ile yakın, orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerin planlanması, bu hedeflere ulaştıracak stratejilerin belirlenmesi ve çalışma basamaklarının ayrıntılı biçimde yazıya dökülmesi, sürecin tüm detaylarıyla resmedilmesidir (Gürses, 2010:5). Bu tanımlamadan hareketle

stratejik planlama sürecinin bilimsel bir metot ile yürütülmesi gerektiği bilinciyle hareket eden sorumlu şube müdürlüğü personeli tarafından, stratejik yönetim ve planlama konusunda temel eserler ve akademik makaleler incelenmiştir. Yapılan bu incelemeler sonucunda ortaya çıkan temel fikirler ilgili mevzuat hükümleri ve stratejik planlama kılavuzundaki pratik bilgiler ışığında yorumlanarak basit seviyede bir yol haritası oluşturulmuştur. Oluşturulan bu yol haritasında stratejik planlama sürecinde yürütülecek faaliyetler belirli bir sıraya konularak ortalama bir süre öngörülmüştür (EGM Konsept, 2013).

Strateji planlama şube müdürlüğü tarafından yapılan mevzuat, kılavuz ve literatür incelemelerine ek olarak Emniyet Genel Müdürlüğünün 2009-2013 Stratejik Planı başta olmak üzere birçok kamu kurumunun stratejik planları incelenmiştir. Yapılan bu incelemelerde stratejik plan bölümleri, amaç ve hedefleri incelenerek farklı kurumların farklı planlarını müzakere yapma şansı elde edilmiştir (Mülakat, 2014). Güvenlik sektörü alanında ülkemizde faaliyet gösteren Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Türk Silahlı Kuvvetleri ve Milli Savunma Bakanlığı gibi kamu kurumlarının ilgili mevzuat gereği stratejik plan hazırlama zorunluluğu bulunmadığı için bu sektörde ülkemizde bugüne kadar hazırlanan tek örnek Emniyet Genel Müdürlüğünün hazırladığı stratejik planlar olmuştur. Dolayısıyla güvenlik sektöründe uygulanan stratejik planlama hakkında uluslar arası örneklerin incelenmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Bu ihtiyaçtan hareketle strateji planlama şube müdürlüğü personeline farklı ülke polis teşkilatlarının stratejik planları araştırılarak, edinilen stratejik planlar incelenmiş ve bu planlardaki amaç ve hedefler değerlendirilerek güvenlik sektöründe yönelik hazırlanacak stratejik planlar hakkında genel bir fikir sahibi olunmuştur. Strateji planlama şube müdürlüğünce yürütülen tüm bu araştırma ve inceleme faaliyetleri sonucunda stratejik planlama sürecinin uzun soluklu ve detaylı bir şekilde yürütülmesi gerektiği kanaati oluşmuştur. Özellikle güvenlik hizmeti gibi hassas bir kamu görevini yerine getiren ve sahip olduğu kaynaklar itibarıyla Türkiye'nin en büyük kamu örgütlerinin içerisinde yer alan bir Teşkilatın stratejik planını hazırlamanın zor bir iş olduğu anlaşılacak bu sürecin bilimsel destekle yürütülmesi ve bilhassa üst yöneticilerin sahiplenmesinin maksimize edilmesi kararlaştırılmıştır (EGM Konsept, 2013). Üst düzey yönetici stratejik yönetimin bu ilk aşamasından

itibaren süreci benimsediğini kurum çalışanları ile her fırsatta paylaşmalı, bunun için stratejik planlama çalışmalarının bazı aşamalarına katılmalıdır. Sürece kendisi başkanlık etmeli yada üst düzey yöneticiler arasından bir görevlendirme yapmalıdır (Songür, 2011:33).

Alınan bu karar doğrultusunda stratejik plan hazırlama eğitimi ve üst yöneticilere yönelik verilecek farkındalık seminerinde danışmanlık hizmeti almak üzere stratejik planlama konusunda uzman kişi arayışlarına başlanılmıştır. Danışmanlık ihtiyacı kapsamında stratejik planlama sürecine rehberlik edecek kuruluş dışı danışmanlık hizmetine ihtiyaç olup olmadığı tespit edilmelidir. Danışmanlık hizmeti, yöntem ve süreç danışmanlığı ve eğitimle kısıtlı tutulmalıdır. Kuruluş dışı danışmanlar planın içeriğine müdahale etmemeli, sadece istenen sonuçların elde edilmesi için yol göstermelidir (DPT, 2006:13). Stratejik plan hazırlama kılavuzunda belirtilen bu hususu dikkate alan Strateji Planlama Şube Müdürlüğü personeli, yürütülen araştırmada özellikle fiili olarak bir stratejik planın hazırlık süreçlerinin içerisinde yer almış akademisyenlerin seçilmesine özen göstermişlerdir.

Stratejik planlama konusunda teorik ve pratiği bir arada yürüten bir kişinin danışmanlığı, somut temeller üzerine oturmuş sağlıklı bir planın çıkmasına yardımcı olacaktır. Fakat ülkemizde stratejik planlama konusunun henüz yeni olması ve birçok kamu kurumunun ilk stratejik planları haricinde başka stratejik planı bulunmadığı için, pratik manada bir stratejik planın yazımında yer almış ve konusunda uzman bir kişi bulunamamıştır. Eğitim ihtiyacının giderilmesi adına stratejik planlama konusunda çeşitli kamu kurumlarına danışmanlık hizmeti vermiş ve konusunda uzman profesör doktor unvanında bir akademisyen seçilmiştir (Mülakat, 2014).

Araştırma faaliyetleri kapsamında yürütülen ve yukarıda bahsedilen tüm çalışmalar Emniyet Genel Müdürlüğü'nün 2014-2018 Stratejik Planı hazırlık çalışmalarının temel manada ilk adımları olup tüm süreç Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Strateji Planlama Şube Müdürlüğü personeline gerçekleştirilmiştir.

### 3.1.2 Farkındalık Semineri

Stratejik planlama sürecinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi ve sonucunda uygulanabilir bir planın oluşturulması için kuruluşun tüm çalışanlarının ve üst yönetimin planlama sürecini sahiplenmesi gereklidir. Plan yapmak ve kuruluşu bu plan doğrultusunda yönetmek kuruluş yönetiminin ana işlevlerindedir. Bu nedenle, üst yönetimin desteği ve yönlendirmesi, stratejik planlamanın vazgeçilmez koşuludur (DPT, 2006:11). Üst yönetimin desteğinin hissedilmediği bir planlama süreci, stratejik planı hazırlamakla sorumlu kişiler için bir dezavantaj oluşturacağından Emniyet Genel Müdürlüğü'nün yeni stratejik planını hazırlama sürecinde üst yönetimin bilgilendirilmesi ve planlama sürecine sahip çıkmalarının sağlanması hedeflenmiştir.

Bu doğrultuda Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilatı birim başkanları ve başkan yardımcıları ile şube müdürlerinden oluşan bir gruba stratejik planlama konusunda bir farkındalık semineri düzenlenmiştir. Düzenlenen farkındalık seminerinde danışmanlık hizmeti kapsamında desteğini aldığımız profesör doktor unvanında bir akademisyen tarafından stratejik yönetim, stratejik yöneticilik ve stratejik planlama konusunda bilgilendirme yapılmıştır. Yapılan bu bilgilendirmede özellikle kitabi ve teorik tanımlamalardan kaçınılarak bizzat uygulama örnekleriyle Emniyet Teşkilatı üst yöneticilerine stratejik yöneticilik ve planlama konuları aktarılmıştır. Yapılan bu bilgilendirmeden sonra Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Stratejik Planlama Şube Müdürlüğünce Emniyet Genel Müdürlüğü'nün stratejik plan deneyiminden bahsedilerek ikinci stratejik plan çalışması olan 2014-2018 stratejik planı hazırlıklarına başlanıldığı bildirilmiştir. Ayrıca yeni stratejik plan hazırlama sürecinde yapılacak faaliyetlerden ve taslak zaman planı hakkında bilgi verilerek stratejik planlama sürecine her daire başkanlığından en az şube müdürü seviyesinde bir temsilcinin katılacağı aktarılmıştır (EGM Konsept, 2013).

Birim üst yöneticilerimize stratejik planlama sürecinin ve stratejik planın uygulanmasının öneminden bahsedildiği bu toplantıda, birimlerini temsil edecek şube müdürü düzeyinde personelin özenle seçilmesi istenmiş ve mümkün oldukça strateji geliştirme şube müdürü ya da stratejik planlama konularında bilgisi olan ve çalıştığı birimin fonksiyonları hakkında bilgi sahibi, temsil kabiliyeti yüksek

personelin seçilmesi hatırlatılmıştır. Yapılan bu farkındalık semineri sonucunda Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilatı üst yöneticilerinin stratejik planlama konusundaki farkındalığı artırılarak yürütülecek olan stratejik plan hazırlama sürecine tam destekleri alınmıştır (Mülakat, 2014).

### **3.1.3 Stratejik Planlama Ekibi**

Stratejik planlama ekibi stratejik planın hazırlık çalışmalarından başlamak üzere durum analizi ve geleceğe bakış bölümlerini şekillendiren çalışma grubudur. Ekibin oluşumu yöneticinin stratejik planlamaya bakış açısını yansıtan ve planların kalitesini doğrudan etkileyecek, kritik öneme sahip bir aşamadır. Çünkü Kukalis'e göre yöneticiler ancak doğru ekipleri oluşturarak doğru stratejilerin oluşturulmasını sağlayabilirler (Kukalis, 2009:105). Hazırlanan çalışma grubunda kuruluşun ana hizmet birimlerini temsilen farklı kademelerde ve pozisyonlarda bulunan ve çalıştığı birimi temsil edebilecek bilgi seviyesine sahip kişilerin yer alması gereklidir. Katılımcılığın ve temsilin üst seviyede olduğu bir stratejik planlama ekibi, profesyonel bir planlama süreci için vazgeçilmezdir (Mülakat, 2014).

Emniyet Genel Müdürlüğünün ikinci stratejik planı çalışmaları kapsamında farkındalık seminerinden sonraki aşamada stratejik planlama ekibi oluşturulmuştur. Stratejik planlama sürecinin tüm aşamalarında aktif olarak görev yapacak olan bu ekip oluşturulurken her birimin temsil edilmesi temel ilke olarak benimsenmiştir (EGM Konsept, 2013). Stratejik planlama ekibinin üye sayısı belirlenirken Songür'ün görüşleri dikkate alınmıştır. Buna göre stratejik planlama ekibinde yer alacak üye sayısı örgütün büyüklüğüne ve örgüt yapısına göre farklılık gösterebilir. Dikkat edilmesi gereken nokta; üye sayısının farklı birimlerin, kademelerin ve fikirlerin temsil edilmesine olanak sağlayacak büyüklükte olması, ancak, stratejik düşünceyi ve karar üretmeyi engelleyecek kadar da büyük olmamasıdır (Songür, 2011:34).

Bu doğrultuda Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birimlerine gönderilen resmi yazıda, stratejik planlama ekibine birimlerini temsil edecek en az şube müdürü seviyesinde personelin görevlendirilerek isimlerinin Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına bildirmeleri istenmiştir. Bildirilen toplam 50 isim için Genel Müdürlük

makamından onay alınarak ikinci bir görevlendirme yapılmaması sağlanmış ve stratejik planın hazırlanması sürecindeki tüm işlemlerde birimlerini temsil etme yetkisi tanımlanmıştır. Stratejik planlama ekibi olarak bildirilen 50 kişilik isime ilave olarak Strateji Geliştirme Daire Başkanlığında görevli ve aynı zamanda stratejik planlama sürecinin sekretaryasını üstlenecek 8 personel ile birlikte toplam 58 kişilik stratejik planlama ekibi oluşturulmuştur (Mülakat, 2014).

### **3.1.4 Stratejik Plan Hazırlama Eğitimi**

Stratejik plan hazırlama süreci, içerisinde birçok analizin yer aldığı akademik çalışmalardan oluşan iş planları bütünüdür. Bilimsel bir metotla profesyonellik anlayışı içerisinde yürütülmesi gereken bu süreç için stratejik plan hazırlama hakkında teknik bilgilerin edinilmesi gerekmektedir. Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”nda eğitim ihtiyacının stratejik planlama hazırlık çalışmaları kapsamında stratejik planlama ekibi tarafından tespit edilmesi gerektiği kaydedilmiştir. Eğitim ihtiyacı gerek stratejik planlama ekibinin gerekse stratejik planlama çalışmalarına katkı verecek diğer çalışanların stratejik planlama konusundaki eğitim ihtiyacının tespitidir. Bu aşamada eğitimin kapsamı, niteliği, süresi ve katılacak kişiler belirlenmelidir (DPT, 2006:13).

Yukarıda belirtilen eğitim ihtiyacına istinaden Emniyet Genel Müdürlüğünün ikinci stratejik planını hazırlamakla görevli 58 kişilik stratejik plan hazırlama ekibine stratejik plan hazırlama eğitimi verilmesi kararlaştırılmıştır. Bu eğitim farkındalık seminerinde danışmanlık hizmeti alınan ve stratejik planlama konusunda çeşitli kamu kurumlarına destek sağlamış profesör doktor unvanında akademisyen tarafından verilmiştir

Stratejik planlama ekibine 5 gün süreyle verilen stratejik plan hazırlama eğitimi kapsamında stratejik planın ne olduğu, hangi süreçlerle hazırlanması gerektiği, ne tür analizlerin gerçekleştirilmesi gerektiği, hedef ve performans göstergesinin nasıl belirleneceği gibi temel bilgiler verilmiştir. 2 gün süreyle verilen bu temel bilgilerin akabinde stratejik planlama ekibi gruplar halinde çalışma yaparak öğrenilen teorik bilgilerin uygulamaya dönüştürülüşünü eğitim esnasında bizzat

tatbik etmişlerdir. Üç gün süren grup çalışmasında, danışman hocanın nezaretinde amaç, hedef ve performans göstergeleri oluşturularak bunların uygulanabilirliği tartışılmıştır. Böylece stratejik plan hazırlamayla ilgili olarak teorik ve pratik bilgiler bir araya getirilmiş ve stratejik planlama ekibinin tümü stratejik planlama konusunda temel bilgi seviyesine ulaşmıştır (EGM Konsept, 2013).

### **3.1.5 İş Planlarının Oluşturulması**

Stratejik plan hazırlama eğitiminde bir stratejik planın hangi aşamalardan geçerek meydana geleceği hakkında genel bilgi sahibi olan strateji planlama ekibi, daha sonra eğitimden öğrendiği bilgileri uygulamak için çalışmalara başlamıştır. Bu çalışmalara başlamadan önce stratejik planlama ekibinin sayıca fazla olması ve çalışmalarda katılımın tam olarak sağlanamaması ihtimaliyle stratejik planlama ekibi yedi gruba ayrılmıştır. Bu ayrıştırma Emniyet Genel Müdürlüğünün sunduğu hizmetlerin içeriği itibariyle yedi ana gruba bölünmesiyle sağlanmıştır. Benzer hizmet üreten birimlerin personeli bir araya getirilerek hizmet konularına göre ayrı ayrı gruplar meydana getirilmiştir. Böylece ortalama sekizer kişilik gruplara ayrılan stratejik planlama ekibinde katılımçılık ve fikir beyan edebilme şansı artırılarak esnek bir çalışma ortamının oluşması sağlanmıştır (EGM Konsept, 2013).

Yedi gruba ayrılan stratejik planlama ekibine stratejik planın hazırlanması aşamasında bazı görevler verilmiştir. Bu görevler stratejik planlama süreci içerisinde durum analizi ve geleceğe bakış aşamalarında gerekli olacak bir takım verilerin oluşturulmasını içermektedir. Belirli bir iş planı dâhilinde, stratejik planlama ekibi tarafından gerçekleştirilen çalışmaların detayları aşağıda belirtilmiştir.

Yedi gruba ayrılan stratejik planlama ekibinin birinci grubu tarafından misyon vizyon ve temel değerlerle ilgili çalışma yürütülmüştür. Bu çalışmada misyon ve vizyon ifadeleriyle ilgili temel kaynaklar incelenerek özellikleri hakkında bilgi edinilmiş ve farklı kurumların stratejik planlarında yer alan örnekler incelenmiştir. Ayrıca bu grup tarafından yabancı ülke polis teşkilatlarının stratejik planları incelenerek güvenlik sektöründeki misyon ve vizyon ifadeleri ile temel değerlerin örnekleri incelenmiştir. Yapılan bu çalışmalar sonucunda elde edilen iyi örnekler bir araya getirilerek Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik

Planında yer alabilecek kurumun misyon, vizyon ifadeleri ile temel değerleri hakkında birden fazla seçenek hazırlanmıştır.

Stratejik planlama ekibinin ikinci grubu tarafından güvenlik sektöründeki eğilimlerin incelenmesi görevi yerine getirilmiştir. Verilen bu görevle grup üyeleri tarafından ulusal ve uluslararası literatürdeki güvenlik çalışmaları incelenmiştir. Güvenlik sektörü alanında bir dış çevre analizi olarak da değerlendirilebilecek bu çalışmayla, uluslararası alandaki eğilimler incelenmiş ve güvenlik ihtiyaçlarındaki talepler analiz edilmiştir. Grup tarafından yürütülen bu çalışmada ayrıca yabancı ülke polis teşkilatlarının stratejik planları da incelenmiş ve güvenlik sektöründeki eğilimlerin stratejik planlara yansımaları araştırılmıştır. Bu çalışma sonucunda bir sonuç raporu oluşturularak yapılan tüm incelemeler ve analiz sonuçları yazılı hale getirilmiş ve stratejik planlama sürecinde kullanılmak üzere kayıt altına alınmıştır (Rapor, 2013).

Stratejik planlama ekibinin üçüncü grubu tarafından kurumun tarihçesinin oluşturulması çalışması yürütülmüştür. Kuruluşun hangi tarihte, hangi amaçlara hizmet etmek için kurulduğu, bugüne kadar geçirdiği kritik aşamalar, önemli yapısal dönüşümler analitik bir bakış açısıyla değerlendirilmelidir (DPT, 2006:16). Tarihçenin oluşturulması aşamasında özellikle salt ve düz bir tarihçe metninden ziyade Türk Polis Teşkilatının kuruluşundan bugüne kadar geçen sürede geçirdiği değişimlerin ve önemli kilometre taşlarının şekillendirdiği dinamik bir tarihçe yazılması istenmiştir. Grup tarafından yürütülen çalışmalarda farklı kalemler tarafından yazılmış kurum tarihçeleri incelenmiş ve kurumu etkileyen önemli değişiklikler kayıt altına alınmıştır. Grup tarafından yürütülen çalışma sonucunda Emniyet Genel Müdürlüğünün tarihçesi dinamik bir süreç olarak tekrar ele alınmış ve sonunda taslak bir tarihçe metni ortaya konulmuştur (EGM Konsept, 2013).

Stratejik planlama ekibinin dördüncü grubu tarafından üst belge inceleme görevi yerine getirilmiştir. Bu incelemeler kapsamına ulusal kalkınma planları, orta vadeli programlar, yıllık programlar, hükümet programları ve ulusal eylem planları gibi belgeler dahil edilmiştir. Grup tarafından gerçekleştirilen incelemelerde Emniyet Genel Müdürlüğüne verilen görevler ve beklentiler özelinde üst politika belgeleri analiz edilmiştir. Durum analizinde kuruluşun yasal yükümlülükleri çerçevesinde

yürüttüğü faaliyetler ve sunduğu hizmetler ortaya konulur. Kuruluşun kalkınma planları, sektörel ve bölgesel plan ve programlar ile kuruluş kanunundan kaynaklanan yetki, görev ve sorumlulukları ifade edilir (DPT, 2006:15). Yapılan bu çalışma sonuçları yazılı hale getirilerek üst belgelerde yer alan Emniyet Genel Müdürlüğü görev ve sorumlulukları ele alınmış ve geleceğe yönelik hükümet programlarındaki beklentiler analiz edilmiştir (EGM Konsept, 2013).

Durum analizi bölümünde kullanılacak GZFT (Güçlü Yanlar, Zayıf Yanlar, Fırsatlar, Tehditler) analizi ile ilgili çalışma stratejik planlama ekibinin beşinci grubu tarafından yerine getirilmiştir. Grup tarafından GZFT analizi tekniği araştırılarak analiz sonuçlarının stratejik planlama sürecine entegre edilmesi süreci incelenmiştir. GZFT analizinin amacı, örgütün güçlü ve zayıf yanları ile çevredeki fırsat ve tehditlerin belirlenmesidir (Songür, 2011:37). Grup tarafından yapılan incelemelerde farklı şekilde uygulanan analiz yöntemlerinden en uygunu seçilerek Emniyet Genel Müdürlüğü'nün gerçekleştireceği durum analizi çalışmalarına tavsiye olarak sunulmuştur. Ayrıca GZFT analizi sonuçlarının stratejik planlama sürecine nasıl entegre edileceği ile ilgili grup tarafından bir rapor hazırlanmıştır.

Stratejik planlama ekibinin altıncı grubu tarafından durum analizi çalışmalarında kullanılmak üzere anket çalışması gerçekleştirilmiştir. Anket; bir problemle ilgili olarak çeşitli kimselerin bilgi, tecrübe, inanış, görüş ve düşüncelerini almak için yapılan soruşturmadır (Sözbilir, 2014). Bilimsel analiz yöntemlerinden birisi olan anket yöntemiyle ilgili olarak öncelikle bir araştırma yapılmış ve anket sorusu hazırlama teknikleri hakkında bilgi sahibi olunmuştur. Daha sonra farklı kurumların uyguladığı anket yöntemleri incelenerek anket sonuçlarının analiz yöntemleri ortaya konulmuştur. Grup tarafından Emniyet Genel Müdürlüğü'nün iç ve dış paydaşlarına yönelik farklı iki anket taslağı oluşturulmuş ve stratejik planlama ekibinin kullanımına sunulmuştur (Mülakat, 2014)

Stratejik planlama ekibinin yedinci grubu izleme ve değerlendirme sistemi ile performans ölçümü konusunda görevlendirilmiştir. Grup tarafından öncelikle performans ölçümü ve performans göstergesi oluşturmayla ilgili bir çalışma yürütülmüştür. Stratejik planın uygulanabilirliği ve takibi konusunda en büyük araç olarak performans göstergeleri somut ve ölçülebilir ifadeler olması gerektiği için bu

grup tarafından detaylı bir çalışma yürütülmüştür. Çalışma yazarının da içerisinde yer aldığı bu grup tarafından öncelikle performans göstergesi ve ölçütleri hakkında bilimsel kaynaklar üzerinden inceleme yürütülmüştür. Performans göstergeleri nedir, neler performans göstergesidir ve performans göstergelerinin özellikleri gibi konular grup tarafından incelenmiştir. Daha sonra farklı kamu kurumlarının stratejik planları incelenmiş ve örnek performans göstergeleri elde edilmiştir. Ayrıca yabancı ülke polis teşkilatlarının stratejik planlarında yer alan performans göstergeleri de incelenerek güvenlik sektöründe uygulanan performans ölçümü hakkında bilgi sahibi olunmuştur. Yedinci grup tarafından yürütülen bir diğer çalışma izleme ve değerlendirme sisteminin oluşturulması olmuştur. İzleme stratejik plan uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanması, değerlendirme ise uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizidir (DPT, 2006:45). Burada stratejik planın izleme ve değerlendirme süreçleri tekrar ele alınarak Emniyet Genel Müdürlüğü için örnek bir model tasarlanmıştır.

Stratejik planlama ekibinin çalışma grupları tarafından yürütülen tüm bu çalışmalar yaklaşık iki aylık bir dönemde tamamlanmıştır. Tüm gruplar kendi içerisinde yaptıkları toplantılarla çalışmalarını tamamlamış ve sonucunda somut raporlar ve çıktılar oluşturmuşlardır. Ortaya çıkan bu çıktıların stratejik planlama ekibinin tamamı tarafından görülmesi ve farklı grup üyelerinin farklı grup çalışmalarına katkılarının sağlanması için sanal ortamda bir paylaşım portalı açılmış ve tüm içerikler bu portala yüklenmiştir. Bu sayede çalışma sonuçları üzerinde stratejik planlama ekibi üyelerinin tamamının katkısı sağlanarak ortaya çıkan somut çıktılar zenginleştirilmiştir (EGM Konsept, 2013).

### **3.2 DURUM ANALİZİ**

Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Planı hazırlık çalışmaları kapsamında yürütülen çalışmaların bir diğer ana başlığı durum analizidir. Durum analizi çalışmaları stratejik plan amaç ve hedefleri oluşturulmadan önce yürütülen ve geleceğe bakış bölümüne ışık tutacak çalışmalar bütünüdür. Durum analizi aşaması stratejik planlama öncesi temel adımdır ve örgütün içinde bulunduğu durumu iç ve

dış çevre açısından daha iyi değerlendirilmesine olanak sağlar (Songür, 2011:36; Flores ve Fadden, 2000:32). Durum analizi kapsamında yapılacak çalışmalar sayesinde kuruluşun içinde bulunduğu durum iç ve dış çevrelerin bakış açılarıyla objektif bir şekilde ortaya konulur. Bu sayede kuruluşun mevcut durumundaki olumlu ve olumsuz yanları tüm yalınlığıyla görme şansını elde eden kuruluş, stratejik planlama sürecinde buradan elde ettiği sonuçlara yönelik çözüm yolları ve artı değerler üretmeye odaklanır. Sahip olduğu bu özellik sayesinde stratejik planlamanın en önemli aşamalarından birisini oluşturan durum analizi çalışmaları, kuruluşun beş yıllık geleceğinin planlanmasına ışık tutan verileri oluşturur (Mülakat, 2014). Kapsamlı ve uygun araçlar eşliğinde yürütülecek bir durum analizi süreci stratejik planlama aşamasında doğru kararların verilebilmesini kolaylaştıran en büyük etken olacaktır.

Stratejik plan hazırlama aşamasında doğru kararların verilebilmesinde, Rusjan'a göre objektif olarak yapılmış kapsamlı ve uygun analiz sürecinin etkisi büyüktür (Rusjan, 2010:39). Durum analizi çalışmalarının önemini farkında olan stratejik plan hazırlama ekibi bu sürecin bilimsel yöntemlerle ve profesyonelce yürütülmesi gerektiğine inanmıştır. Emniyet Genel Müdürlüğü'nün ikinci stratejik planının uygulanabilir ve doğru yapılandırılmış bir plan olması için en önemli etkeninin sağlıklı durum analizi sonuçlarına bağlı olduğu düşüncesiyle hareket eden stratejik planlama ekibi, durum analizi çalışmalarına üç aylık bir süre ayırmıştır (EGM Konsept, 2013). Bu süre zarfında yapılan çalışmalar sırasıyla anket çalışmaları, iç ve dış paydaş çalışmaları, merkez ve taşra teşkilatı çalışmaları ile analiz raporlarının oluşturulmasıdır. Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Strateji Planlama Şube Müdürlüğüne koordine edilen bu çalışmalarda uygulanan yöntemler ve çıkan sonuçların neler olduğu çalışmamızın bu bölümünde detaylı olarak ele alınmıştır.

### **3.2.1 Mevcut Durum Analizi Anket Çalışması**

Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Planı kapsamında kurumun mevcut durum analizini gerçekleştirmek için kullanılan bilimsel yöntemlerden bir tanesi anket olmuştur. Anket, belli bir amaç ve plana göre düzenlenmiş soru listesidir.

Ankette az ya da çok soru olabilir. Bunlar, genellikle geniş kitlelere uygulanırlar ve sonuçlar üzerinde istatistik değerlendirmeler yapılır (Karasar, 2003: 174).

Anket, kalem-kâğıt yoluyla objenin kendisi hakkında bilgi vermesi yöntemidir. Bu yöntem betimleme teknikleri arasında çok kullanılan bir yöntemdir. Bunun sebebi, kolay, ucuz ve doğrudan doğruya veri toplama tekniği oluşudur. Ayrıca fikirler, inanışlar, tavsiye ve bireysel yaşantılarla ilgili bilgilerin elde edilmesi için de uygun bir yöntemdir. Anket yönteminin keşfi bilime, sosyoloji, psikoloji ve eğitim araştırmalarının gelişimine büyük katkıda bulunmuştur (Kaptan, 1973: 235).

Bilimsel araştırma tekniklerinden olan anket yönteminin aşamaları şunlardır;

- Soru kâğıdının hazırlanması,
- Uygulayıcıların seçimi ve eğitimi,
- Ön uygulama,
- Alan uygulaması,
- Soru kâğıtlarının alanda denetimi,
- Örnekleme çıkan deneklerin ikinci bir örnekleme seçerek verilen yanıtların kalite denetimi (Sümbüloğlu, 2000: 69).

Emniyet Genel Müdürlüğünün mevcut durum analizini yapmak üzere, stratejik planlama sürecinin hazırlık çalışmaları bölümünde stratejik planlama ekibinin altıncı grubu tarafından anket hakkında bir çalışma yürütülmüştür. Grup tarafından yürütülen çalışma sonucunda iç ve dış paydaşlara yönelik olmak üzere farklı iki anket taslağı hazırlanmış ve stratejik planlama ekibinin tümünün görüşünün alınması adına paylaşım portalına yüklenmişti. Stratejik planlama ekibinin görüşleri doğrultusunda şekillenen anket soruları kurum üst yöneticisinin oluruyla resmiyet kazanmış ve uygulamaya konulmuştur (Mülakat, 2014).

Anket çalışmaları hakkında bilgi vermeden önce iç ve dış paydaş kavramlarının bu bölümde bir kez daha tekrar edilmesinin faydalı olacağı düşünülmüştür. Paydaşlar, kuruluşun ürün ve hizmetleri ile ilgisi olan, kuruluştan doğrudan veya dolaylı, olumlu ya da olumsuz yönde etkilenen veya kuruluşu etkileyen kişi, grup veya kurumlardır. İç paydaşlar, kuruluştan etkilenen veya kuruluşu etkileyen kuruluş içindeki kişi, grup veya (varsa) ilgili/bağlı kuruluşlardır. Kuruluşun çalışanları, yöneticileri ve kuruluşun bağlı olduğu bakan, iç paydaşlara

örnek olarak verilebilir. Dış paydaşlar, kuruluştan etkilenen veya kuruluşu etkileyen kuruluş dışındaki kişi, grup veya kurumlardır. Kuruluş faaliyetleriyle ilişkisi olan diğer kamu ve özel sektör kuruluşları, kuruluşa girdi sağlayanlar, sendikalar, ilgili sektör birlikleri dış paydaşlara örnek olarak verilebilir (DPT, 2006:18).

Emniyet Genel Müdürlüğünün iç paydaşı olarak belirlenen merkez ve taşra teşkilatı personeline yönelik düzenlenen anket formu Pol-Net sistemi üzerinde sanal form olarak hazırlanmıştır. Hazırlanan anket sorularında formu dolduran kişinin demografik bilgilerine yer verilmiş, ayrıca görev birimi ve süresiyle ilgili sorular yöneltilmiştir. Devamında yöneltilen sorularla personelin kurum politikalarına ve uygulamalarına yönelik tutumu ölçülmeye çalışılmıştır. Ayrıca personelin sosyal ve fiziki imkanlar ile çalışma şartları, ödüllendirme, cezalandırma ve yetki konularıyla ilgili düşünceleri alınmıştır (Mülakat, 2014).

Dış paydaşlar bölüm başlangıcında aktarıldığı üzere, kuruluş faaliyetlerinden etkilenen ya da faaliyetleriyle kuruluşu etkileyen kuruluş dışı kişi, grup ve örgütlerdir. Bu tanımlamalardan yola çıkarak Emniyet Genel Müdürlüğünün dış paydaşlarını belirlemek üzere stratejik planlama ekibi tarafından bir çalışma yürütülmüştür. Yürütülen bu çalışmalar sonunda Emniyet Genel Müdürlüğünün dış paydaşı olarak toplam 100 kuruluş belirlenmiştir. Bu kuruluşlar içerisinde kamu kurumları, vakıflar, dernekler, sivil toplum kuruluşları, sendikalar, basın kuruluşları, düşünce kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri gibi birçok farklı temsilci yer almıştır. Dış paydaşlara yönelik hazırlanan anket çalışması internet ortamında sanal form formatında hazırlanmış ve ankete doğrudan ulaşım sağlayacak bir bağlantı adresi oluşturulmuştur. Bu adres üzerinden ulaşılan dış paydaş anketinde, cevaplayan kişilerin demografik bilgilerinin yanında Emniyet Genel Müdürlüğünün sunduğu hizmetlerin değerlendirmeleri alınmıştır. Elde edilen anket sonuçları analize tabi tutulmuş ve cevaplar sınıflandırılarak yüzdeler halinde ifade edilmiştir (EGM Konsept, 2013).

Mevcut durum analizi çalışmaları kapsamında Emniyet Genel Müdürlüğünün sunduğu hizmetlerden en çok etkilenen vatandaşların görüşlerini almak üzere, dış paydaşlara yönelik hazırlanan anket internet ortamında yayınlanarak vatandaşlar tarafından doldurulması sağlanmış ve anket sonuçları analize tabi tutulmuştur.

Vatandaşlar, Emniyet Genel Müdürlüğünün sunduğu hizmetlerden en çok etkilenen ve dolaylı olarak kuruluşu etkileyen çok büyük bir paydaştır. Literatürde müşteriler veya yararlanıcılar olarak tanımlanabilen bu kesim kuruluşun ürettiği ürün ve hizmetleri alan, kullanan veya bunlardan yararlanan kişi, grup veya kurumlardır. Müşteriler dış paydaşların alt kümesidir (DPT, 2006: 18).

### **3.2.2 İç ve Dış Paydaş Çalıştayları**

Emniyet Genel Müdürlüğünün 2014-2018 Stratejik Planı hazırlık çalışmaları kapsamında mevcut durum analizini gerçekleştirmek için yürütülen bir diğer çalışma iç ve dış paydaş çalıştaylarıdır. Çalıştay, amacı ve konusu iyi tespit edilmiş güncel bir konuda, gelişmelerin, sorunların ve çözüm önerilerinin paylaşılması ve tartışılması için bir çalıştay yöneticisi tarafından yönlendirilen uzmanların bir araya gelerek yaptıkları toplantıdır (MMO, 2014). Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Planı hazırlık çalışmaları kapsamında kurumun sorunlarını tespit etmek, güçlü ve zayıf yanları ortaya koymak için konusunda uzman kişilerin katılımıyla bir dizi çalıştay düzenlenmiştir.

İç ve dış paydaş olarak belirlenen kişi ve kuruluşların stratejik planlama sürecine katkılarını sağlamak için gerçekleştirilen bu çalıştaylar, anket sistemiyle uygulanan fikir alma yöntemine ilave olarak yüz yüze görüşme ve beyin fırtınası yapılması suretiyle gerçekleştirilmiştir. İç ve dış paydaşlara yönelik farklı günlerde ve tam gün süreyle yapılan bu çalıştaylarda uygulanan yöntem tamamen Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Strateji Planlama Şube Müdürlüğü personeline tasarlanmış ve uygulanmıştır (EGM Konsept, 2013).

#### **3.2.2.1 Dış Paydaş Çalıştayı**

Emniyet Genel Müdürlüğü ikinci stratejik planı hazırlık çalışmaları kapsamında katılımıcılığın yaygınlaşması ve kurumun tüm yönleriyle değerlendirilmesi amacıyla yürütülen çalışmalardan bir diğeri dış paydaş çalıştayıdır. Stratejik plan hazırlama ekibi tarafından hazırlık çalışmaları kapsamında belirlenen ve durum analizi sürecinde anket uygulaması gerçekleştirilen dış paydaşların katımlıyla bir ortak akıl

çalışmayı gerçekleştirilmiştir. Ortak akıl çalışmayı, geleneksel konferans düzeninin dışında, herhangi bir konu hakkında bilgi ve fikir sahibi bir grup tarafından, grup çalışması esasına göre ortak akıl üretmeyi amaçlayan bir strateji geliştirme yöntemidir. Yöntemin dayandığı temel fikir, analizi yapılacak sistemin, problemin, sürecin, mesleğin veya bir konunun; o alan hakkında bilgi sahibi veya bizzat çalışanlarının etkin katılımı ile masaya yatırılarak kapsamlı olarak incelenmesidir (Sisma, 2014).

Ortak akıl oluşturmak için düzenlenen bu çalıştaylar sonucunda;

- Ortak görüş oluşturulur ve ortak sorunlara çözüm bulunur,
- Ortak hedef belirlenir,
- Metodoloji yönlendirmesi doğrultusunda her türlü yanıt ve görüşe yer verilir,
- Toplantı süresince rütbe, statü, yetki, yaş veya bir meslek grubuna ait olmak, oturumlarda bir öncelik veya ayrıcalık sağlanmaz,
- Paydaşları, planlama ve karar verme süreçlerine katarak katılımı artırılır,
- Paydaşlar, vizyonlarını yöneticileri ile birlikte kendileri oluşturma fırsatı bulurlar,
- Daha fazla sosyal ilişki, iletişim, işbirliği ve motivasyon kazandırarak sosyal bütünleşmeye olumlu katkı sağlanır,
- Ortaya çıkan motivasyon, sinerji ve meydana gelen değişim ile katılımcılardan doğru nitel verilerin analiz edilerek değerlendirilmesini sağlar (Ortak Akıl Konferansı, 2014).

Ortak akıl çalıştayının yukarıda sayılan faydaları konusunda görüş birliğine varan Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Strateji Planlama Şube Müdürlüğü personeli tarafından, bu yöntemin durum analizi çalışmaları kapsamında kullanılması kararlaştırılmıştır. Bu doğrultuda düzenlenen çalışmaya Emniyet Genel Müdürlüğü'nün dış paydaşı olarak belirlenen toplam 100 kuruluştan 70'i katılım sağlamıştır. Tam gün olarak planlanan dış paydaş çalışmayı sabah ve öğleden sonra olmak üzere toplam iki seans üzerinden gerçekleştirilmiştir. Düzenlenen bu çalıştayın amacı Emniyet Genel Müdürlüğü'nün kurumsal politika ve uygulamalarının dış paydaşlarımız tarafından değerlendirilmesi olmuştur. Bu amaç

etrafında ise en önemli öncelik Türk Polis Teşkilatının kurum dışından gözükten sorunlarının belirlenmesi ve dışarıdan bir gözle çözüm yollarının alınması olmuştur. Böylece dışarıdan bir gözle sorunlar dile getirilmekle kalmayıp farklı bir bakış açısıyla çözüm önerileri talepleri alınmış olacaktır (Mülakat, 2014).

Belirlenen bu çalıştay amacı çerçevesinde öncelikli olarak katılımcılara Emniyet Genel Müdürlüğünün tanıtıcı bir sunum gerçekleştirilmiştir. Bu sunumda kurumun sahip olduğu kaynaklar ile sunduğu hizmetler özet bir şekilde anlatılarak genel bir kurumsal yapı tanıtılarak gerçekleştirilmiştir. Bu sunumun amacı katılımcıların hakkında yorum yapacakları ve sunduğu hizmetleri eleştirecekleri bir kurum hakkında bilgi sahibi olması ve dolayısıyla daha sağlıklı bir değerlendirme yapmaya imkan sunmasıdır. Devamında ise çalıştay programından bahsedilerek fikirlerini almak üzere oluşturulan yöntemden ve uygulanmasından örneklerle bahsedilmiştir. Katılımcılara ayrıca çalıştay sonucunda ortaya çıkan sonuçların ne şekilde değerlendirileceği hakkında da bilgi verilerek yapacakları değerlendirmelerin önemine vurgu yapılmıştır. Tüm bu bilgilendirmelerden sonra katılımcılar 8 farklı gruba bölünerek her bir gruba Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı personeli raportör olarak tayin edilmiş ve yuvarlak masa düzeni alınmıştır (Çalıştay, 2013).

Çalıştayın ilk bölümünde masa etrafında bulunan her bir katılımcının önüne birer adet sorun kağıdı verilmiştir. Bu sorun kağıdı 10 bölüme ayrılarak kutucuk haline getirilmiştir. Moderatör tarafından katılımcıların önlerinde bulunan sorun kağıdının bir bölümüne Emniyet Genel Müdürlüğünün sunduğu hizmetlerdeki sorunları belirtmeleri istenmiştir. Yazılacak olan bu sorun ifadesinde çok uzun cümlelerden kaçınarak kısa ve öz bir şekilde sorunun tanıtılması istenmiştir. Tüm katılımcılar önlerinde bulunan kağıdın bir bölümüne sorun ifadelerini yazdıktan sonra moderatörün yönlendirmesiyle birlikte bir yanında bulunan katılımcıya sorun kağıdını iletmiştir. İkinci turda yine her bir katılımcı tarafından sorun kağıdının ikinci bölümüne bir sorun ifadesi yazmaları istenmiştir. Bu esnada katılımcılara kağıtta mevcut bulunan sorundan farklı bir sorun belirtmeleri istenmiş ayrıca fikir beyan etmeden o turu geçebilecekleri belirtilmiştir. Tüm katılımcıları yazma işlemi bittikten sonra yine moderatörün yönlendirmesiyle birlikte her bir katılımcı bir yanında bulunan kişiye kağıdını iletmiştir. Bu şekilde masada mevcut bulunan katılımcı adettince tur yapılarak herkesin fikirleri belirtmesi sağlanmıştır. Turların

tamamlanmasının ardından her bir katılımcı tarafından önünde bulunan kağıttaki sorun ifadeleri tek tek okunmuştur. Aynı sorunun farklı bir şekilde ifade edilmiş hali bulunduğu uygun olan ifade grubun ortak kararıyla kararlaştırılarak diğer ifadenin silinmesi sağlanmıştır. Böylece mükerrerliklerin önüne geçilerek her bir grup tarafından ortalama 50-60 adet sorun belirlenmiştir. Bu çalışmanın ardından bir ara verilerek devamında ikinci çalışmaya geçilmiştir (EGM Konsept, 2013).

Dış paydaş çalıştayının sabah seansının ikinci çalışmasında, birinci çalışmada belirtilen sorunların oylanması gerçekleştirilmiştir. Bu oylamada sorun kâğıdında 10 bölüm halinde bulunan sorun ifadelerinin her birisinin yanında bulunan 10 kutucuğa numara vermeleri istenmiştir. Katılımcılar tarafından önlerinde bulunan kâğıtta yer alan sorun ifadelerinden her birini tek tek değerlendirmeleri ve belirtilen sorunun önem derecesini 1-10 değerleri arasında düşünerek en önemli gördükleri soruna 10 en önemsiz gördükleri soruna ise 1 üzerinden olmak üzere değerlendirme yapmaları istenmiştir. Yaptıkları bu değerlendirme sonuçlarını sorun ifadesinin yanında bulunan kutucuklardan ilkinde yazmaları istenmiş ve bu işlemi sorun kâğıdında bulunan tüm sorun ifadeleri için birer defa yapmaları sağlanmıştır. Tüm katılımcıların değerlendirme işlemini tamamlamalarının ardından moderatörün yönlendirmesiyle her bir katılımcı önünde bulunan sorun kâğıdını bir yanında bulunan kişiye iletmıştır. İkinci turda yine aynı şekilde katılımcı tarafından sorunun değerlendirmesi ve puanlamasını sorun ifadesinin yanında yer alan kutucuğa işlenmesi istenmiştir. Bu şekilde masada bulunan katılımcı adedince tur yaptırılarak tüm sorun ifadeleri puanlandırılmıştır. Turların tamamlanmasının ardından her bir katılımcı önünde yer alan sorun kâğıdındaki sorun ifadesine verilen puanları toplayarak sorun sayısına bölmüş ve böylece her bir sorun ifadesinin önem derecesinin ortalaması alınmıştır. Daha sonra grup tarafından ifade edilen sorunlardan en önemlileri belirlenerek aldığı puana göre sıralama yapılmıştır (EGM Konsept, 2013).

Çalıştayın öğleden sonraki seansında ise çözüm önerileri çalışması yapılmıştır. İlk seansta grup oylamasıyla önem derecesine göre sıralanan sorunlardan ilk 10'u ele alınarak moderatör tarafından yazılı hale getirilmiştir. Devamında ise grup tarafından belirlenen önem sırasına göre her bir sorun için 10'ar dakika beyin fırtınası gerçekleştirilmiştir. Bu beyin fırtınasında sorun ifadesi okunarak grup

tarafından aldığı oy oranı açıklanmış ve bu sorunun nasıl giderilebileceğine dair çözüm önerileri alınmıştır. Moderatör tarafından grupta belirtilen ve mutabakat halinde ifade edilen çözüm önerileri kayıt altına alınarak önem derecesine göre bir alt sırada yer alan soruna geçilmiştir. Böylece her bir sorun ifadesi için ortalama 4-5 farklı çözüm önerisi kayıt altına alınmıştır (Çalıştay, 2013).

Tüm bu çalışmalar neticesinde Emniyet Genel Müdürlüğünün dış paydaşları tarafından dışarıdan bir gözle kurumun sorunları dile getirilmiş ve oylama yöntemiyle önceliklendirme çalışması yapılmıştır. Buna ilaveten katılımcılardan sadece sorunları dinlemekle kalmayıp kendi düşünceleri içerisinde çözüm önerileri alınmış ve katılımcılık en üst seviyede uygulanmıştır. Bu çalışmalarda moderatörler tarafından en az seviyede müdahale gerçekleşmiş olup özgür bir ortamda herkesin fikirlerini ifade etmesi sağlanmıştır. Çalışma sonunda katılımcılardan memnuniyet geri dönüşümleri alınarak çalışmanın başarısı yönünde takdir ifadeleri gerçekleşmiştir. Çalıştay sonrasında yazılı halde bulunan tüm veriler Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı personeli tarafından bilgisayar ortamına aktarılmış ve hiçbir verinin kaybolmaması sağlanmıştır (EGM Konsept, 2013).

### **3.2.2.2 İç Paydaş Çalıştayı**

Emniyet Genel Müdürlüğünün mevcut durum analizinin gerçekleştirilmesi çalışmaları kapsamında gerçekleştirilen bir diğer faaliyet iç paydaş çalıştayı olmuştur. Emniyet Genel Müdürlüğünün merkez ve taşra teşkilatlarında görevli toplam 89 personel iç paydaş olarak belirlenmiş ve çalıştaya davet edilmiştir. İç paydaş olarak belirlenen personelden 40'ı merkez teşkilatında 23'ü Ankara Emniyet Müdürlüğünde 26'sı ise farklı il emniyet müdürlüklerinde görevlidir. Bu personel belirlenirken farklı görevlerde ve rütbelerde yer alan kişilerin seçilmesine özen gösterilmesi istenmiş ve Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından yürütülen çalışma sayesinde farklı şube müdürlüklerinde görevli farklı rütbede ve farklı sayıda personelin çalıştaya katılımı sağlanmıştır (Mülakat, 2014).

İç paydaş çalıştayında kurumun mevcut durum analizini gerçekleştirmek üzere GZFT analizi yöntemi kullanılmıştır. GZFT analizi (Güçlü, Zayıf, Fırsat, Tehdit) kelimelerinin birleşiminden oluşan ve kuruluşun güçlü ve zayıf yanları ile

kuruluş çevresinde yer alan ve kuruluşu etkilemesi muhtemel fırsat ve tehditlerin belirlenmesidir. Bu faktörler belirlendikten sonra; örgütün güçlü yanlarına odaklanacak, zayıf yanlarını ortadan kaldıracak, fırsatlardan yararlanacak ve tehditlere karşı koyacak stratejiler geliştirilir (Dyson, 2004:632). Bu amaç doğrultusunda gerçekleştirilen çalıştay için tam günlük bir program belirlenmiştir. Programın sabah seansında öncelikli olarak katılımcılara günün programından bahsedilerek uygulanacak olan çalışma yöntemi anlatılmıştır. Daha sonra katılımcılar 8 farklı gruba bölünerek her bir gruba Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı personeli raportör olarak tayin edilmiş ve yuvarlak masa düzeni alınmıştır (Çalıştay, 2013).

Çalıştayın ilk seansında GZFT analizi kapsamında kurumun zayıf yönlerinin belirlenmesi çalışması yapılmıştır. Bu çalışmada dış paydaş çalıştayında uygulanan ve Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Strateji Planlama Şube Müdürlüğü personeline tasarlanan yöntem uygulanmıştır. Buna göre masada bulunan her bir katılımcıdan önlerinde bulunan zayıf yön kağıdına kurumun bir zayıf yönünü yazması istenmiştir. Tüm katılımcıların yazma işlemini tamamlamasının ardından kağıdı bir yandaki katılımcıya vermesi sağlanmıştır. Masadaki katılımcı adedince tur yapıldıktan sonra zayıf yön kağıtlarında yer alan mükerrer ifadeler çıkarılmış ve daha sonra zayıf yönün önem sırasını belirlemek üzere puanlama aşamasına geçilmiştir. Bu aşamada her bir katılımcı önünde bulunan zayıf yön kağıdında yer alan ifadelerden her birine önem derecesine göre 1-10 aralığında puanlamada bulunmuştur. Devamında kâğıtlar bir yandaki kişiye iletilerek turlamalar yapılmış ve en sonunda her bir zayıf yön ifadesinin aldığı puan toplanarak ortalamasını alınması suretiyle bir sıralama oluşturulmuştur. Tüm bu çalışma sonunda grubun ortak kararıyla kurumun zayıf yönleri önem sırasına göre belirlenmiştir (Çalıştay, 2013).

Kurumun zayıf yönlerinin belirlenmesinde uygulanan yöntem aynı şekilde kurumun güçlü yönlerinin belirlenmesinde uygulanmıştır. Çalıştayın öğleden sonraki seansında ise kurumu etkileyebilecek muhtemel fırsat ve tehditler hakkında katılımcıların görüşleri alınmıştır. Tüm bu çalışmalar sonunda Emniyet Genel Müdürlüğü'nün güçlü ve zayıf yanları önem sırasına göre belirlenmiş ve kurumu etkileyebilecek fırsat ve tehditler katılımcıların ortak görüşüyle saptanmıştır. Her bir gruptan çıkan fikirler Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından bilgisayar ortamına aktarılmış ve tüm veriler kayıt altına alınmıştır (EGM Konsept, 2013).

### 3.2.3 Merkez ve Taşra Teşkilatı Çalışmaları

Stratejik Planlama süreci katılımcı bir yaklaşımdır. Stratejik planlama sürecinin kuruluşun en üst düzey yetkilisi tarafından tam olarak desteklenmesi şarttır. Bununla beraber, ilgili tarafların, diğer yetkililerin, idarecilerin ve her düzeydeki personelin katkısı, ortak çabası ve desteği olmaksızın, stratejik planlama başarıya ulaşamaz (DPT, 2006:7). Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda” belirtilen katılımcılık özelliği stratejik planlama sürecinin başarıyla sonuçlanması için en büyük etken olarak değerlendirilmektedir. Bu görüş doğrultusunda Emniyet Genel Müdürlüğünün ikinci stratejik planı hazırlanırken sadece merkez birimlerinin katkılarıyla sınırlı kalınmamıştır. Kurumun tüm birimlerinin sürece dâhil edilmesi amacıyla taşra birimlerinin de sürece katılmaları sağlanmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Planı hazırlık çalışmaları kapsamında, kuruluşun tüm birimlerinin stratejik planlama sürecine katılımının sağlanması için yürütülen bir diğer faaliyet merkez ve taşra teşkilatı birimlerinin hazırladıkları çalışma belgeleri olmuştur. Merkez ve taşra teşkilatı birimlerince farklı formatlarda uygulanan bu çalışmalar birimlerdeki stratejik planlama farkındalığını artırarak kurumsal stratejik plana katkı sağlamıştır. Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının yönlendirmesi doğrultusunda yapılan bu çalışmalarda merkez birimlerin hedef oluşturmaları istenirken taşra birimlerinden sorun ve çözüm önerileri alınmıştır (EGM Konsept, 2013).

Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilatı birimlerine gönderilen emir yazıda her birimin gelecek 5 yıla dair hedef oluşturmaları istenmiştir. Oluşturulacak olan hedefler içerisinde birimin mevcut sorunlarının çözümüne dair yol haritasının belirlenmesinin yanında birime artı değer katacak faaliyetlerin belirlenmesi istenmiştir. Birimlere gönderilen bilgi notlarında örnekler içerisinde hedef oluşturma hakkında bilgilendirme yapılarak stratejik hedef oluşturmaları sağlanmıştır. Oluşturulan hedefler resmi yazıyla Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına gönderilerek kurumsal stratejik planın oluşturulması aşamasında kullanılmak üzere kayıt altına alınmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğünün taşra birimlerinden olan 81 İl Emniyet Müdürlüğüne gönderilen resmi yazıda kurumsal stratejik plan hazırlık çalışmalarının devam ettiği ve bu çalışmalara katkılarının sağlanması için illerinde bir takım çalışmaların yapılması gerektiği bildirilmiştir. Ayrıca İl Emniyet Müdürlüklerine gönderilen resmi yazının ekine bir bilgi notu eklenerek yapacakları çalışmaların detayları hakkında bilgilendirme yapılmış ve çalışma sonuçlarının ne şekilde değerlendirileceği hakkında kısa bilgi sunulmuştur. Gönderilen bu resmi yazı ve bilgi notu vasıtasıyla tüm İl Emniyet Müdürlüklerinde sorun ve çözüm önerileri belirleme çalışmaları düzenlenmiştir. Bu çalıştaylarda belirli üst konu başlıkları dâhilinde sorunların saptanması istenmiş ve devamında saptanan bu sorunlara yönelik çözüm önerilerinin alınması talep edilmiştir. Yapılan çalıştay sonuçları rapor haline getirilerek resmi yazı ile Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına gönderilmiştir. Böylece taşra birimlerinin kurumsal stratejik plana katkılarının alınması sağlanmıştır (EGM Konsept, 2013).

#### **3.2.4 Analiz Raporları**

Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Planı hazırlık çalışmaları kapsamında durum analizi altında gerçekleştirilen tüm faaliyetler yukarıda yer alan bölümlerde aktarılmıştır. Durum analizi altında yapılan her çalışma sonucu mutlaka kayıt altına alınmış ve belirli bir sistematik halinde stratejik plan hedefi oluşturma çalışmalarında kullanılmak üzere dosyalanmıştır. Elde edilen bu verilere ilave olarak Emniyet Genel Müdürlüğünün sanal iletişim ağı olan Pol-Net sistemi üzerinde yer alan DİYEK (Düzenleyici, İyileştirici, Yenilikçi, Etkinlik, Katılım) sisteminde yer alan veriler bu aşamada analiz edilmiştir.

DİYEK 2008 yılında faaliyete geçerek kurum personelinin fikir ve proje önerilerinin alınması amacını taşıyan bir programdır. Bu sistem üzerine personel tarafından proje ve fikir önerileri girilerek bu fikrin kuruma sağlayacağı faydalar, getirileri ve sonuçları gibi somut çıktıları doldurmaları istenmektedir. Buradan elde edilen veriler zaman zaman derlenerek ilgili birimlere sevki sağlanmakta ve fikirlerin hayata geçmesi tetiklenmektedir. Emniyet Genel Müdürlüğünün kurumsal stratejik planı hazırlık çalışmaları içerisinde personelin fikir ve proje önerilerini girebildikleri

bu sistem etkin bir şekilde kullanılmıştır. Sistemin hayata geçtiği tarihten itibaren girilen yaklaşık 500 fikir ve proje önerisi sistemden çekilerek derlenmiştir. Elde edilen bu veriler stratejik plan hedefi oluşturma aşamasında kullanılmak üzere belirli bir sistematik dahilinde dosyalanmıştır.

Durum analizi çalışmaları kapsamında yürütülen anket çalışmaları, iç ve dış paydaş çalışmaları ile merkez ve taşra teşkilatı çalışmaları sonucunda elde edilen veriler ile DİYEK sisteminden elde edilen veriler bir araya getirilmiş ve sonucunda yaklaşık 800 sayfalık dijital bir doküman elde edilmiştir. Elde edilen bu doküman sayesinde durum analizi kapsamında yürütülen tüm çalışma sonuçları bir araya getirilerek somut bir analiz belgesi oluşturulmuştur. Elde edilen bu doküman stratejik plan hedefi oluşturulması aşamasında başvurulacak temel kaynak olarak belirlenmiş ve hedefi oluşturacak birimlerce kullanılması amacıyla Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından tasnif işlemine tabi tutulmuştur. Yaklaşık 800 sayfalık doküman Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Strateji Planlama Şube Müdürlüğü personeline incelenerek Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilatı birimlerinin görev alanlarına giren konular itibariyle birim bazlı ayrıştırma yapılmıştır (Mülakat, 2014).

Yürütülen bu çalışma sonucunda Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilatı birimlerinin her birisine ait bir analiz raporu oluşmuştur. Bu analiz raporu içerisinde anket, çalıştay, merkez ve taşra teşkilatı çalışmaları ile DİYEK sisteminde yer alan fikir ve proje önerilerinden birimin görev alanına giren konular yer almıştır. Oluşturulan birim analiz raporları merkez teşkilatı birimlerine resmi yazıyla gönderilmiş ve Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Plan çalışmaları içerisinde stratejik plan hedefi oluşturulması aşamasında gönderilen birim analiz raporlarının temel kaynak olarak değerlendirileceği konusunda bilgilendirme yapılmıştır. Ayrıca merkez teşkilatı birimlerine gönderilen resmi yazıda birim analiz raporlarını kullanarak nasıl stratejik plan hedefi oluşturulacağı hakkında bilgilendirme seminerinin düzenleneceği belirtilmiştir (EGM Konsept, 2013).

### **3.3 GELECEĞE BAKIŞ**

Geleceğe bakış bölümü Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Planında yer alan misyon, vizyon ve temel değerler ile amaç, hedef, strateji, performans göstergesi ve maliyet kısımlarının oluşturulduğu aşamadır. Bu aşamada hazırlık çalışmaları ve durum analizi çalışmalardan elde edilen sonuçlar stratejik planlama mantığı içerisinde stratejik plan amacı ve hedefi haline getirilmiştir. Geleceğe bakış başlığı altında açıklanacak olan bu çalışmalar sırasıyla hedef oluşturma semineri, taslak plan çalışmaları ile üst kurul ve onaydır.

#### **3.3.1 Hedef Oluşturma Semineri**

Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Planı hazırlık çalışmaları kapsamında yürütülen durum analizi çalışmaları sonucunda, Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birimlerine yönelik birim analiz raporu hazırlanmış ve resmi yazı ile birimlere gönderilmiştir. Birim analiz raporlarında belirtilen sorunlar ve çözüm yolları ile proje ve fikir önerilerinin stratejik plan hedefine dönüştürülmesi için ilgili personele yönelik bilgilendirme semineri yapılmıştır. Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilatı birimlerine gönderilen resmi yazıda birim analiz raporlarında yer alan konular hakkında ilgili şube müdürlüklerinden en az 1 personelin söz konusu seminere katılımları istenmiştir.

Hedefler ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir (DPT, 2006:34). Yapılan bu tanımlama doğrultusunda, Emniyet Genel Müdürlüğünün ikinci stratejik planında yer alacak hedeflerin bu özelliklere sahip olması amacıyla, Strateji Planlama Şube Müdürlüğü personeline söz konusu hedef oluşturma semineri düzenlenmiştir.

Hedef oluşturma seminerine Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birimlerinden toplam 200 personel katılmıştır. Söz konusu personele öncelikli olarak yürütülen durum analizi çalışmaları hakkında bilgilendirme yapılmış ve kendilerine gönderilen birim analiz raporlarının oluşum aşamaları ve içeriğinden bahsedilmiştir. Devamında ise birim analiz raporlarında yer alan konuları nasıl stratejik plan hedefine dönüştürüleceğine dair örnek formlar eşliğinde bilgilendirme yapılmıştır. Seminer

sonrasında matbu bir stratejik plan hedefi formu oluşturulmuş ve birimlere gönderilmiştir (EGM Konsept, 2013).

Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birimlerinden, gönderilen matbu form çerçevesinde stratejik plan hedefi oluşturmaları istenmiştir. Hedef oluşturma seminerinde ayrıca hazırlığı devam eden planın kurumsal bir plan olduğundan bahsedilerek birimlerimizce oluşturulacak olan hedeflerin birim hedefi olarak değil Genel Müdürlüğün kurumsal hedefi olarak değerlendirmeleri gerektiği hatırlatılmıştır. Burada oluşturacakları hedeflerde birim bazlı ifadelerden uzaklaşarak kurumsal ifadeler altında kurumun hedefinin oluşturulması istenmiştir. Tüm bu bilgilendirmeler sonrasında bazı birimler için analiz raporlarını kullanarak örnek birer stratejik plan hedefi oluşturulmuş ve soru cevap şeklinde hedef oluşturma semineri sonlandırılmıştır (EGM Konsept, 2013).

### **3.3.2 Taslak Plan Çalışmaları**

Stratejik plan hedefi oluşturma seminerinin ardından Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birimleri tarafından birim analiz raporlarında yer alan konular doğrultusunda hazırlanan taslak stratejik plan hedefleri resmi yazı ile Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına gönderilmiştir. Gönderilen bu taslak hedefler içerisinde hedef metni, hedefe ulaşmak adına izlenecek olan yöntemleri içeren strateji ifadeleri, hedefe ne derece ulaşıldığını ölçmeye yarayacak performans göstergeleri, hedefi gerçekleştirmekle sorumlu olan birim ve hedefin gerçekleşmesine katkı sağlayacak ilgili birimler ile hedefe ulaşmak için gerekli olan mali kaynak yıl yıl belirtilmiştir.

Merkez birimleri tarafından gönderilen yaklaşık 300 hedef Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Planı'nın ilk taslak metni olarak bir araya getirilmiştir. Oluşturulan bu taslak metine hazırlık çalışmaları esnasında stratejik planlama ekibi tarafından oluşturulan tarihçe, misyon, vizyon ve temel değerler, yasal çerçeve, kurum kültürü ve izleme değerlendirme sistemi gibi bölümler eklenmiştir. Bu haliyle bir araya getirilen ilk taslak plan kurumsal bir stratejik plana ulaşma adına atılan ilk adım olmuştur (EGM Konsept, 2013).

Misyon, vizyon ve ilkelerin oluşturulması sonucunda, kuruluşun varması istenen noktaya nasıl bir çerçeve içinde ulaşılabileceği amaç ve hedeflerin belirlenmesi

ile ortaya çıkar. Bu nedenle, misyon, vizyon ve ilkelerin doğru şekilde ifade edilmesi stratejik planın başarısı üzerinde belirleyici bir rol oynayacaktır. Misyon, vizyon ve ilkeler bir kuruluşun kurumsal kimliğine de katkıda bulunan öğelerdir. Kuruluş sadece isim, amblem ve iş akışı ile tanımlanamaz. Kuruluşun oluşturduğu bilgi birikimi, tecrübesi, uzmanlığı ve geliştirdiği kurumsal tavrı belli bir kurumsal kimlik yaratır. Stratejik planlamanın bir işlevi de kuruluşun kurumsal kimliği ile sunduğu hizmetler arasında daha güçlü bir ilişki kurmaktır (DPT, 2006:27). Hazırlanan ilk taslak planda yukarıda belirtilen hususlara dikkat edilerek kurumun misyon, vizyon ve temel değerleri taslak öneriler halinde hazırlanmıştır.

Hazırlanan ilk taslak planın kurumsal hale getirilmesi için Emniyet Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Strateji Planlama Şube Müdürlüğü koordinesinde bir dizi toplantılar gerçekleştirilmiştir. Gerçekleştirilen bu toplantılara Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilatı birimlerinden bir daire başkan yardımcısı ve ilgili şube müdürleri katılım sağlamıştır. Her bir birimle ayrı ayrı gerçekleştirilen toplantılarda, birimin belirtmiş olduğu stratejik plan hedeflerinin içeriği hakkında fikir alışverişinde bulunulmuş ve hedefler içerisinde ortak bir başlık altında birleştirilebilecek olanlar tek bir hedef haline getirilmiştir. Böylece, hedef sayısında azaltmaya gidilerek daha kurumsal ifadeler tercih edilmiştir. Ayrıca bu toplantılar esnasında stratejik plan hedefi içerisinde maliyet kısmında belirtilen rakamlar hakkında bilgi alınarak ortalama bir bütçe hesabı gerçekleştirilmiştir (EGM Konsept, 2013).

Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilatı birimleriyle gerçekleştirilen bu toplantılar sonucunda, hazırlanan ilk taslak plan revize edilerek Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Planı'nın daha kurumsal ifadeler altında birleştirilen ikinci taslak metni hazırlanmıştır. Hazırlanan ikinci taslak metinde hedefleri kapsayacak üst başlıklar olan amaç ifadeleri belirlenmiş ve oluşturulan hedefler konusuyla ilgili olan amaç ifadesinin altında yerleştirilmiştir. Amaç belirleme esnasında ayrıca durum analizi çalışmaları sonucunda ortaya çıkan ortak sonuçlar dikkate alınmış ve Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu"nda belirtilen amaç ifadesi kriterlerine dikkat edilmiştir.

Hazırlanan taslak metinden sonra stratejik planın uygulanabilirliğinin göstergelerinden birisi olan maliyetlendirme kısmıyla ilgili Strateji Geliştirme Daire Başkanlığında bir çalışma yürütülmüştür. Maliyetlendirme sürecindeki temel amaç, geliştirilen politikaların ve bunların yansıtıldığı amaç ve hedeflerin gerektirdiği maliyetlerin ortaya konulması suretiyle politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin rasyonelleştirilmesine katkıda bulunmaktır. Maliyetlendirme, kamu idarelerinin stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağlantıyı güçlendirmeyi ve harcamaların önceliklendirilmesi sürecine yardımcı olmayı amaçlamaktadır (DPT, 2006:41).

Emniyet Genel Müdürlüğünün ikinci stratejik planında belirtilen amaç ve hedeflerin uygulanabilirliğini sağlamak adına kurumun maliyet analizi çalışması gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmada Emniyet Genel Müdürlüğünün gelecek 5 yıla dair bütçe beklentisi, geçmiş yıllardaki artış oranları da kıstas alınarak hesaplanmıştır. Böylece kurumun gelecek 5 yıl boyunca sahip olacağı tahmini mali kaynaklar tespit edilmiş ve stratejik plan hedefleri maliyetlerinin daha uygulanabilir bir seviyeye çekilmesini sağlayacak doküman oluşturulmuştur.

Strateji Geliştirme Daire Başkanlığınca yürütülen bu mali analiz sonrasında stratejik plan hedeflerinde revizeye gidilmesi amacıyla Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilatı birimleriyle Strateji Planlama Şube Müdürlüğünün koordinesinde bir dizi toplantı düzenlenmiştir. Bu toplantılarda Emniyet Genel Müdürlüğünün mali analizi sonuçları paylaşılarak birimlerin hedeflerde revizeye gitmesi sağlanmıştır. Ayrıca bu toplantılara birden fazla birimin görev alanına giren konuların görüşülmesi amacıyla ortak toplantılar düzenlenmiş ve stratejik plan hedefleri tek bir kurumsal ifade altında birleştirilerek sorumluluğu belirlenen daire tarafından revize edilmiştir. Tüm bu toplantılar sonucunda Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Planı'nın üçüncü taslak metni ortaya çıkmıştır (EGM Konsept, 2013).

Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Planı üçüncü taslak metni içerisinde 9 Amaç ve 73 hedef yer almıştır. Bu taslak metinde Emniyet Genel Müdürlüğünün amaçları, hedefleri, hedefe ulaşmak için yürütülecek faaliyetlerin yazılı olduğu stratejileri, hedefe ulaşıp ulaşılmadığını gösterecek olan ve her bir hedef için yıl yıl belirlenmiş performans göstergeleri, hedefi gerçekleştirmekle sorumlu olan birim ve ilgili birimleri ile hedefin gerçekleşmesi için gerekli olacak

maliyet ihtiyacının yıl planlaması gibi bölümler yer almıştır. Bu haliyle kurumsal bir plan şeklini alan üçüncü taslak metin Emniyet Genel Müdürlüğünün gelecek 5 yıl içerisinde yürüteceği tüm faaliyetleri ve ulaşacağı hedefleri kapsayan detaylı bir plan olmuştur.

Oluşturulan bu taslak metin Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı bünyesinde değerlendirilmiş ve performans göstergelerinde yer alan detaylı verilerin sadeleştirilmesi kararı alınmıştır. Mevcut veriler üzerinde hiçbir oynama yapılmadan performans göstergesi ölçüt kriterleri belirlenmiş ve belirlenen bu kriterler üçüncü taslak metin içerisinde yer almıştır. Bu sayede Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Planı üçüncü taslak metninin detaylı ve detaysız olmak üzere iki farklı nüshası oluşturulmuştur. Detaylı metin içerisinde stratejik plan hedefini gerçekleştirmek üzere yürütülecek faaliyetler ve performans göstergeleri yıl bazlı detaylı bir şekilde belirtilmesine karşın detaysız taslak metinde rakam detaylarından kaçınılarak ölçüm kriterlerinin ön planda olduğu bir belge ortaya çıkmıştır. Hazırlanan bu detaysız taslak metin Emniyet Genel Müdürlüğünün yeni stratejik planı olarak değerlendirilmiş ve üst kurula sunulmak üzere hazır hale getirilmiştir (EGM Konsept, 2013).

### **3.3.3 Üst Kurul ve Onay**

Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Planı taslak metni üzerinde yapılan çalışmaların ardından son şeklini almış ve resmi yazı ile Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birimlerine gönderilmiştir. Gönderilen resmi yazıda ekte sunulan planın son taslak metin olduğu, planda bulunan hedeflerle ilgili olarak Emniyet Genel Müdür yardımcısı başkanlığında Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilatı birim başkanlarından oluşan üst kurul toplantısı düzenleneceği ve bu toplantıya birim başkanları tarafından hazırlık yapılarak bizzat katılım sağlanması gerektiği bildirilmiştir. Üst düzey yönetici stratejik yönetimin bu ilk aşamasından itibaren süreci benimsediğini kurum çalışanları ile her fırsatta paylaşmalı, bunun için stratejik planlama çalışmalarının bazı aşamalarına katılmalıdır. Sürece kendisi başkanlık etmeli ya da üst düzey yöneticiler arasından bir görevlendirme yapılmalıdır (Songür, 2011:33). Bu doğrultuda üst kurula katılan birim başkanlarının Emniyet Genel

Müdürlüğü taslak stratejik planını inceleyerek görüş ve önerilerini iletmeleri ve planı sahiplenmeleri sağlanmıştır.

Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı koordinesinde gerçekleştirilen üst kurul toplantısında Emniyet Genel Müdürlüğü stratejik plan hedefleri tek tek incelenerek sorumlu birim başkanının ekleyip çıkartılmasını düşündüğü hususlar alınmıştır. Devamında ise planın tamamı hakkında bir değerlendirme yapılarak birim başkanlarının görüşü alınmıştır. Kurul toplantısı sonrasında Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Planı taslak metni içerisinde belirtilen amaç, hedef ve stratejiler ile misyon, vizyon ve temel değerler gibi bölümlerin kurum politikalarına uygun olduğu oybirliği ile kabul edilmiştir.

Üst kurul toplantısında belirtilen görüşler doğrultusunda düzenlenen taslak stratejik plan Emniyet Genel Müdürünün incelemesi ve onayını takiben teknik inceleme yapılması için yönetmelik hükümleri çerçevesinde Kalkınma Bakanlığına gönderilmiştir. Kalkınma Bakanlığında yapılan inceleme sonucunda Emniyet Genel Müdürlüğü taslak stratejik planında katılımcılığa önem verildiği vurgulanmış ve hazırlanan planın uygunluğu değerlendirilmiştir. Fakat Kalkınma Bakanlığınca yapılan değerlendirmede 9 amaç ve 73 hedef olarak şekillenen planda amaç ve hedef sayılarında azaltmaya gidilmesi yönünde bir görüş belirtilmiştir. Bu sayede stratejik planın uygulanabilirliği ve takibi kolaylaşarak kurumsallık vurgusu tekrarlanmış olacaktır. Alınan bu görüş doğrultusunda hazırlanan taslak planda değişiklik yapmak üzere Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Strateji Planlama Şube Müdürlüğü koordinesinde bir dizi çalışma yürütülmüştür. Yürütülen bu çalışmalar esnasında amaç ve hedef ifadeleri tekrar incelenmiş ve sorumlu birim başkanlıklarınca yapılan toplantılar eşliğinde, stratejik plan hedefleri içeriğinde bir değişiklik yapılmadan daha kurumsal ifadeler altında birleştirilmiştir (EGM Konsept, 2013).

Strateji Geliştirme Daire Başkanlığında yürütülen çalışmaların ardından Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Planı 6 amaç ve 57 hedef altında şekillendirilmiştir. Oluşturulan bu son metin Emniyet Genel Müdür yardımcılarının onayına sunulmuş ve devamında Emniyet Genel Müdüre arz edilmiştir. Emniyet Genel Müdüre yapılan inceleme sonucunda yeni stratejik plan onaylanmak üzere İçişleri Bakanına gönderilmiştir. İçişleri Bakanlığınca onaylanan Emniyet Genel

Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Planı ilgili yönetmelik hükümleri gereği Türkiye Büyük Millet Meclisine, Kalkınma Bakanlığına, Maliye Bakanlığına ve Sayıştay Başkanlığına gönderilmiştir. Ayrıca İçişleri Bakanlığınca onaylanarak yürürlüğe giren Emniyet Genel Müdürlüğünün yeni stratejik planı kitapçık halinde merkez ve taşra birim başkanlarına gönderilerek gelecek 5 yılda kurumumuzun yol haritasını oluşturan plan dahilinde faaliyetlerin yönlendirilmesi istenmiştir. Bu sayede tüm birimleriyle birlikte Emniyet Genel Müdürlüğü ortak vizyona doğru ilerlemekte ve kurumsal bütünlük sağlanmaktadır (Mülakat, 2014).

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Dünyada yaşanan hızlı gelişmeler ve değişimler beraberinde birçok yeniliği tetikleyerek daha iyiye doğru bir arayışı sağlamıştır. İç ve dış etkenler doğrultusunda şekillenen bu değişimler sayesinde, toplumlar ve devletler gelişerek içinde bulunduğu çağın şartları doğrultusunda ilerlemektedir. Yaşanan bu değişimler hayatın her alanında etkisini göstermiş ve yaşamın tümüne etki eden özel sektör ile kamu sektöründe farklı yansımalar halinde gerçekleşmiştir. Her iki sektörün farklı fonksiyonlarında yaşanan bu değişimlerin başında şüphesiz yönetim felsefesindeki değişim en başta gündeme gelen konulardan olmuştur. Bir kuruluşun ya da kurumun tüm fonksiyonlarına etki eden yönetim sistematüğinde yaşanan bu değişim, içerisinde bulunduğu zaman diliminin ve iç-dış etkilerin perspektifinde gerçekleşmiştir.

Yönetim sistematüğinde yaşanan değişim hareketleri incelendiğinde son çeyrek asırlık döneme damgasını vuran ve başarısıyla kendisini kanıtlayan yöntemlerden birisinin stratejik yönetim olduğu söylenebilir. İlk olarak özel sektör alanında uygulanmaya başlayan stratejik yönetim tekniğı temel olarak üç ana süreçten oluşmaktadır. Bunlardan birincisi uzun dönemli planlamalarının yapıldığı stratejik planlama süreci, ikincisi stratejik planlarda belirtilen amaç ve hedefler doğrultusunda faaliyetlerin gerçekleştirildiğı uygulama süreci, üçüncüsü ise stratejik plan doğrultusunda yürütülen faaliyetlerin takibinin sağlandığı ve takip sonuçlarının tekrar planlama sürecinde kullanıldığı izleme ve değerlendirme sürecidir. Bir döngü olarak değerlendirilen stratejik yönetim tekniğıyle kuruluşlar uzun vadeli plan yapmakta, plan doğrultusunda hareket etmekte ve başarısını devamlı olarak ölçmektedir. Sistemik bir yönetim tekniğı olan stratejik yönetim sayesinde günöbirlik politikalar ortadan kalkarak bilimsel bir yönetim süreci işletilebilmiştir.

Stratejik yönetim ve planlama tekniğinin kamu alanında uygulaması özel sektör kadar hızlı ve etkili olmamasına rağmen özellikle Amerika ve Kıta Avrupa Devletleri uygulamalarının ardından birçok kamu yönetimi sistemi için yaygınlaşmaya başlamıştır. Özel sektör fonksiyonlarından farklı bir işlevi yerine getiren kamu yönetiminde, stratejik yönetim uygulamaları benzer teknik altında planlama, uygulama, kontrol ve değerlendirme süreçleriyle gerçekleşmiştir.

Stratejik yönetim tekniğinin ülkemizde uygulamaya geçiş çalışmaları ise 2000’li yılların başından itibaren gerçekleştirilmiştir. Kamu yönetimi reform projeleri kapsamında başlayan çalışmalar devamında stratejik yönetime geçiş süreçleri olarak yürütülmüş ve mevzuat düzenlemesi sayesinde ilk uygulamalarına başlanılmıştır. Bu bağlamda 2003 yılında düzenlenen 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” stratejik yönetime geçiş sürecini başlatan en önemli yasal düzenlemedir. Çıkarılan bu yasa sonrasında birçok kamu kurumunda stratejik yönetim sürecine geçiş çalışmaları başlamıştır. Yasanın devamında oluşturulan yönetmelikler ve kılavuzlar doğrultusunda ise kamu kurumlarında stratejik yönetim metodolojisinin yerleşmesi pekiştirilmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğü, hizmet sunduğu güvenlik sektörü itibariyle kamu kuruluşları arasında stratejik yönetime geçen ve stratejik plan hazırlayan tek kurum olarak yer almıştır. Emniyet Genel Müdürlüğü ile benzer hizmeti yürüten Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı ve Milli Savunma Bakanlığı gibi kurumlar mevzuat hükümleri çerçevesinde stratejik planlama çalışmalarından muaf tutulmuşlardır. Dolayısıyla Emniyet Genel Müdürlüğü stratejik yönetim ve stratejik planlama konusuyla ilgili olarak güvenlik sektörü alanında incelenebilecek tek kurum olarak yer almaktadır. Çalışmanın konusunu oluşturan bu kurum stratejik yönetime geçiş çalışmalarına 2004 yılından itibaren başlamıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğünün stratejik yönetime geçiş çalışmalarında yürütülen ilk faaliyet strateji, stratejik yönetim ve stratejik planlama konularında düzenlenen farkındalık eğitimleri sayesinde olmuştur. Devamında hazırlanan eşleştirme projesi ise stratejik planlama bağlamında atılan ilk somut adım olarak kabul edilmektedir. Avrupa Birliğinin finansesinde gerçekleştirilen ve İspanya ile ortaklaşa yürütülen eşleştirme projesinde amaç Emniyet Genel Müdürlüğünün sorumluluğunun, verimlilik ve etkinliğinin güçlendirilmesi olmuştur. Proje kapsamında yürütülen faaliyetler sonucunda ise Emniyet Genel Müdürlüğünün resmi olmayan ilk stratejik planı oluşturularak proje çıktısı olarak kayıt altına alınmıştır. Oluşturulan bu taslak stratejik plan önerisi ile kurumun stratejik planlamaya olan ihtiyacı gündeme getirilerek bir farkındalık oluşturma süreci gerçekleşmiştir.

Eşleştirme projesinin ardından mevzuat hükümleri çerçevesinde Emniyet Genel Müdürlüğünün ilk resmi stratejik planı olan 2009-2013 stratejik planı oluşturulmuştur. Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı koordinesinde gerçekleştirilen çalışmalar sayesinde Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birimlerinin birim stratejik planı oluşturulması sağlanmış ve devamında hizmet alanı altında birleştirilen grup stratejik planları oluşturulmuştur. Hizmet alanlarına göre 6 temel stratejik plan ve birim stratejik planlarının bir araya getirilmesi ile Emniyet Genel Müdürlüğünün stratejik planı oluşturulmuş ve onaylanarak yürürlüğe girmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğünün ilk stratejik planının uygulama süresinin sona yaklaşması itibariyle kurumun ikinci stratejik planı olan 2014-2018 stratejik planı hazırlıklarına 2012 yılında başlanılmıştır. Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı koordinesinde yürütülen çalışmalar kapsamında merkezi ve kurumsal analiz çalışmaları yürütülmüş ve kurumun genelini ilgilendiren analiz raporları oluşturulmuştur. Oluşturulan analiz raporu ise Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birimlerinin görev alanları itibariyle sınıflandırılarak birim analiz raporu haline getirilmiştir. Devamında ise merkez birimlerinden birim analiz raporları doğrultusunda Emniyet Genel Müdürlüğünün kurumsal stratejik planında yer almak üzere stratejik plan hedefi oluşturmaları istenmiştir. Oluşturulan stratejik plan hedefleri Strateji Geliştirme Başkanlığı koordinesinde gerçekleştirilen toplantılarla revizyona tabi tutulmuş ve sonucunda Emniyet Genel Müdürlüğünün taslak stratejik planı oluşturulmuştur. Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birim yöneticileri ve Genel Müdür yardımcılarının onayına sunulan taslak plan oybirliği ile kabul edilmiş ve devamında Emniyet Genel Müdürünün onayını takiben teknik inceleme amacıyla Kalkınma Bakanlığına gönderilmiştir. Kalkınma Bakanlığı görüşleri doğrultusunda son revizesi gerçekleştirilen Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Planı İç İşleri Bakanının onayı ile yürürlüğe girmiştir.

Güvenlik sektöründe stratejik planlama gelişiminin Emniyet Genel Müdürlüğü örneğinde incelendiği bu çalışmada, güvenlik sektöründe hazırlanacak stratejik planların ne gibi süreçlerden geçerek hazırlandığı sorunu ele alınmıştır. Çalışmanın sorunu olarak belirlenen bu konu çerçevesinde Türkiye örneğinde güvenlik sektörü alanında stratejik plan hazırlayan tek kurum olan Emniyet Genel Müdürlüğü örneği üzerinde incelemelerde bulunulmuştur. Belirtilen bu sorun

çerçevesinde kurumun stratejik plan hazırlama deneyimleri ele alınarak süreç içerisinde yer almış kişilerle mülakat yapılmak suretiyle izlenen metodoloji kayıt altına alınmıştır. Gerçekleştirilen mülakatlar sonucunda kurumun 2009-2013 ve 2014-2018 olmak üzere iki stratejik plan hazırlama sürecinden geçtiği kayıt altına alınmış ve stratejik planın hazırlanış sürecinde hangi faaliyetlerin ne tür bir metodoloji altında yürütüldüğü çalışma içerisinde kayıt altına alınmıştır.

İkinci ve üçüncü bölümler altında ayrı ayrı incelenen stratejik plan hazırlama süreçleri aşağıda tabloda bir araya getirilerek okuyucuya karşılaştırma imkânı sunulmuştur.

**Tablo 3:** 2009-2013 ve 2014-2018 Stratejik Planı Hazırlanış Süreçlerinin Karşılaştırması

İşlemler	2009-2013 Stratejik Planı	2014-2018 Stratejik Planı
Stratejik Planlama Araştırma Faaliyetleri	✓	✓
Farkındalık Semineri	✓	✓
Stratejik Plan Hazırlama Eğitimi	✓	✓
Stratejik Planlama Ekibinin Oluşturulması	✓	✓
Stratejik Planlama Gruplarının Oluşturulması	✓	✓
İş Takviminin Oluşturulması	✓	✓
Durum Analizi Eğitimi	✓	
Durum Analizi (Anket)	✓	✓
Durum Analizi (Çalıştay)		✓
Durum Analizi (Kurum Görüşmeleri)	✓	
Durum Analizi (Merkez ve Taşra Teşkilatı Çalışmaları)		✓
Durum Analizi Raporunun Oluşturulması	✓	✓
Misyon, Vizyon ve Temel Değerlerin Belirlenmesi	✓	✓
Amaç, Hedef, Strateji ve Performans Göstergelerinin Belirlenmesi	✓	✓
Hedef Maliyeti Belirleme Çalışması		✓
İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Oluşturulması	✓	✓
Birim Stratejik Planlarının Oluşturulması	✓	
Grup Stratejik Planlarının Oluşturulması	✓	
Kurum Stratejik Planının Oluşturulması	✓	✓

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur

Tablo 3’te görüldüğü üzere 2009-2013 stratejik planın hazırlanış aşamasında durum analizi faaliyetleri birimler bazında yürütüldüğünden çok fazla detaylandırılmamasına karşılık 2014-2018 stratejik planının hazırlanış sürecinde mevcut durum analizi için birçok faaliyet gerçekleştirilmiştir. Diğer yandan 2009-2013 stratejik planı sürecinde birim ve grup stratejik planları hazırlanmışken 2014-2018 stratejik planında sadece kurum stratejik planı hazırlanmıştır. Yürütülen faaliyetler arasında yukarıda belirtilen farklılıklar, stratejik planın hazırlanış sürecinde izlenen metodolojiyi ortaya koyan somut göstergeler olarak değerlendirilmektedir.

Emniyet Genel Müdürlüğünün stratejik plan hazırlama deneyimini ortaya koymak için yürütülen bir diğer faaliyet ise kurumun sahip olduğu stratejik plan hazırlama deneyimlerinin mülakat yapılan kişilerce değerlendirilmesinin alınması olmuştur. Bu doğrultuda her iki planın oluşturulması çalışmalarında yer alan sorumlu kişilerle gerçekleştirilen mülakatlar neticesinde, stratejik planın hazırlanış sürecinin ve tekniklerinin değerlendirmeleri kayıt altına alınmıştır. Yapılan bu mülakatlar sonucunda ortaya çıkan sonuçlar şu şekilde gerçekleşmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğü 2009-2013 Stratejik Planı hazırlık çalışmaları, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı koordinesinde yürütülmüştür. Stratejik planın hazırlanış sürecinde genel olarak birimlerden gruplara oradan da kuruma doğru ilerleyen ters bir hiyerarşi izlenmiştir. Buna göre öncelikle olarak Emniyet Genel Müdürlüğü merkez birimlerine yönelik eğitimler düzenlenmiş ve bu eğitimler sonucunda her birimin kendi görev alanıyla ilgili olarak analiz çalışması yürütmesi sağlanmıştır. Yürütülen analiz çalışması sonrasında her birim kendi müstakil stratejik planını oluşturmuştur. Daha sonra merkez birimlerinin hizmet alanlarına göre sınıflandırılarak oluşturulan Strateji Geliştirme ve Planlama Gruplarının stratejik planları oluşturulmuştur. Grup stratejik planlarının oluşturulmasında ise birimlerin hazırlamış oldukları stratejik planlar dikkate alınmış ve konsolide edilmek suretiyle grup stratejik planları oluşturulmuştur. Emniyet Genel Müdürlüğünün stratejik planını oluşturulurken birim stratejik planları ve grup stratejik planları baz alınmıştır. Bu stratejik planların bir araya getirilmesi ile kurumun stratejik planı oluşturulmuştur (Mülakat, 2014).

Emniyet Genel Müdürlüğünün ikinci stratejik planı olan 2014-2018 stratejik planı hazırlıkları, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Strateji Planlama Şube Müdürlüğü tarafından koordine edilmiştir. Stratejik planın oluşturulması aşamasında öncelikle merkez birimlerinden birer temsilcinin yer aldığı stratejik planlama ekibi oluşturulmuştur. Devamında danışmanlık hizmeti kapsamında stratejik plan hazırlama eğitimi alınmış ve süreç başlamıştır. Stratejik planlama ekibi tarafından Emniyet Genel Müdürlüğü stratejik planında kullanılacak bazı verilerin oluşturulması istenmiştir. Stratejik planlama ekibinin çalışmalarını tamamlamasının ardından kurumsal stratejik plan için analiz çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Emniyet Genel Müdürlüğünün tüm hizmetleriyle alakalı gerçekleştirilen analiz çalışmaları sonucunda merkezi bir analiz raporu oluşturulmuştur. Oluşturulan analiz raporu Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilatı birimlerinin görev alanlarına göre tasnife tabi tutularak birim analiz raporları haline getirilmiştir. Daha sonra merkez birimleri tarafından analiz raporları doğrultusunda kurumsal stratejik plan hedefi oluşturulmuştur. Oluşturulan stratejik plan hedefleri Emniyet Genel Müdürlüğü amaçları altında bir araya getirilmiş ve sonucunda kurumsal stratejik plan oluşturulmuştur. Stratejik planın hazırlanış metodolojisi değerlendirildiğinde yarı merkeziyetçi bir sürecin uygulandığı söylenebilir. Yani kurumsal analizler gerçekleştirilmiş fakat kurumsal stratejik plan hedefi oluşturma görevi birimlerce yerine getirilmiştir (Mülakat, 2014).

Emniyet Genel Müdürlüğünün stratejik plan hazırlama metodolojileri ayrı ayrı değerlendirildiğinde ilk stratejik planının oluşturulmasında adem-i merkeziyetçi bir süreç izlenmiştir. Yani öncelikle alt birimler stratejik plan oluşturmuş devamında gruplar en sonunda ise merkezi bir plan meydana gelmiştir. İzlenmiş olan bu yöntem katılımcılık bağlamında değerlendirildiğinde başarılı bir yöntem olmasına karşın kurumsallık bağlamında eksik bir teknik olduğu değerlendirilmektedir. Merkez tarafından hazırlanmış kurumsal bir stratejik plan olmadan alt birimler stratejik plan hazırladığı için her birim kendi öncelikleri doğrultusunda hareket etmiş ve kendi hedefini koyarak kendi performansını belirlemiştir. Her ne kadar oluşturulmuş olan stratejik planlar Emniyet Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Kurulunun onayından geçmiş olsa da nihayetinde kurumsallığın sağlanması adına atılan adımların eksik kaldığı değerlendirilmektedir.

Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Planı hazırlanış sürecinde ise yarı merkezîyetçi bir yöntem izlenmiştir. Emniyet Genel Müdürlüğü adına kurumsal temsil Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından sağlanmıştır. Analiz çalışmaları yine Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından kurumun tamamının analizini gerçekleştirecek şekilde koordine edilmiştir. Kurumsal olarak yürütülen bu çalışma sonuçları doğrultusunda stratejik plan hedefi oluşturma hedefi ise tamamen alt birimlere verilmiştir. Birimler analiz raporları doğrultusunda, kurumun tamamını ilgilendiren kurumsal hedefler koymuşlardır. Fakat birimlerin oluşturmuş oldukları hedeflerin kurumsallığı yakalaması, devamında gerçekleştirilen toplantılar sonucunda uzun bir çalışmayla tamamlanabilmiştir. Ayrıca birimlerin analiz raporları doğrultusunda oluşturdukları hedefler ve performans göstergeleri tamamen birim yöneticisinin inisiyatifinde gerçekleştirilmiştir. Her ne kadar stratejik plan hedeflerinin birim analiz raporlarında belirtilen konularla örtüşüp örtüşmediği hakkında bir çalışma yürütülmüş olsa da bu aşamada kurumsallığın tam olarak sağlanamadığı düşünülmektedir.

Emniyet Genel Müdürlüğünün sahip olduğu stratejik plan hazırlama deneyimleri ve uyguladığı teknikler çalışma bölümlerinde detaylı bir şekilde incelenmiştir. Yapılan inceleme sonucunda kurumun stratejik plan hazırlama metodolojisinde, adem-i merkezîyetçi yapıdan yarı merkezîyetçi bir yapıya geçiş yaptığı anlaşılmıştır. Stratejik plan hazırlama tekniğinde yaşanan bu gelişme kurumsallığın sağlanması, stratejik planın uygulanabilirliğinin oluşturulması ve sağlıklı bir izleme değerlendirme sisteminin oluşturulması adına olumlu olarak değerlendirilmektedir. Emniyet Genel Müdürlüğünün sahip olduğu stratejik plan hazırlama deneyimleri ve stratejik planlama konusuyla ilgili yürütülen literatür çalışmalarının ardından güvenlik sektöründe uygulanabilecek örnek bir model değerlendirilmesi yapıldığında, çalışma yazarı tarafından aşağıda belirtilen öneri sunulmaktadır.

#### **Hazırlık Çalışmaları:**

Güvenlik sektöründe oluşturulacak stratejik planlarla ilgili olarak yürütülmesi gereken ilk faaliyet kurumun stratejik plan çalışmalarını koordine edecek olan

sorumlu birimin belirlenmesidir. Sorumlu birimin görevi stratejik plan hazırlama sürecinde yürütülecek tüm faaliyetlerin tespiti koordinesi ve sekreteryası olarak tanımlanmalıdır. Sorumlu birimin belirlenmesinin ardından stratejik plan hazırlama süreciyle ilgili farkındalık ve eğitim aşamasına geçilmelidir. Bu aşamada en önemli nokta kurumun üst düzey yöneticilerin bilgilendirilmesi ve stratejik planlama sürecine katkılarının tam olarak sağlanması olmalıdır. Dolayısıyla farkındalık seminerinde stratejik planlamanın kuruma katacağı artı değerlerden bahsederek stratejik plan hazırlama sürecinin öneminden ve aşamalarından bahsedilmelidir. Devamında ise kurumun tüm birimlerinin stratejik plan hazırlık sürecinde temsil edilmesi adına her birimden yetkili kişiler belirlenmeli ve stratejik planlama ekibi oluşturulmalıdır. Oluşturulacak olan bu ekibe stratejik plan hazırlama konusunda uzman kişilerce detaylı bir eğitim verilmesi gerekmektedir. Bu aşamada verilecek olan eğitim danışmanlık hizmeti alınmak suretiyle konusunda uzman kişilerce verilebileceği gibi çalışma yazarının tecrübelerine dayanarak bu eğitimin stratejik plan hazırlama sürecinde bizzat yer alan kişilerce verilmesi daha uygun olacaktır.

Stratejik plan hazırlık aşamasında farkındalık, eğitim ve stratejik plan hazırlama ekibinin hazırlanmasından sonra taslak bir iş planı oluşturulmalıdır. Oluşturulacak olan bu taslak iş planında hangi ayda ne tür bir faaliyetin yürütüleceği belirlenerek yol haritası belirlenmelidir. Bu aşamada oluşturulan taslak iş planının stratejik planlama konusunda uzman akademisyen ya da uygulayıcılar tarafından ön değerlendirmeye tabi tutulmasının faydalı olacağı düşünülmektedir. Çünkü bu aşamada unutulacak ya da zamanlaması konusunda hata yapılacak bir faaliyetin geri dönüşü çok zor olacaktır. Ayrıca bu aşamada stratejik plan hazırlama sürecinde mali kaynak ihtiyacının olup olmayacağı tespit edilmeli ve mali kaynağın temini adına gerekli çalışma yürütülmelidir.

### **Mevcut Durum Analizi:**

Stratejik plan hazırlık çalışmalarının ardından kurumun mevcut durumunun resmini ortaya koymak adına bir dizi analiz çalışmaları yürütülmelidir. Mevcut durum analizinde birçok bilimsel analiz yöntemi kullanılabilirlikle birlikte çalışma yazarı tarafından aşağıda belirtilen yöntemlerin kullanılması güvenlik sektöründe

hazırlanacak stratejik planlara artı değer kazandıracaktır. Bu yöntemlerden ilki anket yöntemidir. Hazırlanacak olan anketlerde kurumun mevcut durumunu ortaya koyacak sorularak hazırlanmalı ve iç-dış paydaşlar ile kurum personeline uygulanmalıdır. Ayrıca anket yöntemiyle elde edilemeyecek bilgilere yönelik çalıştay düzenlenmesi ortak aklın oluşmasına katkı sağlayacaktır. Kurumun mevcut durumunu ortaya koymak adına GZFT (Güçlü Yanlar, Zayıf Yanlar, Fırsatlar, Tehditler) analizi yapılması çalışma yazarı tarafından tavsiye edilmektedir. Yürütülecek olan bu analiz çalışması sayesinde objektif bir değerlendirmeye kurumun tüm yanları ele alınabilecektir. Ayrıca bu aşamada yürütülebilecek bir diğer analiz yöntemi PESTE (Politik, Ekonomik, Sosyolojik, Teknolojik, Ekolojik)'dir. Bu yöntemle kurumu etkileyebilecek yanlar olan ve yukarıda zikredilen konularla ilgili değerlendirmeler alınarak kurumun geleceğe hazırlanması sağlanabilir.

Analiz çalışmaları aşamasında en önemli konu yürütülen her faaliyetin ve yapılan tüm çalışmaların detaylı bir şekilde kayıt altına alınmasıdır. Analiz çalışmaları süresince ortaya çıkan her türlü fikir kayıt altına alınmalı ve geleceğe bakış esnasında değerlendirilmek üzere tasnif edilmelidir. Durum analizi çalışmaları sonucunda elde edilen verilerin tasnif edilerek kategorilendirilmesi ve ortak başlıklar altında birleştirilmesi geleceğe bakış bölümü için son derece faydalı olacaktır.

### **Geleceğe Bakış:**

Mevcut durum analizi çalışmalarının ardından oluşturulan raporlarda belirtilen konularla ilgili stratejik plan hedefi oluşturulmalıdır. Kurumsal stratejik plan hedefi oluşturmak için stratejik planlama sürecini koordine eden birim tarafından analiz raporunda belirtilen konuyla ilgili tüm birimler bir araya getirilmelidir. Analiz raporunda belirtilen sorun yada kuruma artı değer katacak konuyla ilgili olarak hangi birimin ne yapabileceği toplantı esnasında tartışılmalıdır. Daha sonra belirtilen konu bir stratejik plan hedefi olarak yazılı hale dönüştürülmelidir. Belirtilen hedefle ilgili neler yapılacağına dair stratejiler ilgili birimlerin katkıları doğrultusunda oluşturulmalıdır. Stratejilerin hayata geçirilip geçirilmediği ölçmeye yarayan somut performans göstergeleri oluşturulmalıdır. Bu aşamada birimlerin yürütecekleri faaliyetler sayısal ifadeler altında alınarak ölçülebilir ve takip edilebilir göstergeler

oluşturulmalıdır. Devamında oluşturulan hedef için gerekli olan mali kaynak ilgili birimlerin katkıları doğrultusunda hesaplanmalıdır. En sonunda ise belirtilen stratejik plan hedefiyle ilgili olarak sorumlu bir birim seçilmeli ve ilgili birimler tespit edilmelidir.

Birimlerle gerçekleştirilen toplantının ardından sorumlu birim toplantı esnasında oluşturulan taslak stratejik plan hedefiyle ilgili olarak detaylandırma çalışması yürütebilir. İlgili birimlerle toplantılar gerçekleştirerek stratejik plan hedefini daha uygulanabilir bir noktaya taşıyabilir. Emniyet Genel Müdürlüğünün kurumsal analiz raporlarında belirtilen her konuyla ilgili yukarıda belirtildiği üzere merkezi toplantılar gerçekleştirilir ve raporlarda belirtilen konular stratejik planlama sürecinden sorumlu birimin başkanlığında stratejik plan hedeflerine dönüştürülür. Bu toplantılara katılımın olabildiğince üst seviyede olması çalışmaların sahiplenilmesi ve kısa sürede tamamlanması adına önem arz etmektedir. Tüm toplantılar sonucunda oluşturulan stratejik plan hedefleri, resmi yazı ile stratejik plan hazırlama sürecinden sorumlu olan birime gönderilir. Daha sonra sorumlu birim tarafından stratejik plan amaçlarının oluşturulmasıyla ilgili bir çalışma yürütülür. Yürütülecek bu çalışma her birimin temsil edildiği stratejik planlama ekibi tarafından gerçekleştirilir. Bu çalışmayla Emniyet Genel Müdürlüğünün kurumsal amaçları belirlenerek ilgili hedefler amaç altına yerleştirilir. Bu sayede stratejik planın en önemli bölümü olan amaç, hedef, strateji, performans göstergesi oluşturma ve maliyetlendirme çalışmaları tamamlanmış olur.

Stratejik planın bir diğer bölümü olan tarihçe, temel ilkeler, misyon, vizyon, politikalar vb. bölümlerin oluşturulma çalışmaları ise stratejik plan hazırlama ekibi tarafından yürütülmelidir. Burada dikkat edilmesi gereken konu kurumun misyon ve vizyonunun oluşturulmasında olabildiğince katılımcı bir yol izlenmesidir. Mümkünse kurumun tüm paydaşlarının bu çalışmaya katkı oluşturmaları sağlanmalıdır. Bu aşamada anketler, çalıştaylar, yarışmalar vb. yöntemler izlenebilir. Yürütülen tüm bu çalışmaların ardından oluşturulan bölümler bir araya getirilir ve kurumun stratejik planı tamamlanmış olur. İzlenecek olan bu yöntemin güvenlik sektöründe hazırlanacak stratejik planlar için katılımcılığın ve uygulanabilirliğin sağlanması adına ideal bir yöntem olduğu değerlendirilmektedir.

Güvenlik sektöründe hazırlanacak stratejik planlara ilişkin önerilen ve yukarıda başlıklar halinde açıklanan stratejik plan hazırlama süreci, aşağıda tablo 4’te örnek bir iş-zaman grafiği ile özetlenmiştir.

**Tablo 4: Stratejik Plan İş-Zaman Takvimi**

İşlemler	Aylar									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Stratejik Plan Çalışmalarının Başlatılması	■									
Farkındalık Semineri		■								
Stratejik Plan Hazırlama Ekibinin Oluşturulması		■								
Stratejik Plan Hazırlama Eğitiminin Verilmesi			■							
Durum Analizi Çalışmaları			■	■	■					
Misyon, Vizyon, Politika, Temel Değerler vb. Bölümlerin Hazırlanması						■				
Hedef, Strateji, Performans Göstergesi Oluşturma ve Maliyetlendirme Çalışmaları							■	■		
Taslak Planın Oluşturulması ve Görüşe Sunulması									■	
Onay İşlemleri ve Uygulamaya Geçiş										■

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur

Sonuç olarak stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramları her ne kadar Türk kamu yönetimi için yeni kavramlar olsa da hızlı bir uyum süreciyle birlikte uygulama alanlarını genişletmekte ve faydalarını göstermektedir. Güvenlik hizmeti gibi toplum ve devlet için son derece önemli bir görevi üstlenen kurumların stratejik yönetim sistematiğine geçmesi, şüphesiz kurumun başarısını artırarak kuruma artı değer kazandıracaktır. Ayrıca stratejik yönetim sistematiğinin öngördüğü değerler olan şeffaflık ve hesap verebilirlik anlayışı sayesinde, güvenlik hizmetinin gizliliği perdesi altında şeffaflıktan uzak ve hesap sorma mekanizmalarından yoksun kurumların değişim dinamiklerini yakalayabileceği düşünülmektedir. Bu sayede güvenlik hizmeti gibi hassas bir hizmet, günübirlik politikaların etkisinden kurtularak profesyonel bir yönetim anlayışıyla sunulabilecektir.

## KAYNAKÇA

- Akgemci, Tahir ve Güleş, Hasan Kürşat, (2010), *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, 2. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi.
- BÜMKO, Maliye Bakanlığı, (2009), *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, Ankara.
- Başaran, Mustafa; Şahiner, Emin; Koçak, Aysun ve Kazan, Ahmet, (2010), *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Gerekçeli-Açıklamalı)*, Ankara: İzden Yayıncılık.
- Bilgiç, Veysel Karani, (2005), *Yönetim ve Güvenlik: Güncel Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bircan, İsmail, (2002), *Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon*, Planlama Dergisi, 42. Yıl Özel Sayısı, Ankara: DPT Yayınları.
- Bryson, John M., (1995), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco: Jossey- Bass Publishers.
- Bryson, John M., (2004), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, 3. Ed., San Francisco: Jossey- Bass Publishers.
- Byars, Lyloyd, (1987), *Strategic Planning and Implementation*, New York: Harper Collins Publishers.
- Cathcart, Jim, (1986), *How to Conduct a Strategic Planning Retreat*, *Training and Development Journal*, May.
- Çalıştay, (2013), *Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Plan Çalışmaları İç ve Dış Paydaş Çalıştay Raporları*, Emniyet Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Strateji Planlama Şube Müdürlüğü Arşivi, Mayıs 2014, Ankara.
- Çevik, Hasan Hüseyin ve Göksu, Turgut, (2000), *Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Vizyon Oluşturma: Türk Emniyet Örgütü İçin Bir Model Önerisi*, Türk İdare Dergisi, Sayı: 428, ss: 79-94.
- Çevik, Hasan Hüseyin, (2007), *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, 3. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Chandler, Alfred, (1962), *Strategy and Structure: Chapters in the History of American Industrial Enterprise*, Cambridge: MIT Press.
- Çoban, Hasan, (1997), *Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş*, İstanbul: İnkılap Yayınevi.
- David, Fred, (1997), *Strategic Management*, New Jersey: Prentice-Hall Int.

- Dinçer, Ömer, (2004), *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, 7. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım.
- DPT, (2006), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 2. Sürüm, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- Dursun, Hayri, (2004), *Kamuda Toplam Kalite Yönetimi (TKY) Uygulamasında Elde Edilen Faydalar*, Türk İdare Dergisi, Yıl:76, Sayı:442, ss: 47-75.
- Dyson, Robert G., (2004), Strategic Development and SWOT Analysis at the University of Warwick, *European Journal of Operational Research*.
- EGM, (2010), *Stratejik Yönetim–Eğitici El Kitabı*, 1. Baskı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Ankara.
- EGM Konsept, (2013), *Emniyet Genel Müdürlüğü 2014-2018 Stratejik Planı Hazırlanış Metodolojisi*, Emniyet Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Strateji Planlama Şube Müdürlüğü, 2014, Ankara.
- Eren, Erol, (2002), *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım.
- Eren, Erol, (2013), *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, 9. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım.
- Erkan, Volkan, (2008), *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Başarıyı Etkileyen Faktörler*, <http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/CQZMm+KamuKuruluslari ndaStratejikPlanlama.pdf> (Erişim Tarihi: 03.04.2014)
- Ertan, Yusuf, (2010), *Stratejik Yönetimin Kamu Yönetimi Alanında Uygulanması ve Sorunları*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Eşleştirme Projesi, (2014), *Eşleştirme-Twinning*, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=204>, (Erişim Tarihi: 08.09.2014).
- Furrer Oliver; Thomas Howard; Goussevskaia, Anna (2008), *The Structure and Evaluation of the Strategic Management Field: A Content Analysis of 26 Years of Strategic Management Research*, [http://www.academia.edu/1180062/The\\_Structure\\_and\\_Evolution\\_of\\_the\\_Strategic\\_Management\\_Field\\_A\\_Content\\_Analysis\\_of\\_26\\_Years\\_of\\_Strategic\\_Management\\_Research](http://www.academia.edu/1180062/The_Structure_and_Evolution_of_the_Strategic_Management_Field_A_Content_Analysis_of_26_Years_of_Strategic_Management_Research), (Erişim Tarihi: 03.09.2014).
- Göksu Turgut; Çevik Hasan Hüseyin; Filiz Orhan; Gül Serdar Kenan, (2011), *Güvenlik Yönetimi*, 3. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Güçlü, Nezahat, (2003), Stratejik Yönetim, *Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 23(2):68-82.
- Güner, Sinan, (2005), Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:446, ss: 61-78.
- Gürses, Ahmet, (2010), Strateji Geliştirme Süreci ve Değerlendirme, *Stratejik Yönetim Dergisi*, Yıl:1, Sayı:1, Kasım-Aralık, ss 5-6.
- Hatiboğlu, Zeyyat, (1986), *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, İstanbul: Temel Araştırma A.Ş. Yayınları.
- Joyce, Paul, (2001), *Strategic Management fort the Public Services*, Open University Press, Buckingham.
- Kalkınma Bakanlığı, (2013), *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu*, [http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/iyomu+Kamuda\\_Stratejik\\_Yonetim\\_Calisma\\_Grubu\\_Raporu.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/iyomu+Kamuda_Stratejik_Yonetim_Calisma_Grubu_Raporu.pdf), (Erişim Tarihi: 04.09.2014).
- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, (17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazete).
- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik, (05.07.2008 tarih ve 26927 sayılı Resmi Gazete).
- Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, (26.05.2006 tarih ve 26179 sayılı Resmi Gazete).
- Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, (2006 Sürümü).
- Kaptan, Saim, (1973), *Bilimsel Araştırma Teknikleri, Tez Hazırlama Yolları*, Ankara: Ayyıldız Matbaası.
- Karasar, Niyazi, (1994), *Bilimsel Araştırma Yöntemleri*, 6. Basım, 3A Araştırma Eğitim Danışmanlık Ltd., Ankara.
- Karasar, Niyazi, (2003), *Bilimsel Araştırma Yöntemi*, 12. Baskı, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Karasu, Koray, (2004), *İngiltere Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını-1.
- Kırılmaz, Muhammet, (2013), *Kamu Kurumlarında Stratejik Yönetim:İçişleri Bakanlığı Örneği*, Yayınlanmış Doktora Tezi, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Güvenlik Stratejileri ve Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.

- Kukalis, Sal, (2009), Survey of Recent Developments in Strategic Management: Implications for Practitioners, *International Journal of Management*, Vol:26, No:1, s:99-106.
- Matheson, Alex; Scanlan, Gerald ve Tanner, Ross, (2011), *Strategic Management in Government: Extending the Reform Model in New Zealand*, <http://www.oecd.org/newzealand/1902913.pdf>, (ErişimTarihi: 01.07.2014).
- MMO, (2014), *TESKON alıştay Hazırlama ve Uygulama Rehberi*, [http://www.mmo.org.tr/resimler/dosya\\_ekler/e183a5995d5f430\\_ek.pdf](http://www.mmo.org.tr/resimler/dosya_ekler/e183a5995d5f430_ek.pdf), (ErişimTarihi: 09.07.2014).
- Mülakat, (2014), *Emniyet Genel Müdürlüğü 2009-2013 ve 2014-2018 Stratejik Plan alışmalarını Yürüten Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Strateji Planlama Şube Müdürlüğü Personeliyle Gerçekleştirilen Mülakatlar*, Haziran 2014, Ankara.
- Odabaş, ağlayan, (2004), Stratejik Yönetim ve E-Devlet, *Sayıstay Dergisi*, Sayı: 55, ss: 83-92.
- Ortak Akıl Konferansı, (2014), *Ortak Akıl Konferansı*, <http://ortakakilkonferansi.com/>, (Erişim Tarihi: 09.07.2014).
- Özen, Ahmet, (2008), *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2008/382.
- Özer, Mehmet Akif, (2003), Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasında ABD Örneği: Al Gore Raporu ve Alınacak Dersler, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:428, ss.95-123.
- Öztemel, Ercan, (2001), *Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi*, Adapazarı: Değişim Yayınları.
- PEB-a, BÜMKO, *Performans Esaslı Bütçeleme Uluslararası Uygulamalar: Amerika Birleşik Devletleri*, <http://peb.bumko.gov.tr/TR,2550/amerika-birlesik-devletleri.html>, (Erişim Tarihi: 01.07.2014).
- PEB-b, BÜMKO, *Performans Esaslı Bütçeleme Uluslar arası Uygulamalar: Yeni Zelanda*, <http://peb.bumko.gov.tr/TR,2559/yeni-zelanda.html>, (Erişim Tarihi: 01.07.2014).
- Performans Programı Hazırlama Rehberi, *Maliye Bakanlığı*, 2009.
- Plant, Thomas, (2009), *Holistic Strategic Planning in the Public Sector*, Performance Improvement, Vol:48, No:2, s: 38-43.

- Poister, Theodore H. ve Streib, Gregory D., (1999), *Strategic Management in the Public Sector*, Public Productivity & Management Review, Vol. 22, No. 3, March – 1999, s.308-325.
- Proje, (2005), *Türk Polis Teşkilatı'nın Sorumluluğunun, Verimlilik ve Etkinliğinin Güçlendirilmesi AB Twinning Projesi*, (Mart 2005-Mayıs 2006), Türk Polis Teşkilatı İçin Stratejik Plan Çalışmaları Dokümanı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı.
- Rapor, (2013), *Emniyet Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Strateji Planlama Şube Müdürlüğü Arşivi: 2014-2018 Stratejik Plan Yazışmaları Klasörü*, Mayıs 2014, Ankara.
- Rapor, (2014), *Milli Performansı Gözden Geçirme Raporu*, <http://www.eric.ed.gov/PDFS/ED384294.pdf>, (Erişim Tarihi: 08.09.2014).
- Rusjan, Borut, (2010), *Model of a Strategic Analysis of Manufacturing: Application of General Planning and Analysis Process Methodology*, Advances in Management, Vol:3, No:2, S:39-44.
- Sezen, Seriyeye, (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın No:283, Ankara.
- Sisma, (2014), *SİSMA Ortak Akıl Arama Konferansları*, <http://sisma.com.tr/hizmetler/ortakakil.php>, (Erişim Tarihi: 09.07.2014).
- Songür, Neşe, (2011), *Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama*, 1. Basım, Ankara: TODAİE.
- Sözbilir, Mustafa, (2014), *Bilimsel Araştırma Yöntemleri, Toplama Yöntemleri*, <http://msbay.files.wordpress.com/2009/10/8-hafta-veri-toplama-arac3a7larc4b1.pdf> (Erişim Tarihi:07.07.2014).
- SP, (2014), <http://www.sp.gov.tr/tr/html/16/Hakkimizda/>, (Erişim Tarihi: 01.07.2014).
- Sümbüloğlu, Vildan ve Sümbüloğlu, Kadir, (2000), *Sağlık Bilimlerinde Araştırma Yöntemleri*, Ankara: Hatipoğlu Yayınları
- SWOT ANALİZİ, (2014), <http://www.cbb.gov.tr/Dosyalar/SWOT%20ANAL%C4%B0Z%C4%B0%20SUNUMU.pdf>, (Erişim Tarihi: 05.09.2014).
- Şahin, Ali Ekber, (2009), Türkiye'de İlköğretim Okulu Müdürlüğünün Bir Meslek Olarak Mevcut Durumu: Bir Delphi Çalışması, *Pamukkale Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, Sayı: 26, ss:125-136.

- Tavukçuoğlu, Cengiz, (2002), *Bilimsel Araştırma Yöntemleri ve Proje Hazırlama, Değerlendirme Kılavuzu*, Kara Harp Okulu Basımevi, Ankara.
- Thompson, Artur; Strickland, A.J., (1995), *Crafting and Implementing Strategy*, Irwin Inc., Chicago.
- Torlak Ömer ve Uzkuşt Cevahir, (1999), *Belediyelerde Hizmet Anlayışı ve Stratejik Yönetime Geçiş*, Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi, Eylül, Ankara, TODAİE Yayın No:296.
- TODAİE, (2014), *Araştırma ve Yardım - Reform Çalışmaları - MEHTAP Raporu*, <http://www.todaie.gov.tr/arastirma.php?Baslik=19> (Erişim Tarihi: 03.04.2014)
- TODAİE, (1991), *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA)*, Ankara: TODAİE Yayını. Yayın No: 238.
- Ülgen Hayri; Mirze, Kadri, (2004), *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, İstanbul: Literatür Yayıncılık.
- Williams, Sandra L., (2002), *Strategic Planning and Organizational Values: Links to Alignment*, Human Resource Development International, Vol:5, No:2
- [www.kurumsalhafiza.com](http://www.kurumsalhafiza.com), (2014), <http://kurumsalhafiza.com/gpage.html>, (Erişim Tarihi; 04.09.2014).
- Yılmaz, Kutluhan, (2003), Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 50-51, ss: 67-86, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der50m4.pdf>, (Erişim Tarihi: 01.07.2014).

# EK-1

## MÜLAKAT PROTOKOLÜ

Bu ek, yarı-yapılandırılmış bir mülakat protokolünü içermekte olup, Emniyet Genel Müdürlüğü'nün stratejik plan deneyimini ortaya koymak adına yürütülen çalışmaların ve çıkan sonuçların değerlendirilmesini amaçlamaktadır.

Mülakatlar en fazla 30 dakika sürecek şekilde düzenlenmiş olup, araştırmacıya yüksek lisans çalışmasında deneyimlerin aktarılması adına yardımcı olacaktır. Mülakatlar, yüz yüze, telefonla, ya da eposta yoluyla yapılacak olup, mülakatı verecek kişinin tercihi göz önüne alınacaktır. Mülakat sırasında konuşmalar ses kayıt cihazı ile kaydedilecektir. Mülakat sonuçlarından elde edilen veriler doğrultusunda hazırlanacak olan araştırma bölümleri mülakat yapılan kişilere iletilerek doğruluğu sağlanacak ve ekleme yada çıkarma talepleri değerlendirilecektir.

Mülakatlar “EGM 2009-2013 ve 2014-2018” stratejik planlarının hazırlanması sürecini yürüten yetkililere yönelik düzenlenecektir.

Bu protokolde iki grup soru bulunmaktadır. Birinci grupta demografik bilgileri içeren sorular vardır. Bu sorular sayesinde mülakat yapılan kişi hakkında detaylı bilgi edinilerek, stratejik planlama konusundaki iş deneyimleri ve süreleri hakkında bilgi sahibi olunacaktır. İkinci grupta yer alan sorularda mülakat yapılan kişilerin yer aldığı stratejik plan çalışmasıyla ilgili olarak sahip olduğu tecrübeler kayıt altına alınacaktır. Bu bölümde yer alan sorularla stratejik plan hazırlama süreci detaylı bir şekilde öğrenilerek hazırlık sürecinde yürütülen çalışmalar kayıt altına alınacaktır.

### **Yarı-Yapılandırılmış Mülakat Kılavuzu**

Bu çalışmaya katılmayı kabul ettiğiniz için teşekkür ederim. Sizinle yapacağımız mülakatı izninizle dijital kayıt cihazı ile kaydedeceğim. Kaydedilen konuşmalardan elde ettiğim veriler doğrultusunda hazırlayacağım yüksek lisans tezi

bölümlerini onayınıza sunarak ekleme yada çıkarma taleplerinizi memnuniyetle değerlendireceğim. Vereceğiniz cevaplar ve kimliğiniz kesinlikle gizli tutulacak ve rızanız olmadan asla açıklanmayacaktır.

1. GRUP (özgeçmişiniz ile ilgili bilgiler):

- Tarih:
- İsim - Soyisim:
- Doğum Tarihiniz:
- Kaç yıldır Emniyet Teşkilatı'nda hizmet ediyorsunuz?
- EGM 2009-2013/2014-2018 Stratejik Planının hazırlanması aşamasında pozisyonda çalışıyordunuz?
- Bu pozisyonda ne zaman çalışmaya başladınız ve sonlandırdınız?
- Pozisyonunuzdaki temel görev ve fonksiyonlarınız nelerdir?

2. GRUP (stratejik planlama çalışmaları hakkında bilgiler):

Aşağıdaki sorular hazırlanma sürecine katkıda bulunduğunuz EGM 2009-2013/2014-2018 stratejik planı ile ilgili olacaktır. Bu bölümdeki sorularla amaçlanan stratejik planın hazırlık aşamasında ne tür faaliyetlerin yürütüldüğü ve sonucunda ortaya çıkan sonuçların stratejik planlama süreci içerisinde nasıl değerlendirildiğini öğrenmektir. Bu bölümdeki sorular sayesinde yürütülen çalışmalar ve elde edilen tecrübeler kayıt altına alınarak yüksek lisans tezi çalışması içerisinde ilgili bölümde değerlendirilecektir. Sorular size sözlü olarak sorulacak ve vereceğiniz cevaplar ses kaydedici cihaz ile kaydedilecektir. Sorular açık uçlu olduğundan daha değişik sorularla karşılaşmanız mümkündür.

Şimdi izninizle soruları sormaya ve kaydetmeye başlıyorum.

- EGM 2009-2013/2014-2018 stratejik planı hazırlık çalışmalarına başlamadan önce stratejik planlama ile ilgili yürüttüğünüz herhangi bir çalışma oldu mu?

Varsa lütfen detaylı bir şekilde belirterek stratejik plan hazırlama sürecine katkısından bahsediniz.

- Stratejik plan hazırlanması ile ilgili herhangi bir eğitim, teknik destek yada danışmanlık aldınız mı?
- EGM 2009-2013/2014-2018 stratejik planı hazırlık çalışmalarına hangi tarihte ne tür bir çalışmayla başladınız?
- Stratejik plan hazırlanması süreci içerisinde yürüttüğünüz çalışmaları tarihleri ile birlikte sırasıyla detaylı bir şekilde belirtebilir misiniz?
- Stratejik planın hazırlanması süresinde karşılaştığınız sorunları ve çözüm yollarınızı belirtebilir misiniz?
- Stratejik planın onay sürecini ve devamında yapılan çalışmalardan bahsedebilir misiniz?
- Son olarak EGM 2009-2013/2014-2018 Stratejik Planının hazırlanış sürecini genel bir tanımlamayla nasıl buluyorsunuz? Stratejik plan hazırlama sürecinde uyguladığınız metodolojinin öz eleştirisini gerçekleştirebilir misiniz? Uygulamış olduğunuz metodoloji güvenlik sektöründe hazırlanacak stratejik planlar için sizce uygun muydu?

Ahmet AYDIN  
Polis Akademisi Başkanlığı  
Güvenlik Bilimleri Enstitüsü  
Güvenlik Stratejileri Yönetimi Anabilim Dalı  
Yüksek Lisans Öğrencisi

## ÖZGEÇMİŞ

### **Kişisel Bilgiler**

Adı Soyadı : Ahmet AYDIN  
Doğum Yeri : Uşak  
Mesleği : Emniyet Hizmetleri Personeli / Komiser Yardımcısı

### **Eğitim Durumu**

Lisans Öğrenimi : Polis Akademisi / Güvenlik Bilimleri Fakültesi  
Yüksek Lisans Öğrenimi : Polis Akademisi/Güvenlik Bilimleri Enstitüsü  
Bildiği Yabancı Diller : İngilizce  
Yabancı Dil Puan ve Türü : KPDS/73

### **İş Deneyimi**

Çalıştığı Kurumlar : Emniyet Genel Müdürlüğü / Strateji Geliştirme  
Daire Başkanlığı

### **İletişim**

E-Posta : ahmetaydin064@gmail.com  
Tarih : 01.10.2014