

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

STRATEJİK PLANLAMANIN KAMU YÖNETİMİNDE
UYGULANABİLİRLİĞİ:
ANKARA ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Aysu SEZGİN

Ankara, 2025

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

STRATEJİK PLANLAMANIN KAMU YÖNETİMİNDE
UYGULANABİLİRLİĞİ:
ANKARA ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Aysu SEZGİN

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Barış ÖVGÜN

Ankara, 2025

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

STRATEJİK PLANLAMANIN KAMU YÖNETİMİNDE
UYGULANABİLİRLİĞİ:
ANKARA ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Barış ÖVGÜN

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

ADI SOYADI

- 1- Prof. Dr. Barış ÖVGÜN**
2- Doç. Dr. Ozan ZENGİN
3- Doç. Dr. Ayşegül SAYLAM

Tez Savunması Tarihi

12.02.2025

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Prof. Dr. Barış ÖVGÜN danışmanlığında hazırladığım “**Stratejik Planlamanın Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği: Ankara Üniversitesi Örneği (Ankara.2025)**” adlı yüksek lisans tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

28.02.2025
Aysu SEZGİN

ÖNSÖZ

2011 yılında başladığım yüksek lisansımın tez aşamasını uzun bir aradan sonra tamamlamış olmanın mutluluğunu taşıyorum. Tez çalışmamın başından son aşamasına kadar bana desteğini esirgemeyen, bıraktığım yerde destek olup bitirmem konusunda beni her zaman yüreklendiren çok değerli hocam ve tez danışmanım Prof. Dr. Barış ÖVGÜN’e sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum.

Çalışmam için her türlü bilgi ve belgeye ulaşmam konusunda yardımcı olan ve iş hayatındaki tecrübesini bana aktaran Ankara Üniversitesi Strateji Geliştirme Daire Başkanı Selahattin CANDAN’a çok teşekkür ediyorum.

Bu zorlu ve uzun yolda vaktimin çoğunu çalışmama ayırdığımda bana hep destek olan çok değerli eşim Abdullah SEZGİN ve sabrı için biricik oğlum Demir SEZGİN’e çok teşekkür ederim. Benim bugünlere gelmemi sağlayan canım annem Tezer BORAN’a ve her zaman her koşulda en büyük destekçim olan canım babam Atıl BORAN’a çok teşekkür ederim. Canım babam en büyük teşekkürüm sana... Belki aramızdan ayrıldın ama desteğin ve sevgin hala her zaman kalbimde. Bu çalışmamı sana adıyorum.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
TABLO LİSTESİ.....	iv
ŞEKİL LİSTESİ	v
KISALTMALAR.....	vi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ DÜZLEMİNDE STRATEJİK PLANLAMA

1.1. Yönetim	8
1.2. Kamu Yönetimi.....	12
1.2.1. Kamu Yönetiminin Özellikleri.....	15
1.2.2. Kamu Hizmeti	16
1.2.2.1. Tam Kamusal Hizmetler.....	18
1.2.2.2. Yarı Kamusal Hizmetler (Karma)	18
1.2.2.3. Kamu Hizmetinin Maliyetlendirilmesi.....	19
1.2.2.4. Dışsallık Nedir?	20
1.2.3. Kamu Yönetiminin Temel Yapı Taşı ve Eleştiri Oklarının Hedefi Bürokrasi	21
1.2.4. Kamu Yönetimi İçin Planlama Ne İfade Eder?.....	24
1.3. Kamu Yönetiminde Neden Değişim İhtiyacı Doğdu ve Bu Değişimin Planlama Üzerindeki Etkisi	25
1.3.1. Yönetişim	30
1.3.2. Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Karşılaştırması.....	32
1.4. Kamu Yönetiminde Plan ve Planlamanın Yeri.....	34
1.5. Kamu İçin Strateji.....	37
1.6. Stratejik Yönetim Nasıl Ortaya Çıktı?	40
1.7. Yönetim Bilimci Gözüyle Stratejik Plan	43
1.7.1. Özel Sektörde Yıldızı Parlayan Stratejik Planlamanın Tarihsel Gelişimi ve Kamuya Transferi.....	44
1.7.2. Yakın Tarih; Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama	48
1.7.3. Stratejik Plan Nasıl Olmalıdır?	50
1.7.3.1. Misyon.....	52
1.7.3.2. Vizyon	53
1.7.3.3. Temel Değerler	54

1.7.3.4. Durum Analizi (SWOT Analizi)	55
1.7.3.5. Farklılaşma Stratejisi	57
1.7.3.6. Stratejik Amaç ve Hedefler	58
1.7.3.7. Performans Göstergeleri	59
1.7.3.8. Stratejiler	61
1.7.3.9. Faaliyetler	61
1.7.3.10. Risk Yönetimi.....	62
1.7.3.11. Kaynak Tahsisi (Maliyetlendirme).....	63
1.7.3.12. İzleme ve Değerlendirme.....	65
1.8. Kamuda Neden Stratejik Planlamaya Gereksinim Duyuluyor?	66

İKİNCİ BÖLÜM

STRATEJİK PLAN KAMU KURUMLARINDA UYGULANABİLİR Mİ?

2.1. Kamu Kurumu Olarak Üniversite	71
2.2. Kamu Üniversitelerinin Finansman Kaynakları	74
2.3. Bir Kamu Kurumu Olarak Ankara Üniversitesi	80
2.4. Ankara Üniversitesi Stratejik Planlama Süreci (Olması Gereken ve Gerçekleşme Değerlendirmesi)	82
2.4.1. Hazırlık Süreci.....	86
2.4.1.1. Maliyetlendirme	92
2.4.1.2. Performans Göstergeleri	99
2.4.2. Uygulama	102
2.4.2.1. Bütçe ve Stratejik Plan İlişkisi	104
2.4.2.2. Performans Programı	107
2.4.2.3. Ankara Üniversitesi Atölye Çalışmaları.....	111
2.4.3. İzleme ve Değerlendirme	113
SONUÇ	116
KAYNAKÇA.....	122
ÖZET	130
ABSTRACT	131

TABLO LİSTESİ

Tablo 1. Yeni Paradigmanın Temel Vurguları	30
Tablo 2. Yeni Kamu Yönetiminin Geleneksel Kamu Yönetimi İle Karşılaştırılması....	32
Tablo 3. Fonksiyonel Yönetim ve Stratejik Yönetim.....	42
Tablo 4. Ankara Üniversitesi 2019-2023 Yılları Bütçe Gelirlerinin Dağılımı.....	76
Tablo 5. Ankara Üniversitesi 2019-2023 Yılları Öz Gelirlerinin Dağılımı	78
Tablo 6. Ankara Üniversitesi 2019-2023 Yılları Gelir Dağılımı.....	79
Tablo 7. Stratejik Yönetim Süreci	84
Tablo 8. Stratejik Plan Hedef Kartı	91
Tablo 9. Ankara Üniversitesi 2019-2023 Stratejik Planı Maliyet Tablosu	96
Tablo 10. Ankara Üniversitesi 2019-2023 Stratejik Planı Amaç/Hedef Gerçekleşme Tablosu	97
Tablo 11. Ankara Üniversitesi İç Paydaş Anket Katılımı	100

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil-1 POSDCORB Şeması	11
Şekil-2 Stratejik Yönetim Süreci İçerisinde Örgütün Yönü.....	40
Şekil-3 Ankara Üniversitesi 2019-2023 Bütçe Gelirleri Dağılımı Grafiği.....	77
Şekil-4 Kurum Düzeyinde Stratejik Planlama Döngüsü	86
Şekil-5 Ankara Üniversitesi İç Paydaş Anket Katılım Oranları Grafiği	107



KISALTMALAR

a.g.k.	Adı Geçen Kaynak
CBSBB	Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
Çev.	Çeviren
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
GE	General Electric
GSYİH	Gayri Safı Yurtiçi Hasıla
GZFT	Güçlü Zayıf Yönler Fırsat ve Tehditler
KPI	Key Performance Indicators
M.Ö.	Milattan Önce
PPBS	Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	Türk Dil Kurumu
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
vs.	Vesaire
YBS	Yönetim Bilgi Sistemi

GİRİŞ

Planlamanın insanoğlunun hayatına girişı tarihsel kayıtlar incelendiğinde M.Ö. 4000’li yıllara kadar gitmektedir. Planlama toplumsal, ekonomik veya sosyal başta olmak üzere birçok alanı düzenlemek için yıllardır kullanılmaktadır. Bugün anladığımız anlamıyla planlamanın başlangıcı genelde 20. yüzyıl olarak kabul edilmektedir. Ancak planlama aslında Aydınlanma Çağının bir eseridir diyebiliriz. Aydınlanma Çağı kutsal sayılan inançlar ve kurumların insanları yönlendirdiği dönemin geride kalarak, insan aklı ve bilincinin ön plana çıktığı dönemi ifade etmektedir. Planlamada aynı şekilde insan aklının bir ürünüdür ve insanın geleceği yönetme ve değiştirebilme isteğinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu doğrultuda planlama yapılabilmesi için insanın bu isteği mutlaka içinde bulundurması gerekmektedir.¹ Geleceğe yön verme isteği planlamanın ana maddesidir.

Kapsamlı bir planlama olarak kamuda planlama anlayışının resmi örneği ise 1928 yılında Sovyetler Birliği’nde uygulamaya konulan Beş Yıllık Plan’dır. Bu plan, ekonomik kalkınmayı hızlandırmak ve sanayi üretimini artırmak amacıyla geliştirilen bir merkezi planlama modelidir. Sovyetler Birliği, bu plan doğrultusunda kaynaklarını belirlenen hedeflere göre yönlendirmiş ve kullanmıştır.² Bu tür planlama yaklaşımları, devletlerin uzun vadeli hedeflere ulaşma yolunda planlama süreçlerini nasıl kullandığını ortaya koymaktadır. Türkiye’de ise planlama süreci ilk olarak 1934 yılında uygulamaya konan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı ile başlamıştır. Adından da anladığımız üzere bu planlama sadece bir sektör ile (sanayi) sınırlı kalmıştır. İlk kapsamlı plan çalışması ise 1946 yılında hazırlanan İvedili Kalkınma Planıdır. Ancak hem 1946 yılında hazırlanan İvedili Kalkınma Planı hem de 1947 tarihli Türkiye İktisadi Kalkınma Planı daha çok Marshall

¹ Serije Sezen, Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama, 1999, TODAEİ Yayınları, s.7.

² Holland Hunter, The Overambitious First Soviet Five-Year Plan, Slavic Review, 32, 1973, s.239-241.

ve Truman doktrini etkisinde hazırlanan planlar olarak nitelendirilmektedir.³ Şimdi ki mevcut tanımı ile Kalkınma planlaması ise 1960 sonrası dönemi kapsamaktadır. Çalışmamız kapsamında ise kamu kurumları düzeyinde stratejik planlama uygulamasının değerlendirilecek olması sebebi ile ulusal planlar çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır.

Görüldüğü üzere kamu yönetiminde planlamanın yeri, yönetim anlayışına göre değişim göstermektedir. Bürokratik devletin yönetişimci devlete dönüşümü ile birlikte, toplumsal ve ekonomik örgütlenmenin farklı bir yapıya kavuşması beklenmekte, bu yeni yapıda ise devlet rolü müdahaleci bir aktör olmaktan ziyade yönlendirici bir pozisyon üstlenmek şeklinde tanımlanmaktadır.⁴ Müdahaleci yönetim anlayışı tüm toplumsal düzenin devlet tarafından oluşturulmasını sağlayacak bir planlama modeli benimsenmesine sebep olurken, düzenleyici devlet anlayışında ise daha makro ve sadece düzenleme kaygısı taşıyan bir planlama anlayışı benimsenmiştir. Konu bir ülkenin kalkınması ise kalkınmayı sağlayacak planlar, sadece bir sektörün ilerlemesi ise sektörel planlar veya kamuda dönüşümle birlikte özel sektörden devşirme planlar kamuda uygulama alanı bulmuştur.

1980 sonrası dönemde geleneksel kamu yönetimi ve yönetim biçimi olarak bürokrasiye eleştirel bakış açısı önem kazanmıştır. Bürokrasiye gelen eleştiriler yönetişim kavramı etrafında toplanmış ve yönetişimci devlet ön plana çıkmıştır. Yönetişimci devlet, müdahalenin bırakılarak devletin kural koyucu ve koyduğu kuralların işlerliğini denetlediği düzenleyici devlete vurgu yapmaktadır.⁵ Yönetişimci devlet anlayışı, kamu yönetiminde yeni kamu yönetimi modeliyle desteklenmiştir. Bu model, tüketici odaklı, yönetsel bir yaklaşımı benimseyerek, kamu yönetiminde hızlı değişimi hedeflemektedir.

³ Barış Övgün, Devlet ve Planlama, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2010, s.172.

⁴ Övgün (2010), a.g.k., s.137.

⁵ Övgün (2010), a.g.k., s.95.

Söz konusu değişim rüzgârı ülkemizi de etkisi altına almıştır. Kamu yönetimindeki değişim planlama anlayışında da değişimi beraberinde getirmiştir.

Bu değişim ile birlikte strateji kavramı da kamu yönetimi için önemli hale gelmiştir. Strateji terimi, kökenini Latince’den alır ve “çizgi”, "akarsu yatağı" veya “yol", anlamını taşıyan “stratum” sözcüğünden türemiştir. Diğer taraftan Yunancada komutanlık anlamı taşıdığı bilinmektedir. Bu nedenle, strateji kelimesi yüzyıllarca askeri bir terim olarak varlık göstermiştir.⁶ Günümüzde de önceki dönemlerde olduğu gibi tek bir kalıba sokulamayarak kullanıldığı ve ilgili olduğu disipline göre plan yapmak, yön vermek, taktik gibi anlamlar taşıdığı görülmektedir. Literatürde strateji kavramına ilişkin birçok farklı tanımlama olduğu görülmektedir.

Stratejik yönetim ise, bir organizasyonun varoluş amacını, yaptığı faaliyetleri ve gelecekte ulaşmayı hedeflediği noktaları belirleyerek ve kurumun çevresini (dış paydaş) de kurumun yaptığı faaliyetlere etkisi ve beklentileri açısından değerlendirerek sürece dahil eden bir yönetim anlayışıdır. Tüm bu açıklamalar ışığında stratejik planlamanın, bir kurumun mevcut durumunu değerlendirerek uzun vadeli hedeflerine ulaşmak için izlemesi gereken yolu belirleyen kapsamlı bir rehber niteliğinde olduğunu söyleyebiliriz. Söz konusu belge, kurumun misyonunu, vizyonunu, belirlediği hedefleri ve bu hedeflere ulaşmak için kullanılacak stratejiler ile kaynakları ayrıntılı bir şekilde içermektedir. Stratejik planlama süreci, organizasyonun kaynaklarını verimli bir şekilde kullanarak uzun vadeli kararlar alınmasına destek olmaktadır.

1950’li yıllarda özel sektörde ilk defa Amerika Birleşik Devletleri’nde uygulama alanı bulan stratejik planlamanın kamuda kullanılması fikri ise ilk kez 1960’lı yıllarda ortaya atılmış ve 1980 yılında yine Amerika Birleşik Devletleri'nin Oregon eyaletinde gerçekleşmiştir. Oregon'da kamu politikalarının geliştirilmesi amacıyla stratejik planlar

⁶ Webster’s, Webster’s Ninth New Collegiate Dictionary, Massaschusetts: Merriam-Webster, 1991, s. 1165.

oluşturulmuştur ve bu süreç, kamu yönetiminde geleceğe yönelik planlamanın önemli bir yönetim aracı olarak görülmesine sebep olmuştur.⁷ 1990'lı yıllarda kamuda stratejik plan uygulamasının yaygınlaşmasında yeni kamu yönetimi anlayışının etkisi büyük olmuştur.

Kamu yönetiminin değişimi, ekonomik, toplumsal ve siyasi nedenlere dayanabilmektedir. Ancak değişimi tetikleyen en itici güç her zaman ekonomidir. Türkiye'de kamu yönetimi ve mali yönetim sisteminde 1980 sonrası dönemde değişim hareketleri başlamıştır. Ekonomik krizlerinde etkisiyle 2000'li yılların başında mali yönetim sisteminde köklü değişiklikler yapılmış ve 2006 yılında uygulamaya konulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu mali yönetim sisteminin anayasası olarak kabul edilmiştir. Bu çerçevede yine aynı kanun ile stratejik planlama kamu yönetiminde yer bulmuştur. 2006 yılı sonrası mevzuat uyarınca kurumsal düzeyde stratejik plan hazırlamak kamu kurumları için bir zorunluluk haline gelmiştir. Stratejik planlamanın özel sektör tabanlı bir planlama modeli olması sebebi ile kamu yönetimine uygunluğu tartışmalıdır.

Çalışmanın konusu kamuda stratejik planlama olmakla birlikte sadece kurum düzeyinde stratejik planlama üzerinden değerlendirme yapılacaktır. Literatür taraması neticesinde stratejik planlama konusunda yayınlanmış birçok kitap ve makale olduğu görülmektedir. Bununla birlikte ulusal tez merkezinde yer alan ulaşılabilir tezlerde; stratejik planlamanın kavramsal çerçevesi, stratejik planlamanın özel sektörde nasıl uygulandığını gösteren kurumsal örnek üzerinden plan incelemeleri, kamuda stratejik planlamanın yine kurumsal örnek üzerinden nasıl uygulandığını gösteren birçok tez hazırlandığı görülmektedir.

Ancak bu çalışmanın amacının literatürde yer verilen diğer çalışmalardan farklı olarak; yine kamuda yer alan kurumsal uygulama örneği üzerinden gidilmek ile birlikte

⁷ Gerald R. Kissler, Karmen N. Fore, Willow F. Jacobson, William P. Kittredge and Scott L. Stewart, State Strategic Planning: Suggestions from the Oregon Experience, 1998, s.7.

stratejik planlamanın mevcut hali ile kamuda başarılı olarak uygulanmasını engelleyen nedenleri ortaya koymaktır. Bu doğrultuda, öncelikle kamu yönetimini özel sektörden ayıran nedir? kamuda neden stratejik planlamaya ihtiyaç duyulmuştur? Ve stratejik planlamadan beklenen katkı nedir? Sorularının cevapları aranacaktır. Yeni kamu yönetimi ile birlikte aslında devletin kenara çekildiği ve diğer aktörlerin daha rahat hareket ettiği bir yönetim modeli öngörülmüştür. Bu noktada; öncelikle uygulama örneği olarak seçilen üniversitenin yönetim bilimleri bakış açısı üzerinden bir değerlendirmesi yapılacaktır. Yine uygulama örneği üzerinde yapılan incelemede; stratejik plan hazırlık sürecinde yaşanan aksaklıklar, uygulama aşamasında katılımcılığın neden sağlanamadığı, hazırlanan planın kamuda örgüt yapısına neden uygun olmadığı ve uygulanamadığı, kamu üniversitelerinin finansman kaynakları, kamu hizmetinin ölçülebilirliği üzerinden stratejik planlamanın maliyetlendirilmesi, üst politika belgeleri, kurum bütçesi ve performans programı ile stratejik planların bağlantısı, elde edilen veriler ve göstergeler çerçevesinde değerlendirilecektir.

Söz konusu araştırma stratejik planlama sürecini benimsemiş ve iyi bir çalışma süreci sonucunda 2008'den bu yana beş adet stratejik plan hazırlamış olan Ankara Üniversitesi örneği üzerinden gerçekleştirilmiştir. Örneklem olarak Ankara Üniversitesi seçilmiştir çünkü bir kamu kurumu olarak stratejik planlama konusunda tecrübeli, süreci mevzuata uygun olarak yürüten ve yeterli kurumsal kapasiteye sahip bir kurum olduğu görülmektedir. Bu durumun stratejik planlamayı uygulayan kamu kurumundan bağımsız olarak; salt kamu hizmetinin niteliği, mevcut stratejik planlama sürecinde yer alan enstrümanlar arasındaki kopukluk, kurumun amaç ve hedef belirleme konusundaki kısıtlamaları nedeni ile stratejik planlamanın mevcut şartlar altında kamuya uygun olmadığını göstermek konusunda yardımcı olacağı değerlendirilmiştir. Araştırmanın konusu yukarı da belirtilen yönüyle daha önce işlenmemiştir ve bu yönüyle literatüre katma değer sağlayacağı düşünülmektedir.

Çalışmanın yöntemi literatür taramasıdır ve bu kapsamda çalışma iki temel bölümden meydana gelmektedir. İlk bölümde; yönetim, kamu yönetimi, yönetişim, plan, planlama, strateji, stratejik yönetim, kamu hizmeti ve stratejik planlama gibi konunun temelini oluşturan kavramlar üzerinde durulacaktır. Daha sonra stratejik planlamanın kısa tarihi, özel sektörde ve kamudaki iyi uygulama örnekleri, Türkiye’de stratejik planlama süreci değerlendirilecektir. Bu bölümde son olarak stratejik planın içinde bulunması gereken unsurlara yer verilecektir. İkinci bölümde ise üniversitenin kamu yönetimindeki yeri, kurumsal yapısı, kamu üniversitelerinin finansman kaynakları hakkında bilgi verilmektedir. Akabinde Ankara Üniversitesine dair genel bilgi verildikten sonra üniversite üzerinden kamuda stratejik planlama süreci detaylı olarak; hazırlık, uygulama, izleme ve değerlendirme aşamalarına ilişkin elde edilen veriler çerçevesinde değerlendirilecektir. Sonuç bölümünde ise stratejik planlamanın ve kamu hizmetinin özellikleri çerçevesinde; kamuda yer verilen iyi bir uygulama örneği üzerinden stratejik planlamanın mevcut haliyle kamuda başarılı olarak uygulanmasının önündeki engeller ortaya konarak çözüm önerileri getirilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ DÜZLEMİNDE STRATEJİK PLANLAMA

Yönetim kavramı dilimizde idare, yönetmek işi anlamına gelmektedir. Ancak özel sektörde yönetim ile kamu yönetimi birbirinden farklıdır. Çalışmada değerlendirilen planlama modeli olarak stratejik plan ilk olarak 1950’li yıllarda özel sektörde uygulanan ve başarı sağlayan bir planlama modelidir. Kamuda ilk tartışılması 1960’lı yıllara ve uygulama örnekleri ise 1980’li yıllara denk gelmektedir. Çalışmada stratejik planlamanın kamu yönetimindeki uygulamasının değerlendirilecek olması nedeni ile birinci bölümde kamucu gözüyle stratejik planlamanın anlamı tartışılacaktır. Bu doğrultuda kamu yönetimi ile stratejik planlamanın ters düşen yönlerini tespit edebilmek için öncelikle kamu yönetiminin, kamuda üretilen mal ve hizmetin özellikleri hakkında bilgi verilecektir.

Birinci bölümde değerlendirilecek bir diğer konu ise; kamu yönetimi ile stratejik plan ilişkisi olacaktır. Kamu yönetimindeki değişim geleneksel anlayış yerine özel sektöre daha fazla alan sağlayan ve özel sektöre yakın olan yeni kamu yönetimi anlayışına doğru olmuştur. Yönetim anlayışındaki değişimde yönetim fonksiyonlarından biri olan planlamanın da değişimini beraberinde getirmiştir. Bu noktada stratejik planlama kamu için popüler hale gelmiştir. Stratejik planlamanın dünyada ve ülkemizde uygulama tarihi ve gelişimi değerlendirildikten sonra stratejik planlamanın özellikleri ve içermesi gereken bileşenler hakkında bilgi verilecektir. Son olarak bütün açıklamalar ışığında kamu yönetiminin neden stratejik planlamaya ihtiyaç duyduğu bu bölümde tartışılacaktır.

1.1. Yönetim

Yönetim kavramı, bazen hem devletin organizasyonel faaliyetlerini hem de bu faaliyetleri yerine getiren yapıyı tanımlamak amacıyla kullanılmaktadır.⁸ Amaç yönünden bakıldığında, yönetim, toplumsal yaşamın farklı alanlarının işleyişini düzenleyen ve bu alanlardaki yönetim yapılarının belirgin özelliklerinde somutlaşan bir dizi eylem olarak tanımlanabilir.⁹ Yönetim, belirlenen hedeflere ulaşabilmek için mevcut kaynakların etkili ve verimli bir biçimde planlanması, organize edilmesi, yönlendirilmesi, koordine edilmesi ve denetlenmesi sürecini ifade eder. Yönetim, insan, süreç, teknoloji ve diğer kaynaklar üzerinde bir etkiye sahip olmayı gerektirir. Hem kamu hem de özel sektördeki organizasyonlar, bu süreç sayesinde kaynakları kullanarak hedeflerine ulaşmayı amaçlar. Aynı zamanda yönetim, bir organizasyon içinde otorite ve sorumlulukların dağıtılmasını, iş bölümünün yapılmasını ve farklı faaliyetler arasındaki uyumun sağlanmasını içerir.

Bir bireyin diğeri üzerinde egemenlik kurması ve bu egemenliğin karşı taraf tarafından kabul görmesi, yönetimin temelini oluşturur. Bu durum, toplumsal iş bölümüne dayanan ekonomik bir zemin üzerine inşa edilmiştir ve otorite olarak adlandırılan ahlaki bir kavramla meşruiyet kazanır. Otoritenin hiyerarşi aracılığıyla kademelere ayrılması, toplumsal ve yönetsel yaptırımları da beraberinde getirir. Toplumun üyeleri, görünmeyen bağlarla birbirlerine bağlıdır ve bu ilişki yasal bir çerçeve içerisinde ortaya çıkar. Bu üç temel unsur, yönetimin özünü meydana getirir.¹⁰

Fayol'un yönetim konusunda, 1916 yılında yayımlanan "Genel ve Endüstriyel Yönetim" adlı kitabı, kendisinin 28 yıllık yönetim sürecindeki gözlemleri ve deneyimlerinden yola çıkılarak kaleme alınmıştır. Bu çalışması ve ortaya koyduğu

⁸ Kurthan Fişek, Yönetim ve Mizah, TODAİE Dergisi, c.5, S.3, Ankara, 1972, s.14.

⁹ Kurthan Fişek, Yönetim, Kilit Yayınları, 4. Baskı, Eylül 2012, s.31.

¹⁰ Fişek (2012), a.g.k, s.85.

düşünceler, onun "Yönetim Süreci Yaklaşımı"nın öncüsü olarak kabul edilmesine zemin hazırlamıştır. Fayol'un ortaya koyduğu yönetim ilkeleri ve unsurları, günümüzdeki yöneticilik eğitim programlarına da ilham kaynağı olmuştur.¹¹ Fayol'un yönetimle ilgili paylaştığı deneyim ve gözlemleri sonucunda şekillenen yönetim ilkeleri ve unsurları, Klasik Yönetim Düşüncesinin hâkim olduğu 1880 sonrası döneme aittir. Klasik yönetim düşünürleri içerisinde ise Weber'in Bürokrasi Yaklaşımı ve Taylor'ın Bilimsel Yönetim Yaklaşımı önemli bir yer tutmaktadır. Fayol yönetime bakış açısı daha makro düzeyde bir çalışmadır ve aslında kendisinin de yönetici olmasından analizlerini daha üst kademedeki yaptığı bilinmektedir. Bu doğrultuda Fayol'un bakış açısından planlama, yöneticilerin tecrübeleri ile ilgili olan ve birebir yöneticileri ilgilendiren bir konudur diyebiliriz. Ayrıca Fayol söz konusu fikrini, faydalı bir iş planı yapacak yöneticinin en önemli özelliğini "*insan kullanma sanatını bilmesi*" olarak saptamıştır.¹²

Fayol öncelikle yönetimin 14 ilkesini belirlemiştir ve ¹³ bu 14 ilkeyi uygulayan yöneticinin örgütü kusursuz şekilde yöneteceğine olan inancı tamdır. Otorite, teşebbüs fikri, iş bölümü, yürütme birliği, disiplin, emir komuta zinciri, düzen, komuta birliği, ücret, hakkaniyet, genel çıkarların özel çıkarlara tercihi, merkeziyet, çalışanlarda istikrar ve çalışanların temsil gücü söz konusu 14 maddeyi oluşturmaktadır.¹⁴ Bu ilkelere hareketle yine Fayol'un aynı kitabında yönetimin beş fonksiyonu belirlenmiştir. Bu beş fonksiyon Fayol'un kitabının büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Ön görmek (prevoir), organize etmek (organiser), kumanda etmek (commander), koordine etmek (coordonner) ve kontrol etmek (controler) (POCCC) unsurlarından oluşmaktadır.¹⁵ Eserdeki tanımı ile ön görmek olarak tanımlanan fonksiyon kendisinden sonra daha kapsayıcı bir hale

¹¹ Tuğba Karaboğa ve Cemal Zehir, Henri Fayol ve Yönetim Alanına Katkıları Üzerine Bir İnceleme, IBAD Sosyal Bilimler Dergisi (7), 2020, 53-68.

¹² Şulenur Özkan Erdoğan ve Barış Övgün, Planlama Tartışmalarına Farklı Bir Yaklaşım: Planlamayı İnsan Üzerinden Düşünmek, Memleket Siyaset Yönetim, 13(29), 2018, s.41.

¹³ Henry Fayol, Administration Industrielle et Générale, Paris: H.Dunod Et E.Pinat Editeurs, 1917, s.16.

¹⁴ Henry Fayol, a.g.k., s.11.

¹⁵ Ramazan Şengül, Henry Fayol'un Yönetim Düşüncesi Üzerine Notlar, Yönetim ve Ekonomi, Cilt:14, Sayı:2, Celal Bayar Üniversitesi, Manisa, 2007, s.262.

getirilerek planlama olarak tanımlanmıştır. Çalışmamızın konusu itibari ile Fayol'un belirttiği yönetim fonksiyonlarından olan planlamanın da böylece Fayol'un tanımladığı şekli ile yönetim süreci ile ilişkisi kurulmuştur.

Özel sektör ve kamu yönetimi tarafından önce Fayol tarafından ortaya konan sonrasında 1937 yılında Gulick'in katkı ve değerlendirmeleri ile POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Co-ordinating, Reporting, Budgeting) olarak yönetim bilimi literatürüne giren yönetimin temel fonksiyonlarıdır.¹⁶ Kurthan Fişek hocamız söz konusu fonksiyonları Türkçe baş harfleri ile PÖPAYED olarak tanımlamıştır.¹⁷

POSDCORB, özetle temel yönetim fonksiyonlarını açıklamak için kullanılan bir modeldir ve her harf bir yönetim işlevini temsil eder:

Planning (Planlama): Hedeflere ulaşmak için stratejiler belirleme ve gelecekteki faaliyetlerin organizasyonunu yapma.

Organizing (Örgütlenme): İnsan gücü ve kaynakları belirlemek ve yapılandırmak, belirlenen kaynakları en iyi şekilde düzenlemek.

Staffing (Kadrolama): İhtiyaç duyulan iş gücünü sağlamak, işe alma, eğitim ve geliştirme süreçlerini yürütmek.

Directing (Yönlendirme): Çalışanlara rehberlik ederek onları motive etmek ve işlerin yapılmasını sağlamak.

Co-Ordinating (Koordinasyon): Farklı bölümler veya çalışanlar arasındaki faaliyetleri birleştirmek ve uyum sağlamak.

Reporting (Raporlama): Üst yönetime bilgi vermek, geri bildirim almak ve yönetim süreçleri hakkında rapor hazırlamak.

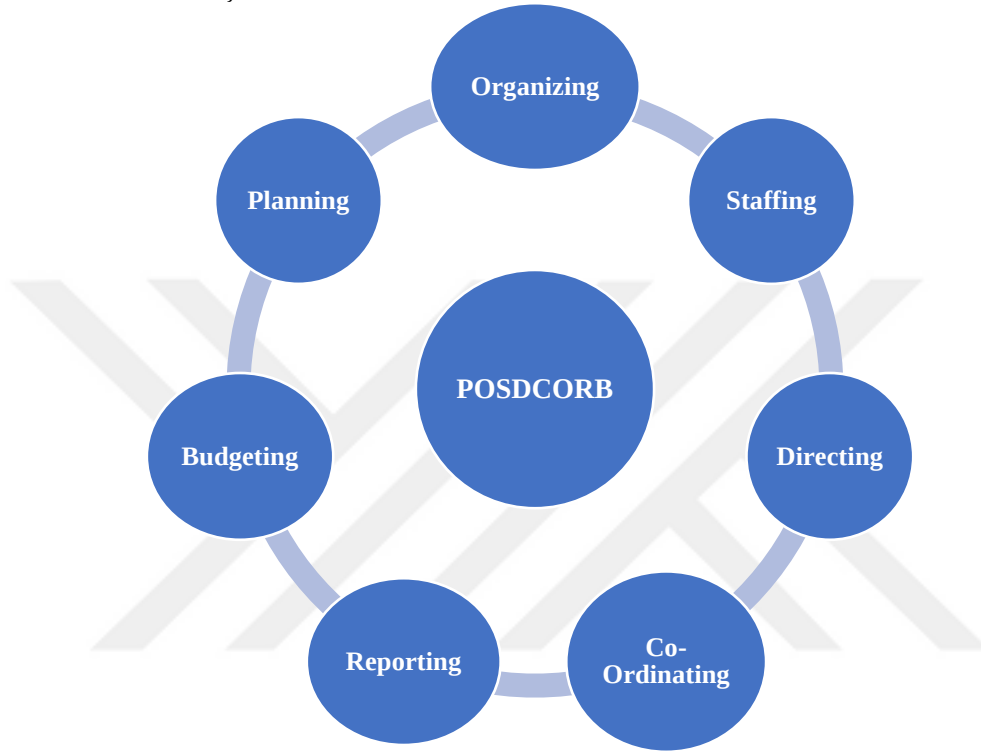
¹⁶ Duygu Demirel Duyar, Fayol ve Gulick'ten Günümüze Yönetim Fonksiyonlarının Dönüşümü Üzerine Bir Değerlendirme, Journal of Political Administrative and Local Studies 1.2, 2018, s.75-92.

¹⁷ Fişek (2012), a.g.k, s.31.

Budgeting (Bütçeleme): Mali kaynakları yönetmek, bütçe hazırlamak, maliyet kontrolü sağlamak.

POSDCORB, özellikle kamu yönetiminde yönetim süreçlerinin anlaşılmasını ve uygulanmasını sağlamak amacıyla kullanılan klasik bir modeldir.

Şekil-1 POSDCORB Şeması



Kaynak: Luther Gulick and Lydall Urwick, Papers on the Science of Administration, Institute of Public Administration, 1937, s.13-16.

Bir toplumun örgütlerindeki yönetim anlayışı ve uygulamalarının, o toplumun gelişmişlik düzeyi ile birebir ilişkili olduğunu ifade etmek mümkündür. Yönetim kalitesinin, toplumun tamamı üzerinde etkili olduğu söylenebilir.¹⁸ Yönetim kalitesi ne kadar yüksek olursa toplum üzerinde bu derece etkili olan bir sistemin toplumun standartlarının da kalitesini arttıracakını söyleyebiliriz.

¹⁸ Nezahat Güçlü, Stratejik Yönetim, G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi Cilt 23, Sayı 2, 2003, 61-85, s.63.

1.2. Kamu Yönetimi

Yönetim ve kamu yönetimi kavramları, birbirinden farklı alanlarda uygulansa da her ikisi de organizasyonel faaliyetlerin düzenlenmesi açısından önemlidir. "Yönetim" kavramı, bir kuruluşun hedeflerine ulaşmak için kaynakların etkili bir şekilde planlanması, organize edilmesi, yönlendirilmesi, koordine edilmesi ve denetlenmesi süreçlerini kapsamaktadır. Bu süreçlerin hem kamu hem de özel sektör için geçerli olacağı düşünülmektedir. İki sektör birbirinden amaç konusunda ayrılmaktadır. Bilindiği üzere özel sektörde örgütler maksimum karı hedeflerken, kamu yönetimi, topluma yönelik hizmetlerinin etkili, ekonomik ve verimli olarak sunulmasını hedefler. Diğer yandan, kamu yönetimi, devletin toplumsal hizmetleri organize etmesi, uygulaması ve denetlemesi amacıyla yürütülen tüm yönetim süreçlerini içerir. Kamu yönetimi, toplumsal faydayı gözetir ve kamu politikalarının hayata geçirilmesini sağlar. Kamu yönetimindeki kararlar genellikle yasal, siyasi ve toplumsal gerekliliklere dayanırken, özel sektörde kâr odaklı hedefler önceliklidir.

Kamu yönetimini tanımlayan ve alana ilişkin bir bakış açısı ortaya koyan ilk çalışma Woodrow Wilson tarafından kaleme alınan ve 1887 yılında yayınlanan "Yönetimin İncelenmesi" adlı makalesidir.¹⁹ Söz konusu makalenin yayın tarihi yani 1887 kamu yönetiminin kuruluş tarihi ve makalenin yazarı olan Woodrow Wilson ise kamu yönetiminin temelini atan kişi olarak kabul edilmektedir.²⁰ Kamu yönetimi Wilson'un makalesiyle bir disiplin olarak ortaya çıkmış ve bir yandan da kamu yönetimi ile ilgili reform ihtiyacı ortaya konarak bu reformun nasıl yapılması gerektiği betimlenmiştir. İdare disiplininin varlığını haklı kılan tek neden, devletin işleyişini kolaylaştırmak, devlet faaliyetlerini özel sektör uygulamalarından farklı bir yapıya kavuşturmak, teşkilat yapısını güçlendirmek, temizlemek ve görev bilinciyle

¹⁹ Turgay Ergun, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi, Amme İdaresi Dergisi, Sayı:30.4 ,1997, s.3.

²⁰ Hamza Al, Woodrow Wilson ve İdarenin İncelenmesi: Reform Bağlamında Yeniden Okumak, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, Sayı: 2.3, 2019, s.540.

sorumluluklarını yerine getirmesini sağlamaktır.²¹ Wilson'a göre, yönetim ve siyaset birbirinden bağımsız olarak ele alınmalıdır.²² Bu ayırım yapıldığında, yönetim yeteneği en verimli şekilde kullanılabilir ve yönetim, siyasal etkilerden uzak kalarak yasaları uygulayabilecektir.²³ Söz konusu makalede birçok noktada kamu yönetiminin önemi vurgulanmıştır. Aslında bu dönemde kamu yönetiminin tarafsız ve teknik bir faaliyet olarak görüldüğünü söyleyebiliriz.

Günümüze gelene kadar geçen dönemde ise kamu yönetimine bakış açısı bazı değişiklikler göstermiştir. 1940'lı yıllarda öncelikle yönetim ile siyasetin tamamen birbirinden ayıramayacağı gerçeği kabul görmeye başlamıştır.²⁴ Bunun sonucunda yönetim bilimcilerde siyaset bilimine doğru bir dönüş olduğu görülmüştür. Yine aynı dönemde yönetsel süreçlerin ortaya konulması ve rasyonelleştirilmesi üzerinde durulmuştur. Kamu yönetimi ile bürokratik yapılar arasından bir özdeşleştirme eğilimi doğmuştur.

Bir önceki bölümde bahsi geçen Fayol ve Gulick'in yönetim süreçlerine ilişkin çalışmaları dönemin yönetim bilimine bakış açısını ortaya koymuştur. İkinci dünya savaşı sonrası 1950'li yıllarda ise sosyal devlet algısının gelişmesi ile birlikte kamu yönetiminin alanına eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler dahil edilerek devletin işlem alanı genişletilmiştir. 1980 sonrası dönemde ise kamu yönetimi neoliberal politikalarında etkisi ile yeni kamu yönetimi olarak adlandırılan anlayış ortaya çıkmıştır. Bu dönemde devletin müdahaleci değil düzenleyici olması gerektiği görüşü hâkim olmuştur. Söz konusu değişim devletin başta ekonomik olarak bir aktör olmak yerine bu görevini özel sektöre bıraktığı ve dışardan sisteme düzenleyici gözüyle baktığı gerektiği noktada düzenleme yapmak amacı ile sisteme dahil olduğu bir yapıyı getirmiştir. Bu dönemde, devletin

²¹ Woodrow Wilson, İdarenin İncelenmesi (Çev. Nermin Abadan), Türk Siyasi İlimler Derneği Yayını, İstanbul, 1961, s.53.

²² Woodrow Wilson, The Study of Administration. Political Science Quarterly, 2(2), 1887, s.197-222.

²³ Ergun (1997), a.g.k, s.5.

²⁴ Ergun (1997), a.g.k, s.3.

küçültülmesi, kamu hizmetlerinin etkinliği ve verimliliği ön plana çıkmış, özel sektör yönetim teknikleri kamu yönetimine uyarlanmaya çalışılmıştır. Yeni kamu yönetimi, özelleştirme, performans yönetimi, hesap verebilirlik ve müşteri odaklı hizmet anlayışını savunmuştur. Kamu hizmetlerinin daha esnek, rekabetçi ve sonuç odaklı olması gerektiği vurgulanmıştır. 1980'li yıllarda özellikle devletin ekonomik alandaki varlığı ile ilgili başlayan değişim süreci, 1990'lı yıllarda tüm alanlarda etkisini göstererek devletin yalnızca idare aygıtı için değil bir bütün olarak değişim göstermiştir.²⁵

Kamu yönetiminde son yirmi-otuz yılda yaşanan değişiklikleri anlamak için, yönetim bilimi çalışmalarında sıkça referans gösterilen ve İngilizcesi POSDCORB olan ilke bize yol gösterici olmaktadır. Örgütlenme, planlama, yönlendirme, personel yönetimi, eşgüdüm, denetim ve bütçeleme süreçlerini ifade eden söz konusu ilke, aslında devletin yapı ve işlev açısından geçirdiği dönüşümleri gözler önüne serer. Yani, "Ne değişti?" sorusunun cevabı, "POSDCORB değişti" şeklinde özetlenebilir.²⁶ POSDCORB içerisinde neyin değiştiği konusuna değinecek olursak çalışmanın konusu nedeni ile bizim için değişen en önemli madde planlamadır. Planlama anlayışındaki dönüşüm ise stratejik plan kavramı üzerinden tanımlanmaktadır.²⁷

Çalışmanın konusu kamuda stratejik planlamanın uygulanmasında neden sorun yaşandığını ortaya koymaktır. Bu nedenle öncelikle kamu yönetimi nedir sorusunun cevabını vermek gerekir. Stratejik planlamanın kamuya uygun olmadığı noktaları ortaya koyabilmek adına öncelikle kamu yönetiminin özelliklerinden bahsetmek gerekir. Kamu yönetiminin doğuşundan kısaca bahsettikten sonra günümüzde kamu yönetimi nereye doğru gidiyor nasıl değişimlerden geçiyor ve bu değişimler planlama konusunda neden

²⁵ Barış Övgün, Türkiye'de Kamu Yönetiminin Dönüşümü, Nika Yayınevi, Ankara, 2013, s.55.

²⁶ Övgün (2013), a.g.k, s.55.

²⁷ Övgün (2013), a.g.k, s.56.

bizi özel sektör tabanlı bir plan olan stratejik planlamaya yönlendirdiği değerlendirilecektir.

1.2.1. Kamu Yönetiminin Özellikleri

Kamu yönetimi, devletin kamu hizmetlerinin etkili biçimde sunulması ve toplum düzeninin korunması amacıyla yürüttüğü faaliyetler bütünüdür. Kamu yönetiminin temel nitelikleri şu şekilde özetlenebilir:²⁸

- Kamu Yararı Odaklıdır: Kamu yönetiminin amacı, toplumun genel refahını, güvenliğini ve düzenini sağlamaktır. Özel sektörden farklı olarak, kamu yönetiminin kâr elde etme gibi bir gayesi yoktur.
- Yasal Dayanağa Sahiptir: Kamu yönetimi, yasalar ve düzenlemeler çerçevesinde faaliyet gösterir. Her kamu yönetimi işlemi, belirli bir hukuki temele dayanır.
- Denetime Tabidir: Kamu yönetimi hem iç hem de dış denetim mekanizmalarıyla kontrol edilen bir yapıya sahiptir. Bu denetim, yönetim faaliyetlerinin yasalara uygun yürütülmesini sağlar.
- Hiyerarşik Bir Yapıya Sahiptir: Kamu yönetiminde hiyerarşi, ast-üst ilişkileri ve emir-komuta zinciri önemli bir yer tutar. Bu yapı, yönetim işleyişinde kararların uygulanmasını ve kontrol edilmesini mümkün kılar.
- Merkezi ve Yerel Birimler İçerir: Kamu yönetimi, merkezi (örneğin bakanlıklar) ve yerel idareler (örneğin belediyeler) aracılığıyla işlev görür. Bu yapılar arasında yetki ve sorumluluk paylaşımı mevcuttur.
- Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik İlkeleri: Kamu yönetimi, faaliyetlerine dair topluma bilgi verme yükümlülüğündedir. Ayrıca, kamu yöneticileri, gerçekleştirdikleri işlemlerden ötürü hesap vermek zorundadır.

²⁸ Kemal Gözler, İdare Hukuku, Ekin Yayınevi, 2023, s.30-50.

- Eşitlik İlkesine Bağlıdır: Kamu yönetimi, vatandaşlar arasında ayırım yapmaksızın, herkese eşit hizmet sunmayı hedefler. Bu ilke, adaletin sağlanması ve hukukun üstünlüğünün korunması açısından önem taşır.
- Profesyonel ve Uzman Kadrolardan Oluşur: Kamu yönetiminde görev alan kişiler, belirli alanlarda uzmanlaşmış profesyonellerden oluşur. Eğitimli ve deneyimli kadrolar, hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulmasına katkı sağlar.
- Süreklilik ve İstikrar: Kamu yönetimi, politik değişikliklerden bağımsız olarak işlevini sürdürür. Bu durum, kamu hizmetlerinin kesintiye uğramadan devam etmesini sağlar.
- Katılımcı ve Demokratik Bir Yapıya Sahiptir: Kamu yönetimi, vatandaşların karar alma süreçlerine katılımını teşvik eder. Özellikle yerel yönetimlerde, halkın yönetime katılımı demokratik süreçlerin gelişmesine katkı sağlar.

Bu özellikler, kamu yönetimini diğer yönetim sistemlerinden ayırarak kamu yararını ön planda tutan bir yapıya dönüştürmektedir.

1.2.2. Kamu Hizmeti

Toplumun ihtiyaçları, içinde bulunulan ekonomik, sosyal, siyasi ve mali koşullardan etkilenmektedir. Bu ihtiyaçların boyutu, önemi ve niteliği zamanla değişiklik gösterse de devlet bu ihtiyaçları karşılamak için her dönemde çeşitli roller üstlenmiştir. Devlet, koşullara bağlı olarak farklı derecelerde sorumluluk alarak topluma hizmet sunmaya devam etmiştir.²⁹ Günümüze kadar devlet, düzenleme yapmak, yol haritası belirlemek, özel sektörü teşvik etmek veya sermaye katkısı sağlamak yoluyla beşerî ihtiyaçları karşılamak için ekonomi içerisinde yer almıştır.³⁰

²⁹ Abdurrahman Akdoğan, Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, 11.baskı, 2006, Ankara, s.37.

³⁰ Akdoğan (2006), a.g.k, s.37.

Toplumun genel refahını artıran ve karşılandığında tüm bireylerin yararına olan ihtiyaçlar, sosyal ihtiyaçlar olarak adlandırılır. Bu tür ihtiyaçlar, toplumsal mal ve hizmetlerin üretilmesi yoluyla karşılanmaktadır.³¹ Yani özetle kamu hizmeti toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Kamu hizmeti en genel tanımıyla; devlet veya kamu tüzel kişiliklerince sunulan ve toplumun yararını gözeten hizmetlerdir. Bu hizmetin amacı, bireylerin yaşam koşullarını iyileştirerek toplumsal refaha katkıda bulunmaktır. Kamu hizmetinin en temel ve ayırıştırıcı özelliği, kâr amacı gütmeyen, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olmasıdır.

Kamu Hizmetlerinin özelliklerini sıralamak gerekirse;³²

- Kamu Yararı: Kamu hizmetleri, bireysel çıkarların ötesinde, toplumun genel refahını artırmayı amaçlar.
- Eşitlik: Tüm bireyler, kamu hizmetlerinden eşit bir şekilde yararlanma hakkına sahiptir.
- Süreklilik: Kamu hizmetleri, toplumun devam eden ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kesintisiz olarak sunulmalıdır.
- Tarafsızlık: Kamu hizmetleri, bireylerin siyasi, dini, etnik veya sosyal durumu gözetilmeksizin tarafsız bir şekilde sunulmalıdır.
- Genel Erişim: Kamu hizmetleri, toplumun her kesiminin kolayca erişebileceği şekilde sunulmalıdır.

Devletin yapısında yaşanan değişiklikler, kamu hizmetlerinin niteliğini ve yapısını da dönüştürmüş, kamu hizmetlerinin önemi zamanla daha da artmıştır. Tarihsel süreç boyunca, bu hizmetlerin kapsamı ve niteliği farklı biçimlerde değerlendirilmiş ve hayata geçirilmiştir.

³¹ Ömer Faruk Batırel, Kamu Maliyesi Teorisine Giriş, M.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, No. 492-388, M.Ü. Teknik Eğitim Fakültesi Dön.Ser.İşl. Matbaası, İstanbul, 1990, s.26.

³² Gözler (2023), a.g.k., s.142-145.

Kamu tarafından sunulan hizmetleri; tam kamusal hizmetler ve yarı kamusal hizmetler (karma) olarak iki ayrı kategori de değerlendirebiliriz. Çalışmanın konusu olan kamu üniversitesi tarafından üretilen yükseköğretim hizmetinin niteliği itibari ile hangi çeşit kamusal mal ve hizmettir sorusuna yanıt bulmak gerekmektedir.

1.2.2.1. Tam Kamusal Hizmetler

Tam kamusal hizmetler, toplumun tüm bireylerinin eşit ve ortak şekilde yararlandığı hizmetlerdir. Bu tür hizmetler, bölünemez bir fayda sunar ve bireylerin ne kadar yararlandığının belirlenmesi mümkün değildir. Toplumun genel refahına hizmet eden bu mallar, herhangi bir bireyin tüketimi diğer bireylerin kullanımını engellemediği için pazarlanabilir değildir ve tüketim bedeli belirlenemez. Genellikle bu hizmetlerden ücretsiz yararlanılır ve üretimleri kamu yönetimi tarafından, kamu ekonomisine özgü finansman yöntemleri (örneğin vergiler ve vergilendirme) aracılığıyla sağlanır. Milli savunma hizmetleri, bu tür tam kamusal hizmetlerin en temel örneklerinden biridir. Tam kamusal hizmetlerin özellikleri; bölünemez fayda, dışlanamazlık, pazarlanamazlık ve bedelsiz tüketim olarak sıralanabilir.³³

1.2.2.2. Yarı Kamusal Hizmetler (Karma)

Kamu ekonomisinde yer alan bazı hizmetlerin, zamanla pazarlanabilir, fiyatlandırılabilir ve faydası bölünebilir hale gelmesi, yarı kamusal hizmet kavramını ortaya çıkarmıştır. Bu tür hizmetler hem kamu hem de özel sektör tarafından üretilmekte olup en belirgin özelliklerinden biri dışsallık yaratmalarıdır.³⁴ Yarı kamusal veya karma hizmetler, toplumun belirli bölümünün eşit ve ortak kullanımına sunulan, kısmen bölünebilir faydalar sağlayan hizmetlerdir. Söz konusu hizmetlerden yararlanmanın miktarı kısmen ölçülebilir. Daha çok kamu yararı sağlamakla birlikte,

³³ Şerafettin Aksoy, Kamu Maliyesi, Beta Yayıncılık, 2021, s.132-135.

³⁴ Ramazan Armağan, Kamu Ekonomisinde Dışsallıklar ve Dışsallıkların İçselleştirilmesi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Aralık 2003, Sayı:9, s.1.

bireysel katkılarda vardır. Yarı kamusal hizmetlerin tüketimi, genellikle başkalarının tüketimini engellemez; ancak bu hizmetlerin kapasiteleri sınırlı olmaktadır. Bu nedenle, bir bedel belirlenmesi ve bu hizmetlerin pazarlanması kısmen mümkündür.

Bu tür mal ve hizmetler genellikle belirli bir bedel karşılığında sunulur, ancak bu bedel hizmetin tam maliyetini karşılamaz, çünkü bireysel faydalarının yanında sağladıkları toplumsal faydaları da mevcuttur. Yarı kamusal hizmetlerin en önemli özelliklerinden biri hem özel sektör hem de kamu tarafından üretilebilir olmalarıdır.³⁵ Bununla birlikte, kamu yönetimi, hizmetin topluma sağladığı fayda nedeniyle bu hizmetlerin finansmanını kamu ekonomisine özgü araçlar (örneğin, harçlar) ile sağlar veya üretimlerini teşvik edici ekonomik tedbirler alır. Üniversiteler tarafından sağlanan yükseköğretim hizmetleri, yarı kamusal-karma mal ve hizmetlere klasik bir örnektir.

1.2.2.3. Kamu Hizmetinin Maliyetlendirilmesi

Kamu hizmetlerinin maliyetlendirilmesi de niteliği itibarı ile özel sektör mal ve hizmetlerinin maliyetlendirilmesinden farklıdır. Devletin sunduğu mal ve hizmetlerin gerçek maliyeti, devletin kullanımına tahsis edilen kaynaklar nedeniyle bireylerin vazgeçmek zorunda kaldıkları mal ve hizmetlerin değeriyle ölçülmektedir. Vergi mükellefi olan bireyler, vergi ödediklerinde kendi kişisel kullanım alanları için mal ve hizmet satın alma kapasiteleri azalır.³⁶

Bu doğrultuda stratejik planlamanın kamu kurumlarında uygulanması konusunda karşılaşılan en büyük zorluklardan birinin maliyetlendirme konusu olduğunu söyleyebiliriz. Birçok özelliği ile özel mal ve hizmetten ayrılan kamusal mal ve hizmetin maliyetlendirilmesi de içinde barındırdığı dışsallıklar, kamu yararı ilkesi gibi faktörler sebebi ile zor olmaktadır. Kamu hizmetinin ölçülebilirliğini ve bu nedenle doğru

³⁵ Aksoy (2021), a.g.k., s.136-140.

³⁶ David N. Hyman, Public Finance – A Contemporary Application of Theory to Policy, Fifth Edition, The Dryden Press, Forth Worth, 1996, s.6.

maliyetlendirilmesini engelleyen en önemli faktör dışsallıktır. Dışsallık kavramının stratejik planların maliyetlendirilmesi aşamasında sürece etkisi oldukça fazladır. Nitekim dışsallığın maliyetlendirilebilmesi her zaman mümkün olamamaktadır. Uygulama örneği üzerinden yapılacak değerlendirmede; kamu kurumunda hazırlanan stratejik planın maliyetlendirme sürecine etkisini vurgulamak adına dışsallığı tanımlamak gerekmektedir.

1.2.2.4. Dışsallık Nedir?

Dışsallık, ekonomik bir etkinliğin, bu faaliyetle doğrudan ilişkili olmayan üçüncü taraflar üzerinde yaratabileceği, ancak piyasa fiyatlarına dahil edilmeyen etkileri ifade eder. Dışsallık, başka bir şekilde ifade etmek gerekirse, üreticilerin veya tüketicilerin aldıkları kararların tüm sonuçlarını üstlenmedikleri ve bu kararların başkaları üzerinde oluşturabileceği etkileri göz önünde bulundurmadıkları durumlarda meydana gelir. Bu durum, bireysel davranışların yalnızca karar alan kişiyi değil, çevresindekileri de etkilediği bir tür ekonomik etkileşim bozukluğu olarak görülebilir.³⁷ Bu etkiler, hem olumlu hem de olumsuz biçimlerde ortaya çıkabilir.

Olumlu Dışsallık (Pozitif Dışsallık): Toplumun genel refahını artıran, ancak piyasa mekanizması tarafından ödüllendirilmeyen katkıları kapsar. Bir diğer ifade ile bir üretim veya tüketim sürecine doğrudan dahil olmayan üçüncü kişilerin elde ettiği yararlar, pozitif dışsallık (dış fayda) olarak adlandırılmaktadır.³⁸ Örnek olarak, yeşil alanların oluşturulması veya eğitime yapılan yatırımlar, bireylerin yanı sıra geniş toplum kesimlerine de fayda sağlayabilir. Çalışmada kamuda uygulama örneği olarak üniversite seçilmiştir. Üniversitenin en temel hizmeti olan yükseköğretimde pozitif dışsallığı yüksek olan bir kamu hizmetidir diyebiliriz.

³⁷ A. Victor Peter, İktisadi Açından Çevre Kirlenmesi, Çev. Ö.F. Batirel, Sermet Matbaası, İstanbul, 1978, s.27

³⁸ Burhan Şenatalar, Kamu Ekonomisi, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir, 2003, s.69.

Olumsuz Dışsalılık (Negatif Dışsalılık): Bazı ekonomik faaliyetler, diğer kişilere veya çevreye zarar verebilir. Negatif dışsalılıklar (dış maliyetler), firma veya bireylerin faaliyetleri sonucunda oluşan zararlı etkilerin bir kısmının ya da tamamının üçüncü kişilerin fayda ve maliyet fonksiyonlarını etkilemesi durumunda meydana gelmektedir. Diğer bir ifade ile, negatif dışsalılıklar, belirli bir üretim veya tüketim faaliyetinde doğrudan yer almayan üçüncü taraflara yüklenen maliyetlerdir.³⁹ Örnek olarak, sanayi tesislerinin sebep olduğu hava kirliliği ya da yoğun trafik gibi, olumsuz dışsalılıklara sıkça rastlanmaktadır. Çoğu dışsalılık değerlendirmesi, bu tür olumsuz etkiler üzerine yoğunlaşmaktadır, çünkü bu etkiler toplumsal refahı olumsuz yönde etkileyerek çözüm gerektiren önemli sorunlar oluşturur.

Dışsalılık, piyasa başarısızlıklarının belirgin bir örneği olarak kabul edilir ve genellikle ekonomik politika araçlarıyla, örneğin vergiler, teşvikler veya düzenlemeler yoluyla kontrol edilmeye çalışılır. Kamusal mal ve hizmetlerinde nitelikleri ve kamu yararı amacına hizmet etmeleri nedeni ile dışsalılıkları genellikle yüksektir.

1.2.3. Kamu Yönetiminin Temel Yapı Taşı ve Eleştiri Oklarının Hedefi Bürokrasi

Kamu yönetiminin en önemli özelliği içinde bürokratik yapıyı barındırmasıdır. Aslında bir yandan kamu yönetiminin en çok eleştirilen özelliği de bürokrasidir. Bürokratik yapının çoğu zaman kamu yönetimini hantallaştırdığı konusunda eleştiriler yapılmaktadır. Peki tüm bu eleştirilere konu olan bürokrasi nedir?

Bürokrasi sözcüğünün etimolojik kökenine baktığımızda; Latince “burra” ve Yunanca “kratos” sözcüklerinden türetilen bürokrasi terimi, kelime anlamıyla “masaların ya da büroların egemenliği”ni ifade eder. “Burra” koyu renkli bir kumaşı, “kratos” ise egemenlik veya yönetimi temsil eder. Bu kavramın ortaya çıktığı dönemde, memurların

³⁹ Burhan Şenatalar, Kamu Ekonomisi, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir, 2003, s.69.

çalıştığı masaların koyu renkli kumaşla örtülü olması, bürokrasinin sembolik bir özelliği haline gelmiştir. Bu ifade, aslında memurların toplum üzerindeki artan etkisini ve egemenliğini anlatmak için bir benzetme olarak kullanılmıştır. Memurların bu egemenliği, onların hizmet yürüttüğü bir araç olan masa veya bir mekân olan büro ile simgelenmiştir.⁴⁰ Bürokrasi teriminin etimolojik kökenine dair bu bilgiler, kavramın farklı anlamlarda kullanıldığını ortaya koymaktadır. Bürokrasi, bir yandan kırtasiyeciliği ifade ederken, diğer yandan devlet yönetiminde, belirli kurallar ve işleyiş düzeniyle yapılandırılmış bir örgüt sistemini ifade eder. Ayrıca, doğrudan devlet yönetimini ifade eden bir yönetim biçimi olarak da kullanılmaktadır.⁴¹ Bürokrasi teriminin ilk kez 1745 yılında Vincent De Gournay tarafından kullanıldığı kaydedilmektedir. Gournay, bürokrasiyi kurallar koyan yeni bir grup olarak tanımlamış ve bunu, monarşi, demokrasi ve aristokrasi gibi bilinen yönetim biçimlerine eklenen bir yönetim modeli olarak değerlendirmiştir. Ancak, ekonomik görüşleri doğrultusunda, bürokrasiye olumsuz bir yaklaşım sergilemiş ve bu yönetim biçimine eleştirel bir bakış açısıyla yaklaşmıştır.⁴² Etimolojik köken ve ilk kez bürokrasi kelimesini kullanan Gournay'ın açıklamaları ışığında Övgün bürokrasinin üç anlamı olduğunu ancak mevcut çalışmaların çoğunda kırtasiyecilik ve örgüt tipinin vurgulandığı ancak yönetim biçimi olarak değerlendirilmediğini vurgulamıştır.⁴³

Bu açıklamalar doğrultusunda bürokrasi, belirli bir organizasyonun hedeflerine ulaşmak için kurallar ve prosedürler doğrultusunda çalışan, görev ve yetkilerin belirgin bir şekilde dağıtıldığı ve hiyerarşik bir yapıya sahip olan bir yönetim modelidir diyebiliriz. Bürokrasi literatüründe öne çıkan bir diğer önemli düşünür Max Weber'dir. Weber bürokrasiyi modern devletin en temel yönetim biçimi olarak tanımlamış ve bu

⁴⁰ Bilal Eryılmaz, Kamu Yönetimi, Akademi Kitabevi, İzmir, 1995, s.204.

⁴¹ Övgün (2010), a.g.k., s.45.

⁴² Övgün (2010), a.g.k., s.41.

⁴³ Övgün (2010), a.g.k., s.45.

modelin verimlilik, istikrar, süreklilik ve öngörülebilirlik gibi özelliklerle öne çıktığını belirtmiştir.⁴⁴ Weber'in bürokrasi anlayışı, özellikle demokratik rejimlerde önemli bir rol oynar ve devletin etkin bir şekilde işlemesi için kritik bir mekanizma olarak görülür. Ancak, Weber bürokrasinin, zaman zaman demokratik ilkelerle çelişebilecek bir yapıya sahip olduğuna da dikkat çeker.⁴⁵ Genelde bürokrasi kavramı Weber sadece Weber'in bakış açısı üzerinden değerlendirilmekte ve eleştirildiğinde de genelde yalnızca söz konusu bakış açısı üzerinden eleştirilmektedir.

Bürokratik yapının genel anlamda özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz;⁴⁶

1. Yönetim tarzı otoriterdir ve güçlü bir denetim mekanizması mevcuttur.
2. İletişim sınırlıdır ve genellikle yukarıdan aşağıya doğru tek yönlü gerçekleşir.
3. Bireyler, değişmezliğe eğilim gösterir, girişimcilik konusunda sınırlı alana sahiptirler ve kurallara uyma zorunluluğu içerisindeyler.
4. Karar alma süreci merkezde toplanmıştır.
5. Yenilikçi süreçlere başlamak konusunda isteksizlik mevcuttur.
6. Yüksek seviyede uyum ve itaat söz konusudur.
7. Bu inançlar, değişime karşı büyük bir direnç gösterir.

Daha öncede söylediğimiz gibi kamu yönetimi reformlarının temelinde Weberyen bürokrasi anlayışına eleştirel bakış açısı vardır. Bu çerçevede kamu yönetiminin dönüşümü ile birlikte bürokratik yapının terk edilerek daha işlevsel bir yönetim anlayışı gelmesi böylece kamunun hem kendisi hem de özel sektör ile rekabet edebilir bir hal

⁴⁴ R.N. Haldipur, Bureaucracy's Response to New Challenges, Indian Journal of Public Administration, 22(1), 1976, s.1-14.

⁴⁵ Goga Gina Livioara, Bureaucratic Administration in Modern Society, EIRP Proceedings 4, 2010, s.8.

⁴⁶ Enrique Claver, Juan Llopis, Jose L. Gasco, Hipolito Molina and Francisco J. Conca, Public Administration: From Bureaucratic Culture to Citizen-Oriented Culture, The International Journal of Public Sector Management, Vol.12, Is. 5, 1999, s.459.

alması istenmiştir.⁴⁷ Bu noktadan hareketle kamu yönetimindeki yenilik hareketinin ve bürokrasi karşıtı bakış açısının rekabetçi ortamı sağlamak için ortaya koyduğu kavramlar yönetişim ve yönetişimin getirisi ise strateji ve stratejik yönetimdir. Günümüzde, dünya genelinde artan rekabet, stratejik yönetim anlayışının önemini her geçen gün daha belirgin bir şekilde ortaya koymaktadır.⁴⁸ Bu noktadan sonra kamuda başlayan değişim hareketi, yönetişim kavramı ve beraberinde gelen stratejik yönetim ve stratejik planlamaya neden ihtiyaç duyulduğu sorusuna cevap vermek önemlidir.

1.2.4. Kamu Yönetimi İçin Planlama Ne İfade Eder?

Yönetim aracı olarak planlama hem bireylerin hem de organizasyonların amaçlarına ulaşmaları için oluşturulan stratejik bir yol haritasıdır. Bu süreç, geleceği tahmin ederek kaynakların en verimli şekilde kullanılmasını sağlamayı amaçlar.⁴⁹ Yönetim bilimi perspektifinden bakıldığında, planlama, kaynakları verimli bir şekilde kullanarak belirlenen amaçlara ulaşmayı sağlayan bir süreçtir.⁵⁰ Bu süreç hem kurumların hem de devletlerin uzun vadeli başarılarını garanti altına almak için önemli bir işlev üstlenir.

Planlamanın temel amacı, istenilen hedeflere ulaşılmasını garanti altına almak için bir yol haritası oluşturmaktır.⁵¹ Devlet, ekonomik ve toplumsal amaçlarına ulaşabilmek, kaynakları verimli bir şekilde kullanmak ve belirsizlikleri en aza indirmek için planlamaya ihtiyaç duyar. Planlama, devletin uzun vadeli stratejilerini uygularken sürdürülebilir kalkınmayı sağlamayı, kamu yararını gözetmeyi ve toplumsal refahı

⁴⁷ Ahmet Güven, Kamu Yönetiminde Geleceğin İnşasında Stratejik Bakış, Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi 2.2, 2014, s.64.

⁴⁸ Güven (2014), a.g.k, s.64.

⁴⁹ Harold Koontz and Cyrill O'Donnell, Management: A Systems And Contingency Analysis Of Managerial Functions, 1984, s.120.

⁵⁰ Koontz (1984), a.g.k, s.139.

⁵¹ Henry Mintzberg, The Fall and Rise of Strategic Planning, Harward Business Review, Janurary-Feburary 1994, s.112.

artırmayı destekleyen önemli bir araçtır.⁵² Diğer bir ifade ile diyebiliriz ki; devlet, planlamayı önemli bir yönetim aracı olarak kabul eder. Planlama, devletin ekonomik ve toplumsal hedeflerine ulaşmasına yardımcı olurken, aynı zamanda politika oluşturma, kaynakların etkin dağıtımı konusunda önemli bir rol oynar.⁵³ Yukarıda yer alan açıklamalar ışığında; devletin yönetsel verimliliğini arttırmak ve belirsizlikleri azaltmak adına planlamayı yönetsel bir araç olarak kullandığı görülmektedir.

Planlama ile kamu yönetimi arasındaki bağ, kamu yöneticilerinin başarılı politikalar üretmesinde önemli bir rol oynar. Meares'in araştırmasında, kamu yöneticilerinin etkili planlama yeteneklerine sahip olmasının kamu hizmetlerinin daha verimli sunulması açısından kritik olduğu belirtilmektedir. Özellikle yerel yönetim düzeyinde, planlama süreçleri kamu yönetiminin verimliliğini artırmada kilit bir işlev görür.⁵⁴

Planlama, genellikle uzun vadeli hedefleri kısa vadeli adımlara ayırarak bu hedeflere ulaşma yollarını belirler. Hedefler, eldeki kaynaklar ve çevresel koşullar dikkate alınarak bir dizi strateji oluşturulur. Söz konusu bakış açısı planı hükümetin bir programı niteliğinde görmektedir. Ancak planın hükümetin bir programı, tavsiye metni, özel sektör ile devletin ekonomik faaliyetlerini düzenleyici bir belge mi olduğu sorusunun cevabı benimsenen planlama sistemi ile birebir ilişkilidir.

1.3. Kamu Yönetiminde Neden Değişim İhtiyacı Doğdu ve Bu Değişimin Planlama Üzerindeki Etkisi

Kamu yönetiminde reform yapılması, ekonomik etkilerinin yanında toplumsal ve siyasi boyutları da olan çok yönlü bir süreçtir. Reformlar, kamu hizmetlerinin etkinliğini artırmak, mali sürdürülebilirliği sağlamak ve kamu yönetiminin daha verimli çalışmasını

⁵² David H. Rosenbloom, Robert S. Kravchuk and Richard M. Clerkin, Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector, 2005, s.223.

⁵³ Rosenbloom (2005), a.g.k, s.223.

⁵⁴ Wesley Meares, Understanding the need for planning for public administrators: An examination of planning courses and concentrations in NASPAA member programs, 2020, s.1.

amaçlamaktadır. Ekonomik açıdan, bu reformlar genellikle devletin mali yapısını güçlendirme, kamu harcamalarını kontrol altına alma ve kaynakların daha etkili kullanımını sağlama hedefleriyle şekillenir. Yönetim anlayışında yaşanan bu değişimin temel nedeni, devletin piyasaya karşı bir konumda yer almasını engelleyerek, piyasa dostu bir devlet yaklaşımını benimsemektir. Bu anlayış, devletin piyasanın sorunsuz bir şekilde işlemlerini desteklemesini ve ağır bürokratik yapısından arındırılarak, özel sektör işletmesi gibi verimli bir şekilde çalışmasını sağlamayı hedeflemektedir.⁵⁵ Toplumsal açıdan bakıldığında, reformlar, kamu hizmetlerine erişimde adaletin sağlanması ve sosyal eşitsizliklerin azaltılması gibi önemli hedeflere odaklanır. Toplumun farklı kesimlerinin kamu hizmetlerinden eşit şekilde yararlanması sağlanırken, dezavantajlı gruplara yönelik hizmetlerin iyileştirilmesinin de reform süreçlerinin bir parçası olduğu görülmektedir. Siyasi boyutta ise, kamu yönetimi reformları, yönetimde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin artırılmasını içerir. Bu süreç, demokratikleşmeyi güçlendirmek, halkın yönetime olan güvenini artırmak ve yönetim mekanizmalarını daha katılımcı hale getirmek için kritik bir öneme sahiptir. Siyasi reformlar, aynı zamanda yolsuzlukla mücadele ve kamu yönetiminde etik standartların yükseltilmesi gibi konuları da kapsar. Reformun çeşitli nedenleri olsa da temel gerekçe her zaman aynıdır: Kamu yönetimi, zamanın gereksinimlerine ve ihtiyaçlarına uygun bir yapı ve işleyiş sunmamaktadır.⁵⁶

Yeni kamu yönetimi paradigması, doğal olarak geleneksel kamu idaresine yönelik eleştiriler temelinde şekillenmiştir. Özellikle 1960'lar ve 70'lerde yaşanan devlet memnuniyetsizliği, eski idari anlayışa bağlanmıştır. Eleştirilerin merkezinde genellikle bürokrasi ve onun hiyerarşik yapıya dayalı örgütlenme modeli bulunmaktadır. Hiyerarşik yapıların örgüt etkinliği için zorunlu olmadığı belirtilirken, bürokrasinin etkin bir kontrol mekanizması olmasına rağmen yönetim için vazgeçilmez olmadığı, belirsizlikleri ortadan

⁵⁵ Barış Övgün, Kalkınma Planlamasından Stratejik Planlamaya, Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform İçinde, der. B. Övgün, (s. 145-163), Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, 2009, s.148.

⁵⁶ Övgün (2013), a.g.k, s.28.

kaldırır da iş süreçlerini yavaşlattığı ve iş standartlarını sağlasa da örgütün yeniliklere kapalı hale gelmesine yol açtığı yönünde eleştiriler yapılmaktadır.⁵⁷

1980'li yıllarda piyasa ekonomisinin yükselişe geçmesinin etkisi ile birlikte yaşanan ekonomik krizlerin sorumlusu olarak kamu yönetimi gösterilmiştir. Kamu yönetiminin ekonomik hayatın içinde rol alan aktörlerden biri olmaması gerektiği görüşü ortaya atılmış ve piyasanın ekonomik hayata yön verici olduğu bir süreç başlamıştır. Genel kaygı kamu yönetiminin olabildiğince küçük olması ve piyasalaştırılmasına yöneliktir. Öte yandan, 1980-1990 dönemi, devletin ekonomik birimlerinin özelleştirme yoluyla sistemden çıkarıldığı bir sürece işaret ederken, 1990'lı yıllar ise devletin doğrudan yer almadığı alanları düzenlemeye yönelik adımların atıldığı bir dönem olmuştur.⁵⁸ Bu çerçevede kamu yönetimi bir dönüşüm sürecine girmiştir ve yönetimin bir aracı olan planlama da söz konusu dönüşümden etkilenmiştir.

Kamu yönetiminin başta ekonomi olmak üzere toplumsal, sosyal ve kültürel alanda doğrudan bulunduğu anlayıştan vazgeçilerek dışardan söz konusu alanlara ilişkin düzenlemeler yaptığı sisteme geçilmiştir ve böylece düzenleyici devlet olgusu ortaya çıkmıştır. Bir başka bakış açısı ile kamu yönetiminin dönüşümüne bakmak gerekirse; David Osborne ve Ted Gaebler'in 1992 yılında yayımladıkları "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector" adlı kitabın başlığı ve bu alandaki çalışmalar, yönetimin yeniden icadı bakış açısının doğmasına zemin hazırlamıştır.⁵⁹ Bu yaklaşıma göre, kamu yönetimi değişimi tabiri caizse yönetimin icadı aşağıda sıralanan 10 adet unsuru içermelidir;⁶⁰

⁵⁷ Orhan Gökçe ve Erol Turan, Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları, Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi 8.15 (2008), s.179.

⁵⁸ Övgün (2013), a.g.k, s.55.

⁵⁹ Yılmaz Üstüner, Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:33, Sayı:3, Eylül 2000, s.22-23.

⁶⁰ David Osborne and Ted Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Addison-Wesley Publishing Company, 1992, s.45-75.

Katalizör Yönetim (Catalytic Government): Devlet, hizmetleri bizzat sunan bir yapı olmaktan ziyade, bu hizmetlerin sağlanmasını yönlendiren ve koordine eden bir rol üstlenmelidir.

Topluluğa Yetki Veren Yönetim (Community-Owned Government): Kamu yönetimi, vatandaşları karar alma süreçlerine dahil ederek, onların güçlenmesini sağlamalıdır. Topluluklar, kendi ihtiyaçları doğrultusunda aktif roller üstlenmelidir.

Rekabetçi Yönetim (Competitive Government): Kamu hizmetlerinin daha verimli ve kaliteli sunulabilmesi için rekabet teşvik edilmelidir.

Misyon Odaklı Yönetim (Mission-Driven Government): Kamu kurumlarının odak noktası, bürokratik prosedürler yerine belirlenen misyonlar ve hedefler olmalıdır.

Sonuç Odaklı Yönetim (Results-Oriented Government): Kamu yönetimi, sonuçlar ve elde edilen çıktılar üzerinden performans değerlendirmesi yaparak hesap verebilirlik sistemini güçlendirmelidir.

Müşteri Odaklı Yönetim (Customer-Driven Government): Kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşların "müşteri" olarak görülmesi ve beklentilerine uygun hizmetlerin sunulması esastır.

Önleyici Yönetim (Anticipatory Government): Kamu yönetimi, sorunlar ortaya çıktıktan sonra çözüm bulmak yerine, sorunları önceden öngörerek gerekli önlemleri almalıdır.

Pazar Yönlendirmeli Yönetim (Market-Oriented Government): Kamu hizmetlerinin sunumunda pazar mekanizmalarından faydalanılmalı ve bu sayede hizmet sunumu daha verimli hale getirilmelidir.

Desantralize Yönetim (Decentralized Government): Karar alma yetkisinin merkezi otoriteden alınarak yerel yönetimlere ve alt kademelere devredilmesi gerekmektedir.

Yatırımcı Yönetim (Enterprising Government): Kamu yönetimi, harcamaları azaltarak uzun vadeli yatırımlara odaklanmalı ve gelecekteki ihtiyaçlara yanıt verecek bir kaynak yönetimi sağlamalıdır.

Bu ilkeler, kamu yönetiminde girişimci bir yaklaşımı öne çıkararak daha esnek, etkili ve vatandaş merkezli bir yönetim anlayışının geliştirilmesini amaçlamaktadır. Ayrıca, benimsenen yeni kamu yönetimi anlayışı, özel sektör kuruluşları ve kamu kurumları arasında artık büyük farklar kalmadığını, dolayısıyla yönetim analizlerinde benzer ilişkilerin kurulabileceğini savunan bir yaklaşımdan doğmuştur.⁶¹ Yeni kamu yönetimi anlayışı, piyasa mekanizması, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik, yerel yönetim, katılımcılık, hesap verebilirlik, performans değerlendirme, vatandaş odaklı hizmet ve stratejik yönetim gibi unsurlara odaklanmaktadır. Bu yaklaşımlar, kamu yönetiminde işletme yönetimi perspektifinin ön plana çıkmasına ve demokratikleşme sürecinde katılımcı mekanizmaların geliştirilmesine katkı sağlamıştır.⁶²

Yukarıda bahsi geçen kavramlar kamu yönetimine stratejik yönetim bakış açısını getirmektedir. Türk kamu yönetiminin de gerek ekonomik faktörler gerekse uluslararası kuruluşlar ve küresel etki ile yaşadığı değişim de yine söz konusu kavramlar karşımıza çıkmaktadır. İlerleyen bölümlerde detaylı olarak değerlendirilecek olan Türk kamu yönetiminin yaşadığı değişimin en büyük eseri ve aynı zamanda kanıtı 2006 yılında uygulamaya konulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur.

⁶¹ Muhammet Kırılmaz, Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetimin İçselleştirilmesi Sorunu: Stratejik Model Önerisi, Türk İdare Dergisi, Sayı: 478, s.289.

⁶² Cahit Tutum, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Yeni Türkiye, 1995, Sayı:4, s.142-143.

Ülkemizde yaşanan değişimden hareketle kamu yönetimine yeni bir bakış açısı getiren birçok faktör olmakla beraber en büyük etkinin her zaman ekonomik olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Yeni kamu yönetimi anlayışı aşağıda yer alan Tablo-1'deki kavramların kamu yönetiminde içselleştirilmesini hedeflemektedir.

Tablo 1. Yeni Paradigmanın Temel Vurguları

Etkinlik	Performansı arttırmak ve kamu hizmetlerinin daha etkin bir şekilde sunmak
Piyasalaşma	Kamu kesiminde fiyat ve rekabet gibi piyasa mekanizmalarını kullanarak çalışma etkinliğini arttırmak
Yerelleşme	Merkezi otoritenin yerel seviyelere yetki devri ile dağılımı
Yönetişim	Tüm paydaşların karar alma sürecine katılımını sağlamak
Hesap Verme Sorumluluğu	Performans ve sonuçlar konusunda hesap verebilirlik sağlamak
Vatandaş (müşteri) Taleplerine Duyarlılık	Kamu hizmetlerinin vatandaş odaklı ve sonuç bazlı bir anlayış içinde sunumu
Özelleştirme-Serbestleştirme	Devletin rolünü azaltarak piyasa mekanizmalarının geliştirilmesine olanak tanımak; minimal devlet yaklaşımını benimsemek

Kaynak: Orhan Gökçe ve Erol Turan, Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları, Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi 8.15 (2008), s.190.

Tablo-2 de yer alan temel vurgulardan yeni paradigmanın etkisi ile kamunun yüzünü özel sektöre döndüğü ve kendi işlevlerini yerine getirirken de özel sektörün özelliklerinde faydalanacağı, müdahaleci sert bir devlet figürü yerine düzenleyici, esnek ve sorumluluğu dağıtan bir devlet yönetim biçimi benimsendiği görülmektedir. Temel vurgulardan yönetim kavramını; 1980 sonrası dönemde yaşanan neoliberal değişim rüzgarının devletin yönetim biçiminde yaşadığı değişimi ve değişimin çalışmanın konusu olan planlama anlayışına etkisini anlamak adına daha detaylı değerlendirmek gerekmektedir.

1.3.1. Yönetişim

Yönetişim kavramı etimolojik olarak incelendiğinde; Yönetişim kelimesinin etimolojik kökeni incelendiğinde, Latince “gubeme” kelimesinden türeyen bu kavramın, Yunanca “kybenan” (yön göstermek) ve “kybernetes” (dümen) sözcüklerine dayandığı görülmektedir. Yönetişim süreci, organizasyonların ve toplumun kendi kendine

yönlendirilmesini ifade eder. Bu süreçte, iletişim ve kontrol, sürecin merkezinde yer alır ve yönetişimin temel unsurlarını oluşturur.⁶³ Yönetişim kavramının 1980 sonrası dönemde popüler hale gelerek kamu yönetimi için tartışılır olmasındaki en büyük etken bürokrasi eleştirileridir. Bürokrasinin devleti hantallaştırdığı düşüncesi ile birlikte yönetim biçimi olarak yönetişim yeni bir alternatif olarak ortaya atılmıştır.

Yönetişim, yönetim kavramından farklı olarak, yalnızca devletin değil, aynı zamanda sivil toplum örgütleri, özel sektör ve bireyler gibi çeşitli aktörlerin karar alma süreçlerine katılımını kapsayan bir yaklaşımdır. Bu kavram, özellikle sosyal, ekonomik ve çevresel sorunların çözümünde iş birliğini ve katılımcılığı vurgulayan bir anlayışı temsil eder. Yönetişim, genellikle farklı ortaklık yapılarının yer aldığı interaktif bir süreç olarak tanımlanır. Bu süreçte, toplumu yönlendirme sorumluluğunun devletin tekelinden çıkıp sivil topluma doğru kaydığı bir denge söz konusudur. Yönetişim, çok aktörlü bir sistemin varlığıyla, karşılıklı etkileşim içinde gerçekleşen bir yönlendirme sürecini benimser. Bu bağlamda, yönetişime geçiş, işlerin doğrudan devlet tarafından yapılmasından ziyade, devletin bu süreçleri yönlendirme rolüne evrilmesini ifade eder.⁶⁴ Bürokrasinin getirdiği katı hiyerarşik sistemin aksine katılımcılık vurgusu yapan yönetişim kavramının, değişim sürecinde müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçişte etkili olacak ve başarıyı getirecek olduğu düşünülmektedir.

⁶³ James N. Rosenau, Governance in the Twenty-first Century, In T. J. Sinclair (Eds.), Global Governance: Critical Concepts in Political Science, 2004, s.180.

⁶⁴ İlhan Tekeli, Yönetim Kavramı Yanı Sıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine, Türkiye’de Kamu Yönetimi (Ed. Burhan Aykaç; Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman), Ankara: Yargı Yayınevi, 2003, s.621-631

1.3.2. Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Karşılaştırması

Geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi arasındaki farklar aşağıda yer alan Tablo-2’de ekonomik, toplumsal ve siyasi olmak üzere tüm boyutları ile sıralanmıştır.

Tablo 2. Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Karşılaştırması

Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetimi
Minimum çalışan katkısı	Maksimum katılım ve çalışan katkısı
Sabit maaş	Performansa dayalı maaş
Kaynak ve süreç kontrolleri	Performans dayalı kontroller
Hiyerarşik karar verme süreci	İki yönlü karar akışı
Hiyerarşik değerlendirme süreci	İki yönlü değerlendirme süreci
Bürokratik yönetici	Yenilikçi ve girişimci yönetici
Nicelik odaklı	Kalite ve nitelik odaklı
Kitlesel üretim	Çeşitliliği ve farklılığı esas alan üretim
Merkeziyetçi yönetim	Yerelleşmiş, esnek ve yetkiyi paylaşan yönetim
Kalabalık personel yapısı	Daha az sayıda ama uzmanlaşmış personel
Katı ve hiyerarşik yönetim	Esnek ve katılımcı yönetim
Ayrıntılı kurallar ve normlar ile düzenleme	Daha sade ve az sayıda yasal düzenleme
Emir – komuta zinciri	Karar alma ve yönetimde katılım
Resmi otorite merkezli	Vatandaşın müşteri perspektifinden değerlendirilmesi ve ihtiyaçlarına hassasiyetle yaklaşılması.
Geleneksel devlet muhasebesi ve bütçe sistemi	Maliyet merkezleri, maliyet-yarar analizi ve etkinlik odaklı bütçe ve muhasebe
Kamu yönetimi egemen	Özel sektörle daha fazla ortaklı ve etkileşim

Kaynak: Volkan Erkan, Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara, 2008, s.42

Tablo-2 gördüğümüz farklılıklar net bir şekilde yeni kamu yönetiminin; bürokratik yönetim biçimini eleştiren, katılımcılığı ön planda tutan, daha esnek yani özetle kamu özel sektör arasındaki keskin çizgileri çok daha silik hale getiren bir yönetim biçimini getirdiğini söyleyebiliriz. Hesap verebilirlik, performans ölçütleri ve performans odaklı kontroller, girdi yerine çıktı veya sonuç odaklı bakış açısının kamuda başarıyı sağlayacağı düşünülmektedir.

Yeni kamu yönetimi kavramının beraberinde kamuda yer bulmaya başlayan bir başka kavram ise stratejik yönetimdir. Stratejik yönetimin temelinde, bir örgüt ya da işletmenin güçlü ve zayıf yönlerini analiz etmek, dış çevredeki eğilimler ve olaylar doğrultusunda ortaya çıkan veya çıkabilecek fırsat ve tehditleri anlamak ve bu doğrultuda temel amaçlar belirlemek yer alır.⁶⁵ Bir başka deyişle stratejik yönetim; bir işletmenin hedeflerine ulaşabilmesi için uygun stratejiler geliştirmeyi, bu stratejilerin planlanmasını, uygulanmasını ve denetlenmesini kapsamaktadır.

Bu doğrultuda müdahaleci devlet yerine benimsenen düzenleyici devletin temel görevi artık hedefe ulaştıracak stratejiyi belirlemektir.⁶⁶ Bu nedenle kamu topyekûn bir planlama anlayışından vazgeçilerek düzenleyici devlet ile özdeş olan stratejik planlama anlayışı benimsenmiştir. Planlamanın yönetimin bir aracı olması nedeni ile kamu yönetiminin görev alanı ve faaliyetlerinin boyutundaki değişimin bir sonucu olarak günümüzde stratejik planlama modeli gündeme gelmektedir. Stratejik planlama modelleri 1960'lı yıllarda ortaya çıkmıştır. Ancak kamuda kullanımının gündeme gelmesi 1980'li yıllarda yoğun olarak tartışılmaya başlanmış ve uygulaması 1990'lı yıllarda somutluk kazanmıştır.⁶⁷

Yukarıda yer alan açıklamalar ışığında stratejik planlamanın kamuda kullanılmaya başlamasını kamu yönetimi anlayışının değişiminden bağımsız değerlendirmenin planlamanın sadece teknik özelliklerine ilişkin içi boşaltılmış bir değerlendirmeden öteye geçememeye sebep olacağı bilinmelidir. Stratejik planlama düzenleyici devletin bir unsuru olarak görülmektedir.

⁶⁵ İlhami Söyler, Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir Mi? (Engeller/Güçlükler), Maliye Dergisi, Sayı: 152, Ocak-Haziran 2007, s.105.

⁶⁶ Övgün (2013), a.g.k, s.55.

⁶⁷ Övgün (2013), a.g.k, s.179.

1.4. Kamu Yönetiminde Plan ve Planlamanın Yeri

Plan sözcüğü, Latince kökenli “planum” kelimesinden türemiştir ve "düz, düzlem" anlamı taşımaktadır. İlerleyen dönemlerde Fransızcaya plan olarak geçmiş ve "tasarı, program" anlamını kazanmıştır. Günümüzde, plan sözcüğü belli bir amaca ulaşmak için önceden tasarlanmış, düzenlenmiş ve sıraya konulmuş adımlar dizisi anlamına gelmektedir. TDK sözlüğüne göre plan; bir işin ya da eserin gerçekleştirilmesi için uyulması tasarlanan düzen ve planlama; hükümetin belirlediği hedeflere ulaşmak için tarım, ulaşım, sanayi gibi sektörlerdeki büyüme oranlarını tespit eden ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için gerekli çözüm yollarını önceden belirleyen ekonomik ve sosyal bir programın belli bir süre için hazırlanması olarak tanımlanmaktadır.

Planlamanın birçok tanımı vardır. Planlama, belirli hedeflere ulaşmak için atılması gereken adımların ve stratejilerin önceden organize edilmesi sürecidir. Bu süreç, gelecekteki belirsizlikleri minimize ederek kaynakların etkin kullanımını sağlar. Planlama, ne yapacağımızın önceden belirlenmesidir.⁶⁸ Bir başka bakış açısına göre planlama, belirli bir amacı gerçekleştirebilmek için yapılacak faaliyetlerden oluşan bir çalışmadır. Benzer şekilde sayısız planlama tanımlaması literatürde mevcuttur. Ancak bütün tanımlamaların ortak noktası şudur ki planlama geleceğe yönelik bir eylemdir ve geleceği yönetebilmek için kullanılmaktadır.⁶⁹

Planlama, birçok farklı disiplinde uygulanabilir ve ekonomik kalkınmadan eğitim politikalarına kadar geniş bir yelpazeyi kapsar. Örneğin, ekonomi alanında planlama, kaynakların en etkili şekilde yönetilmesi ve ülkenin kalkınmasının sürdürülebilir bir temele oturtulması için geliştirilen stratejiler bütünüdür.

⁶⁸ Turgay Ergun, Aykut Polatoğlu, Kamu Yönetimine Giriş, Dördüncü Basım, TODAİE Yayın No: 241, Ankara 1992, s. 221

⁶⁹ Sezen (1999), a.g.k., s.7.

Tarihsel kayıtlara geçen ilk planlama faaliyetleri, M.Ö. 4000’lerde Mezopotamya bölgesinde Sümerler tarafından gerçekleştirilmiştir. Sümerler, kentlerini ve tarım alanlarını daha iyi organize edebilmek için planlama yöntemlerine başvurmuşlardır. Özellikle, sulama sistemlerini geliştirmek ve tarımsal üretimi artırmak amacıyla detaylı planlar yapmışlardır. Bu tür düzenlemeler, bilinen ilk planlama uygulamaları olarak kabul edilir. Birçok kaynakta 20. Yüzyıl planlamanın başladığı dönem olarak değerlendirilmekle birlikte planlama aslında Aydınlanma Çağının bir eseridir. Aydınlanma Çağı kutsal sayılan inançlar ve kurumların insanları yönlendirdiği dönemin geride kalarak, insan aklı ve bilincinin ön plana çıktığı dönemi ifade etmektedir. Planlamada aynı şekilde insan aklının bir ürünüdür ve insanın geleceği yönetme ve değiştirebilme isteğinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu doğrultuda planlama yapılabilmesi için insanın bu isteği mutlaka içinde bulundurması gerekmektedir.⁷⁰

Kapsamlı bir planlama örneği olarak kamuda planlama anlayışının resmi örneği ise 1928 yılında Sovyetler Birliği'nde uygulamaya konulan Beş Yıllık Plan’dır. Bu plan, ekonomik kalkınmayı hızlandırmak ve sanayi üretimini artırmak amacıyla geliştirilen bir merkezi planlama modelidir. Sovyetler Birliği, bu plan doğrultusunda kaynaklarını belirlenen hedeflere göre yönlendirmiş ve kullanmıştır. Bu tür planlama yaklaşımları, devletlerin uzun vadeli hedeflere ulaşma yolunda planlama süreçlerini nasıl kullandığını ortaya koymaktadır.

Yönetim bilimi bağlamında, planlama "disiplinler arası" bir yaklaşımı beraberinde getirir ilk olarak Fayol tarafından yönetimin ilkelerin biri kabul edilen ve ön görmek olarak tanımlanan planlama sonrasında Gulick’in POSDCORB modelinde belirttiği yönetim ilkelerinin ilk basamağını oluşturur. Yönetimle ilgili yapılan hemen hemen tüm çalışmalarda, planlama işlevi yönetimin temel faaliyetlerinden biri olarak öne

⁷⁰ Sezen (1999), a.g.k., s.7.

çıkılmaktadır. Planlama, yönetim bilimi açısından "disiplinler arası" bir nitelik taşımakta önce Fayol sonrasında ise Gulick'in POSDCORB çerçevesinde tanımladığı yönetim ilkelerinin başında gelmektedir. POSDCORB, Planning (planlama), Organizing (örgütlenme), Staffing (personel yönetimi), Directing (yönlendirme), Co-ordinating (koordinasyon), Reporting (raporlama) ve Budgeting (bütçeleme) terimlerinin baş harflerinden oluşan bir kısaltmadır ve yönetim bilimi literatüründe temel kavramlar olarak önerilmiştir. Çeşitli disiplinler arasındaki karşılıklı etkileşim, planlama kavramını ele alırken de öne çıkar ve hiçbir disiplin birbirinden bağımsız olarak değerlendirilemez.

Kamu yönetiminde planlamanın yeri, yönetim anlayışına göre değişim göstermektedir. Müdahaleci yönetim anlayışı tüm toplumsal düzenin devlet tarafından oluşturulmasını sağlayacak bir planlama modeli benimsenmesine sebep olurken, düzenleyici devlet anlayışında ise daha makro ve sadece düzenleme kaygısı taşıyan bir planlama anlayışı benimsenmiştir. Konu bir ülkenin kalkınması ise kalkınmayı sağlayacak planlar, sadece bir sektörün ilerlemesi ise sektörel planlar veya kamuda dönüşümle birlikte özel sektörden devşirme planlar kamuda uygulama alanı bulmuştur.

Devlet yönetimi açısından bakıldığında, ekonomi ve toplumsal yaşamın ne şekilde olacağı, bu alanlara müdahale edilip edilmeyeceği, edilecekse hangi araçların kullanılacağı veya müdahaleden nasıl vazgeçileceği planlama faaliyetleriyle netlik kazanır.⁷¹ Planlama, yönetimin ekonomik ideolojisi çerçevesinde ekonomik hayata dair kararlarını ve müdahale şeklini belirleyen bir araç olarak kullanılmaktadır. Bu yönetim aracının nasıl kullanıldığı devletin ekonomik hayattaki yerini ve rollerini belirlemektedir. Başka bir deyişle, devlet, benimsediği ekonomik ideoloji doğrultusunda planlamayı, bu ideolojinin meşrulaştırılmasına hizmet eden bir araç olarak görmektedir.⁷² Bir yönetim

⁷¹ Övgün (2010), a.g.k, s.116.

⁷² Doğan Nadi Leblebici ve Erdem Erkul, Planlı Kalkınma Deneyiminden Stratejik Planlamaya Geçiş: Türkiye Örneği, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt:26, Sayı 1, 2008, s.271.

aracı olarak benimsenen planlama sisteminin değişimi yönetim anlayışının ve aslında yönetim ideolojisinin değişiminin işaretlerini vermektedir.

Devletin yönetim biçiminin değişmesi gerektiği yönünde benimsenen anlayışla birlikte yönetim ilkelerinin de ve dolayısıyla yönetim ilkelerinden biri olan planlamanın da değişim geçirdiği görülmektedir. Dünyayı etkisi altına alan değişim rüzgarından Türk kamu yönetimi de etkilenmiş ve müdahaleci devlet anlayışı yerini düzenleyici devlete bırakmıştır. Bütün bu gelişmeler ışığında bir yönetim aracı olan planlama anlayışı da ülkemizde değişime uğramıştır. Türkiye’de 2006 sonrası dönemde stratejik planlama sisteminin yönetim alanına girmesi de devletin ekonomik ve toplumsal hayattaki rollerinin değiştiğini göstermektedir.

Kamu yönetimindeki değişimin planlama ile ilişkisini ve planlama tercihi üzerindeki etkisini anlamak için yönetim ve kamu yönetimi tanımlarını doğru açıklamak ve kamu yönetiminin özelliklerini ortaya koymak gerekmektedir. Bu doğrultuda kamu yönetimi içinden bir bakış açısı ile özel sektörden devşirme planlama sistemi olan stratejik planlamanın kamu kurumunda neden işlerlik kazanmadığını nedenleri ile açıklayabiliriz.

1.5. Kamu İçin Strateji

Strateji terimi, kökenini Latince’den alır ve “çizgi”, “akarsu yatağı” veya "yol" anlamını taşıyan stratum kelimesinden türemiştir.⁷³ Yunanca kökenli “strategia” kelimesi de "komutanlık" manasına gelmektedir. Bu terimin, Yunan generalleri olan Strategos'un bilgi ve yeteneklerine atıfla kullanıldığı düşünülmektedir. Bu nedenle, strateji kavramı yüzyıllar boyunca askeri bir terim olarak varlık göstermiştir. Strateji, savaş sanatı olarak

⁷³ Webster’s, Webster’s Ninth New Collegiate Dictionary, Massachusetts: Merriam-Webster, 1991, s. 1165.

kabul edilir ve bir savaşta başarıya ulaşmak amacıyla askeri operasyonların planlanması ve hayata geçirilmesi bilimi olarak tanımlanır.⁷⁴

Yukarıda bahsi geçen tanımlamalara bakıldığında anlaşıldığı üzere strateji kelimesi, son dönemlerde pek çok farklı alanda kullanılan bir kavram haline gelmiş olsa da, bu terimin kökeni hakkında kesin bir görüş birliği bulunmamaktadır. Günümüzde de önceki dönemlerde olduğu gibi tek bir kalıba sokulamayarak kullanıldığı ve ilgili olduğu disipline göre plan yapmak, yön vermek, taktik gibi anlamlar taşıdığı görülmektedir. Strateji özel sektörde kullanım alanı çerçevesinde değerlendirildiğinde; şirketlerin kârlarını maksimize etmeleri, rekabet güçlerini artırmaları ve rakiplerinden farklılaşmaları amacıyla hayata geçirecekleri politikaların belirlenmesini sağlayan kararlar ve hedefler olarak tanımlanabilmektedir. Literatürde strateji kavramına ilişkin birçok farklı tanımlama olduğu görülmektedir.

Çalışmanın konusu değerlendirildiğinde üzerinde durulması gereken tanım strateji kavramının yönetim bilimleri açısından ne anlam ifade ettiğidir. Bu bağlamda strateji, "hedeflere ulaşmak amacıyla, rakiplerin hareketlerini de dikkate alan, uzun vadeli, nihai sonuca odaklanmış ve dinamik bir kararlar bütünü" şeklinde tanımlanabilir.⁷⁵

Bir diğer değerlendirmeye göre; strateji, bir organizasyonun uzun vadeli hedeflerine ulaşmak için izlediği temel yön ve planlama çerçevesidir. Daha geniş bir tanımla strateji, örgütün genel hedeflerini belirleyen, bu hedeflere ulaşmada kullanılan işlevleri netleştiren, bu işlevler arasında karışıklığı önleyen ve ekonomik açıdan örgütlerin optimum verimliliğe ulaşmasını sağlayan kararlar olarak ifade edilir.⁷⁶

⁷⁴ Ömer Dinçer, Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, 8. Baskı, İstanbul, Alfa, 2007, s. 16.

⁷⁵ Hayri Ülgen ve Kadri Mirze, İşletmelerde Stratejik Yönetim, Literatür Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2004, s.33.

⁷⁶ Yılmaz Demir, Stratejik Planlama Süreci ve Örgütler Açısından Önemi, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, İzmir, cilt:25, Sayı:1, Yıl:2010, s.71.

Yönetim bilimleri açısından değerlendirildiğinde strateji kavramının özellikleri şu şekilde sıralanabilir;⁷⁷

- Analiz etmeyi sağlar.
- Amaçlara bağlıdır.
- Çevreyle etkileşimini düzenler.
- Günlük işler yerine uzun vadeli düzenlemelerle ilgilenir.
- Bütün ekonomik ve toplumsal kaynakların uyum içerisinde faaliyette olmasını sağlayan ve yöneten bir unsurdur.
- Karışık düzende faaliyet alanlarının net olarak ortaya konmasını sağlar.

Bu kavram, kaynakların verimli kullanımı, rekabet avantajının korunması ve dış çevredeki faktörlerin analiz edilmesi gibi unsurları içerir. Strateji, yönetim sürecinde hem içsel hem de dışsal dinamiklerin göz önünde bulundurularak kararlar alınmasını sağlar. Mintzberg'e göre, strateji yalnızca bir planlama süreci değil, aynı zamanda süreç içinde şekillenen yönelimleri de kapsamaktadır.⁷⁸ Süreç içerisinde şekillenen yönelimlere göre de geleceği yönetmektir. Bu nedenle strateji sürecin tamamını kapsamaktadır. Stratejinin temel amacı, gelecekte karşılaşılabilecek belirsizlikleri yönetmek, ortaya çıkan fırsatları değerlendirmek ve tehditleri en aza indirmektir. Bir organizasyonun başarısı, belirlediği stratejilerin ne kadar sağlam olduğuna ve bu stratejilerin etkin bir şekilde hayata geçirilmesine bağlıdır.⁷⁹

⁷⁷ Erol Eren ve Ata Özdemirci, Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, 11.Baskı, İstanbul, Beta, 2024, s.7-8.

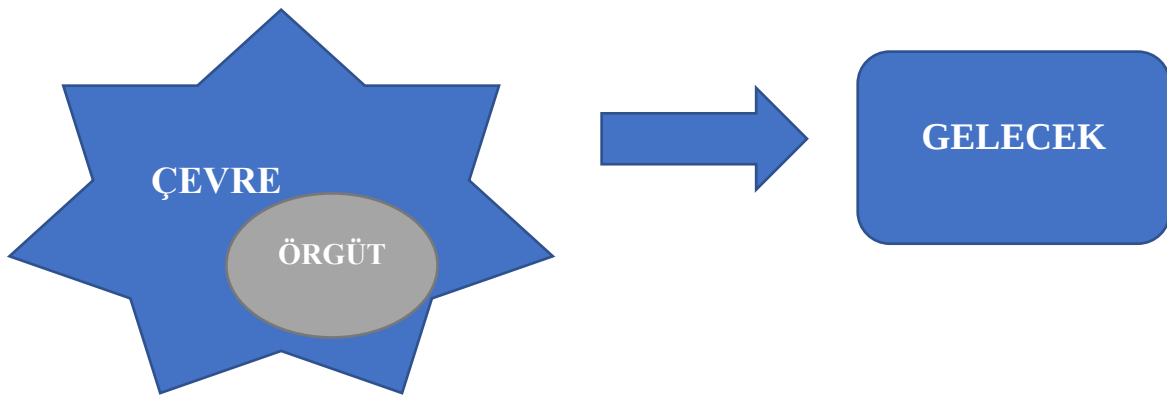
⁷⁸ Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand and Joseph Lampel, Strategy Safari: A Guided Tour Through The Wilds of Strategic Management, 1998, s.5.

⁷⁹ Michael E. Porter, Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors, 1980, s.21.

1.6. Stratejik Yönetim Nasıl Ortaya Çıktı?

Stratejik yönetim, önce özel sektörde ve ardından kamuda, “strateji” ve “yönetim” kavramlarının birleşmesiyle ortaya çıkan modern bir yönetim yaklaşımıdır. Bu nedenle stratejik yönetimi doğru anlamak için önce strateji ve yönetim kavramlarını birbirinden bağımsız olarak ele alıp ayrı ayrı tanımlamak önem taşımaktadır. Bu nedenle öncelikle; “Strateji nedir? Kamu yönetimi için ne ifade eder? Yönetim ne demek? Sorunlarına cevap verilmiştir. Stratejik yönetim, bir organizasyonun varoluş amacını, yaptığı faaliyetleri ve gelecekte ulaşmayı hedeflediği noktaları belirlemekle yükümlüdür.⁸⁰ Stratejik yönetim çevre faktörünü de yönetim sürecine dahil etmektedir. Çevresel etkiler de muhakkak işletmenin/kurumun yönetim sürecine, hedefe giden yolda yürüttüğü faaliyetlerin başarısına etki etmektedir. Bu sebeple, stratejik yönetim öncelikli olarak kuruluşun misyonunu, vizyonunu, hedeflerini ve bu hedeflere ulaşmayı sağlayacak yöntemleri ile kuruluşun paydaşlarını tanımlamayı içermektedir. Ayrıca stratejik yönetim, organizasyonun geleceğe yönelik faaliyetlerinin planlanmasını, örgütlenmesini, koordinasyonunu, uygulanmasını ve kontrol edilmesini mümkün kılmaktadır.⁸¹

Şekil-2 Stratejik Yönetim Süreci İçerisinde Örgütün Yönü



Kaynak: Nezahat Güçlü, Stratejik Yönetim, G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi Cilt 23, Sayı 2 (2003) 61-85, s.71.

⁸⁰ John M. Bryson, Strategic Planning For Public and Nonprofit Organizations, A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement, 3rd Edition, Jossey-Bass A Wiley Imprint, San Francisco, USA., 2004, s.5.

⁸¹ Can Coşkun Aktan, Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Editör: Coşkun Can Aktan) Ankara, Seçkin Yayınları, 2006, s.184.

Stratejik yönetim, genel olarak yönetimin tüm temel özelliklerini içermesi gereken bir yaklaşım olarak tanımlanabilmektedir. Stratejik yönetimde asıl mesele, gelecekte ne yapılması gerektiğini belirlemekten ziyade, belirsiz ve öngörülemeyen bir gelecekte istenen sonuçlara ulaşabilmek için bugün atılması gereken adımları belirlemektir.⁸² Stratejik yönetim kavramı, ilk kez 1980 yılında Kenneth Andrews tarafından tanımlanmış olup, kurumsal amaç ve hedeflere ulaşmak amacıyla stratejilerin oluşturulmasını ve politikaların belirlenmesini kapsar.⁸³

Özetle; stratejik yönetim, örgütün mevcut durumu ile gelecekte ulaşmayı hedeflediği durumu ele alır. Örgütün amacı, stratejik yönetimin temel konularından biridir. Bu bağlamda, örgüt içi ve dışı verilerin analiz edilmesi, ölçme ve değerlendirme süreçleri, koordinasyon, geliştirme ve uygulama aşamalarının sistematik bir şekilde yönetilmesi stratejik yönetimin özünü oluşturur. Ayrıca, örgütün misyonu, vizyonu, amaç ve hedeflerinin belirlenmesi ve bu hedeflere ulaşmayı sağlayacak yöntemler ve araçların kullanılması, stratejik yönetimin temel gereklerinden biridir.⁸⁴ Geleneksel kamu yönetiminin yerini yeni kamu yönetimi anlayışının alması ile birlikte kamuda da stratejik yönetim kavramı yer bulmaya başlamıştır. Stratejik yönetim; kamu yönetimindeki değişimle toplumun içinde bulunduğu dönemin şartlarına uygun olarak farklı bir şekilde inşasını sunan politik tercihlerdir diyebiliriz.⁸⁵ Bütün bu değerlendirmeler çerçevesinde stratejik yönetimin kamu için neden önemli hale geldiğini kamu yönetimi için neleri değiştirdiğini aşağıda yer alan Tablo-3'te yapılan karşılaştırma ile ortaya koymuş olacağız.

⁸² Aybeniz Akdeniz Ar ve Hüseyin İskender, Türkiye'de KOBİ'ler ve KOBİ'lerde Planlama, Uygulama ve Denetim, Mevzuat Dergisi, 2005, s.13.

⁸³ Alan Walter Steiss, Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations, New York, Marcel Dekker Inc., 2003, s.1.

⁸⁴ Sait Aşgın, Stratejik Yönetim, Ankara, Bilge Ajans, 2008, s.9.

⁸⁵ Erdoğan ve Övgün (2018), a.g.k., s.38.

Tablo 3. Fonksiyonel Yönetim ve Stratejik Yönetim

KARŞILAŞTIRMA UNSURU	FONKSİYONEL YÖNETİM	STRATEJİK YÖNETİM
ÖNEM MERKEZLERİ	Günlük problemlerin çözümü, yıllık ya da aylık hedeflere ulaşma	Uzun vadeli sorunları çözerek örgütün yeni amaçlar ve stratejiler belirlemesi
AMAÇLAR	Geçmiş deneyimlere dayalı karlılık sağlama	Gelecekteki karlılık ve büyüme
SINIRLAMALAR	Mevcut kaynak ve yetenek, çevre	Hem mevcut hem de gelecekteki kaynak, yetenek ve çevre
SONUÇLAR	Etkililik, verimlilik ve denge	Büyüme, gelişme ve uzun vadeli süreklilik
BİLGİ KAYNAKLARI	Organizasyonun birimlerinden gelen mevcut şartlara dayalı işlemler ve kayıtlar	Fırsatları değerlendiren çevresel bilgiler ve organizasyon içindeki birimler
VERİ YAPISI	Az sayıda ve genellikle mevcut birimlere dayalı veriler	Çok sayıda, çeşitli kaynaklardan gelen karmaşık veri setleri
ÖRGÜT YAPISI LİDERLİK TARZI	Bürokratik ve sabit Geleneksel ve görev odaklı liderlik	Yenilikçi ve esnek Vizyoner, açık fikirli ve gelişim odaklı liderlik
PROBLEMLERİN NİTELİĞİ	Kısa dönemli, acil ve somut çözümler gerektiren sorunlar	Uzun dönemli, soyut ve çeşitli niteliklere sahip problemler
PROBLEM ÇÖZME YAKLAŞIMI	Geçmiş deneyimlere dayalı reaktif yaklaşım	Katılımcı bir şekilde yeni ve yaratıcı çözümler arama
ZAMAN VE RİSK DÜZEYİ	Kısa vadeli hedefler ve düşük risk	Uzun vadeli hedefler ve yüksek risk

Kaynak: Ömer Dinçer, Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, İstanbul, Beta Yayınevi, 2004, s.35-38.

Yukarıda yer alan karşılaştırmada birbirinden tamamen farklı iki yönetim şekli görülmektedir. Stratejik yönetimin özel sektör tabanlı olduğu ve ilk bakışta çok daha özgürlükçü, esnek ve uzun vadeli bir yönetim şekli olduğunu görülmektedir. Ancak önemli olan bu şekilde tarif edilen yönetim sisteminin ne derece işlevsel olduğudur. Bu noktada özel sektörde yıldızı parlayan stratejik yönetim anlayışına özel sektör uygulaması içinde de eleştirel bir bakış açısı da geliştirilmiştir. Stratejik yönetim, belirlenen hedeflere ulaşmada etkili bir yöntemdir; ancak, organizasyon içerisinde bu hedeflerin ne olması gerektiği konusunda ortak bir anlayış geliştirme noktasında güçlü bir felsefi yaklaşım sunamayacağına dair görüşlerde mevcuttur.⁸⁶ Diğer taraftan kamuda uygulandığı durumlarda hedef belirleme konusunda hukuki ve finansal sınırlılıklardan kaynaklı olarak fikir özgürlüğü olmaması nedeni ile de istenilen verimi sağlayamadığı durumlarla

⁸⁶ David K. Hurst, Why Strategic Management is Bankrupt?, Organizational Dynamics 15 (2), 1986 P: 4–27, s.25.

karşılaşılabilmektedir. Stratejik yönetim sürecinin ülkemiz kamu yönetiminde benimsenmesi noktasında özel sektörde aldığı eleştirilerin kamudaki yansımaları da değerlendirilecektir.

1.7. Yönetim Bilimci Gözüyle Stratejik Plan

Stratejik planlama, yalnızca kurumsal temele indirgenen ve bu temelde geleceğin misyon, vizyon, fırsatlar ve tehditler çerçevesinde belirlendiği bir planlama yaklaşımı değildir. Stratejik planlama, makro düzeyde öngörüler sunan, çevreye uyumu ön plana çıkaran ve ayrıntılı düzenlemeler yerine genel stratejilerin belirlenmesine odaklanan bir anlayışı ifade eder. Bu yaklaşım, nitelik temelli hedefler doğrultusunda etkili, verimli ve etkin bir yönetim oluşturmayı amaçlamaktadır.⁸⁷

Stratejik plan, bir kurumun mevcut durumunu değerlendirerek uzun vadeli hedeflerine ulaşmak için izlemesi gereken yolu belirleyen kapsamlı bir rehberdir. Bu belge, kurumun misyonunu, vizyonunu, belirlediği hedefleri ve bu hedeflere ulaşmak için kullanılacak stratejiler ile kaynakları ayrıntılı bir şekilde içerir. Stratejik planlama süreci, organizasyonun kaynaklarını verimli bir şekilde kullanarak uzun vadeli kararlar alınmasına destek olur. Örneğin, stratejik plan, kurumun mevcut yapısı, yönetim biçimi, personel durumu, sunduğu hizmetler, iş birlikleri ve kaynaklarının kapsamlı bir analizine dayanarak, uzun vadeli hedeflerle uyumlu kritik kararların alınmasını sağlar.⁸⁸

Stratejik planlama, ilk kez özel sektör yönetiminde 20. yüzyılın ikinci yarısında uygulanmaya başlamış, ardından değişen yönetim paradigması ile kamu yönetimi kapsamında da kabul görmeye başlamıştır. Stratejik planlama sürecinde benimsenen yönetim tarzı, yönetişim yaklaşımına dayanmaktadır.⁸⁹ Stratejik planlama kamuda da

⁸⁷ Barış Övgün, Türkiye’de Planlama: Sektörel Gelişmeden Kalkınmaya Kalkınmadan Stratejiye, Memleket Siyaset Yönetim, c. 5, sy. 13, 2010, s.192.

⁸⁸ Elmedina Shuajibi and Miranda Rahmani, Methods and Techniques for Efficient Strategic Planning, Knowledge International Journal, no: 28/5, 2018, s.1733-1749.

⁸⁹ Aslı Yılmaz Uçar, Türkiye’de Stratejik Planlamanın Kuruluş Süreci Üzerinden Planlamada Dönüşümün Çözümlemesi, Mülkiye Dergisi, C.40, S.2, s.5-42., 2016, s.33.

özel sektörde de uygulandığında, temel olarak şu sorulara yanıt bulmayı amaçlar: "Şu anda neredeyiz? Hangi noktaya varmak istiyoruz? Hedeflerimize nasıl varabiliriz? Başarıyı nasıl izler ve değerlendiririz?"⁹⁰

Ancak öncelikle özel sektörde uygulama alanı bulan stratejik planlamanın özel sektörde nasıl başarı yakaladığını ve neden kamuya transfer edildiğini özetle incelemek gerekir. Daha sonra ise kurumsal düzeyde stratejik planlamanın nasıl olması gerektiği, içinde bulunması gereken veriler ve kurumun stratejik planlama sürecinde nasıl hangi yönleriyle görev alacağını belirten tanımlamalara yer verilecektir.

1.7.1. Özel Sektörde Yıldızı Parlayan Stratejik Planlamanın Tarihsel Gelişimi ve Kamuya Transferi

Stratejik planlamanın dünyada bilinen ilk örneklerinden biri, 1950'li yıllarda General Electric (GE) tarafından uygulanmıştır. O dönemde GE, şirketin gelecekteki yönünü planlamak amacıyla "uzun vadeli planlama" adı verilen bir yaklaşım kullanmaya başlamıştır. Bu süreç, şirketin uzun dönem hedeflerini belirleyip bu hedeflere ulaşmak için gerekli adımları organize etmesine olanak tanımıştır.⁹¹

Harvard Business School profesörlerinden Alfred D. Chandler Jr. 1962 yılında "Strategy and Structure" isimli eserinde stratejik planlamanın teorik temellerini ele almış ve bu alanda önemli katkılar sunmuştur. Chandler, stratejinin organizasyon yapısı üzerindeki etkisini inceleyerek stratejik yönetim ve organizasyonel yapı arasındaki ilişkiyi detaylı bir şekilde analiz etmiştir.⁹² Chandler'ın bahsi geçen çalışması ile; örgütlerin başarısı için stratejik planlamayı örgüt kültür ile uyumlu hale getirerek

⁹⁰ Handan Yıldırım ve Hava Tahtalıoğlu, Türk Kamu Yönetimi Stratejik Plan Uygulanmasında Katılım ve Sahiplenme Sorunları, Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı:6, 2016, s.182.

⁹¹ Alfred D. Chandler, Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise, MIT Press, 1962, s.13-17.

⁹² Alfred D. Chandler (1962), a.g.k, s.35-40.

uygulamalarının gerektiği ortaya konmuştur. Ayrıca 1960'lı yıllarda örgütsel faaliyet, strateji ve uzun vadeli planlama kavramları arasında ilişki kurulmaya başlanmıştır.

1970'ler ve 1980'ler, stratejik planlamanın iş dünyasında daha yaygın bir şekilde benimsendiği yıllardır. Bu dönemde özellikle Michael Porter'ın rekabet stratejilerine ilişkin çalışmaları büyük yankı uyandırmıştır. Porter, işletmelerin stratejik planlamalarını güçlendirmek ve pazardaki konumlarını korumak için "rekabet avantajı" kavramını geliştirmiştir. Bu kavram, firmaların nasıl daha avantajlı bir konum elde edebileceğini açıklarken, Porter aynı zamanda beş kuvvet analizi (Porter's Five Forces) gibi stratejik analiz araçlarını geliştirmiştir. Bu analiz araçları, işletmelerin faaliyet gösterdikleri rekabet ortamını daha iyi değerlendirmelerine ve stratejik açıdan avantajlı bir pozisyon almalarına yardımcı olmuştur. Dolayısıyla, bu dönem stratejik planlamanın yalnızca uzun vadeli hedefler belirlemeye yönelik bir süreç olmaktan çıkıp, aynı zamanda piyasa dinamiklerini analiz ederek rekabet avantajı kazanma aracı haline geldiği bir dönemdir.⁹³

1990'lardan sonra stratejik planlama, küreselleşmenin ve dijitalleşmenin etkisiyle daha fazla önem kazanmıştır. Küreselleşme, işletmelerin yalnızca yerel değil, uluslararası pazarlarda da rekabetçi olmalarını ve buna uygun stratejiler geliştirmelerini zorunlu kılmıştır. Bu dönemde stratejik planlama süreçleri, pazar koşullarında meydana gelen hızlı değişikliklere uyum sağlama ve esnek karar alma yeteneğiyle daha dinamik hale gelmiştir.⁹⁴ Dijital dönüşüm ise stratejik planlamada yeni bir dönem açmıştır. Teknolojinin hızlı gelişimi ve dijital araçların işletmelerde yaygın bir şekilde kullanılmaya başlaması, stratejik planlamanın yapısını dönüştürmüştür. Şirketler, dijital stratejiler geliştirerek veri analizi temelli kararlar almakta ve belirsizliklerle daha etkin

⁹³ Porter (1980), a.g.k., p.3-33.

⁹⁴ George S. Yip, Global Strategy... In a World of Nations, Harvard Business Review Press, 1992, s.31-56.

bir şekilde başa çıkmaktadır. Teknolojik yeniliklerin iş dünyasına entegrasyonu, stratejik planlamayı daha çevik ve inovasyon odaklı hale getirmiştir.⁹⁵

Dünyada stratejik planlamanın kamuda ilk kullanım örneği ise; 20. yüzyılın ortalarında Amerika Birleşik Devletleri'ne kadar uzanmaktadır. Özellikle 1960'larda, Savunma Bakanı Robert McNamara döneminde geliştirilen "Planlama, Programlama ve Bütçeleme Sistemi" (Planning, Programming, Budgeting System- PPBS), kamu yönetiminde stratejik planlamanın uygulanmasında önemli bir adım olmuştur. Bu sistemin amacı, kamu kaynaklarını daha etkin kullanmak ve uzun vadeli planlamayı geliştirmek olarak belirlenmiştir.

Zamanla, stratejik planlama kavramı, birçok ülkenin kamu yönetimi reformlarına dâhil edilmiştir. Performans yönetimi ve hesap verebilirlik ihtiyacı, kamu yönetiminde bu uygulamanın yaygınlaşmasını hızlandırmıştır. 1990'lara gelindiğinde, yeni kamu yönetimi (new public management) anlayışı ile stratejik planlama, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetiminin temel unsurlarından biri haline gelmiştir.

Özetle, stratejik planlamanın kamu yönetiminde ilk kez sistematik olarak kullanılması 1960'larda Amerika Birleşik Devletleri'nde başlamış, ancak bu uygulamanın yaygınlaşması ve dünya genelinde kabul görmesi 1990'lı yıllara kadar uzanmıştır.⁹⁶ Bu doğrultuda 1990'lı yıllarda kamu yönetimi yazınına uygulayıcıların perspektifinden inceleyen bir araştırma, stratejik planlamanın çok tartışılan konulardan biri olarak ortaya koymuştur. Bu dönemde, stratejik planlama kamu yönetiminde önemli bir odak noktası haline gelmiş ve uygulayıcılar arasında geniş bir yankı bulmuştur. Hem yönetim pratiklerinde hem de akademik tartışmalarda, performans yönetimi, hesap verebilirlik ve kamu hizmetlerinin etkinliği gibi konuların merkezinde yer almıştır. Bu süreç, stratejik

⁹⁵ Anandhi S. Bharadwaj, Digital Business Strategy: Toward a Next Generation of Insights. MIS Quarterly, vol. 37, no. 2, 2013, s.471-482.

⁹⁶ Bryson (2004), a.g.k.

planlamanın kamu yönetiminde kalıcı bir reform aracı olarak görülmesine katkı sağlamıştır.⁹⁷

Diğer taraftan; Amerika Birleşik Devletleri'nde kamu uygulamasını ilk olarak gördüğümüz stratejik planın kamuda uygulanmasına yönelik yapılan birçok inceleme vardır. İncelemelerin çoğu stratejik planlamanın kamu için çok önemli olduğunu ve kamuya katacaklarını anlatarak stratejik planlamayı tabiri caizse yere göğe sığdıramamaktadır. Ancak Miller ve arkadaşları tarafından hazırlanan ve stratejik planlamanın kamuda uygulanabilirliğine ilişkin ilk çalışmalardan biri olarak 1987 yılında yayınlanan bir çalışmada; stratejik planlamanın kamuda başarılı olma şansı bulunmadığı anlatılmaktadır. Bu durumun temel sebebi olarak, mali yöneticilerin (mali sorumluların) dava edilme endişesi ve politik kısıtlamalar bu durumun nedenleri arasında gösterilmektedir. Yazarlara göre, mali sorumluların bu temkinli ve riskten kaçınan tutumu, stratejik planlama ve benzeri rasyonel karar alma yaklaşımlarının temel değerleri ve varsayımlarıyla uyumsuzluk göstermektedir. Bu yaklaşımlar, uzun vadeli planlama ve hesap verebilirlik gibi unsurları ön plana çıkarırken, mali yöneticilerin daha ihtiyatlı davranışı bu süreçlerin etkinliğini sınırlayabilmektedir.⁹⁸

Bu görüş çalışmanın konusu açısından büyük önem taşımaktadır. Zira Türk kamu yönetiminde kurumsal düzeyde stratejik planlamanın kamuya uygun olmadığına değerlendirilmesinde üst yönetici etkisi (sahiplenme), kurumun özerkliği ve makro planlarla kurumsal planını uyumu ve en önemli noktalardan biri mali yönetim sisteminin stratejik planlamaya uygunluğu üzerinde durulacaktır. Tam bu noktada Miller ve arkadaşlarının yaptığı değerlendirmenin ülkemizdeki uygulama ile birebir örtüştüğünü göreceğiz.

⁹⁷ Gregory Streib, Bert J. Slotkin, Mark Rivera, Public Administration Research from a Practitioner Perspective, Public Administration Review, Vol. 61, No. 5, 2001, s.515- 225.

⁹⁸ Gerald J. Miller, Jack Rabin and Bartley W., Strategy, Values, and Productivity, Public Policy Review, Vol. 43, No. 11, 1987, s.81-96.

1.7.2. Yakın Tarih; Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama

Türkiye’de kurumsal düzeyde stratejik planlama 2006 yılında uygulanmaya başlamıştır. Önceki planlı dönemleri incelediğimizde değişimi getiren sebeplerin içerisinde ağırlıklı olarak ekonomik krizlerin ve uluslararası kuruluşlarla ikili ilişkilerin etkili olduğunu görmekteyiz. 2000’li yılların başında mali yönetim sisteminde getirilen yenilikler ve stratejik planlamaya geçiş özelinde değerlendirildiğinde ilerleyen bölümlerde ayrıntılı olarak yer verileceği üzere Avrupa Birliği ile katılıma ilişkin yürütülen müzakereler ve mali kontrol başlıklı 32. Fasil’ın çok büyük etkisi olduğunu söyleyebiliriz. Bu kapsamda neden stratejik planlama sorusunun cevabını ararken de aynı faktörlerin değerlendirilmesi gerekmektedir. Nitekim stratejik planlamayı gündeme getiren sebeplerden bir diğeri de 2001 yılında yaşanan mali kriz ve kriz ortamında çıkış yolu arayışıdır. Dünya Bankası ile yapılan anlaşma ve devletin yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalarda stratejik planlamayı ülke gündemine getiren nedenlerden biridir.

Kalkınma planlarında daha önce söz ettiğimiz gibi ekonomik ve toplumsal alanların tümü ayrıntılı olarak düzenlenmektedir. Ancak yeni düzende devletin olabildiğince minimal kalması ve sadece ekonomik hayata yönelik düzenleyici role sahip olması gerektiği düşünülmektedir. Özetle yeni kamu yönetimi anlayışının da stratejik planlama ile örtüştüğü düşünülmektedir. Stratejik planlamada işte tam bu anlayışa uygun olarak planlamanın kurumlara özgürlük alanı tanıyacak şekilde kurumsal düzeyde yapılması ve böylece devletin ayrıntılı olarak her alanı düzenlemek zorunda kalmamasını sağlayıcı bir planlama modeli olarak kabul görmüştür. Bu yeni düzende planlama anlayışı ulusal düzeyden kurumsal düzeye indirilmiştir. Böylece kurumlara kendi amaç ve hedeflerini belirleme özgürlüğü sağlanmak istenmiştir.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), kalkınma planlamasına yeni bir boyut kazandırmıştır. Planın “Uzun Vadeli Gelişmenin Temel Amaçları ve Stratejisi (2001-2013)” başlıklı II. Bölümünde stratejik yönetim anlayışının benimsenmesine yönelik ifadeler yer almıştır. Planın 160. maddesinde şu ifadeler geçmektedir: “VIII. Plan, dünyada köklü ekonomik ve sosyal değişimlerin yaşandığı bir dönemde hazırlanmıştır. Dünyada yaşanan bu değişimin sunabileceği imkanlardan ülkemizin en üst düzeyde yararlanabilmesini sağlamak, uzun vadeli bir gelişme stratejisini gerekli kılmaktadır.” Bu ifadeler, kalkınma planlamasında stratejik bir yaklaşımın benimsenmesinin önemine dikkat çekmektedir.

Bahsi geçtiği üzere stratejik planlamaya geçişin sebeplerinden biri de Dünya Bankası ile yapılan anlaşmadır. 2001 yılında Dünya Bankası ile “1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması” imzalanmış ve bu anlaşma kapsamında stratejik planlama kılavuzu taslağının hazırlanması bir şart olarak belirlenmiştir.⁹⁹ Bu doğrultuda hazırlanan kılavuzun ilk sürümü 2003 yılında yayımlanmıştır. 2003-2005 döneminde, stratejik planlama uygulamaları pilot olarak seçilen 8 adet kurumda hayata geçirilmiştir. 2003 yılında yürürlüğe giren ve 2006 yılında uygulanmaya başlanan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte stratejik planlama, pilot uygulama olmaktan çıkarılmış ve tüm kurumlarda yönetmelikle belirlenen süreçler doğrultusunda uygulanması zorunlu hale getirilmiştir.

5018 sayılı Kanun ile birlikte planlama süreci yeni bir boyut kazanmış ve stratejik planlar kurumsal düzeyde planlama sistemine entegre edilmiştir. Ayrıca, 5018 sayılı Kanun'da da vurgulandığı gibi, stratejik planların kalkınma planlarıyla ilişkilendirilmesi esası benimsenmiştir. Buradan çıkarılacak iki önemli noktadan biri kalkınma planlamasından vazgeçilmediği ulusal planlama ile kurumsal planlamanın beraber

⁹⁹ H.Hakan Yılmaz ve Ferhat Emil, Türkiye’de Mali Yönetim Sistemi İçinde Stratejik Planlama Kılavuzu ve Kamu Kurumlarında Stratejik Planlama Uygulaması, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Maliye Ders Kitabı İçin Hazırlanan Çalışma, Mayıs 2012, s.9.

yürütülmesine karar verildiğidir. İkincisi ise stratejik planlar ile kalkınma planı arasında mevzuat uyarınca kurulan bağın uygulamada gerçekten var olup olmadığıdır.

1.7.3. Stratejik Plan Nasıl Olmalıdır?

Stratejik planlamanın kamu yönetimine neden uygun olmadığını anlamak için öncelikle; kurum düzeyinde hazırlanan stratejik planın temel özellikleri, neleri içermesi gerektiği, hazırlık süreci ve uygulama süreçlerini bilmemiz gerekmektedir. Sonra ki adımda stratejik plan içerisinde yer alan temel kavramların tanımlamasının yapılması stratejik planlamanın mantığını anlamak açısından önem taşımaktadır.

Kamu yönetimimizde stratejik plan uygulamasını yönlendirmek adına sırasıyla Devlet Planlama Teşkilatı, Kalkınma Bakanlığı ve Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığınca hazırlanan rehber ve kılavuzlar bulunmaktadır. Tüm bu dokümanlar kamudaki uygulamaya ve beklentiye ışık tutmakla birlikte çalışma konusu kurumun üniversite olması sebebi ile çalışmada üniversiteler özelinde hazırlanan stratejik plan hazırlama rehberi esas alınacaktır.

Stratejik plandan biz neler bekliyoruz ve plan bize neyi vaat ediyor? Bu soruların cevabını almak için öncelikle bir stratejik planın taşıması gereken özelliklere bakmak gerekmektedir. Stratejik plan;¹⁰⁰

- Sonuçların planlamasıdır.
- Değişimin planlamasıdır.
- Gerçeğe uygundur.
- Kaliteli yönetim aracıdır.
- Şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun temelini oluşturur.
- Katılımı esas alan bir yaklaşımdır.

¹⁰⁰ Devlet Planlama Teşkilatı, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, 2. Sürüm, Haziran 2006, s.7.

- Kısa vadeli çözümlere odaklanmaz.
- Basit bir şablon olarak değerlendirilemez.
- Yalnızca bir belge olmanın ötesindedir.
- Sadece bütçeye yönelik bir uygulama değildir.

Stratejik planlama bir süreçtir. Stratejik planlama süreci Bryson'a göre aşağıda sıralanan maddelerden oluşmaktadır.¹⁰¹

1. Stratejik planlama sürecine başlama konusunda mutabakata varılması,
2. Kuruluşun görevlerinin net bir şekilde tanımlanması,
3. Misyon ve değerlerin belirlenmesi,
4. Kuruluşun iç ve dış çevresini analiz ederek GZFT değerlendirmesinin yapılması,
5. Karşılaşılan stratejik sorunların tespit edilmesi,
6. Bu sorunlara yönelik stratejilerin geliştirilmesi,
7. Stratejik planların gözden geçirilip onaylanması,
8. Kuruluş için güçlü bir vizyonun belirlenmesi,
9. Etkin bir uygulama sürecinin oluşturulması,
10. Stratejik planlama sürecinin ve stratejilerin yeniden gözden geçirilmesi.

Kurum düzeyinde hazırlanacak bir stratejik plan uygulamada birtakım değişiklikler olmakla birlikte (kurumsal özellikler çerçevesinde hazırlanan rehber göre detayda farklılaşmalar olmaktadır.) öncelikle; misyon, vizyon, temel değerler, durum analizi (swot analizi), stratejik amaç ve hedefler, performans göstergeleri, stratejiler, faaliyetler, kaynak tahsisi (maliyetlendirme), risk yönetimi, izleme ve değerlendirme kavramlarını içermektedir. Bu doğrultuda stratejik planın çatısını oluşturan bahsi geçen kavramların ne ifade ettiğine özetle değinmek gerekmektedir.

¹⁰¹ Bryson (2004), a.g.k., p.46.

1.7.3.1. Misyon

Türk Dil Kurumuna göre misyon; görev anlamına gelmektedir. Örgüt açısından bakılacak olursa; varlık amacı ve temel görevlerini açıkça tanımlar. Kime hizmet sunacağı, hangi gereksinimlere yanıt vereceği ve hangi değerleri temel alacağı gibi unsurları kapsar. Bu tanım, kuruluşun hedef kitlesini, öncelikli ihtiyaçlarını ve benimsediği değerleri netleştirerek, faaliyetlerinin yönünü belirler.

Misyon aşağıda yer alan sorulara cevap verdiği ölçüde doğru tanımlanmıştır diyebiliriz;¹⁰²

- Kim olduğumuzu nasıl tanımlarız?
- Temel amacımız nedir?
- İhtiyaçlarımızı ve sorunlarımızı nasıl belirler ve öngörürüz?
- Anahtar paydaşlarımıza nasıl bir yanıt vermeliyiz?
- Felsefemiz ve temel değerlerimiz nelerdir?
- Bizi diğerlerinden ayıran özellikler nelerdir?

Misyon, örgütler için yaptıkları işleri, benimsedikleri değerleri, inançları, varlık amaçlarını ve diğer işletmelerden ayrılma yolunu sağlayan stratejileri tanımlayan bir rehberdir. İyi bir şekilde formüle edilmiş bir misyon, örgüte yalnızca ekonomik kazanç sağlamakla kalmaz, aynı zamanda çalışanlar arasında bir sinerji oluşturarak, örgüte olan bağlılık duygusunun güçlenmesine de katkıda bulunur.¹⁰³

Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberine göre misyon bildirimi hazırlanırken aşağıda yer alan hususlara dikkat etmek gerekmektedir.

- Kısa, açık ve öz bir şekilde ifade edilir.

¹⁰² Fred M. Hayward, Daniel J. Ncayiyana and Jacqueline E. Johnson, A Guide to Strategic Planning for African Higher Education Institutions, Sunnyside [Güney Afrika]: CHET, 2003, 15, s.16.

¹⁰³ Şükrü Muslu, Örgütlerde Misyon ve Vizyon Kavramlarının Önemi, HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi © Cilt: 3, Yıl: 3, Sayı: 5 (2014/1), s.155.

- Üniversitenin yetki ve sorumluluklarıyla uyumludur.
- Mevzuatta belirtilen tüm görevler ayrıntılarıyla yer almaz; bu ifade kapsayıcı bir nitelik taşır ve görevleri genel hatlarıyla tanımlar.
- Üniversitenin süreçleri veya yetkinliklerinden ziyade, genel işlevlerini ve sunacağı hizmetlerin temel çerçevesini ortaya koyar.
- Sonuca odaklanır; hizmetin gerçekleştirilme sürecinden çok, hedeflenen amacı tanımlar.
- Üniversitenin faaliyet alanlarını ve hizmet sunduğu kesimleri belirtir.
- Belirsiz veya çelişkili unsurlar barındırmaz.

1.7.3.2. Vizyon

Vizyon en sade ifadesi ile kurumun gelecekte ulaşmak istediği ideal durumu yani uzun vadeli hedefini ifade eder diyebiliriz. Ancak gerçekçi bir vizyon belirlemek stratejik planlamanın en temel kuralıdır. Zira vizyon ütöpikse veya vizyon olamayacak kadar yetersiz ise stratejik plan ile ulaşmak istenen nokta yanlış belirlenmiş olur ve böylece plan daha baştan sakat doğar.

Vizyon, çoğunlukla geleceğe dair bir öngörü, bir düşünce veya kavram, kurgulanmış bir gelecek ya da bir ideoloji olarak kabul edilir.¹⁰⁴ Vizyon örgütün ilerde gelmek istediği yeri gösteren bir kılavuzdur. Bir vizyon ancak misyonu içinde barındırdığı sürece ilerleme kaydedebilir.¹⁰⁵ Az önce tanımladığımız üzere misyon örgütün varoluş amacını yerine getirdiği görevi konusunda bilgi vermektedir. Bu doğrultuda misyona hizmet etmeyen bir vizyon düşünülemez.

¹⁰⁴ Susan Clayton, Takımınızın Yeteneklerini Geliştirmede Yönetim, Çev. Mehmet Zaman, İstanbul, Hayat Yayıncılık, 2000, s.42.

¹⁰⁵ Tacettin Can, Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1996, s.93.

Vizyon oluşturulurken dikkat edilmesi gereken noktalar Üniversiteler için Stratejik Planlama Rehberinde şu şekilde ifade edilmektedir;¹⁰⁶

- Kısa, anlaşılır ve akılda kalıcı bir şekilde ifade edilir.
- Özgün, idealist bir bakış açısına sahiptir.
- Değişim için motive edici ve ilham kaynağıdır.
- Gerçekçi hedeflerle iddialı yaklaşımlar arasında bir denge gözetir.
- Paydaşların gelecekteki algılarını ve istenen konumu ön planda tutar.
- Orta ve uzun vadeli amaçlar, hedefler ve projeler için yol gösterici bir niteliğe sahiptir.

Üniversiteler için stratejik planlama rehberine göre; vizyonun toplumsal, sektörel, paydaş ve kurumsal perspektiflere cevap veren nitelikte olması gerekmektedir.

1.7.3.3. Temel Değerler

Stratejik planlama sürecinde, temel değerler, bir kuruluşun uzun vadeli amaçlarını belirlemesinde ve çevresel değişimlere adapte olmasında yol gösterici ilkeler olarak öne çıkar. Bu değerler, stratejilerin oluşturulması ve hayata geçirilmesinde önemli bir rol oynar ve paydaş katılımının yanı sıra etkili iletişimin önemini ortaya koyar. Böyle bir yaklaşım, kuruluşların stratejik hedefleriyle uyumlu bir şekilde hareket etmelerine olanak tanır.¹⁰⁷

Stratejik planlama, bir kurumun stratejik vizyonunu, misyonunu ve rekabet avantajını güçlendirmek için temel bir araç olarak değerlendirilir. Bu süreçte, belirlenen temel değerlerle uyum içerisinde hareket etmek, başarının sürdürülebilirliği açısından kritik öneme sahiptir.

¹⁰⁶ Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi, Sürüm 1.1, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s.36.

¹⁰⁷ Natalia Nosan, Timur Yakymenko and Ruslan Panchenko, Strategic Planning of Business Activity, Published in Economy and Society, October 31, c.56, 2023, s.1-3.

Temel değerler, bir kuruluşun davranışlarını ve geleceğe yönelik planlarını çeşitli açılardan etkileyebilir ve aynı zamanda faaliyet alanlarını belirli sınırlar içinde tutabilir. Bu değerler, kuruluşun ne yapmayı amaçladığını ve hangi konumda olmayı hedeflediğini netleştirir; böylece diğer kurumlardan ayrışmasını sağlayan benzersiz özelliklerini ön plana çıkarır. Bu durum, kuruluşun önceliklerinin belirlenmesine, misyon ve vizyonunun şekillenmesine zemin hazırlar. Sonuç olarak, temel değerler, iş süreçlerinin nasıl yürütüleceğini ve alınacak kararların hangi prensipler doğrultusunda şekilleneceğini belirleyerek, rehberlik sağlar.¹⁰⁸ niversiteler İçin Stratejik Plan hazırlama Rehberine göre temel değerler; kişiler, süreçler ve performans olarak üç grupta toplanabilmektedir. Ayrıca temel değerlerin sayısı arttıkça her birinin personel davranışları üzerindeki etkisi azalacağı bu nedenle ideal sayının 10'dan az olması gerektiği belirtilmektedir.¹⁰⁹

1.7.3.4. Durum Analizi (SWOT Analizi)

SWOT analizi, örgütlerin i ve dış etkenleri değerlendirerek stratejik planlamalarını yapmalarına yardımcı olan bir yöntemdir. SWOT terimi, İngilizce'de Strengths (Güçlü Yönler), Weaknesses (Zayıf Yönler), Opportunities (Fırsatlar) ve Threats (Tehditler) sözcüklerinin baş harflerinden oluşur. Bu yöntem, işletmelerin mevcut durumlarını daha iyi kavramalarına, potansiyel fırsatları tanımalarına ve karşılaşabilecekleri riskleri analiz etmelerine olanak sağlar.

¹⁰⁸ Türkay Gözlükaya, Mahalli İdareler ve Stratejik Planlama: Modeller ve Uygulama rnekleri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli, 2007, s.57.

¹⁰⁹ niversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi, Sürüm 1.1, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bte Başkanlığı, 2021, s.39.

SWOT Analizinin Ana Bileşenleri:¹¹⁰

- Güçlü Yönler (Strengths): İşletmenin rekabet avantajı yaratan, sektörde öne çıkmasını sağlayan niteliklerini ifade eder. Örneğin, marka sadakati yüksek bir müşteri kitlesine sahip olmak.
- Zayıf Yönler (Weaknesses): İşletmenin rekabet dezavantajı yaratan ve iyileştirilmesi gereken yönleridir. Bunlar, yetersiz finansal kaynaklar ya da düşük çalışan memnuniyeti gibi durumlar olarak örneklendirilebilmektedir.
- Fırsatlar (Opportunities): İşletmenin büyümesini destekleyecek veya gelişimini sağlayacak dış çevreden kaynaklanan fırsatları içerir. Örneğin, yeni bir pazara giriş yapma şansı veya teknolojik gelişimlerin sunduğu olanaklar.
- Tehditler (Threats): İşletmenin karşı karşıya kalabileceği dışsal risk ve tehditleri tanımlar. Örneğin, artan rekabet veya ekonomik durgunluk gibi faktörler bu kategoride değerlendirilebilir.

SWOT analizi genellikle dört ana başlığa ayrılarak bir matris üzerinde gösterilir.

Bu matris yardımıyla işletme, stratejik hedeflerine ulaşmak için uygun eylem planlarını belirlemektedir.¹¹¹

GZFT analizi yapılırken şu faktörlerin göz önünde bulundurulması önemlidir:¹¹²

- PESTLE analizinden elde edilen bulgular,
- Üst politika belgelerinde belirtilen amaçlar, politikalar ve kurumsal sorumluluklar,
- Diğer üniversitelerin stratejik planlarındaki ilgili amaç ve hedefler,

¹¹⁰ Emet Gürel ve Merba Tat, SWOT Analysis: A Theoretical Review. Journal of International Social Research, 10(51), 2017, s.997-1000.

¹¹¹ Albert Humphrey, SWOT Analysis for Management Consulting, SRI Alumni Newsletter, SRI International, 2005, s.7.

¹¹² Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi, Sürüm 1.1, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s.30.

- Paydaş analizinden elde edilen sonuçlar

Üniversiteler İçin Stratejik Plan Hazırlama Rehberi incelendiğinde durum analizi çalışmasının başlı başına kapsamlı bir bölüm olarak ele alındığı görülmektedir. Durum analizi bölümü gzft analizi (swot analizi) içermekle birlikte yalnızca swot analizden ibaret değildir. Rehberde durum analizinin kapsamına; mevzuat analizi, üst politika belgeleri analizi, program ve alt program analizi, paydaş analizi, kuruluş içi analizi, akademik faaliyetler analizi, yükseköğretim sektörü analizi de dahil edilmiştir.

Aslında swot analizi dışındaki analiz başlıkları incelendiğinde mevcut durumu doğru değerlendirebilmek adına; kurumun iç işleyişi, iç ve dış çevresi, bağlantılı olduğu üst politika belgeleri (kalkınma planları, yıllık programlar, orta vadeli programlar vs.) ve kurallar setinin doğru tanımlanması ile birlikte kurumun sınırlarının ve özgürlüklerinin belirlenmesi hedeflenmektedir. Mevcut durumun fotoğrafı ne kadar net çekilirse stratejik planın amaç ve hedef belirleme aşamalarının o kadar doğru ilerleyeceği düşünülmektedir.

1.7.3.5. Farklılaşma Stratejisi

Üniversiteler, temel olarak kamu hizmeti sunma misyonu taşımakla birlikte, aynı zamanda pek çok alanda doğrudan veya dolaylı bir rekabet içerisinde. Bu rekabet, en yetenekli öğrencileri kendilerine çekmek, proje desteklerini üniversiteye yönlendirmek, iş dünyasıyla iş birliklerini artırmak, mezunlarının iş piyasasında tercih edilir olmasını sağlamak, ulusal ve uluslararası değişim programlarından daha fazla fayda sağlamak, yenilikçilik ve patent geliştirme süreçlerinde öncü olmak, bilimsel yayınların sayısını ve kalitesini artırmak ve alanında uzman öğretim elemanlarını bünyesine katmak ve elde tutmak gibi çeşitli hedefleri kapsar. Tüm bu hedeflerin sistematik ve birbirini tamamlayan bir anlayışla hayata geçirilmesi, büyük ölçüde üniversitenin benimsediği farklılaşma stratejisine bağlıdır. Bu stratejiyi oluşturan temel tercihler; üniversitenin konumu, başarı

alanları, değer sunumu ve temel yetkinliklere odaklanmasını içerir.¹¹³ Farklılaşma stratejisi, üniversitenin stratejik odak noktalarını netleştirmesine yardımcı olarak önceliklerin doğru bir temelde belirlenmesini sağlar. Aynı zamanda Üniversitenin misyon ve vizyonuna ilişkin bir çerçeve oluşturulmasına zemin hazırlar diyebiliriz.

1.7.3.6. Stratejik Amaç ve Hedefler

Stratejik amaç ve stratejik hedefler, işletmelerin uzun vadeli planlama süreçlerinde önemli yer tutan ve birbirini destekleyen kavramlardır.

Stratejik amaç, bir kurumun uzun vadede erişmek istediği genel yön veya sonuçları ifade eder. Bu amaçlar, kapsam olarak geniş ve vizyon odaklıdır ve işletmenin gelecekte hangi pozisyonda olmayı planladığını gösterir. Stratejik amaçlar, kurumun misyon ve vizyonu ile uyum içinde belirlenir ve bu amaçlar, stratejik hedefler için bir yol gösterici işlevi görür. Temel olarak, stratejik amaçlar, bir işletmenin uzun vadede ulaşmayı arzuladığı geniş kapsamlı hedeflerdir.¹¹⁴

Stratejik hedef, stratejik amaçlara ulaşmak amacıyla tanımlanan, somut, ölçülebilir ve belli bir zaman dilimi içinde gerçekleştirilmesi planlanan adımlardır. Bu hedefler, daha net bir yapıdadır ve genellikle belirli bir zaman çerçevesinde neyin yapılacağı, nasıl uygulanacağı ve hangi kaynakların kullanılacağı gibi detayları içerir. Başka bir ifadeyle, stratejik hedefler, stratejik amaçları gerçekleştirmek için gereken ölçülebilir kriterleri sağlar ve bu süreçte belirli ve net çıktılar sunarak organizasyonun uzun vadeli vizyonuna ulaşmasına katkıda bulunur.¹¹⁵

Bu iki kavram arasındaki temel fark, stratejik amaçların genel bir yön ve çerçeve sunarken, stratejik hedeflerin bu amaçlara ulaşmak için gerekli olan spesifik ve ölçülebilir

¹¹³ Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi, Sürüm 1.1, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s.41.

¹¹⁴ Fred R. David, Strategic Management: Concepts and Cases, Pearson Education, 2011, s. 34.

¹¹⁵ Thomas Wheelen and J. David Hunger, Strategic Management and Business Policy, Pearson, 2021, s.58

adımları tanımlamasıdır. Stratejik amaçlar, bir kuruluşun uzun vadede neyi başarmak istediğine odaklanırken, stratejik hedefler bu başarıya giden yolda atılması gereken somut adımları detaylandırır. Başka bir deyişle, amaçlar daha geniş perspektif sunarken, hedefler bu perspektifi gerçekleştirecek net ve uygulamaya yönelik adımları içerir.

1.7.3.7. Performans Göstergeleri

Performans göstergeleri, belirlenen hedeflere ulaşma düzeyinin değerlendirilmesinde kullanılan araçlardır. Bu göstergeler, ölçülebilirliği sağlamak amacıyla nicelik ve süre boyutlarını kapsayacak şekilde tanımlanır. Bu kapsamda performans göstergeleri; girdi, çıktı, sonuç, kalite ve verimlilik kriterleri temelinde kategorilere ayrılır. Performans göstergeleri stratejik planlarda yer alan amaç ve hedeflerin ne kadarının gerçekleştirildiğini göstermek adına stratejik planlamanın olmazsa olmazıdır diyebiliriz.

Stratejik planlama sürecinde performans göstergeleri, belirli hedefler doğrultusunda ilerlemenin izlenmesini sağlayarak, organizasyonun mevcut ve gelecekteki performansını artırmaya yönelik somut adımlar atılmasını sağlamaktadır. Buradan da anlaşılacağı üzere performans göstergeleri hangi sınıflandırmaya göre belirlenirse belirlensin temel kural ölçülebilir olmasıdır. Ölçülebilir performans göstergeleri hesap verebilirliği de sağlayacaktır. Performans göstergesi çeşitlerini şu şekilde sıralayabiliriz;¹¹⁶

- Girdi Göstergeleri: Ürün veya hizmet üretiminde ihtiyaç duyulan insan gücü, finansal ve fiziksel kaynakları ifade eder. Bu göstergeler, ölçüm yapılacak ilk durumu ortaya koyar.
- Çıktı Göstergeleri: Üretilen ürün veya hizmetlerin miktarını gösterir. Çıktı göstergeleri, üretilen mal ve hizmetlerin sayısal bilgilerini sağlamakla birlikte,

¹¹⁶ Mesut Hastürk, Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, 2006, s.10-11.

hedeflere ulaşma veya üretilen malın kalitesi ve sürecin etkin olup olmadığına dair fikir vermek konusunda tek başına yeterli olmaz.

- Verimlilik Göstergeleri: Birim başına düşen girdi veya maliyeti ifade eder. Bu göstergeler, girdiler ile çıktılar arasındaki verimliliği ölçmek için kullanılır.
- Sonuç Göstergeleri: Sağlanan çıktının stratejik amaç ve hedeflere ulaşmada ne kadar başarılı olduğunu ortaya koyar. Bu başarı seviyesi, etkinlik düzeyi ile değerlendirilir ve stratejik hedeflere ulaşım düzeyini ölçtüğü için en önemli performans göstergelerinden biridir.
- Kalite Göstergeleri: Ürün veya hizmetten faydalananların veya ilgili tarafların beklentilerinin ne düzeyde karşılandığını gösterir. Bu göstergeler, güvenilirlik, doğruluk, hassasiyet gibi kriterleri içerir.

Üniversiteler İçin Stratejik Plan Hazırlama Rehberinde performans göstergeleri belirlenirken dikkat edilmesi gereken hususlar belirtilmiştir;¹¹⁷

- Hedeflerin başarı düzeyini ölçmeye uygun, sayı ve nitelik açısından yeterli olmalıdır.
- Her bir hedef için en az bir, en fazla beş gösterge kullanılmalıdır.
- Eğer kalkınma planı ve diğer üst politika belgelerinde tanımlı göstergeler varsa, bunlardan yararlanılmalıdır.
- Üniversitenin sorumlu olduğu programların temel göstergeleri ile alt programlara ait performans göstergeleri dikkate alınmalıdır.
- Mümkün olduğunda sonuç odaklı göstergeler belirlenmelidir.
- Belirsizlikten uzak, açık ve net ifadeler içermelidir.
- Göstergeler için kullanılacak veri seti doğru, tutarlı ve zaman içinde karşılaştırmaya uygun olmalıdır.

¹¹⁷ Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi, Sürüm 1.1, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s.58.

- Bir gösterge ifadesi içinde birden fazla unsur ölçülmeye çalışılmamalıdır.
- Göstergeler, Tespitler ve İhtiyaçlar Tablosunda belirtilen unsurları içermelidir.

Performans göstergeleriyle ilgili bir diğer önemli nokta; gösterge verilerinin doğru değerlendirilebilmesi için gösterge değerlerinin de doğru tespit edilmesi gerekmektedir. Gerek önceki dönem gerçekleşme verilerinin tahmin yapmak için yol gösterici olması gerekse dönem sonu izleme değerlendirmede doğru yorumlaması adına değerlerin doğru tespiti ve önceki dönemlerle aynı şekilde girilmesi (kümülatif olup olmadığı, başlangıç değeri olup olmadığı vs.) önem taşımaktadır.

1.7.3.8. Stratejiler

Kurumun amaç ve hedeflerine ulaşmasını sağlayacak kararların bütünü oluşturur. Strateji her bir hedef için ayrı ayrı belirlenmelidir. Stratejilerin oluşturulması aşamasında kurumun görev alanı ve mevcut kaynakları dikkate alınmalıdır. Doğru belirlenmiş stratejiler olmadan hedeflerin hayata geçirilmesi mümkün değildir. Bir sonraki adım ise hedeflerin belirlenen stratejiye uygun olarak hangi faaliyetler aracılığıyla gerçekleştirileceğinin belirlenmesidir.

1.7.3.9. Faaliyetler

Stratejik planlarda yer alan hedeflerin belirlenen stratejiler çerçevesinde gerçekleşmesi için kurumun mevcut kaynakları ve imkanları çerçevesinde gerçekleştirilmesi gereken iş ve işlemler faaliyetleri oluşturmaktadır. Ancak mevcut uygulamada faaliyetler performans programlarında yer bulmakta ve stratejik planlarda yer alan hedef kartlarında faaliyetlere yer verilmemektedir.

Yıllık olarak hazırlanan performans programları stratejik planların yıllık birer perspektifidir diyebiliriz. Bu çerçevede hedefe giden yolda gerçekleştirilecek faaliyetler yıllık olarak belirlenmekte ve performans programlarında yer bulmaktadır. Yıllık

performans programı uygulamaları ile birlikte ülkemizde beş yıllık süreci kapsayacak şekilde hazırlanan stratejik plandaki hedeflerin gerçekleşmesi hedeflenmektedir.

İlerleyen bölümlerde daha detaylı değerlendirilecektir ancak ülkemizde uygulanan kurumsal düzeydeki stratejik planların altında yıllık olarak hazırlanan performans programları ve üstünde de ulusal üst politika belgeleri yer almaktadır. Ulusal perspektifle iş birliği içerisinde kurum düzeyinde beş yıllık stratejik planlar hazırlanmakta ve bu planların yıllık uygulaması içinde performans programları hazırlanmaktadır. Performans programında yer alan faaliyetler öncelikle bütçeyle ödenek verilen ve kurumun ilgili olduğu programlar ile ilişkilendirilmektedir. Program ve alt programlarında stratejik planda yer alan amaç ve hedefler ile ilişkisi kurulmaktadır. Yani çok basamaklı bir süreç devam etmektedir. Faaliyetlerin doğru belirlenmesi de yine stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleşmesinin sağlanması için önem taşımaktadır.

1.7.3.10. Risk Yönetimi

Bir kurumun gelecekte karşılaşılabileceği potansiyel olumsuz olayları veya tehditleri önceden belirleyerek, bu riskleri azaltmak ya da etkilerini kontrol altına almak amacıyla oluşturduğu stratejiler, yöntemler ve uygulamaların bütünü ifade eder.¹¹⁸ Stratejik plan çerçevesinde risk yönetimi ise, organizasyonun uzun vadeli hedeflerine ulaşmasını engelleyebilecek olası belirsizlikleri, tehditleri ve fırsatları belirlemeyi ve bu unsurlara karşı proaktif çözümler geliştirmeyi amaçlar.¹¹⁹

Stratejik planlama sürecindeki risk yönetimi, organizasyonun vizyonuna uyumlu ve sürdürülebilir bir gelecek oluşturmaya katkı sağlar.¹²⁰ Hedeflerin belirlenmesi ve

¹¹⁸ David Hillson, Extending The Risk Process To Manage Opportunities, International Journal of project management 20.3, 2002, s.40.

¹¹⁹ Desheng Dash Wu and David Olson, Enterprise risk management: a DEA VaR approach in vendor selection, International Journal of Production Research 48.16, 2010, s.4923.

¹²⁰ Robert S. Kaplan, The Execution Premium: Linking Strategy to Operations for Competitive Advantage, Harvard Business Review Press, 2008, s.72.

detaylandırılması aşamalarında her bir hedefe ilişkin riskin ayrıca belirlenmesi gerekmektedir. Sadece risk belirlenmesi yetmez bununla birlikte risk için kök neden ve etkiyi de kapsayacak şekilde analiz yapılması ve buna göre risklere yönelik önlemlerin belirlenmesi gerekmektedir.

Riskler belirlenirken, kurumun risk kapasitesi ve risk iştahı göz önünde bulundurulmalıdır. Risk iştahı, kurumun kabul edemeyeceği risk seviyelerini ve hangi risklere yönelik önlemler alması gerektiğini ifade ederken, risk kapasitesi ise kurumun taşıyabileceği en yüksek risk seviyesini temsil eder. Eğer belirlenen hedefle ilişkili riskler, kurumun risk kapasitesini aşarsa, ilgili hedefin yeniden değerlendirilmesi gereklidir. Hedefe ulaşma sürecinde karşılaşılabilecek riskler, bu risklerin açıklamaları ve alınacak kontrol tedbirleri detaylı bir şekilde tanımlanmalıdır. Tüm bu süreç stratejik plan kapsamında yapılan risk yönetimini tanımlamaktadır.

Ülkemizde Kamu Kurumsal Risk Yönetimi Rehberi ve Kamu İç Kontrol Rehberine göre kurumlar risk yönetim süreçlerini devam ettirmektedirler. Bu çerçevede stratejik planlama kapsamında risk yönetimi için mevcut çalışmalarından faydalanabilirler ancak planda yer alan her bir hedef çerçevesinde detaylı risk tanımlaması yapılması gerekmektedir. Her bir hedef için ayrı risk çalışması yapılması planın başarısı açısından büyük önem taşımaktadır.

1.7.3.11. Kaynak Tahsisi (Maliyetlendirme)

Kurumların faaliyetleri doğrultusunda uyguladıkları politikalar ile bu faaliyetlerin hedef ve amaçlarına yönelik maliyetlerin belirlenmesini ifade eder. Maliyetlendirmenin, kamu kurumlarının stratejik planları ile bütçeleri arasındaki ilişkiyi güçlendireceği ve harcama önceliklendirmesi konusunda yönlendirici olacağı düşünülmektedir. Stratejik planda, yer alan amaç ve hedeflere ulaşmak için ihtiyaç duyulan finansal kaynakların miktarına ve bu kaynakların sağlanacağı yerlere dair bilgilere yer verilmesi önemlidir. Bu

amaçla, planda bir maliyet tablosunun bulunması, stratejik hedeflerin uygulanabilirliğini destekler ve gerekli bütçenin gerçekçi bir temele dayanmasını sağlar.¹²¹ Çalışmamın konusu açısından kamuda stratejik planlamayı değerlendirirken en kritik konulardan biri maliyetlendirmedir. Nitekim kamu kurumları özelliklerini önceki bölümlerde tanımladığımız kamu hizmeti vermektedir. Kamu hizmetinin birinci önceliği ise kâr amacı olmaksızın toplumun ihtiyaçlarını karşılamaktır.

Stratejik planlamanın uygulanması için gerekli kaynaklar belirlenerek amaç ve hedefler için maliyetlendirme çalışması yapılmaktadır. İşte tam bu noktada kamu hizmetinin ölçülebilirliği üzerinden maliyetlendirme çalışmasının rasyonelliği değerlendirilecektir. Bir diğer nokta kamu kurumlarında bilindiği üzere kurumlara bütçe ile ödenek tahsisi yapılmaktadır. Kamu kurumları da 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun ekli cetvellerinde yer alan genel bütçe ve özel bütçe ayrımı çerçevesinde kendi geliri olanlar ve kendi gelirini elde etmeyenler olarak ayrılmaktadır. Dolayısıyla kamu kurumlarının kaynakları bütçe ile belirlenmekte ve yine bu kurumlara bütçeden ödenek tahsis edilmektedir. Bu nedenle amaç ve hedef maliyetlendirmesi karşılığı gerek duyulan kaynağın kuruma tahsis edilip edilmemesi de stratejik planlamanın uygulanabilirliğinin sorgulanmasına sebep olan bir diğer konudur.

Çalışmada kamu üniversitesi üzerinden değerlendirme yapılacak olması nedeni ile 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde özel bütçeli kuruluş olan üniversitelerin hazineden tahsis edilen gelirleri dışında kendi gelirlerini elde etme özgürlükleri de bulunmaktadır. Üniversite incelemesi başlığı altında bu konu detaylı olarak değerlendirilecektir. Üniversiteler için stratejik planlama rehberine göre üniversiteler, hizmetlerini hedeflenen düzeyde ve kalitede sunabilmek için bütçelerini ve program veya proje bazındaki kaynak tahsislerini stratejik planlarına uygun olarak

¹²¹ Hava Öztürk, Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama: Kültür ve Turizm Bakanlığı Örneği, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2010, s.35, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi)

düzenlemek zorundadır. Bu nedenle, üniversitenin bütçesi stratejik plandaki amaç ve hedeflerle ilişkilendirilir.¹²² Ancak tamda bu noktada üniversitenin kendi özgür iradesi ile stratejik plan amaç ve hedeflerinin belirleyicisi olması konusu tartışmalıdır.

1.7.3.12. İzleme ve Değerlendirme

Stratejik planın izleme ve değerlendirme süreci, kurumun belirlediği stratejik hedeflere ne kadar yaklaştığını ölçmek ve planın etkinliğini analiz etmek amacıyla yürütülen sistematik bir çalışmayı ifade eder. Bu süreçte, hedef ve amaçların hangi düzeyde gerçekleştiği izlenir, değerlendirilir ve gerektiğinde stratejik düzeltmeler yapılır. İzleme ve değerlendirme sürecinin doğru yürüyerek reel sonuçlar vermesi önceki süreçlerle birebir bağlantılıdır.

İyi bir izleme ve değerlendirme süreci için amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini değerlendirebilecek ölçülebilir göstergeler belirlenmesi gerekmektedir. Daha sonraki aşama ise performans göstergelerinin ölçümü için veri toplama ve raporlama yapmak gerekmektedir. Bu aşamada en önemli nokta doğru verinin elde edilmesidir. Veriler ışığında hazırlanan raporlar ile stratejik planın izleme süreci devam ettirilir. Raporlar kurumun üst yöneticisi için yol gösterici olacaktır. Elde edilen veriler çerçevesinde değerlendirme ve analiz yapılır. Bu aşamada planın güçlü ve zayıf yönlerinin ortaya çıkması ve bu çerçevede ulaşılamayan hedeflerin nedenleri araştırılır. Değerlendirme sonuçlarına göre stratejik planlarda değişiklik veya güncelleme yapılması gerekebilir ki bu da izleme ve değerlendirmenin son aşaması olan geri bildirim ve güncellemedir.

Etkin bir izleme ve değerlendirme sürecinin üniversitelerde nasıl olması gerektiği Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberinde şu şekilde sıralanmaktadır;¹²³

¹²² Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi, Sürüm 1.1, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s.62.

¹²³ Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi, Sürüm 1.1, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s.64-65.

- İzleme ve değerlendirme süreçlerinden sorumlu birim ve kişileri belirleyerek, bu sürece ilişkin ayrıntılı bir takvim oluşturmalıdır.
- Süreç boyunca ihtiyaç duyulabilecek kapasite gereksinimlerini belirlemeli ve bu ihtiyaçları iyileştirmek için gerekli önlemleri almalıdır.
- Performans göstergelerinin değerlerini tanımlamalıdır.
- Belirlenen hedefleri, nesnel ve ölçülebilir göstergelerle ilişkilendirerek izlenebilir hale getirmelidir.
- Hedeflerle ilgili sorumlulukları net bir şekilde belirlemelidir.
- Karar alıcıların erişimine açık, doğru, tutarlı ve uygun veri ile istatistiklerin sağlanmasını güvence altına almalıdır.
- Gerekli verilerin kim tarafından, nasıl ve hangi sıklıkla sağlanacağını belirlemeli ve bu kapsamda mevcut kısıtları tespit etmelidir.

1.8. Kamuda Neden Stratejik Planlamaya Gereksinim Duyuluyor?

Kamu yönetimi için en uygun planlama yönteminin hangisi olduğunu doğru yorumlayabilmek adına öncelikle neden planlama sorusunu cevaplamak gerekmektedir. Devlet ne için planlamaya ihtiyaç duyar? Bu sorunun cevabı kamuda uygulanacak planlama sistemine dair fikir verecektir.

İnsanın maddenin bilgisini elde etmesi ile birlikte, zamanın ölçülebilir bir temele oturtulması sağlanmıştır.¹²⁴ Zamanın ölçülebilir hale gelmesi, geleceğe yönelik öngörüler geliştirme ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Özellikle ekonomide, sınırsız taleplerin varlığına karşın kaynakların sınırlı olması, geleceğe dair planlama yapmayı zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda planlama, kıt kaynakların önceliksiz alanlara yönlendirilmesini engellemek, kaynak kullanımını yönetsel önceliklere göre denetlemek ve belirli

¹²⁴ Örsan Ö. Akbulut, Türkiye’de Planlama Kültürü Üzerine Bir Deneme, Amme İdaresi Dergisi, C:35, S:1, Mart 2002, s.38.

kaynakları karar merkezlerinin kontrolü altına almak amacıyla yapılır. Aynı zamanda, emek verimliliğini ve çalışma disiplini en üst düzeyde tutmayı hedefleyen parasal ve parasal olmayan teşviklerin yönetim yapısıyla entegre edilmesi, düzen ve örgütlülük sağlamaya yönelik bir çaba olarak ortaya çıkar.¹²⁵ Başka bir bakış açısına göre planlama, önceden belirlenen hedeflere ulaşmak amacıyla kaynakları harekete geçirip etkin bir şekilde kullanarak sonuç elde etmeye odaklanan, bilgi temelli bir süreç olarak tanımlanır.¹²⁶

Planlamaya ilişkin yapılan tanımlamalara bakıldığında planlama ihtiyacının odak noktasının kıt kaynakların herkese yetecek en ekonomik şekilde kullanımı olduğunu söylemek mümkündür. Gerek özel sektörde gerekse kamuda planlama ekonomik koşulların yönetimi için kullanılmaktadır. Ancak özel sektör açısından planlamanın amacı kar maksimizasyonunu sağlayabilmek için kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılabilmesi adına geleceğe dair öngörüler belirlemektir. Bu yönüyle planlama faaliyeti idarenin ortak ve temel bir faaliyeti olarak kabul edilmektedir.

Kamu yönetiminde, hizmetin niteliği gereği öncelik kamu yararını en üst düzeye çıkarmaktır. Kamu yönetimi disiplini açısından ele alındığında ise planlamanın araçsal bir işlev üstlendiği görülmektedir. Bu araçsallık, devletin resmi ekonomik ideolojisini meşrulaştırma amacı taşır. Bu bağlamda, planlamanın hangi amaca hizmet ettiği büyük bir öneme sahiptir.¹²⁷ Kamu yönetiminde planlama bir amaca ulaşmak için izlenecek yolu gösteren bir belge olmaktan öte yönetimin bir aracı olarak kullanılmaktadır. Planlama anlayışı yönetimin ideolojisine ilişkin önemli izler taşımaktadır. Planlamanın hangi amaca hizmet ettiğini yönetim tarafından benimsenen planlama sisteminden çıkartmak mümkündür. Zira sosyalist planlama anlayışında olduğu gibi planlama devletin tümüyle

¹²⁵ Fişek (2012), a.g.k, s.258.

¹²⁶ Cevdet Yılmaz, Piyasa Ekonomilerinde Ulusal Planlama ve Çeşitli Planlama Yaklaşımları, Amme İdaresi Dergisi, C:32, S:1, Mart 1999, s.85.

¹²⁷ Leblebici (2008), a.g.k, s.269.

ekonomik yapıyı kontrol altında tuttuğu bir ideolojik bakış açısına veya kapitalist planlama sistemindeki gibi devletin sadece ekonomik hayatı düzenleyici rol oynadığı ve minimal devleti savunan bir ideolojiye sahip olabilmektedir.

Planlama belirli bir amacı gerçekleştirmek için izlenecek yolu gösteren belgeler olarak tanımlanmaktadır. Planlama içinde amacı da barındırmaktadır. Çünkü neyin nasıl yapılacağını gösteren planlama başlı başına amaçlı bir eylemdir.¹²⁸ Diğer taraftan yönetimin amacı gerçekleştirmek için nasıl bir rol üstleneceğini de göstermektedir. Dolayısıyla devlet ekonomik hayatta varoluş şekli ve boyutlarını belirlemek için planlamayı bir araç olarak kullanmaktadır. Bütün bu açıklamalar ışığında değerlendirecek olursak; kamu yönetimi, stratejik planlamaya birçok nedenden dolayı ihtiyaç duyar. İlk olarak, stratejik planlama, kamu kurumlarının etkin yönetimini sağlamak için temel bir araçtır ve performans ölçümü ile şeffaf bir karar alma sürecini destekleyeceği düşünülmektedir. Ayrıca stratejik planlamanın, devlet kurumlarının hizmet sunumunu iyileştireceği ve karar alma süreçlerinin daha katılımcı ve hesap verebilir olmasını sağlayacağı düşünülmektedir.¹²⁹

Çalışmanın konusu kamuda kurumsal düzeyde uygulanan stratejik planlamadır. Kamuda kurum düzeyinde stratejik plan neden tercih edilmektedir? Kamu kurumlarının politika üretme kapasitesinin artırılması hedeflenmektedir.¹³⁰ Politika üretme kapasitesinin artırılması ifadesi ile, her bir kamu idaresinin geleceğe yönelik temel kararları bağımsız bir şekilde alabilmesi anlatılmak istenmektedir. Bu sayede, yukarıdan aşağıya işleyen geleneksel bir yapılanma yerine, her bir kamu kurumu veya kuruluşu bir

¹²⁸ Övgün (2013), a.g.k., s.56.

¹²⁹ Bernardo de Almeida Villanueva and Anderson Catapan, Government Strategic Planning: An Integrative Review of Academic Production, Europub Journal of Social Sciences Research, Portugal, v. 2, n. 1, jan./dec., 2021, s.10.

¹³⁰ Övgün (2010), a.g.k., s.196.

planlama birimi olarak öne çıkmakta ve planlama süreci aşağıdan yukarıya doğru şekillenmektedir.¹³¹

Bunun yanı sıra, stratejik planlamanın, kamu yönetimi içerisinde kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasını sağlayacağı ve vatandaşların beklentilerine uygun politikaların oluşturulmasına katkı sunacağı öngörülmektedir. Bu süreç, kamu kurumlarının sosyal sorumluluklarını yerine getirmelerini ve yasal düzenlemelerle uyumlu olmalarını zorunlu kılacaktır. Böylece, kamu politikalarının daha etkili bir biçimde koordine edilmesi ve kamu kaynaklarının israf edilmesinin önlenmesi mümkün hale gelmektedir.¹³² Peki uygulamada bütün bu beklentiler karşılanmakta mıdır? Çalışma tam olarak bu sorunun cevabını aramaktadır. Sorunun cevabı ise bir kamu kurumunda yapılan stratejik plan çalışmaları sonucunda elde edilen veriler çerçevesinde verilecektir.

¹³¹ Fatma Ünsal, Yerelleşme ve Kentsel Planlamanın Açmaz(lar)ı, Kamu Yönetiminden Planlamaya Yeniden Yapılanma, (Yayına Hazırlayanlar: Pelin Pınar Özden ve Adalet Alada), İstanbul, 2006, s. 126.

¹³² Ani Matei and Tatiana Camelia Dogaru Cruceanu, Coordination of Public Policies Through Strategic Planning Instruments Romania Case Study, June 2012, s.15.

İKİNCİ BÖLÜM

STRATEJİK PLAN KAMU KURUMLARINDA UYGULANABİLİR Mİ?

Stratejik planlamanın mevcut hali ile kamu yönetimine uygun olmayan bir planlama modeli olduğu tezi örneklem olarak seçilen Ankara Üniversitesinde yapılan stratejik plan çalışmaları üzerinden sınanacaktır. Bu doğrultuda çalışmanın ikinci bölümünde öncelikle bir kamu kurumu olarak üniversiteler üzerinde durulmaktadır. Kamu üniversitelerinde verilen yükseköğretim hizmeti yarı kamusal hizmet olma özelliklerini taşımaktadır. Buna göre üniversitelerin verdikleri yükseköğretim hizmetinin neden kamu hizmeti olduğu ve yalnızca kamu üzerinden üretilebilir bir hizmet mi olduğu sorularına cevap verilecektir. Çalışma açısından bir diğer önemli nokta kamu üniversitelerinin finansman kaynaklarıdır. Stratejik planlarda yapılan maliyetlendirme çalışmalarının etkinliğini sağlayan faktörlerden en önemlisinin finansman kaynakları olması sebebi ile üniversitelerin kaynaklarına dair genel bir değerlendirme yapılacaktır.

Bir sonraki adımda örneklem olarak seçilen Ankara Üniversitesi kısaca tanıtılarak kurumun kapasitesi hakkında bilgi edinilmesi sağlanacaktır. Örneklem olarak Ankara Üniversitesinin seçilmesinin en önemli nedeni; 2008 yılında bu yana stratejik plan hazırlaması, kurumun tecrübesi, kurumsal kapasitesinin yeterli olması ve hazırlanan planların CBSBB tarafından örnek gösterilmesidir. Zira çalışmamızda kurumsal kapasiteden bağımsız salt kamu yönetimi ve dolayısıyla kamu hizmetinin nitelikleri itibari ile uygulamanın kamuya uygun olmadığını kanıtlamak hedeflenmektedir. Ankara Üniversitesinde yapılan stratejik plan çalışması; hazırlık, uygulama, izleme ve değerlendirme olmak üzere üç alt bölüm üzerinden detaylı olarak değerlendirilecektir. Ankara Üniversitesi'nde mevcut durumda yürürlükte bulunan 2024-2028 stratejik planı üzerinden hazırlık çalışması, uygulama süreçleri değerlendirilecek ancak izleme ve değerlendirme süreci 2024 yılı izleme değerlendirmesi henüz tamamlanmamış olması sebebi ile 2019-2023 stratejik planı üzerinden yapılacaktır. Çalışmanın konusu stratejik

planlamanın uygulaması aşamasını kapsamaktadır ancak hazırlık aşaması çalışmalarının ne kadar başarılı olduğundan bağımsız olarak, stratejik planlamanın mevcut hali ile kamuda herhalde başarılı olarak uygulanamayacağı görüşünün savunulması sebebi ile hazırlık aşamasındaki çalışmalara da yer verilecektir. Süreç rehberde yer alan stratejik yönetim süreci tablosuna uygun olarak takip edilecektir. Ayrıca uygulama başlığı altında ise yönetmelikte söylendiği gibi planın performans programı ve bütçe aracılığı ile uygulanıp uygulanmadığı değerlendirilecektir.

Her bir aşamada kamu hizmetinin niteliği ve kamu yönetiminin genel özellikleri nedeni ile stratejik planlamanın aksayan yönleri ele alınacaktır. Uygulama değerlendirilirken kamu kurumları üzerinden değerlendirme yapılacağı için ulusal düzeyde planlama aşamaları çalışmanın dışında bırakılmıştır.

2.1. Kamu Kurumu Olarak Üniversite

Üniversite kelimesi, kökenini Latince “universitas” sözcüğünden almaktadır. “Universitas” ise, ortak çıkarları korumak amacıyla bir araya gelen topluluk, birlik, bütünlük veya lonca anlamına gelmektedir.¹³³ Burada ifade edilmek istenen bilimsel ve entelektüel amaçlar peşinde bir araya gelen insanlardan oluşan bir yapıdır. Üniversitelerin ortaya çıkışı ile ilgili iki farklı görüş mevcuttur. İlk görüşe göre üniversiteler orta çağda, araştırma ve eğitim amacıyla oluşturulan topluluklara dayanmaktadır. Söz konusu görüş doğrultusunda ilk üniversiteler Avrupa’da 12. Yüzyılda (Oxford, Bologna ve Paris Üniversiteleri) kurulmuştur. Diğer görüş ise üniversiteyi bir tür yükseköğretim kurumu olarak değerlendirmekte ve orta çağ öncesinde "üniversite" adını taşımamakla birlikte benzer işlevler üstlenen farklı kurumların varlığını

¹³³ J.T. Jonasson, *Inventing Tomorrow’s University* Italy, Bononia University Press, 2008, s.33-34

temel almaktadır. Söz konusu bakış açısı, üniversite kurumunun ortaya çıkışını rastlantılardan ziyade, tarihsel süreçteki etkileşimlerin yarattığı olgulara dayandırır.¹³⁴

Bu doğrultuda üniversitenin kökenlerini Sümerlerde bulmak mümkün görülmektedir. Sümerlerde, ilk okulların M.Ö. 3000’li yılların ortalarında mabetler bünyesinde ortaya çıktığı ve bu okulların temel işlevlerinin okuma-yazma öğretmek ve saray ile mabetlerde görev yapacak kadroları yetiştirmek olduğu söylenmektedir. Bu okullarda görev yapan bilim insanlarının, günümüz üniversitelerindeki öğretim üyeleri gibi maaşlı oldukları ve boş zamanlarında araştırma yaptıklarının bilindiği belirtilmiştir.¹³⁵ Her iki anlayışta üniversite kökenlerinin başlangıcı olarak kabul edilebilir. Keza çalışmamızın konusu günümüzdeki kamu üniversiteleridir.

Çalışma kapsamında stratejik planlamanın kamu kurumlarında uygulanmaya neden uygun olmadığı bir kamu üniversitesindeki uygulama üzerinden anlatılacağı için üniversite kelimesinin etimolojik olarak incelenmesinin ardından üniversitelerde verilen hizmetin (eğitim, araştırma ve topluma hizmet) neden kamu hizmeti olarak değerlendirildiği sorusunu kamu üniversitesi üzerinden açıklamak gerekmektedir. Kamu hizmeti başlığı altında belirtildiği üzere yükseköğretim hizmeti yarı kamusal hizmet olarak nitelendirilmektedir. Yarı kamusal hizmet olması nelere sebep olmaktadır diyecek olursak; üniversitelerin hem özel hem de kamu yönetimi tarafından kurulabileceği anlamına gelmektedir. Kamunun bu alanda hizmet vermesinin sebeplerinden biri ise eğitimin en yüksek bireysel katkı sağladığı alanın yükseköğretim olmasıdır.¹³⁶ Buradan hareketle de bireysel eğitimin katkısının da toplumsal boyutlarını da dikkate aldığımızda yükseköğretimin pozitif dışsallık sağlayıcı etkisinin oldukça yüksek olduğunu

¹³⁴ Mehmet Yavuz, Batı Medeniyetinde Üniversite Kurumunda Yaşanan Dönüşümü Anlamak: Metodolojik Bir Okuma Denemesi, Yükseköğretim ve Bilim Dergisi, Cilt:7, Sayı:2, Ağustos 2017, s.212.

¹³⁵ Taner Timur, Toplumsal Değişme ve Üniversiteler, Ankara: İmge Yayınları, 2000, s.33.

¹³⁶ Fikret Şenses, Uluslararası Gelişmeler Işığında Türkiye Yükseköğretim Sistemi: Temel Eğilimler, Sorunlar, Çelişkiler ve Öneriler, ERC (Economic Research Center) Working Papers in Economics 07/05, 2007, s.8.

görmekteyiz. Kamu pozitif dışsallığı arttırmak adına yükseköğretimde önemli ölçüde sorumluluk üstlenmektedir. Bu dışsal faydalar, yükseköğretimin devletlerin ekonomik kalkınmasında oynadığı kritik rolü daha da pekiştirmektedir. Bu doğrultuda, devlet üniversiteleri tarafından sunulan yükseköğretim hizmetlerinin finansmanı için kamu harcamalarının yapılması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.¹³⁷

Üniversitelerin verdiği yükseköğretim hizmetinin ülkemizde yarı kamusal hizmet olduğundan bahsettik. Üniversitelerin yönetim modeli de ülkeden ülkeye değişim göstermekle birlikte Anglo-Sakson Modeli ile Kıta Avrupası Modeli olmak üzere iki ana model etrafında şekillenmektedir diyebiliriz. Anglo-Sakson modelde; eğitimle ilişkili yürütme organlarının (eğitim bakanlığı vs.) üniversiteler üzerindeki bağlayıcı etkisi oldukça sınırlıdır.¹³⁸ Anglo-Sakson modele aynı zamanda piyasa odaklı modelde denilebilmektedir.¹³⁹ Söz konusu model İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri, İrlanda Cumhuriyeti, Kanada, Avustralya ve İsrail’de benimsenmiştir.¹⁴⁰ Kıta Avrupası modelinde ise üniversiteler direk eğitimle ilgilenen yürütme organına (eğitim bakanlığı vs.) bağlıdır. Burada daha merkezi bir yapı uygulanmaktadır. Üniversitelerin eğitim, araştırma, finansman, personel rejimi gibi konularında ilgili kamu kurumunun elinde büyük bir müdahale yetkisi bulunmaktadır. Kıta Avrupası modelinin ise Almanya, Fransa, İtalya, Belçika ve Danimarka gibi kıta Avrupası ülkelerinde uygulanmaktadır.

Türkiye’de yükseköğretimi incelemek gerekirse; yükseköğretim 1982 anayasanın Yükseköğretim Kurumları başlıklı 130 uncu maddesinde şu şekilde tanımlanmıştır;

“Çağdaş eğitim-öğretim esaslarına dayanan bir düzen içinde milletin ve ülkenin ihtiyaçlarına uygun insan gücü yetiştirmek amacı ile; ortaöğretime dayalı çeşitli düzeylerde eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapmak, ülkeye ve

¹³⁷ Nazım Öztürk, Kamu Maliyesi, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015, s.108-109.

¹³⁸ Ali Rıza Erdem, Dünyadaki Yükseköğretimin Değişimi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi(15), 2006, s.300.

¹³⁹ Ergin Ekinci, Burcu Türkkaş Anasız, Elif Iliman Püsküllüoğlu, Yükseköğretim Modelleri ve Türkiye Yükseköğretim Modelinin Değerlendirilmesi, Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi, Cilt:3, Sayı: 2, 2018, s.784.

¹⁴⁰ Erdem (2006), a.g.k., s.300.

insanlığa hizmet etmek üzere çeşitli birimlerden oluşan kamu tüzelkişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversiteler Devlet tarafından kanunla kurulur.

.....

Kanun, üniversitelerin ülke sathına dengeli bir biçimde yayılmasını gözetir. Üniversiteler ile öğretim üyeleri ve yardımcıları serbestçe her türlü bilimsel araştırma ve yayında bulunabilirler. Ancak, bu yetki, Devletin varlığı ve bağımsızlığı ve milletin ve ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği aleyhinde faaliyette bulunma serbestliği vermez.

Üniversiteler ve bunlara bağlı birimler, Devletin gözetimi ve denetimi altında olup, güvenlik hizmetleri Devletçe sağlanır.

Kanunun belirlediği usul ve esaslara göre; rektörler Cumhurbaşkanınca, dekanlar ise Yükseköğretim Kurulunca seçilir ve atanır.

.....

Yükseköğretim kurumlarının kuruluş ve organları ile işleyişleri ve bunların seçimleri, görev, yetki ve sorumlulukları üniversiteler üzerinde Devletin gözetim ve denetim hakkını kullanma usulleri, öğretim elemanlarının görevleri, unvanları, atama, yükselme ve emeklilikleri, öğretim elemanı yetiştirme, üniversitelerin ve öğretim elemanlarının kamu kuruluşları ve diğer kurumlar ile ilişkileri, öğretim düzeyleri ve süreleri, yükseköğretime giriş, devam ve alınacak harçlar, Devletin yapacağı yardımlar ile ilgili ilkeler, disiplin ve ceza işleri, mali işler, özlük hakları, öğretim elemanlarının uyacakları koşullar, üniversitelerarası ihtiyaçlara göre öğretim elemanlarının görevlendirilmesi, öğrenimin ve öğretimin hürriyet ve teminat içinde ve çağdaş bilim ve teknoloji gereklerine göre yürütülmesi, Yükseköğretim kuruluna ve üniversitelere Devletin sağladığı mali kaynakların kullanılması kanunla düzenlenir.

.....”

Yukarıda yer alan anayasa maddesinde belirtildiği üzere üniversiteler; kamu tüzelkişiliği haiz ve bilimsel özerkliğe sahip kurumlardır. Yine anayasa uyarınca yükseköğretim kurumları 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununa tabidirler. Ülkemiz kamu üniversitelerinin finansmanının büyük bir kısmı kamu kaynaklarından sağlanmaktadır. Tüm bu değerlendirmeler ışığında ülkemizde uygulanan yükseköğretim modelinin devlet kontrolünün hâkim olduğu Kıta Avrupası modeline daha yakın olduğunu söylemek mümkündür.

2.2. Kamu Üniversitelerinin Finansman Kaynakları

Kamu üniversitelerin finansmanlarının büyük kısmının kamu kaynakları olduğunu belirttik. Üniversitelerin finansman kaynaklarını elde edildiği kaynağa göre şu şekilde sıralayabiliriz;¹⁴¹

- Üniversitenin ücret karşılığı yaptığı hizmetler,

¹⁴¹ Kemal Gürüz, Dünyada ve Türkiye’de Yükseköğretim Tarihçe ve Bugünkü Sevk ve İdare Sistemleri, ÖSYM Yayınları, Ankara, 2001, s.212-214.

- Kamu Kaynakları; devletin bütçesinden üniversiteler için ayrılan ödenekler (Türkiye’de devlet üniversitelerinin kaynaklarının yaklaşık %90’ını kamu kaynakları oluşturmaktadır.)
- Üniversitenin kendi gelirleri (bağış ve yardımlar, araştırma projelerinden elde edilen gelirler, yatırımlardan elde edilen gelirler vs.)
- Öğrencilerin ödediği harçlar

Yukarıda yer alan bilgiler doğrultusunda Türkiye’de yükseköğretimin devlet kontrolü ile gerçekleştirildiğini söyleyebiliriz. Ülkemizde devlet üniversiteleri 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre özel bütçeli idareler kapsamına girmektedir. 5018 sayılı Kanun’un 12. maddesinde, özel bütçe; bir bakanlığa bağlı olarak veya belirli bir kamu hizmetini yerine getirmek amacıyla kurulan, gelir tahsisi yapılan ve bu gelirlerden harcama yetkisi tanınan, kuruluş ve işleyiş esasları özel kanunlarla belirlenmiş, II numaralı cetvelde bulunan kamu kurumlarının bütçesi olarak açıklanmıştır.

Özel bütçe ayırımının yapılmasının önemli nedenlerinden biri, özel bütçeli kuruluşların yarı kamusal mal ve hizmet üretimi gerçekleştirmesidir. Genel bütçeli kurumların gelir kaynakları büyük ölçüde vergilerden oluşurken, özel bütçeli kurumlar hem vergilerden hem de sundukları hizmetlerden faydalanan bireylerin ödediği harç ve ücretlerden gelir elde etmektedir.¹⁴² Bu doğrultuda mevzuat ile belirlenen kurallar çerçevesinde sınırları çizilen yükseköğretimin bir diğer bağımlı noktasının finansman kaynakları olduğunu söyleyebiliriz. Finansman kaynakları incelendiğinde de yüksek oranın kamu kaynağı olması nedeni ile kamu üniversitelerinin mali olarak özerkliğinden söz edemeyiz. Bu nedenle de kurumun ulusal planlar ve makro politika belgeleri ile uyumlu olarak hazırladığı stratejik planların maliyetlendirmesinde de önemli kaynağın

¹⁴² Kamil Tüğen, Devlet Bütçesi, 12.Baskı, İzmir, 2013, s.46.

kamu finansmanı olduğunu görmekteyiz. Dolayısıyla kamu üniversitelerin finansman durumu; devlet bütçesi ile üniversiteye tahsis edilen ödeneklerden bağımsız veya söz konusu ödenekler ile gerçekleştirilmesi mümkün olmayan stratejik amaçları kurumun başka bir şekilde gerçekleştiremeyeceğini göstermektedir.

Çalışmada stratejik plan uygulaması Ankara Üniversitesi üzerinden incelenecektir. Bu doğrultuda kamu üniversitelerinin finansman kaynaklarını göstermek adına seçilen Ankara Üniversitesi örneği üzerinden veriler paylaşılacaktır. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar, Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik uyarınca genel ve özel bütçeli idareler izleyen mali yıl şubat ayı sonuna kadar idare faaliyet raporunu kamuoyunun bilgisine sunmaktadırlar. Ankara Üniversitesinin 2020-2024 dönemi idare faaliyet raporlarından edinilen verilere göre son beş yıllık dönemdeki finansman kaynakları ve söz konusu kaynakların yüzde dağılımlarını gösteren tabloya aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 4. Ankara Üniversitesi 2019-2023 Yılları Bütçe Gelirlerinin Dağılımı

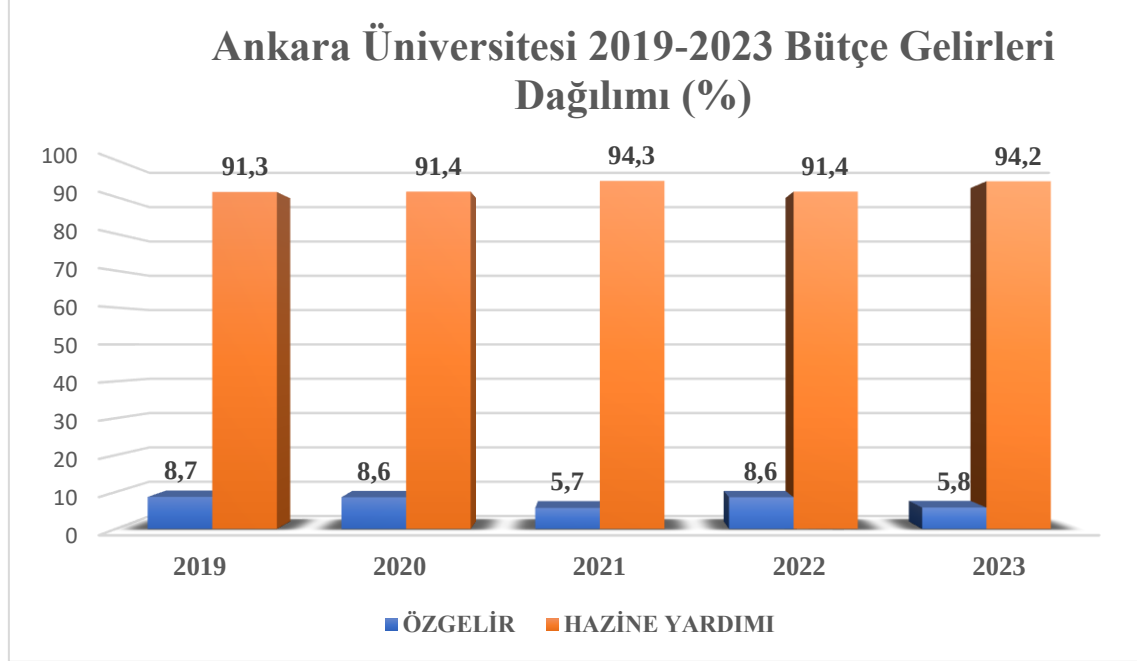
ANKARA ÜNİVERSİTESİ 2019-2023 YILLARI BÜTÇE GELİR DAĞILIMI										
Gelir Çeşidi	2019		2020		2021		2022		2023	
	Tutar	Dağılım Oranı (%)	Tutar	Dağılım Oranı (%)	Tutar	Dağılım Oranı (%)	Tutar	Dağılım Oranı (%)	Tutar	Dağılım Oranı (%)
ÖZGELİR	94.819.151,32	8,7	103.045.536,54	8,6	119.535.575,60	5,7	241.055.443,73	8,6	342.064.149,24	5,8
HAZİNE YARDIMI	998.813.000,00	91,3	1.093.470.448,00	91,4	1.976.884.000,00	94,3	2.567.031.735,89	91,4	5.532.610.739,11	94,2
TOPLAM	1.093.632.151,32	100,0	1.196.515.984,54	100,0	2.096.419.575,60	100,0	2.808.087.179,62	100,0	5.874.674.888,35	100,0

Kaynak: Ankara Üniversitesi 2019, 2020, 2021, 2022 ve 2023 Yılı İdare Faaliyet Raporlarından faydalanılmıştır.

Yukarıda yer alan tabloda Ankara Üniversitesi bütçe gelirlerinin dağılımı verilmiştir. Beş yıllık veriler incelendiğinde kaynağın büyük kısmının tüm devlet üniversitelerinde olduğu gibi hazine yardımından oluştuğu görülmektedir. Kesinleşmiş

verilerle çalışmak adına son yıl olarak 2023 yılı seçilmiştir. Seçilen beş yıllık dönem bir yandan da Ankara Üniversitesi'nin bir önceki dönem stratejik planını kapsamaktadır.

Şekil-3 Ankara Üniversitesi 2019-2023 Bütçe Gelirleri Dağılımı Grafiği



Kaynak: Ankara Üniversitesi 2019, 2020, 2021, 2022 ve 2023 Yılı İdare Faaliyet Raporlarından faydalanılmıştır.

Yukarıda yer alan grafik-1 de ise Ankara Üniversitesi bütçe gelirlerine ilişkin öz gelir ve hazine yardımının yüzde dağılımı değerlendirilmiş olup; üniversitenin bütçesine dahil olan ve kendi faaliyetlerinden elde ettikleri gelirler ile giderlerini karşılamalarının imkânsız olduğu anlaşılmaktadır.

Ayrıca 2012-2013 Eğitim-Öğretim Yılında Öğrenci Katkı Paylarının Devletçe Karşılanmasına İlişkin Uygulama Usul ve Esasları, Maliye Bakanlığının 24.10.2012 tarihli ve 120 sayılı Onayıyla yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu usul ve esaslar uyarınca, katkı paylarının devletçe karşılanacağı ve ilgili usul ve esasın 8 inci maddesi uyarınca da söz konusu katkı payları karşılığı üniversite bütçesine kaynak aktarılacağı belirtilmiştir. Bu doğrultuda değerlendirildiğinde ise öz gelirlerinde her yıl aşağıda yer alan Tablo-5'te belirtildiği üzere öğrenci katkı payı telafi gelirlerinden oluşmaktadır. Söz konusu gelirler öz gelir olarak gözükmekle birlikte yine devlet bütçesinden

karşılanmaktadır. Öğrenci katkı payı telafi gelirleri de hazine yardımı olarak düşünüldüğünde öz gelirlerin oranı yaklaşık %1 civarı daha düşmüş oluyor diyebiliriz.

Tablo 5. Ankara Üniversitesi 2019-2023 Yılları Öz Gelirlerinin Dağılımı

ANKARA ÜNİVERSİTESİ 2019-2023 YILLARI ÖZ GELİR DAĞILIMI										
Gelir Çeşidi	2019		2020		2021		2022		2023	
	Tutar	Dağılım Oranı (%)	Tutar	Dağılım Oranı (%)	Tutar	Dağılım Oranı (%)	Tutar	Dağılım Oranı (%)	Tutar	Dağılım Oranı (%)
Öğrenci Katkı Payı Telaflı Gelirleri	5.329.003,00	5,6	20.774.224,80	20,2	16.129.106,40	13,5	21.728.233,90	9,0	36.530.689,00	10,7
Diğer Gelirler	89.490.148,32	94,4	82.271.311,74	79,8	103.406.469,20	86,5	219.327.209,83	91,0	305.533.460,24	89,3
ÖZGELİR TOPLAMI	94.819.151,32	100,0	103.045.536,54	100,0	119.535.575,60	100,0	241.055.443,73	100,0	342.064.149,24	100,0

Kaynak: Ankara Üniversitesi 2019, 2020, 2021, 2022 ve 2023 Yılı İdare Faaliyet Raporlarından faydalanılmıştır.

Öz gelirler içerisinde katkı payı telafi gelirinin payı yıldan yıla değişiklik göstermektedir. Bunun nedeni ise katkı payı telafi gelirlerinin üniversitenin yılı öğrenci sayısına göre Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hesaplanarak ulaşılan veriler çerçevesinde kaynak tahsisi sağlanmasıdır.

Üniversitelerin bir kısmının döner sermaye gelirleri de mevcuttur. Ankara Üniversitesinin de döner sermaye gelirleri mevcuttur. Bu kapsamda en büyük alan sağlık olmakla birlikte çeşitli birimlerinden döner sermaye gelirleri elde edilmektedir. Stratejik planlar hazırlanırken maliyetlendirme aşamasında üniversitenin bütün kaynakları hesaba dahil edilmektedir. Stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerin üniversitenin döner sermaye faaliyetleri ile finanse edilecek olanları da olabileceği düşüncesinden hareketle söz konusu hesaplama doğrudur. Ancak çalışmamızda döner sermayeden ayrı olarak üniversite finansman kaynaklarının gösterilmesinin sebebi döner sermaye gelir ve giderlerinin üniversite bütçeleri ile tamamen ayrı hesaplar üzerinden izlenmesi ve döner sermaye gelirlerinin de genelde döner sermaye giderlerini karşılama konusunda yetersiz kalması sebebi ile döner sermayenin dahil olmadığı ayrı bir hesaplama yapılmıştır.

Aşağıda yer alan Tablo-6'da ise büyük resmi görebilmek adına döner sermaye gelirleri ve dış destekli proje gelirlerinden oluşan dış kaynaklarda toplam kaynağa dahil edilmiştir.

Tablo 6. Ankara Üniversitesi 2019-2023 Yılları Gelir Dağılımı

ANKARA ÜNİVERSİTESİ 2019-2023 YILLARI GELİR DAĞILIMI										
Gelir Çeşidi	2019		2020		2021		2022		2023	
	Tutar	Dağılım Oranı (%)	Tutar	Dağılım Oranı (%)	Tutar	Dağılım Oranı (%)	Tutar	Dağılım Oranı (%)	Tutar	Dağılım Oranı (%)
ÖZGELİR	94.819.151,32	4,9	103.045.536,54	4,3	119.535.575,60	3,1	241.055.443,73	4,7	342.064.149,24	3,4
HAZİNE YARDIMI	998.813.000,00	51,7	1.093.470.448,00	46,1	1.976.884.000,00	51,8	2.567.031.735,89	49,7	5.532.610.739,11	54,4
DÖNER SERMAYE	734.136.242,91	38,0	1.053.596.984,01	44,4	1.566.844.672,46	41,1	2.127.287.659,14	41,2	4.006.012.769,67	39,4
DIŞ KAYNAK	105.285.667,78	5,4	123.849.519,46	5,2	152.357.350,26	4,0	226.395.463,89	4,4	297.965.129,81	2,9
TOPLAM	1.933.054.062,01	100,0	2.373.962.488,01	100,0	3.815.621.598,32	100,0	5.161.770.302,65	100,0	10.178.652.787,83	100,0

Kaynak: Ankara Üniversitesi 2019, 2020, 2021, 2022 ve 2023 Yılı İdare Faaliyet Raporlarından faydalanılmıştır.

Biri dış bir diğeri hayvan hastanesi olmak üzere Ankara Üniversitesi toplam 4 adet büyük hastanede sağlık hizmeti vermektedir. Yukarıda yer alan Tablo-6'da görülmektedir ki Ankara Üniversitesinde döner sermayenin toplam finansmana dahil edilmesi halinde dahi ana kaynak hazine yardımındır. 2020 haricinde hazine yardımının yüzde dağılımı %50'den aşağı inmemiştir. Dağılımı 2020 yılında etkileyen en önemli faktör ise dünya ile aynı anda ülkemizi de etkisi altına alan covid-19 salgınıdır. Ankara Üniversitesi toplam gelir dağılımını gösteren Tablo-6'da yer alan bir diğer kalem ise dış kaynaktır. Dış kaynaklara bütçe dışı fonlar dahil edilmiştir. Dış kaynaklardan desteklenen proje gelirleri vs. bu kaynağın içerisinde yer almaktadır.

Çalışmamızda Ankara Üniversitesi üzerinden yapılan mali analize yer verilmiş olsa da söz konusu kaynak dağılımı bütün kamu üniversiteleri için aşağı yukarı aynıdır. Bütçe kaynaklarının yaklaşık %90'ını hazine yardımından oluşan üniversitelerin stratejik planlarının maliyetlendirilmesi sırasında da ana kaynağı hazine yardımı oluşturmaktadır. Stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan kaynağın hazineden karşılanacak olması bilimsel olarak özerk olan üniversitelerin kendi

stratejik planlarını hazırlarken mali olarak tam bir özerkliğe sahip olmamaları sebebi ile stratejik planlarını hazırlarken de bağımsız hareket etmelerinin mümkün olmadığını göstermektedir.

2.3. Bir Kamu Kurumu Olarak Ankara Üniversitesi

Ankara Üniversitesi, Cumhuriyetin ilanından hemen sonra, Türkiye'nin başkentinde kurulan ilk üniversite olarak Mustafa Kemal Atatürk'ün temellerini attığı bilim ile çağdaşlık anlayışında öncü bir rol üstlenmiştir. Genç Cumhuriyet'in yükseköğretim alanındaki ilk önemli adımı, 1925 yılında kurulan Hukuk Mektebi ile başlamıştır. Bu kurum, laik ve demokratik Cumhuriyetin yeni hukuk düzenini oluşturacak hukukçuların yetiştirilmesi amacıyla hayata geçirilmiştir. 1933 yılında Türk çiftçisinin ihtiyaçlarına yanıt vermek üzere Yüksek Ziraat Enstitüsü kurulmuş; 1935'te ise Anadolu'nun zengin kültürünü incelemek ve Türkiye'yi dünya ile dil ve kültür bağlamında bir araya getirmek amacıyla Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi açılmıştır. Aynı zamanda, 1859 yılından itibaren "Mekteb-i Mülkiye" adıyla kamu yönetimi alanında eğitim veren ve 1936'da Atatürk'ün özel talimatıyla Ankara'ya taşınan Siyasal Bilgiler Okulu, bu dönemin önemli eğitim kurumlarından biri olmuştur. Atatürk'ün öncülüğünde başlatılan çalışmalara rağmen II. Dünya Savaşı nedeniyle 1940'lı yılların başına ertelenen Tıp ve Fen Fakülteleri de bu sürece eklenmiştir.

Ankara Üniversitesi, resmi olarak 1946 yılında kurulmuş ve 1948 yılında Yüksek Ziraat Enstitüsü bünyesindeki Ziraat ve Veteriner Fakültelerini de dahil etmiştir. Ardından, 1949 yılında İlahiyat Fakültesi; 1950'de fakülte statüsüne kavuşan Siyasal Bilgiler Fakültesi; 1960'ta Eczacılık Fakültesi; 1963'te Yüksekokul olarak başlayan, 1977'de ise Diş Hekimliği Fakültesi adını alan kurumlar eklenmiştir. 1965 yılında Basın Yayın Yüksekokulu adıyla kurulan, günümüzde İletişim Fakültesi olarak bilinen fakülte de bu kapsamda yer almıştır. Aynı yıl kurulan Eğitim Fakültesi ise 1983 yılında Eğitim

Bilimleri Fakültesi adını almıştır. Fen Fakültesinden ayrılarak 2001 yılında kurulan Mühendislik Fakültesi ve 1996 yılında açılan, 2007’de Sağlık Bilimleri Fakültesi adını alan Sağlık Eğitim Fakültesi de üniversitenin önemli yapı taşları arasındadır.

1981 yılında uygulamaya konulan 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile yükseköğretim sisteminde köklü değişiklikler yapılmış ve 1983 yılında kabul edilen 2809 sayılı Kanun ile Ankara Üniversitesi’nin yapısı genişletilmiştir. Günümüzde üniversite, 19 fakülte, 1 yüksekokul, 1 devlet konservatuarı, 14 meslek yüksekokulu, 16 enstitü, 1 bölüm, 48 araştırma ve uygulama merkezi ile Sürekli Eğitim Merkezi, Cebeci ve İbn-i Sina olmak üzere iki araştırma hastanesi ile 1 dış hekimliği uygulama hastanesi ve 1 hayvan hastanesi ile eğitim-öğretim, sağlık ve araştırma faaliyetlerini sürdürmektedir.¹⁴³

Ankara Üniversitesi, Ankara ilinde 34, diğer illerde ise 5 olmak üzere toplamda 39 yerleşkede faaliyet göstermektedir.¹⁴⁴ Üniversitenin fiziki büyüklüğünün yanında beşerî büyüklüğü de hatırı sayılır ölçüdedir. Ankara Üniversitesinde 3.961 akademik ve 8.281 idari olmak üzere toplam 12.242 personel görev yapmaktadır. 2024 yılı aralık ayı itibari ile toplam 95.899 öğrencisi bulunmaktadır.

Ankara Üniversitesi 2008 yılından bu yana 4 adet (2008-2012, 2014-2018, 2019-2023 ve 2024-2028) stratejik plan hazırlamıştır. Ankara Üniversitesinde stratejik planlar ilgili mevzuata uygun olarak hazırlanmaktadır. Bilindiği üzere kurum düzeyinde hazırlanan stratejik planlar 5 yıllık bir dönemi kapsamaktadır. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 7 nci maddesi b bendinde; *“Stratejik plan hazırlıklarında stratejik plan; performans programı, izleme ve değerlendirme süreçlerini içeren faaliyet raporları ile ilgili süreçlerden oluşan stratejik yönetim döngüsü bir bütünlük oluşturacak şekilde tasarlanır ve uygulanır.”* denilmektedir. Söz konusu

¹⁴³ Ankara Üniversitesi 2024 Yılı Performans Programı, s.9.

¹⁴⁴ Ankara Üniversitesi 2023 Yılı İdare Faaliyet Raporu, s.18.

maddeden anlaşıldığı üzere stratejik planlama ile stratejik yönetim süreci oluşturulmak istenmektedir ve bu sürecin diğer bileşenleri de stratejik planların yıllık perspektifleri niteliğinde hazırlanan performans programları ve yıllık sonuçların değerlendirildiği faaliyet raporlarıdır. Stratejik planın uyum içerisinde olması gereken bir diğer belge ise bütçedir. Nitekim ilgili yönetmeliğin 14 üncü maddesi 1 inci bendinde; “*Stratejik plan, performans programları ve bütçe aracılığıyla uygulamaya konulur.*” denilmektedir. Bu doğrultuda stratejik yönetim döngüsünün oluşması ve tüm sac ayakları ile işleyebilmesi için sürece dahil olan stratejik plan, performans programı, bütçe ve faaliyet raporları aracılığıyla uygulanması gerekmektedir. Başka bir ifade ile stratejik planlamanın uygulanabilmesi için sadece stratejik plan hazırlık sürecinin iyi yönetilmesi yeterli olmamakta, sürecin tüm aktörlerinin aktif olarak yönetime dahil olması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan açıklamalar ışığında Ankara Üniversitesinin stratejik planlar dışında 2006 yılında başlayarak her yıl idare faaliyet raporu ve 2008 yılından başlayarak her yıl performans programı hazırlayarak web sitesi üzerinden de kamuoyunun bilgisine duyurmuş olduklarını görüyoruz. Bir sonraki bölümde Ankara Üniversitesi örneği üzerinden stratejik planların hazırlık, uygulama ve izleme değerlendirme süreçleri ve diğer stratejik yönetim araçları ile bağlantısı değerlendirilecektir.

2.4. Ankara Üniversitesi Stratejik Planlama Süreci (Olması Gereken ve Gerçekleşme Değerlendirmesi)

Çalışmada kurum düzeyinde stratejik planlamanın kamu yönetiminde uygulanabilirliği bir kamu üniversitesi olan Ankara Üniversite örneği üzerinden açıklanacaktır. Ankara Üniversitesi’nin örnek kurum olarak seçilmesinin sebepleri şu şekilde sıralanabilir;

- İlk olarak Ankara Üniversitesi 2008 yılından bu yana stratejik planlamayı uygulayan ve planın hazırlık aşaması konusunda kapsamlı çalışmalar

yapan, stratejik planlama hazırlama konusunda tecrübeli bir kamu üniversitesi olması.

- 2011-2023 yıllarını kapsayan 12 yıllık dönemde Ankara Üniversitesi Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı bünyesinde mali hizmetler uzmanlığı görevinin yapılmış olması, bu süreçte stratejik plan çalışmalarının bir kısmına katılmış olması ve ne yönde sorun yaşandığının birebir tecrübe edilmiş olması.
- Ankara Üniversitesinin hazırladığı stratejik planların birçok kamu kurumu tarafından örnek alınması.
- Çok iyi bir ekiple yürütülen hazırlık çalışmalarının üst yönetiminde sahiplenmesi ile gerçekleştirilmesi.
- Bütün olumlu hazırlık aşaması verilerine rağmen kamu hizmetinin niteliği, finansman kaynakları, katılımcılık gibi kurumun inisiyatifi dışında kalan nedenler ile stratejik plan uygulamalarının mevcut hali ile kamuya uygun olmadığını göstermek.

Yukarıda yer alan açıklamalar ışığında; Ankara Üniversitesi örneğinin seçilmesinin asıl sebebi, kurum gerek personeli gerekse üst yönetim sahiplenmesi ile iyi bir stratejik plan hazırlama süreci geride bıraksa dahi stratejik planlamanın kamuda uygulanabilir olmadığının kanıtlanmak istenmesidir.

Tablo 7. Stratejik Yönetim Süreci

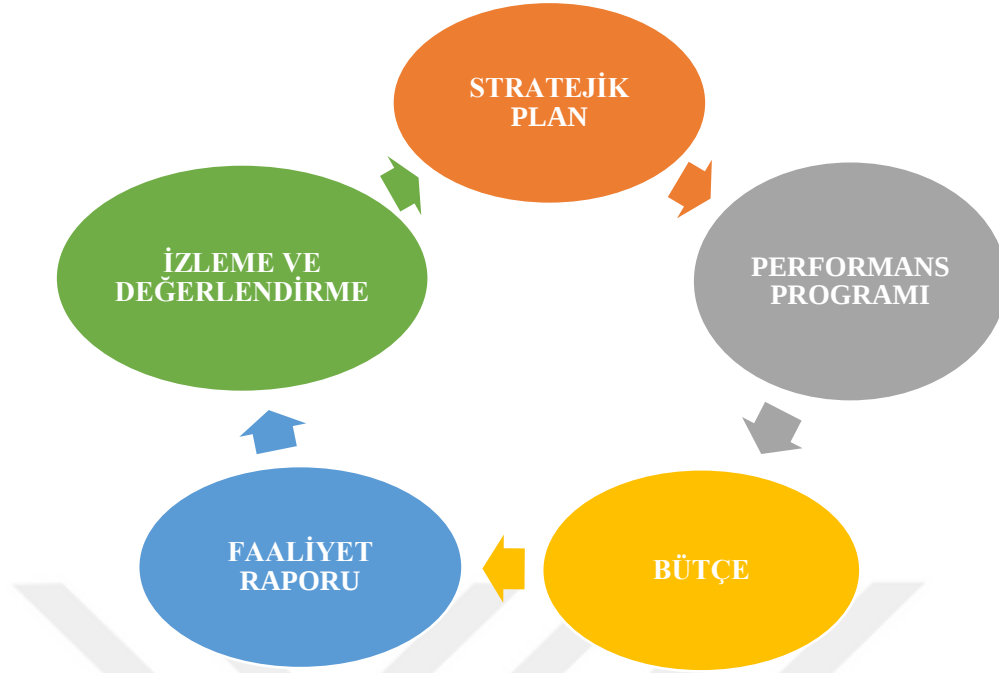
1-STRATEJİK PLAN HAZIRLIK SÜRECİ	
Aşama	Detaylar
Planın Benimsenmesi	Planlama sürecinin tüm paydaşlar tarafından benimsenmesini sağlamak
Planlama Sürecinin Organizasyonu	Organizasyon yapısının oluşturulması ve iş akışının belirlenmesi
İhtiyaçların Tespiti	Kurumun mevcut ve gelecekteki ihtiyaçlarının analizi
Zaman Planı	Stratejik planlama sürecine uygun zaman takviminin belirlenmesi
Hazırlık Programı	Uygulama için adım adım hazırlık programı oluşturulması
2-DURUM ANALİZİ	
Aşama	Detaylar
Kurumsal Tarihçe	Kurumun tarihsel gelişim sürecinin özetlenmesi
Mevcut Stratejik Planın Değerlendirilmesi	Yürürlükteki stratejik planın incelenmesi ve çıkarımların belirlenmesi
Mevzuat ve Politika Belgeleri Analizi	Yasal ve stratejik belgelerin incelenmesi
Program ve Alt Program Analizi	Kurum için önemli olan programların analiz edilmesi
Faaliyet Alanları Belirleme	Kurumun ürün ve hizmet alanlarının tanımlanması
Paydaş Analizi	Kurumun dış ve iç paydaşlarının çıkar ve beklentilerinin analizi
Kuruluş İçi Analiz	Kurum kültürü ve kurumun mevcut kapasitesinin ortaya konulması (insan kaynağı, finansman kaynağı, donanım vs.)
Akademik Faaliyetler Analizi	Üniversitenin değer katkısı ve performansının yüksek olduğu akademik faaliyetleri ile geliştirilmesi gereken alanların belirlenmesi
Yükseköğretim Sektörü Analizi	Yükseköğretim sektöründeki gelişmeler ve bunların üniversiteye etkisi
GZFT Analizi	Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler analizi
3-GELECEĞE BAKIŞ	
Aşama	Detaylar
Misyon, Vizyon ve Temel Değerler	Kurumun varoluş amacı
Vizyon	Gelecek hedefleri
Temel Değerler	Temel İlkelerin belirlenmesi
4-FARKLILAŞMA STRATEJİSİ	
Aşama	Detaylar
Konum Tercihi	Kurumun sektör içindeki konumunun belirlenmesi
Başarı Bölgesi Tercihi	Konum tercihinde yeterince odaklanılmayan alt alanların tespiti ve böylece üniversite ile aynı tercihi yapan diğer üniversitelerden farklılaşarak kendine başarı bölgesi belirlenmesi
Değer Sunumu Tercihi	Hedef kitlenin beklentilerine uygun sunum stratejilerinin belirlenmesi
Temel Yetkinlikler	Kurumun rekabet avantajı sağlayan ana yetkinliklerinin tespiti
5-STRATEJİ GELİŞTİRME	
Aşama	Detaylar
Amaçlar	Stratejik plan kapsamında ulaşılmak istenen temel amaçların belirlenmesi
Hedefler	Amaçlara yönelik hedeflerin belirlenmesi
Performans Göstergeleri	Amaç ve hedeflerin başarısını ölçmek için belirlenen metrikler
Stratejiler	Hedefe ulaşma yolunu gösteren kararlar

6-PERFORMANS PROGRAMI	
Aşama	Detaylar
Program	Kamu idarelerinin temel görev ve sorumlulukları esas alınarak kaynak tahsis edilen birbiri ile ilişkili faaliyetler bütünü
Program Amacı	Toplumsal beklenti ve ihtiyaçları karşılamak üzere üst politika belgelerinde belirlenen hedefler dikkate alınarak elde edilmek istenen sonuç
Anahtar Göstergeler	Bir programa dahil hizmetlerin durumu hakkında bilgi veren ve karşılaştırma yapmayı sağlayan temel nitelikli göstergeler
Alt Programlar	Programların sonucuna ulaşmak için bir araya getirilen faaliyetler bütünü
Alt Program Hedefleri	Alt programlar ile ulaşılması planlanan çıktı ve sonuçlar
Performans Göstergeleri	Performans programlarında yer alan alt program hedeflerinin başarısını ölçmek için belirlenen metrikler
Faaliyetler	Hedefleri gerçekleştirmek için kurumun gerçekleştireceği faaliyetler
Maliyetlendirme	Hedefleri gerçekleştirmek için gerçekleştirilen faaliyetlerin maliyetlerine ilişkin tahminler yapılması
Bütçeleme	Kuruma tahsis edilen bütçenin amaç ve hedeflerin gerçekleşmesine hizmet eden faaliyetler ile ilişkilendirilmesi
7-İZLEME VE DEĞERLENDİRME	
Aşama	Detaylar
Stratejik Plan İzleme	Planın uygulama sürecinin izlenmesi ve raporlanması (altı ayda bir)
Stratejik Plan Değerlendirme	Planın uygulama sürecinin değerlendirilmesi (yılda bir defa)
Faaliyet Raporu	Yıllık faaliyetlerin yıllık olarak hazırlanan idare faaliyet raporu ile takibi
İç Kontrol	Kurumsal hedeflere ulaşmak için planlanan faaliyetlerin etkin, verimli ve yasalara uygun olarak yürütülmesini sağlayan tamamlayıcı mekanizma
İç Denetim	Planlama sürecinin denetimi ve önerilerin uygulanması

Kaynak: Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi ve Program Bütçe Rehberinde yer alan verilerden faydalanılmıştır.

Yukarıda yer alan Tablo-7 incelendiğinde tabloda yer alan performans programı kısmına ilişkin ne rehberde ne de stratejik plan hazırlıklarına dahil edilen süreçte bir bilgi yer almadığı görülmektedir. Yalnızca yönetmelikte stratejik planların performans programları aracılığı ile uygulandığı belirtilmiştir. Performans programları stratejik planlama sürecinde kritik öneme sahiptir ve uygulamada yaşanan sıkıntılardan biri de aşağıda yer alan döngüde stratejik planlar ile performans programları ve bütçe arasında kurulması gereken bağın kurulamaması ve bu durumun stratejik planları da performans programlarını da takip edilecek bir plan olmaktan çok büyük özveriler ile hazırlanmış kitapçıklar olmaktan öteye taşımamasına sebep olmaktadır.

Şekil-4 Kurum Düzeyinde Stratejik Planlama Döngüsü



Kaynak: Haydar Karaaslan, Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Göstergeler, Strategic Public Management Journal, 1(2), 2015.

Yukarıda yer alan döngü kurum düzeyindeki stratejik planlamaya dair süreci ifade etmektedir. Görüldüğü üzere performans programı, bütçe, faaliyet raporu ve izleme-değerlendirme aşamaları halkayı tamamlamaktadır. Bu doğrultuda yalnızca stratejik plan hazırlık aşamalarının mevzuata ve rehberine uygun olarak gerçekleştirilmiş olması başarılı bir uygulama süreci için yeterli değildir. Döngüye dahil olan bütün çalışmaların aynı özenle ve birebir stratejik planla ilişkili olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Döngünün planlamanın uygulamasına ilişkin diğer maddeleri uygulama ve izleme-değerlendirme bölümünde ayrıntılı olarak değerlendirilecektir.

2.4.1. Hazırlık Süreci

Stratejik plan yönetim süreci Şekil-2’de basamaklarıyla sıralanmış olup; çalışmamızda plan süreci hazırlık, uygulama ve izleme-değerlendirme olmak üzere üç ana başlık altında incelenecektir. Durum analizi, geleceğe bakış, farklılaşma stratejisi ve strateji geliştirme bölümlerinin de planın hazırlık sürecine dahil olması sebebi ile söz konusu bölümlerde bu başlık altında değerlendirilecektir.

Ankara Üniversitesi stratejik plan hazırlık çalışmaları Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ve Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberine uyumlu olacak şekilde hazırlanmıştır. 2024-2028 Stratejik Planı hazırlık çalışması 15.02.2022 tarih ve 411791 sayılı Genelge 2022 uyarınca başlatılmıştır.¹⁴⁵ Genelge hazırlanmasının ardından mevzuat uyarınca kurulması gereken stratejik geliştirme kurulu ve stratejik planlama ekibi kurularak çalışmalarına başlamışlardır.

Strateji Geliştirme Kurulu ilgili rehberde; üniversite rektörünün başkanlığında, üniversite yönetim kurulu üyeleri, genel sekreter ve gerektiğinde rektör tarafından görevlendirilen diğer kişilerden oluşan bir yapı olarak tanımlanmaktadır. Ankara Üniversitesi strateji planı incelendiğinde ise tanıma uygun olarak kurulun oluşturulduğu görülmektedir. Stratejik planlama ekibinin ise harcama birimlerinin aktif olarak temsil edildiği bir topluluk olması gerektiği vurgulanmakla birlikte karar alımına yardımcı olacak şekilde optimum sayıda tutulması ve fazla kalabalıktan kaçınılması gerektiği belirtilmiştir. Bu doğrultuda Ankara Üniversitesi 2024-2028 Stratejik Planı için oluşturulan Stratejik Planlama Ekibinin 25 üyeden oluştuğu, harcama birimlerinin temsiline özen gösterildiği ve üniversitenin önemli paydaşı olan öğrencileri temsilen de öğrenci konseyi başkanının da ekibe dahil edildiği görülmüştür.

Kurulun ve ekibin oluşturulmasının ardından hazırlık programı hazırlanmış ve internet ortamında kamuoyunun da bilgisine sunulmuştur. Stratejik plan çalışmaları hazırlık programında yer alan zaman çizelgesine uygun olarak yürütülmüş ve plan tam zamanında CBSBB gönderilmiştir. Stratejik plan hazırlık programında olması gereken üç ana başlık; stratejik plan hazırlık faaliyetleri, zaman çizelgesi ve eğitim ihtiyacıdır.

¹⁴⁵ Ankara Üniversitesi 2024-2028 Stratejik Planı, s.24.

Hazırlık sürecinin bir sonraki aşaması durum analizidir ve stratejik yönetim süreci şemasında gördüğümüz üzere durum analizi bölümünde neredeyiz? sorusunu cevaplamak amaçlanmaktadır. Zira kurumun olduğu yeri doğru analiz edememesi halinde ilerde belirlenecek amaç ve hedeflerinde gerçekçi olması beklenemez. Durum analizi çalışmasında kurumda hazırlanan izleme-değerlendirme raporları ve faaliyet raporlarının veri sağlamak açısından faydalı olduğu düşünülmektedir. Bu doğrultuda Ankara Üniversitesi tarafından hazırlanan son stratejik plan incelendiğinde durum analizi yapıldığı tüm aşamalarına da yine rehberine uygun olarak yer verildiği görülmektedir. Ankara Üniversitesi 2024-2028 Stratejik Planında yapılan durum analizi çalışması aşağıda listelendiği şekilde yapılmaktadır.

1. Kurumsal Tarihçe: Kurumun kısa tarihi gelişimi ve mevcut durumda sahip olduğu faaliyet alanlarına ve teşkilat yapısına ilişkin özet bilgi verilmektedir.
2. 2019-2023 Stratejik Plan Değerlendirmesi: Bir önceki dönem stratejik planında bulunan amaç ve hedeflere ilişkin gerçekleşme durumu ve sapmaların nedenlerine dair özet bilgi verilmektedir.
3. Mevzuat Analizi: Kurumun tabi olduğu mevzuat kapsamında yer alan yasal yükümlülüklerine dair tespitler ve ihtiyaçlar ortaya konmaktadır.
4. Üst Politika Belgeleri: Üst politika belgelerinde yer alan ve kurumun faaliyetleri ile doğrudan ilişkili politikaların tespiti ve bu doğrultuda alınması gereken tedbirler belirlenmektedir.
5. Program-Alt Program Analizi: Program bütçe uygulaması ile birlikte kurumun ilişkili olduğu program, alt program ve alt program hedeflerinin belirtilerek alt program hedef gerçekleştirmeleri değerlendirilerek, kurumun bu konudaki ihtiyaçları belirlenmektedir.

6. Faaliyet Alanları ile Ürün ve Hizmetlerin Belirlenmesi: Kurumun faaliyet alanları ve ilgili ürün ve hizmetlerin listesi yapılmaktadır.
7. Paydaş Analizi: Paydaşların tespiti, paydaşların önceliklendirilmesi, paydaşların değerlendirilmesi ve paydaş görüşlerinin alınması ve değerlendirilmesi çalışmaları yapılmaktadır.
8. Kuruluş İçi Analiz: Kurumun sahip olduğu insan kaynağı yetkinlik analizi, öğrenci sayıları, kurum kültürü analizi, fiziki kaynak analizi, teknoloji ve bilişim alt yapısı analizi ve mali kaynakların analizleri yapılmaktadır.
9. Akademik Faaliyetler Analizi: Kurumun sahip olduğu temel faaliyet alanlarında yapmış olduğu akademik faaliyetlerine ilişkin güçlü yönler, sorun alanları ve çözüm önerilerinin tespiti yapılmaktadır.
10. Yükseköğretim Sektörü Analizi: Sektörel eğilim ve sektörel yapı analizleri çerçevesinde; üniversiteye ilişkin tespitler, fırsat ve tehditler ve çözüm önerileri belirlenmektedir.
11. GZFT Analizi: Önceki aşamalarda elde edilen verilere göre üniversitenin nihai güçlü ve zayıf yönleri ile fırsat ve tehditlerin tespiti yapılmaktadır.
12. Tespitler ve İhtiyaçların Belirlenmesi: Önceki aşamalarda elde edilen verilere göre kurumun sorunlu alanları ve gelişim alanlarının tespiti yapılmaktadır.

Listede yer alan analizlerin tamamı harcama birimlerini temsil eden 25 kişilik stratejik planlama ekibi tarafından yapılan toplantılarda gerçekleştirilmiş ve sekreteryaya işlemleri de Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından yapılmıştır.

Durum analizi tamamlandıktan sonra planın geleceğe bakışını ortaya koyan bölüme geçilmektedir. Bu bölümde üniversitenin misyon, vizyon ve temel değerleri belirlenmektedir. Üniversitenin misyon, vizyon ve temel değerleri belirlenirken üçü içinde geçerli olan en kritik nokta; gerçekçi ve ulaşılabilir olması gerektiğidir. Belirlenen

misyon ve vizyona ilişkin olarak stratejinin belirlenmesi, gidilecek yola ilişkin haritanın çıkarılması aşaması ise farklılaşma stratejisidir. Farklılaşma stratejisi bölümünde Ankara Üniversitesi 2017 yılından itibaren aldığı araştırma üniversitesi unvanı üzerinde durarak konumunu bu doğrultuda belirlemiştir.

Ankara Üniversitesi 2024-2028 Stratejik Planında yer alan amaç, hedef, strateji ve performans göstergeleri de yine Ankara Üniversitesinin misyon ve vizyonuna uygun şekilde, temel değerlerle uyumlu ve farklılaşma stratejisinde benimsediği yolda katılımcılık ön plana çıkacak şekilde stratejik amaç ve hedefler belirlenmiştir. Stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi sürecinde stratejik planlama ekibinin koordinasyonunda harcama birimlerinin de sürece dahil edildiği toplantılar gerçekleştirilmiş ve katılımcılığın azami seviyede olmasına önem verilmiştir. Ankara Üniversitesinin harcama birimi sayısı 2024 yılı itibari ile 70 adettir. Stratejik Plan hazırlama ekibinin hem bütün harcama birimlerini temsil edecek düzeyde olması hem de karar alma sürecini aksatmayacak şekilde optimum sayıda olması gerektiği rehberde belirtilmiştir. Bu doğrultuda üniversitenin stratejik planlama ekibi kişi sayısı 25 olarak belirlenmiş ve bütün harcama birimlerinin direk temsilcisi olması mümkün olmamıştır ancak amaç ve hedefler belirlenirken her bir hedefin mutlaka sorumlu olduğu birimin tespit edilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede hedefin sorumlu biriminin ekipte temsilcisi yok ise toplantılara mutlaka birimin katılımı sağlanmıştır. Ayrıca hedeflerin gerçekleştirilmesi konusunda bir de iş birliği yapılacak birimler benimsenmiştir. Aynı şekilde iş birliği yapılacak birimlerinde toplantılarda bulunmasına özen gösterilmiştir. Stratejik amaç ve hedeflere yönelik olarak rehberde yer alan hedef kartları oluşturulmuş ve hedef kartlarına nihai hali strateji kurulunca verilerek stratejik plana dahil edilmişlerdir. Maliyetlere ilişkin bilginin hem maliyetlendirme tablosunda hem de hedef kartlarında yer alması sebebi ile hedef kartları oluşturulurken maliyetlendirme çalışması da gerçekleştirilmiştir.

Ankara Üniversitesi 2024-2028 stratejik planında 4 amaç ve bu amaçları gerçekleştirmek için toplam 20 hedef belirlenmiştir. Hedeflerin her birine rehberine uygun olarak hedef kartları oluşturulmuş ve hedeflerin gerçekleşmesini ölçmek adına toplam 89 adet performans göstergesi belirlenmiştir. Performans göstergeleri belirlenen hedeflerin gerçekleştirmelerini göstermeye yönelik ölçüm araçlarıdır. Hedef kartlarında performans göstergelerinin hedeflere etkisi belirlenirken yine stratejik plan ekibi, sorumlu ve iş birliği olacak birimlerin temsilcilerinin görüşleri doğrultusunda (%) yüzde ağırlıkları belirlenmiştir. Bu doğrultuda doğru gerçekleşme sonuçlarına ulaşılabilmesi için ölçülebilir göstergeler belirlemek önem arz etmektedir. Hedef kartlarının nasıl hazırlanması gerektiğine dair şablon üniversiteler için stratejik planlama rehberinde yer almaktadır. Şablon uyarınca hazırlanan Ankara Üniversitesi hedef kartları özetle aşağıda yer alan bilgileri içermektedir.

Tablo 8. Stratejik Plan Hedef Kartı

HEDEF KARTININ İÇERMESİ GEREKEN BİLGİLER	
Amaç	Hedef kartının düzenlendiği hedefin ilişkili olduğu amaç bilgisi verilmektedir.
Hedef	Hedef kartına konu hedef bilgisi verilmektedir.
Program/Alt Program Adı	Hedefin ilişkili olduğu program bütçe uygulaması ile gelen program ve alt program adı verilmektedir.
Alt Program Hedefi	İlgili alt programın hedefi bilgisi verilmektedir.
Performans Göstergeleri	Hedefin gerçekleşmesini ölçecek en az bir en fazla beş performans göstergesine yer verilmektedir. Performans göstergelerinin hedefe etkileri (%) yüzden olarak ifade edilmekte ve beş yıllık dönemin her bir yılı için gösterge tahminleri belirtilmektedir.
Sorumlu Birim	Sorumlu birimin hedefin gerçekleşme takibinin doğru yapılabilmesi adına bir tane seçilmesi gerekmektedir.
İş Birliği Yapılacak Birimler	Sorumlu birimin iş birliği yapacağı birim veya birimlere yer verilmektedir.
Riskler	Hedefin gerçekleşmesine etki edecek en fazla beş riske yer verilmektedir.
Stratejiler	Hedefin gerçekleşmesine yönelik en fazla beş stratejiye yer verilmektedir.
Maliyet Tahmini	Hedefin tahmini maliyeti belirlenmektedir. Bu çalışma Ankara Üniversitesinde Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının çalışmaları ile yürütülmektedir. Maliyet çalışmasının tamamlanmasına müteakip ekibe bilgi verilmektedir.
Tespitler	Durum analizi aşamasında ortaya konan tespitlerden hedefle ilgili olan en fazla beş tanesine yer verilmektedir.
İhtiyaçlar	Durum analizi aşamasında tespit edilen ve üst politika belgelerine yönelik ihtiyaçlarda ilk sırada olmak üzere hedef ile ilgili ihtiyaçlardan en fazla beş tanesine yer verilmektedir.

Kaynak: Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi ve Ankara Üniversitesi 2024-2028 Stratejik planında yer alan verilerden faydalanılmıştır.

Ankara Üniversitesi 2024-2028 Stratejik Planında yer alan 20 adet hedefin her biri için tabloda yer alan bilgileri içeren hedef kartlarının hazırlanmış olduğunu görmekteyiz. Hazırlık çalışmaları mevzuata göre ve rehber çerçevesinde gerçekleştirildiği için hazırlık çalışmalarının tam yapıldığını ancak uygulama noktasında aynı durumun olmadığı söyleyebiliriz. Hedef kartlarında gördüğümüz üzere stratejik hedeflerin her birinin mutlaka program ve alt program ile ilişkilendirilmesi ayrıca alt program hedefi ile de bağının kurulması beklenmektedir. Bu durumda bütçelerin programlara tahsis edildiğinden yola çıkarak finansman kaynaklarının üniversitelerin stratejik planları göz önüne alınmadan tahsis edildiğini görmekteyiz. Programlara tahsis edilen bütçe ödenekleri ile sınırlı alanda hedef belirlenmesinin üniversiteden beklendiği görülmektedir. Bu durumda hedef belirleme konusunda kurumun oldukça kısıtlı hareket alanı olduğunu göstermektedir.

Hazırlık çalışmaları genel olarak değerlendirildiğinde stratejik plan onaylanarak kamuoyuna duyurulmadan önce mutlaka taslak çalışması Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına gönderilmektedir. Stratejik planların başkanlık tarafından onaylandıktan sonra yayımlandığını dikkate aldığımızda şeklen mevzuata ve rehber aykırı planların kamuoyuna duyurulmasının pek de mümkün olmadığını söyleyebiliriz. Bu noktada önemli olan hazırlanan planların ne kadar işlevsel ve uygulanabilir olduğudur.

Hazırlık çalışmalarında maliyetlendirme ve performans göstergelerinin belirlenmesi çalışmaları bir sonraki aşama olan uygulamaya büyük etkisi olması sebebi ile örnek kamu üniversitesi üzerinden alt başlıklar altında değerlendirilecektir.

2.4.1.1. Maliyetlendirme

Stratejik planlama sürecinde, üniversite için bütçe planlaması mevcut bütçeye göre yapılmaz; aksine, bütçelerin kabul edildiği varsayımıyla hareket edilir. Bu süreçte her bir hedefin ayrı ayrı maliyetlendirilmesi gerçekleştirilir. Temel amaç, bütçe hazırlık

aşamasında maliyet ve kaynak yapılarını detaylı bir şekilde belirlemek, böylece her bir politikanın maliyetini ölçmenin yanı sıra harcamaları öncelik sırasına göre düzenlemektir.¹⁴⁶ Ancak bütçelerin kabul edildiği varsayımı da stratejik planların uygulanabilirliği açısından büyük risk taşımaktadır. Stratejik planda maliyetlendirmeler beş yılın her biri için ayrı ayrı her bir hedef bazında yapılmaktadır. Bütün yılların toplamı da stratejik planların toplam maliyetini ortaya koymaktadır. Maliyet hesabına üniversitenin bütçe kaynakları, döner sermaye ve bütçe dışı kaynaklar (bütçeye dahil edilmeyen proje gelirleri vs.) dahil edilmektedir.

Finansman kaynaklarına ilişkin tahminler gerçekleştirilirken planın ilk iki yılı için ilgili dönem orta vadeli programda yer alan kurum bütçe ödenek tavanları dikkate alınmaktadır. Bilindiği üzere bütçeler bir yılı kesin diğer iki yılı tahmin olmak üzere üç yıllık hazırlanmaktadır. Ancak stratejik planlar başlangıç yılından önceki yıl içerisinde nihai hali verilerek Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına gönderildiği için planı kapsayan ancak iki yıllık süreç için ödenek teklif tavanları dikkate alınabilmektedir. Diğer yıllar için ise deflatör kullanılarak kaynak ihtiyacına yönelik tahminler gerçekleştirilmektedir. Diğer kaynaklar için ise bir önceki yıl gerçekleştirmeleri baz alınarak ileriki yıllar için yine deflatör yardımı ile maliyetlendirme tahmini olarak yapılmaktadır. GSYİH deflatörü, bir ekonomideki genel fiyat seviyesindeki değişimleri ölçmek için kullanılan bir fiyat endeksidir ve gayri safi yurtiçi hasıla (GSYİH) verileri üzerinden hesaplanır. Bu endeks, ülke içinde üretilen tüm mal ve hizmetleri kapsayarak geniş bir ölçüm sağlar. GSYİH deflatörü, ihracat dahil nihai malların değerini hesaba katarken, ithal ürünlerin fiyatlarını içermemektedir.¹⁴⁷ İktisatçılar deflatörün enflasyon hesaplamasında Tüketici Fiyat Endeksi'ne (TÜFE) kıyasla daha güvenilir bir yöntem

¹⁴⁶ Atilla Çakır, Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi, Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara, 2008, s.46.

¹⁴⁷ Investopedia, What Is the GDP Price Deflator and Its Formula?, Erişim Tarihi: 17.12.2024, <https://www.investopedia.com/terms/g/gdppricedeflator.as>

olduğu konusunda uzlaşmışlardır. Bunun temel nedenleri arasında, deflatörün daha geniş bir mal ve hizmet yelpazesini kapsaması ve zaman içinde üretimdeki değişimler nedeniyle malların türü ve miktarındaki farklılıkları da dikkate alması yer almaktadır.¹⁴⁸ Deflatör bu doğrultuda maliyetlendirme sırasında kullanılabilecek en faydalı endekstir.

Ancak stratejik planlamanın maliyetlendirmesinin; planlamanın kamuda uygulanmasına olumsuz etkisi olduğunu düşündüren iki ana neden vardır. Birincisi kamu hizmetinin ne kadar ölçülebilir olduğu sorusudur. Üniversitelerin vermiş olduğu yükseköğretim hizmeti yarı kamusal hizmettir ve bu nedenle de dışsallığı (pozitif dışsallık) oldukça yüksek bir kamu hizmetidir. Dolayısıyla üniversiteler tarafından sağlanan hizmetin tam olarak ölçülebilir ve maliyetlendirilebilir olmadığı düşünülmektedir. İkincisi ise stratejik planlar beş yıllık olarak hazırlanmaktadır ve uygulama için ölçü kabul edilen bütçeler bir yılı kesin iki yılı tahmin olmak üzere üç yıllık ve performans programları yıllık olarak hazırlanmaktadır. Ayrıca bütçenin bağlayıcı olmasının bir diğer sebebi stratejik planda belirlenen amaçların gerçekleştirilmesi için üniversitelerin elde ettiği ana kaynak hazine yardımıdır. Dolayısıyla hazine yardımı ile üniversiteye tahsis edilen ödeneklerin amaçları karşılayabilecek düzeyde olmaması halinde stratejik planın başarılı bir şekilde uygulandığından bahsetmek mümkün değildir.

Bir diğer ifade ile amaç ve hedefleri gerçekleştirmek için belirli finansman kaynağı, personel istihdamı, fiziki mekân ve donanım gerekmektedir. Bu sayılan kaynaklardan herhangi birinin kurumun kontrolü dışında temin edilememesi stratejik planda bulunan amaç ve hedeflere ilişkin gerçekleşme düzeyini birebir etkilemektedir. Üniversitelerin finansman kaynakları ve personel istihdam süreci incelendiğinden bağımsız hareket alanının oldukça sınırlı olduğu dolayısıyla kendi hür iradesi ile belirlediği stratejik planın gerçekleşme oranlarının büyük ölçüde dış paydaşlara bağlı

¹⁴⁸ Nevzat Güran, Makro Ekonomik Analiz, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1999, s.59.

olduğunu ortaya koymaktadır. Bu durum stratejik planlama sürecinin hazırlık aşamasını kendi yöneten kurumun, planın uygulama kısmında sürecin gelişiminin kurumun inisiyatifinden çıkması nedeni ile yönetim gücünü kaybettiği şeklinde yorumlanabilmektedir.

Stratejik planlarda durum analizi ile muhakkak ki tehdit ve fırsatlar ile güçlü ve zayıf yönler belirlenmekte ve bu analizler sonucunda hedef kartları oluşturulduğunda kartlarda hedefler ile ilgili riskler ve ihtiyaçlarda ön plana alınmaktadır. Ancak belirlenen risk ve ihtiyaçların hedefin gerçekleşmesine etkisi büyük ve ihtiyaçların karşılanması ile risklerin önlenmesinin kurumun kontrolü dışında olduğu durumlarda stratejik planın doğru şekilde uygulandığını söyleyemeyiz. Bahsi geçen risk ve ihtiyaçlardan en önemlisi ise finansman kaynağıdır.

Bu doğrultuda Ankara Üniversitesi stratejik planında durum analizi başlığı altında 2019-2023 stratejik planına dair yapılan değerlendirmede; 2019-2023 stratejik planında yer alan yerleşke alt yapısının ve fiziksel olanaklarının iyileştirilmesi hedefi kapsamında yer alan kongre ve kültür merkezi yapımı ve sağlık alanında uluslararası mükemmeliyet merkezinin yapımı işlerinin finansman sıkıntısı nedeni ile yapılamadığı ve bu durumun hedeflerin gerçekleşme oranını düşürdüğü ve bu nedenle yeni planda söz konusu yapım işlerine yer verilmediği belirtilmiştir.¹⁴⁹ Kurum tarafından planda yapılan açıklamadan da anlaşılacağı üzere aslında planlamada yer alan ve hedefin gerçekleşmesi için yapılması gereken faaliyetler gerçekleşmemesine rağmen planın gerçekleşme düzeyini düşürmesi sebebi ile yeni dönemde plana dahil edilmemektedir. Sadece bu açıklama ile kamuda kurumsal düzeyde stratejik planlamanın kurumun salt bir kamu kurumu olmasından kaynaklı ve tabi olduğu kurallar nedeni ile kendi planını uygulayamadığı çıkarımını

¹⁴⁹ Ankara Üniversitesi, 2024-2028 Stratejik Planı, s.37.

yapmak mümkündür. Planın üst politika belgelerine ve mevzuata uygun hazırlanması uygulamada başarıyı sağlamak için yeterli değildir.

Maliyetlendirme çalışmasında kurum tahminleri ve öngörüsünün gerçekçi endekslerle hesap yapılmasına rağmen gerçekleştirmeleri hesaplama konusunda ne derece yetersiz kaldığını aşağıda yer alan tablodaki sapma oranlarından görülmektedir. Tabloda gerçekleşmiş dönem olması sebebi ile 2019-2023 stratejik planının kaynak tahmini ve gerçekleşme verileri karşılaştırılmıştır.

Tablo 9. Ankara Üniversitesi 2019-2023 Stratejik Planı Maliyet Tablosu

2019-2023 Stratejik Planı Tahmini Maliyet ve Gerçekleşme Karşılaştırması			
Yılı	Tahmini Maliyet	Harcama	Tahmini Maliyete Göre Harcama Oranı%
2019	1.792.524.254,82	1.844.399.048,18	102,89
2020	1.963.191.410,51	2.037.985.484,91	103,81
2021	2.061.350.980,88	3.397.741.637,30	164,83
2022	2.164.418.529,67	3.420.079.331,53	158,01
2023	2.272.639.455,29	8.174.313.573,77	359,68
TOPLAM	10.254.124.631,17	18.874.519.075,69	184,07

Kaynak: Tahmini maliyet ve harcama bilgileri Ankara Üniversitesi 2019-2023 Stratejik Planı ve 2019-2023 Stratejik Planı Gerçekleşme Raporundan alınmıştır.

Yukarıda yer alan tabloda beş yıllık dönemin sonunda harcama tutarlarının neredeyse tahminlerin iki katı olarak gerçekleştiği görülmektedir. Harcama tutarlarına en yakın maliyet tahminleri plan döneminin ilk iki yılını kapsamaktadır. Bunun sebebi de bütçelerin üç yıllık olarak hazırlanması ve maliyetlendirme yapıldığı aşamada kurumun elinde plan döneminin ilk iki yılına ait bütçe tahmini olmasıdır. Tahmini maliyetlerin iki katı düzeyde harcama yapılmakla birlikte amaçların gerçekleşme oranları ve finansman yetersizliği nedeni ile gerçekleştirilemeyen hedeflere ilişkin oranları aşağıda yer alan Tablo-10'da görmekteyiz.

Tablo 10. Ankara Üniversitesi 2019-2023 Stratejik Planı Amaç/Hedef Gerçekleşme Tablosu

2019-2023 Stratejik Planı AMAÇ / HEDEF	Gerçekleşme Oranı (%)
AMAÇ-1 Araştırma Üniversitesi Statüsünü Sürdürülebilir Kılmak	76,53
Hedef 1.1. Araştırma Proje Kaynaklarının Sürekli Artırılması ve Çeşitlendirilmesi	65,88
Hedef 1.2. Araştırma Altyapısını Geliştirerek Etkin Kullanımının Sağlanması	40,22
Hedef 1.3. İndekslerce (SCI, SCI Expanded, SSCI, AHCI Vb.) Taranan Dergilerdeki Öğretim Üyesi Başına Düşen Yayın Sayısının ve Bilimsel Yayınlar Yapılan Atıf Sayısının %20 Oranında Artırılması	100,00
Hedef 1.4. Araştırma ve Lisansüstü Eğitimde Ülke Öncelikleri De Gözetilerek Disiplinler arası Çalışmaların Geliştirilmesi	100,00
AMAÇ-2 Akredite Eğitim Programlarını Artırmak ve Nitelikli Mezun Vermek	75,95
Hedef 2.1. Eğitimin Kalitesini Geliştirerek; Akredite Eğitim Programlarının Sayısının Artırılması	100,00
Hedef 2.2. Öğretim Elemanlarının Niteliğinin ve Motivasyonunun Artırılması	49,65
Hedef 2.3. Öğrenme ve Sosyal Yaşam Ortamları Geliştirerek Öğrencilerin Akademik ve Bireysel Gelişiminin Desteklenmesi	83,27
Hedef 2.4. Uluslararasılaşma Niteliğinin Geliştirilmesi	62,81
Hedef 2.5. Uluslararası Değişim Programlarından Yararlanan Sayısının %25 Artırılması	84,03
AMAÇ-3 Paydaşlarıyla İş Birliği İçinde Sunulan Hizmetlerin Kalitesini Artırmak	75,64
Hedef 3.1. Ulusal ve Uluslararası Kuruluşlarla İşbirliğini Geliştirerek Ülkenin Sosyal, Çevresel ve Ekonomik Gelişiminin Desteklenmesi	100,00
Hedef 3.2. Üniversitede Üretilen Bilginin Toplumla Paylaşılması	74,08
Hedef 3.3. Kültürel, Sanatsal ve Sportif Etkinliklerle Sosyal Yaşama Katkıda Bulunulması	63,25
Hedef 3.4. Etkin Sağlık Hizmeti Sunmak İçin, Ulusal ve Uluslararası Akreditasyonunu Sağlamış, Hasta Memnuniyetini Öne Çıkaran Üçüncü Basamak Üst Düzey Merkezler Kurulması ve Mevcut Merkezlerin Niteliğinin Geliştirilmesi	65,21
AMAÇ-4 Üniversite Sanayi İşbirliğini Geliştirmek	79,68
Hedef 4.1. Teknokent'in Sanayi ile Etkileşiminin Üst Düzeye Çıkarılması	73,22
Hedef 4.2. Eğitim, Ürün ve Her Türlü Hizmetin Toplum Yararına Sunulması	85,50
Hedef 4.3. Araştırma Sonuçlarının Uygulamaya Aktarılmasının/Ürüne Dönüştürülmesinin Özendirilmesi/Teşvik Edilmesi	60,00
Hedef 4.4. Kuluçkadan Yararlanan Öğrenci Sayısının Artırılması	100,00
AMAÇ-5 Üniversitenin Bütün Yerleşkelerinde Kurumsal Yapıyı Güçlendirmek	66,21
Hedef 5.1. Yerleşkelerin Altyapısının ve Fiziksel Olanaklarının İyileştirilmesi	35,17
Hedef 5.2. Yönetim Bilgi Sisteminin Bütünüyle Hayata Geçirilmesi	89,33
Hedef 5.3. Kurumsal Aidiyetin Geliştirilmesi	85,55
Hedef 5.4. Kalite Güvence Sisteminin Güçlendirilmesi	46,59
Hedef 5.5. Yerleşkelerin Ekolojik Bilinçle Yeniden Yapılandırılması	74,43
Plan Gerçekleşmesi	74,80

Kaynak: Ankara Üniversitesi 2019-2023 Stratejik Planı Gerçekleşme Raporunda yer alan verilerden faydalanılmıştır.

Tablo-10'da yer alan hedef gerçekleştirmeleri performans göstergeleri ile ölçülmektedir. Ancak verilerin maliyet açısından önemi hedeflere ilişkin belirtilen risklerde kaynak sıkıntısının belirtilmesidir. Yukarıda yer alan tablo-10'da 22 hedeften 8 tanesinin hedef kartında kaynak yetersizliği risk olarak belirtilmiş, 2 tanesinde ihtiyaç ve

1 tanesinde ise tespit olarak yer verilmiştir. Bu durumda mevcut hedeflerden %50'sinin gerçekleşmesi üzerinde kurumun finansman kaynaklarının etkisi olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda incelendiğinde hedeflerin gerçekleşme oranları üzerinde maliyetlendirmenin de etkili olduğu ancak reel bir maliyetlendirme yapılamamasının da aynı oranda hedeflerin başarısını etkilediğini söyleyebiliriz. Aynı değerlendirme 2024-2028 stratejik planındaki hedefleri üzerinden yapıldığında ise toplam 20 hedeften; 12 tanesinin hedef kartında kaynak yetersizliğinin risk olarak, 2 tanesinin hedef kartında ihtiyaç olarak belirtildiği yani hedeflerin %70'inin gerçekleşme durumunun finansmana bağlı olduğu görülmüştür.

Sonuç olarak eldeki maliyetlendirmeye ilişkin veriler incelendiğinde iki ana nokta ortaya çıkmaktadır. Birincisi tahmini maliyetler gerçek ihtiyacı ortaya koymak konusunda oldukça yetersiz kalmaktadır. Bu durumun bir sebebi ekonomik belirsizlikler iken bir diğer sebebi ise kamu üniversitesi olması sebebi ile kaynaklarının merkezi bütçeden ödenek tahsisi ile belirlenmesi ve maliyetlerin söz konusu ödenek tavanları üst sınırı dikkate alınarak yani gerçek ihtiyacı yansıtmak yerine olanı bölüştüren bir hesaplama yöntemi ile hesaplanmasıdır. İkincisi ise harcama düzeyinin maliyet tahmininin yaklaşık iki katı düzeyde çıkmasına rağmen amaçların gerçekleşmesinin yüzde oranlarının harcama oranlarına göre çok aşağıda kalmasıdır. Bütün bu veriler stratejik plan maliyetlendirme çalışmasının gerçeği yansıtmaktan uzak kaldığını göstermektedir. Kamu yönetimindeki amaç ile özel sektörde amacın birbirinden farklı olması özel sektör tabanlı stratejik planlamanın maliyetlendirme çalışmasının kamuda öngörü sağlamaktan uzak olmasında etkisi büyüktür. Özel sektör kar maksimizasyonu amaçlar ve bu çerçevede kendini kara götürmek için beş yıllık stratejik planlamasındaki amaç ve hedefleri belirler ve bunları belirlerken de kaynak yönetimindeki hedef ise minimum maliyet ile maksimum faydayı sağlamaktır. Ancak özel sektördeki kar maksimizasyonu anlayışı kamuda olmadığı için kamu hizmetine yönelik maliyetlendirme

alışmaları yapılırken 5018 sayılı Kanuna uygun olarak kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması amaçlanmaktadır. Bu noktada bütçe kaynakları da üst politika belgelerinde yer alan öncelikler çerçevesinde ve makro ekonomik verilere göre belirlenmektedir. Kamu üniversitesi olarak Ankara Üniversitesinin pastadan alacağı payda ilgili yıldaki plan ve program çerçevesinde belirlenmektedir. Ancak kuruma verilecek finansman kaynağı hesaplanırken kurumların stratejik planları dikkate alınmamaktadır. Böylece Şekil-2’de düzenlenen döngü birebir işlememektedir. Stratejik planların maliyetlendirmesi de plan dönemindeki yıllar ilerledikçe gereğı yansıtmaktan uzaklaşmaktadır.

2.4.1.2. Performans Göstergeleri

Stratejik planda yer alan hedeflerin gerçekleşmeleri performans göstergeleri yardımı ile ölçülmektedir. Bu doğrultuda doğru performans göstergesi seçimi büyük önem taşımaktadır. Performans göstergelerinin nasıl olması gerektiğı konusunda önceki bölümde detaylı bilgi verilmiş olup; bu bölümde Ankara Üniversitesi 2024-2028 Stratejik Planı üzerinden performans göstergelerine dair değerlendirme yapılarak planın uygulanmasına etkisi tartışılacaktır. Ankara Üniversitesi 2024-2028 Stratejik Planında toplam 89 adet performans göstergesi belirlenmiştir. Bu performans göstergeleri ile hedeflerin gerçekleşme düzeyleri takip edilmektedir. Stratejik plan izleme ve değerlendirmesi kapsamında hedeflerin gerçekleşmeleri performans göstergeleri ile takip edilmektedir.

Ankara Üniversitesi performans göstergeleri incelendiğinde bazı performans göstergelerinin ancak paydaşlara yapılacak anketler ile ölçümünün sağlanabileceğı görölmektedir. Ancak bir önceki plan dönemine gittiğimizde (2019-2023) stratejik planda yer alan performans göstergelerinden bir kısmının ölçümünün anket aracılığı ile yapılabildiğı ve yapılan anketlerin katılım düzeylerinin yine kurum tarafından açıklandığı

görülmektedir. Birkaç örnek performans göstergesi üzerinden elde edilen sonuçları incelediğimizde anketlere katılım oranlarının çok düşük olduğu ve bu nedenle elde edilen sonuçların hedeflerin gerçekleşmesini ölçmede yetersiz kaldığı görülmektedir. Performans göstergelerinden beklenen en önemli özellik ölçülebilir olmasıdır ki hedef gerçekleştirmelerine yönelik ancak bu şekilde doğru sonuçlara ulaşılabilecektir.

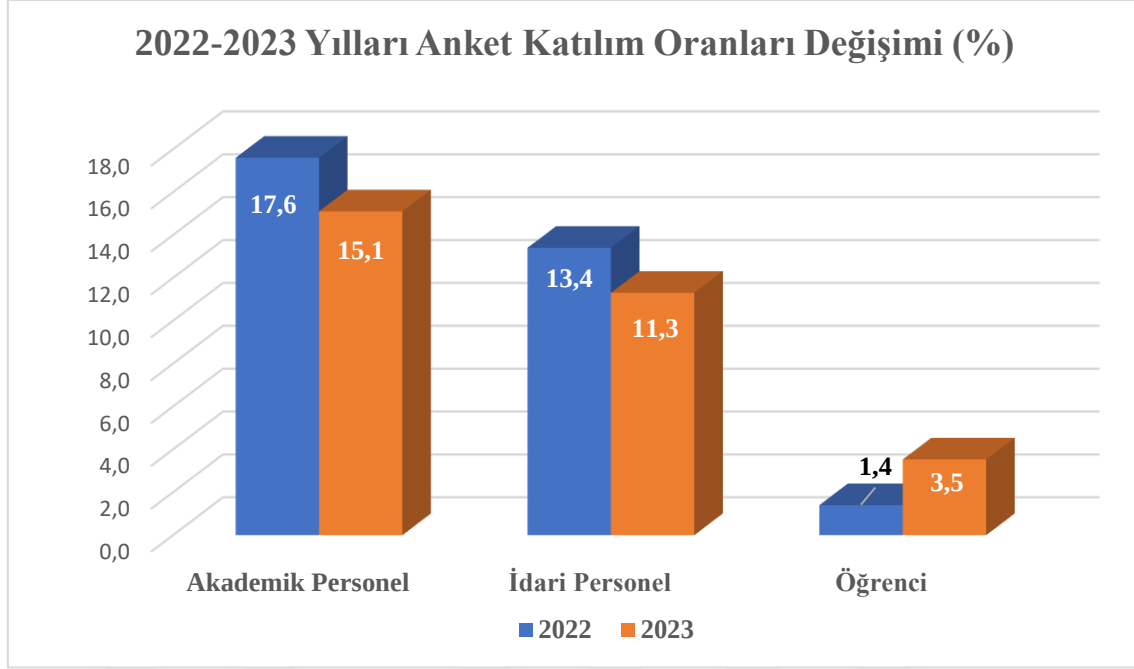
2022 ve 2023 yıllarında Ankara Üniversitesi tarafından öğrenciler ile akademik ve idari personele yönelik memnuniyet anketleri yapılmıştır. Anketlere ilişkin sonuç raporları oluşturularak internet ortamında kamuoyunun bilgisine sunulmuştur. Yapılan çalışma ve değerlendirmeler şeffaflık sağlamak açısından önemli bir adım olmakla birlikte aşağıda yer alan verilere göre elde edilen sonuçların ankete dahil edilen iç paydaşları temsil seviyesi oldukça yetersiz kalmaktadır.

Tablo 11. Ankara Üniversitesi İç Paydaş Anket Katılımı

Yılı	Akademik Personel			İdari Personel			Öğrenci		
	Toplam Personel Sayısı	Ankete Katılan Sayısı	Ankete Katılım Oranı (%)	Toplam Personel Sayısı	Ankete Katılan Sayısı	Ankete Katılım Oranı (%)	Toplam Öğrenci Sayısı	Ankete Katılan Sayısı	Ankete Katılım Oranı (%)
2022	3.698	651	17,6	4.157	557	13,4	84.639	1.225	1,4
2023	3.646	549	15,1	5.171	585	11,3	106.200	3.745	3,5

Kaynak: Ankara Üniversitesi 2022 ve 2023 Yılları Öğrenci, Akademik Personel ve İdari Personel Anket Sonuç Raporlarından faydalanılmıştır.

Şekil-5 Ankara Üniversitesi İç Paydaş Anket Katılım Oranları Grafiği



Kaynak: Ankara Üniversitesi 2022 ve 2023 Yılları Öğrenci, Akademik Personel ve İdari Personel Anket Sonuç Raporlarından faydalanılmıştır.

Grafikte de görüldüğü üzere akademik ve idari personelin ankete katılım yüzdesi bir önceki yıla göre düşerken yalnızca öğrenci katılımında artış olmuştur. Ancak katılım oranları hepsinde geçerli bir sonucu elde edebilecek seviyeye ulaşmamıştır. Bu durum iki önemli sonuca neden olmaktadır. Birincisi memnuniyet düzeyi belirlemeye yönelik belirlenen performans göstergelerinin mevcut koşullar altında ölçülebilir olmadığıdır. İkincisi ise stratejik plan hazırlık çalışmaları kapsamında mevzuat uyarınca ve rehber çerçevesinde sağlanması zorunlu olan katılımcılığın yalnızca hazırlıkla sınırlı kalması ve uygulamada stratejik plana yönelik sahiplenme ve paydaş katkısının eksik kalmasıdır. Katılımcılık uygulama aşamasında eksik kaldığında ise stratejik planın uygulanması sekteye uğramaktadır.

Performans göstergeleri içinden seçilen 15 adet performans göstergesi temel performans göstergeleri olarak adlandırılmıştır. Temel performans göstergeleri plan dönemi başlangıç değeri ve plan dönemi sonu hedeflenen değerleri ayrı olarak gösterilmektedir. Key Performance Indicators (KPI) Türkçeye temel performans göstergesi veya anahtar performans göstergesi tanımı ile yerleşmiştir. Temel performans

göstergeleri; bir organizasyonun performansının mevcut ve gelecekteki başarısı açısından en kritik olan yönlerine odaklanan bir dizi ölçümü ifade eder.¹⁵⁰ Temel performans göstergeleri aslında üst yönetimin dikkatini çekmek açısından çarpıcıdır. Üst yönetici temel performans göstergeleri sayesinde kurumun hedeflerine ulaşma durumu hakkında özet bilgiye ulaşmaktadır.

Temel performans göstergelerinin stratejik planlarda yer almasına ilişkin kurallar rehberde belirlenmiştir ve üniversitenin stratejik planında da rehberde belirtildiği şekilde yer bulmuştur. İzleme ve değerlendirme açısından dediğimiz gibi performans göstergeleri kritik öneme sahiptir. Performans göstergesi kullanımı kamuda stratejik planların yıllık perspektifi olan ve bütçe stratejik plan arasındaki ilişkiyi kuran performans programlarında da mevcuttur. Stratejik plan ve performans programı ilişkisi ve her ikisinde yer alan performans göstergelerinin hedeflerin gerçekleşme düzeylerini ölçüm konusundaki etkisi uygulama bölümünde detaylı olarak değerlendirilecektir.

2.4.2. Uygulama

Stratejik planlar mevzuat uyarınca; performans programları ve bütçe ile uygulamaya geçirilmektedir. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Program Bütçe başlıklı 9 uncu maddesinde;

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

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespiti, stratejik planların politikalar, kalkınma planı

¹⁵⁰ David Parmenter, Key Performance Indicators Developing, Implementing, and Using Winning KPIs, New Jersey, John Wiley & Sons Inc., 2010, s.4.

ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenir.

Kamu idareleri, program bütçeye uygun olarak yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, amaç, hedef ve performans göstergelerini içeren performans programı hazırlar.

Kamu idareleri bütçelerini, kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı programı, orta vadeli program, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı, stratejik planları ile program yapısına uyumlu şekilde ve performans esasına dayalı olarak hazırlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususlar Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenir.

Kamu idareleri, bütçeleri ile stratejik plan ve performans programlarını izlemek ve değerlendirmek amacıyla nesnel, sistematik ve düzenli olarak veri toplar ve analiz eder. İzleme ve değerlendirme sonuçları idare faaliyet raporlarında gösterilir.

Cumhurbaşkanlığı tarafından ilgili kamu idaresi için uygun görülen performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.”

Yukarıda yer verilen ilgili madde ile aslında kurum düzeyindeki planlama sürecinin nasıl olması gerektiğinin bir özeti sunulmaktadır. Buna göre uygulama başlığı altında Ankara Üniversitesi örneği üzerinden stratejik planlamanın kamuda uygulanmasında ne gibi sorunlarla karşılaşıldığı ve nedenleri üzerinde durulacaktır. Amaç, hedeflerin gerçekleşme oranları üzerinden planlamanın başarısını değerlendirmek değildir. Burada uygulama ile anlatılmak istenen mevzuata ve rehberine uygun olarak hazırlanan stratejik planların kurumun üst yönetimi, bütün paydaşları (iç ve dış) tarafından benimsenmesi, stratejik planlamanın kurum kültüründe yer edinmesi ve ilgili dönemlerinde hazırlanıp kamuoyunun bilgisine sunulan stratejik planların rafa kaldırılan bir kitap olmak yerine kurumun aktif kullandığı ve tüm faaliyetlerini ilişkilendirdiği yol haritası olarak aktif kullanılıp kullanılmadığının değerlendirilmesidir. Stratejik planın uygulama durumu; performans programı, bütçe ve Ankara Üniversitesi atölye çalışmaları alt başlıklarında incelenecektir.

2.4.2.1. Bütçe ve Stratejik Plan İlişkisi

Bütçe, devletin gelir ve giderlerini kapsayan bir para planlaması anlamında kullanılmaktadır. Ayrıca, bu terim tarihsel olarak "para çantası", "deri çanta" veya "torba" gibi anlamlar taşımaktadır. Kökeni ise Latince bir kelimeye dayanmaktadır.¹⁵¹ Bütçe, en genel tanımı ile belirli bir zaman dilimini kapsayan ve gelir ile giderlerin planlanmasını içeren bir finansal programdır.¹⁵² Bütçenin istenen sonuçları verebilmesi, yani kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılabilmesi, bütçe sistemlerinin uygulanmasıyla mümkün olmaktadır.¹⁵³ Bu doğrultuda ülkemizde 2006 yılında performans esaslı bütçeleme sistemi uygulanmaya başlamıştır ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulamasına kadar da devam ettirilmiştir. Bilindiği üzere, 16 Nisan 2017 tarihindeki Anayasa değişikliği referandumunun akabinde 24 Haziran 2018 seçimleriyle birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş yapılmıştır. Bu yeni sistemle birlikte kamu yönetiminde ve kamu mali yönetim sisteminde köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir.¹⁵⁴ Bu değişikliklerden biri de performans esaslı bütçe sisteminden program bütçe sistemine geçilmesidir. Performans esaslı bütçeleme anlayışı devam ederken sürece programlar dahil edilmiştir. Programların sürece dahil edilmesinin plan-program ve bütçe ilişkisini güçlendireceği ve kurum düzeyinde hazırlanan stratejik planlar ile makro politika belgelerinin ilişkisinin daha sağlam kurulacağı düşünülmektedir. Bu çerçevede kurumların stratejik planlarının da programlar ile ilişkilendirilmesi gerekmektedir.

Bütçe ile stratejik plan ilişkisini bu kapsamda değerlendirecek olursak; performans esaslı bütçeleme sisteminden beklenen bütçe ile stratejik plan arasındaki

¹⁵¹ Nihat Edizdoğan, Kamu Bütçesi, Bursa: Uludağ Üniversitesi Basımevi, 1989, s.3.

¹⁵² John F. Due, Indirect Taxation in Developing Economies, The Rule and Structure of Customs Duties, Excises and Sales Taxes, The John Hopkins Press, Baltimore, 1970, s.60.

¹⁵³ Hakkı Hakan Yılmaz ve İbrahim Akdeniz, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi İle Değişen Kamu Mali Yönetim Sisteminde Program Bazlı Bütçe Sistemine Yönelik Bir Yapılandırma Önerisi, Sayıştay Dergisi(117), 2020. s.90.

¹⁵⁴ Yılmaz (2020), a.g.k., s.95.

ilişkinin performans programları aracılığı ile kurulmasıydı. Ancak bütçe ve performans programının ayrı belgeler olması, bütçenin ayrı ve performans programının ayrı hazırlanması ve bütçelerin performans programı tekliflerine göre tahsis edilememesi vs. sebepler ile istenilen bağ kurulamamıştır. Program bütçe ile sisteme programlar dahil edilmiştir. Bütçe, performans programı ve stratejik planların programlara bağlı kalması mecburi tutulmuş böylelikle plan-program-bütçe ilişkisinin sağlanması hedeflenmiştir.

Yükseköğretim kurumları özelinde süreçle ilgili önemli bir farklılık vardır. Program bütçe rehberinde belirtildiği üzere; yükseköğretim kurumları, icra ettikleri eğitim ve araştırma faaliyetleri ile topluma sundukları ürün ve hizmetler açısından çeşitlilik göstermekle birlikte, nihai amaçları ve hedef kitleleri bakımından benzerlik taşımaktadır. Ortak amaçlara yönelik benzer hizmetler sunmaları nedeniyle, bu kurumlar tarafından birlikte yürütölmek üzere ortak programlar ve alt programlar oluşturulmuştur. Bu doğrultuda, bütçe gerekçesinin bir parçası olan program gerekçelerinde, aynı program ve alt programları yürüttükleri için tüm yükseköğretim kurumları için diğör ortak programlardan farklı olarak konsolide edilebilir nitelikte veri üretebilen program performans bilgilerine yer verilmektedir. Yani bütün üniversiteler için ortak program ve alt programlar belirlenmiştir. Bununla birlikte üniversitelerin ilgili alt program hedeflerine ulaşmalarını ölçecek olan performans göstergeleri de önceden belirlenmiş ve üniversitelerin bu gösterge gerçekleştirmelerini izlemesi beklenmektedir.

Ankara Üniversitesi örneği üzerinden mevcut uygulamayı değerlendirdiğimizde; mevzuata uygun olarak gerek bütçede tahsis edilen kaynakların gerekse performans programı ve stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerin programlarla ilişkilendirildiği görölmektedir. Dolayısıyla hazırlık aşamasında herhangi bir eksiklik görölmemektedir ancak uygulamaya gelecek olursak yapılmak istenen ile gerçekleştirme arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır.

Ankara Üniversitesi bütçe süreci bütün kamu üniversitelerinde olduğu gibi şu şekilde ilerlemektedir. Üniversiteyle ilişkilendirilen programlar çerçevesinde kurumlar bütçe çağrısının yayınlanmasına müteakip kurum bütçe tekliflerini hazırlamaktadır. Kurum bütçe teklifleri Cumhurbaşkanlığı ve Strateji Bütçe Başkanlığına gönderilmektedir. Kurum bütçe teklifleri ile aynı anda kurumun performans programı teklifini de hazırlaması gerekmektedir. Kurum bütçe teklifleri için Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile görüşmeler gerçekleştirmekte ve istediği kaynakların tahsisi için ihtiyaçlarını gerekçelendirmektedir. Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar açıklanan orta vadeli programda yer alan üç yıllık ödenek teklif tavanlarına göre bütçe teklifleri ve performans programı teklifleri revize edilerek yeniden düzenlenmekte ve TBMM’de görüşülmek üzere 17 Ekim’den önce olacak şekilde gönderilmektedir. TBMM’de kabul edilen bütçe ilgili yılı 1 Ocak tarihi itibari ile yürürlüğe girmektedir.

Burada stratejik plan ile kopukluk olmasına sebep olan belli başlı nedenler şu şekilde sıralanabilir;

1. Bütçe teklifleri iletildikten sonra yapılan bütçe görüşmeleri aşamasında üniversite taleplerini ilgililere iletmekte ve CBSBB yetkilileri taleplerin gerekçelerini istemektedir. Gerekçelendirilen kurum talepleri CBSBB yetkilileri tarafından dikkate alınmaktadır. Ancak söz konusu görüşmeler hiçbir zaman stratejik plan, stratejik amaç ve hedefler, performans programı üzerinden yapılmamaktadır. Özetle bütçe ödenekleri yalnızca programlara tahsis edilmektedir. Ödenek tahsis edilen programların performans programı ve stratejik plan ilişkisi kurum tarafından kurulmaktadır. Bu nedenle kurumun stratejik plan sürecinin kaynak tahsisi süreci ile birbirinden tamamen bağımsız ilerlediğini görmekteyiz.
2. Bütçeler bir yılı geçerli iki yılı tahmin olmak üzere üç yıllık, performans programları ise üç yıllık tahminleri içerecek şekilde yıllık

hazırlanmaktadır. Stratejik planlar ise beş yıllık hazırlanmakta bu nedenle kurumun bütçesi ve performans programı ile zaman açısından uyumsuzluk taşımaktadır.

3. Stratejik planlamada hedeflerin maliyetlendirilmesinin en önemli nedeni; finansman kaynaklarının yetersiz kaldığı durumlarda, planda bulunan amaç ve hedefler arasında finansman kaynağı ile uyumlu olarak önceliklendirmeye gidilmesidir. Beş yıllık bir dönemi kapsayan stratejik planların bahsi geçen önceliklendirmeyi yıllık perspektifi olan performans programları aracılığı ile yapması beklenmektedir. Ancak ödeneklerin bütün üniversiteler için ortak belirlenen programlara hükümet programı çerçevesinde yapılan hesaplamalara göre dağıtılması üniversitenin kendi planına göre bir önceliklendirme yapmasını engellemektedir.
4. Plan-program-bütçe ilişkisi sadece ilgili belgelerde oluşturulan dokümanları birbiri ile ilişkilendiren tablolardan ibaret kalmaktadır. Bu nedenle uygulamada stratejik planlar; karar alma, kaynak tahsisi, faaliyetlerin önceliklendirilmesi süreçlerinin dışında kalmaktadır.

2.4.2.2. Performans Programı

Yönetmelikte bahsi geçtiği üzere stratejik planlar performans programı aracılığı ile uygulanmaktadır. Performans programı aynı yönetmelik uyarınca yıllık olarak hazırlanmaktadır. 2006 yılında uygulamaya konulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa uygun olarak 2008 yılından itibaren tüm kamu idarelerinde performans esaslı bütçeleme sistemi uygulanmaya başlamıştır. Performans esaslı bütçeleme sisteminin ana enstrümanları stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu olarak öngörülmüştür.¹⁵⁵ Ancak kamu yönetimindeki değişiminde etkisi ile 2021

¹⁵⁵ Cumhurbaşkanlığı Stratejik ve Bütçe Başkanlığı, Program Bütçe Rehberi (Program Sınıflandırması ve Performans Bilgisi), Ankara, Ocak 2020, s.8.

yılından itibaren ülkemizde performans esaslı program bütçe uygulanmaya başlamıştır. Performans esaslı program bütçe uygulamasında mevcut sisteme program yapısı dahil edilmiştir. Kamu hizmetleri programlar, alt program ve faaliyetler ile ilişkilendirilmiştir. Dolayısıyla kamu kurumları da hazırladıkları stratejik plan, performans programı ve bütçelerinde de aynı şekilde program bağlantısı kurmaya başlamışlardır. Kamu kurumları hizmet alanlarına göre ana programlarla ilişkilendirilmiştir.

Örneğin yükseköğretim hizmeti veren Ankara Üniversitesinin 5 ana programı vardır. Ankara Üniversitesinin programları;

- Araştırma, Geliştirme ve Yenilik
- Hayat Boyu Öğrenme
- Tedavi Edici Sağlık
- Yükseköğretim Hizmetleri
- Yönetim ve Destek Programı olarak belirlenmiştir.

Yukarıda yer alan programların ilgili alt programları ve alt program hedefleri bulunmaktadır. Ayrıca alt program hedeflerinin gerçekleştirilebilmesi için belirlenen faaliyetler vardır. Yeni sistem ile birlikte stratejik plan ile bağlantı kurulması gereken belgeler ve planlar içerisine programlar ve alt kademeleri de dahil edilmiştir. Program bütçe ile amaçlanan politika-plan-bütçe ilişkisini güçlendirmektir. Bu açıdan değerlendirildiğinde fazlasıyla farklı politika belgesi ile bağlantılı olması gereken stratejik planlarda kurumların kendi amaç ve hedeflerini belirlemeye dair özgürlüklerinin oldukça sınırlı olduğu görülmektedir.

Ankara Üniversitesi tarafından hazırlanan performans programlarında program bütçe öncesi dönemde; stratejik amaç ve hedefler ile ilişkilendirilmiş ve üniversite tarafından oluşturulan performans hedefleri ve göstergeleri ile hedefleri gerçekleştirmek için belirlenen faaliyetler yer almaktaydı. 2021 sonrası performans esaslı program bütçe

sistemi benimsenmesi ile birlikte performans programında bütün kamu üniversiteleri için belirlenmiş program, alt program ve alt program hedefleri ile yine bütün kamu üniversiteleri tarafından toplu belirlenmiş performans göstergeleri yer almaktadır. Performans programında da bir tabloda göstermek sureti ile program ve alt programlar ve alt program hedefleri ile stratejik amaç ve hedefler arasında bağ kurulmaktadır. Performans programında ayrıca faaliyetler maliyetlendirilmektedir.

Ankara Üniversitesi performans programlarının mevcut durumda uygulanan hazırlık sürecinden bahsetmek gerekirse; bütçe teklifi hazırlıkları ile birlikte performans programı hazırlık çalışmaları da başlatılmaktadır. Üniversite birimlerinin ihtiyaçları doğrultusunda hazırlanan performans programı ve bütçe teklifleri; eylül ayının ilk haftası orta vadeli programın yayımlanmasının ardından orta vadeli programda yer alan bütçe ödenek teklif tavanları çerçevesinde revize edilmektedir. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe göre performans programları ocak ayı sonuna kadar üniversitenin internet sitesi üzerinden kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır.

Ankara Üniversitesi performans programlarında bulunan program, alt program, alt program hedefleri ve performans göstergeleri rehberde yer verilen açıklamalar doğrultusunda bütün üniversiteler için ortak olarak belirlenmiş ve sisteme (e-bütçe) girişleri yapılmıştır. Ankara Üniversitesi için 2024 yılında belirlenen 55 adet performans göstergesi bulunmaktadır. Ankara Üniversitesi 2024-2028 Stratejik Planında ise 15 tanesi temel olmak üzere toplam 89 adet performans göstergesi belirlenmiştir. Aralarında benzerlikler olmakla birlikte plan ve programın göstergeleri birbirinden farklıdır.

Performans programları ile ilgili süreçte stratejik planın uygulanmasını sekteye uğratan sorunları şu şekilde sıralayabiliriz;

1. Performans programları bütün üniversiteler için belirlenen program, alt program ve alt program hedeflerine ve performans göstergelerine göre hazırlanmaktadır. Bu durumda programlarla stratejik amaç ve hedefler ilişkilendirilmektedir. Ancak mevzuata göre stratejik planların performans programları aracılığı ile uygulanması gerekirken, mevcut durumda performans programları programların ve alt program hedeflerin gerçekleşmesini değerlendirmekte ve programların gerçekleşmesi için belirlenen faaliyetleri maliyetlendirmektedir.
2. Bütçede performans programına göre ödenek tahsis edilmemekte ve tahsis edilen ödeneklere göre performans programları hazırlanıp faaliyetler maliyetlendirilmektedir.
3. Program bütçe uygulamasına geçilmesi ile birlikte stratejik planların yıllık yol haritası diyebileceğimiz performans programları stratejik amaç ve hedefler yerine kurumlara atanan programlara uygun olarak hazırlanmaktadır. Programlar ile bağ kurulan performans programlarının faaliyetleri de programları gerçekleştirme amacı taşımaktadır. Tam bu noktada performans programı stratejik planların yıllık perspektifini oluşturmak yerine kurumun programlarının yıllık perspektifini oluşturur hale gelmiştir. Bu nedenle de stratejik plan ve performans programı arasındaki bağın tamamen koptuğu görülmektedir.
4. Performans programında üniversitelere atanan ve sisteme (e-bütçe) girişi yapılarak üniversiteler tarafından takip edilmesi gereken performans göstergeleri ile stratejik planda yer alan hedefleri ölçmek için belirlenen performans göstergelerinin ve belirlenme amaçlarının birbirinden farklı olması da stratejik yönetim döngüsünde kopukluk oluşturmaktadır.
5. Üniversite için belirlenen programlarla ödenek tahsis edilen bütçe ve programlara ilişkin olarak hazırlanan performans programlarının programların uygulanmasına

hizmet etmesi nedeni ile stratejik planlamanın aktif olarak uygulanmasını sağlayacak araçların ortadan kalkmasına neden olmaktadır.

2.4.2.3. Ankara Üniversitesi Atölye Çalışmaları

Ankara Üniversitesi 2020 yılından itibaren atölye çalışmalarını başlatmıştır. Atölye çalışmaları; üniversitenin fakülte, enstitü, yüksekokul, meslek yüksekokulları, konservatuvar, araştırma ve uygulama merkezleri, hastanelerden temsilcilerin, rektörün, rektör yardımcılarının, koordinatörlerin, daire başkanlarının katıldığı ve atölye günü hangi birimin ise o birime dair istatistiki bilgilerin toplandığı, birimin güçlü yönleri, ihtiyaçları ve uzun vadeli planları ile ilgili bilgi verilen, üniversitenin senato salonunda her yılın aralık ayında gerçekleştirilen toplantılardır. Atölye çalışmalarının 2024 yılı itibari ile beşincisi gerçekleştirilmiştir. Atölye toplantılarında konuşulanlar ve veriler kayıt altına alınarak raporlanmaktadır. Bu raporlamanın kurumsal hafıza açısından önemli olduğu belirtilmiştir.¹⁵⁶ 2021-2022 dönemi atölye çalışmalarına ilişkin raporda belirtildiği üzere yapılan toplantıların yönetim anlayışına hizmet ettiği, katılımıcılığı teşvik ettiği, paydaşların talep ettiği ve üniversitemizde gelişmesi gereken iyileştirme alanlarının belirlendiği ve bu çerçevede üniversitenin geleceğe dönük yol haritasını belirlediği bir çalışma olduğu düşünülmektedir. 2020 yılından bu yana yapılan atölye çalışmalarının yönetim için hem yol gösterici olması hem de paydaşların katılımdan duydukları memnuniyet nedeni ile beş yıldır her yılsonu ve her birim için ayrı bir toplantı olacak şekilde devam ettirildiği görülmektedir.

Atölye çalışmaları ile kurum düzeyinde hazırlanan stratejik planların uygulanması konusunda birebir hiçbir bağlantı bulunmamaktadır. Ancak tamda bu sebeple atölye toplantılarının çalışmanın konusuna dahil edilmesi gerekmektedir. Her sene tekrarlanan atölye çalışmalarına bütün harcama birimleri ve üst yönetim aktif bir katılım

¹⁵⁶ Ankara Üniversitesi Atölye Çalışmaları 2021-2022, s.4.

sağlamaktadır. Diğer taraftan üst yönetim süreci başından sonuna sahiplenerek işlerlik kazanmasını sağlamaktadır. Atölye çalışmalarında talepler birebir üst yöneticiye dile getirilmekte, gerekçelendirilmektedir. Bazı istekler aciliyeti ve hizmet kalitesine etkisi sebebi ile toplantı anında dahi aksiyon alınarak çözülme yoluna gidilmekte, bazı istekler ise toplantı sonucu oluşturulan raporlamaya istinaden eldeki imkanlar (finansman, insan gücü, donanım vs.) çerçevesinde önceliklendirilerek sırayla işleme alınmaktadır. Sonuç olarak toplantılar sırasında birimlerin güçlü ve zayıf yönleri ortaya çıkmakta, diğer taraftan ihtiyaçları ve karşı karşıya olduğu tehditler ortaya konmaktadır.

Atölye çalışması rehberde; üniversitelerin stratejik plana dair durum analizi yapılırken paydaş analizi aşamasında paydaşların görüşlerini almak üzere kullanılabilecek yöntemlerden biri olarak sunulmaktadır.¹⁵⁷ Ancak Ankara Üniversitesinde yapılan atölye çalışmaları stratejik planlardan tamamen bağımsız gerçekleştirilmektedir. Nitekim 2024-2028 stratejik planında paydaş görüşlerinin alınması ve değerlendirilmesi başlığı altında da öğrenci, akademik ve idari personel olarak belirlenen iç paydaşların görüşlerinin memnuniyet anketleri ile değerlendirildiği belirtilmiş olup atölye çalışmalarına dair bir bilgilendirmeye yer verilmemiştir.¹⁵⁸ Aynı şekilde atölye çalışmaları kapsamında yapılan hiçbir toplantı, toplantıda belirtilen ihtiyaçlar, tespitler vs. birebir stratejik planla ilişkilendirilmemektedir.

Söz konusu açıklamalar ışığında aslında Ankara Üniversitesi özelinde değerlendirdiğimizde; mevcut üst yönetimin kendi tasvirleri ile yönetim kavramına uygun olarak katılımcı, kurumu sahiplenilen bir bakış açısı ile iç paydaşların fikirlerinin alındığı çalışmalar yapan yani stratejik planlama ruhunu taşıdığını söyleyebiliriz. Ancak uygulamadan da anlaşılacağı gibi kurumsal sahiplenmedeki başarı stratejik planlamanın sahiplenilmesi konusunda kendini göstermemektedir. Bunun sebebi stratejik planlamanın

¹⁵⁷ Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi, Sürüm 1.1, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s.20.

¹⁵⁸ Ankara Üniversitesi, 2024-2028 Stratejik Planı, s.65.

uygulanmasını sağlayacak enstrümanların olmaması, planlamaya ilişkin kurallar zincirinin yalnızca hazırlık ve izleme sürecini düzenlemesi nedeni ile stratejik planlamanın uygulanmasına yönelik adım atılmasına gerek duyulmaması, kurumlarda stratejik planlama hazırlama kapasitesinin oluşması ancak stratejik planlama kültürünün oturmamış olması sıralanabilir.

Sonuç olarak katılımcı bir yaklaşımla hazırlanan stratejik planlamanın uygulama aşamasında da katılımcılığın devam etmesi gerekmektedir. Hazırlık sürecinde oluşturulan kurul ve ekip planın yürürlüğe girmesinden sonra herhangi bir nedenle tekrar bir araya gelmemektedir. Olması gereken ise; çalışmanın başında oluşturulan ekibin ve kurulun uygulamayı kolaylaştırıcı önlemler almak, gerekli noktalarda güncelleme yapabilmek, risk analizi çalışmaları yapmak ve izleme değerlendirme süreçlerini yönetmek adına plan dönemi boyunca çalışmalarına devam etmesi gerekmektedir. Üst yönetimin sahiplenmesi kadar planın uygulanabilmesi için tüm paydaşlar tarafından sahiplenilmesi önem taşımaktadır. Zira atölye çalışmalarının başarıya ulaşma ve devam etmesinin en önemli sebebi çalışmalardan herkesi memnun edecek sonuçlar alınmasıdır. Stratejik planlamanın kurum düzeyinde uygulanması da aynı şekilde gözle görülür sonuçlara ulaşması ve paydaşlara etki etmesi ile birebir ilişkilidir. Ankara Üniversitesi tarafından yapılan anket çalışmalarına ilişkin yapılan değerlendirmede de görüldüğü üzere paydaşların stratejik planlamaya ilişkin sahiplenme seviyesi oldukça düşüktür.

2.4.3. İzleme ve Değerlendirme

Rehbere göre altı aylık dönemler itibari ile izleme ve yıllık olarak da değerlendirme çalışması yapılması gerekmektedir. İzleme ve değerlendirme süreçleri üniversitelerde üst yöneticinin yani rektörün sorumluluğundadır.¹⁵⁹ İzleme için altı aylık ve değerlendirme için ise yıllık dönemler itibari ile rapor hazırlanarak rektöre sunulur.

¹⁵⁹ Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi, Sürüm 1.1, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s.64.

İzleme sonuçları sadece rektöre sunulur ancak değerlendirme sonuçlarına ise idare faaliyet raporlarında yer verilmesi gerekmektedir.

Ankara Üniversitesinde izleme ve değerlendirme çalışması mevzuata ve rehberine uygun olarak gerçekleştirilmektedir. Ankara Üniversitesi 2024-2028 Stratejik Planında izleme ve değerlendirme sürecinde gerçekleştirilecek çalışmalara ve çalışma metoduna ilişkin bilgiler paylaşılmıştır. Bunun dışında 2019-2023 Stratejik Planına ilişkin ise yıllık olarak izleme ve değerlendirme raporları internet sitesinden kamuoyunun bilgisine sunulmuştur. İdare faaliyet raporlarında da stratejik plana ilişkin değerlendirme sonuçlarına yönetmeliğe uygun olarak yer verilmektedir. Kamuoyunu bilgilendirme amacı ile izleme ve değerlendirme için rapor hazırlanması zorunluluğu olmamakla birlikte Ankara Üniversitesi raporları hazırlamakta ve paylaşmaktadır. Hesap verme ve şeffaflık ilkelerine uygun olarak raporların paylaşımı yapılmaktadır.

Ankara Üniversitesi 2023 Yılı İdare Faaliyet Raporu incelendiğinde hem stratejik plan değerlendirmesine hem de performans programının izleme ve değerlendirmesine yer verildiği görülmektedir. Performans programı ve stratejik planın ayrı olarak değerlendirilmesi plan ve program arasındaki bağın kopuk olduğunu bu noktada da karşımıza çıkartmaktadır. Bu doğrultuda bir kere daha vurgulamak gerekmektedir ki stratejik plana ilişkin hazırlık ile izleme ve değerlendirme süreçlerinin mevzuata ve rehberine uygun yürütülüyor olması stratejik planlamanın uygulandığı anlamına gelmemektedir.

İzleme ve değerlendirme süreci ile ilgili en önemli nokta performans göstergelerinin ölçülebilir olarak belirlenmiş olmasıdır ki; ölçüm sonuçlarında hedeflere ilişkin doğru veriye yer verilebilsin. Bu noktada Ankara Üniversitesinin göstergelerinde personel ve öğrenci memnuniyetlerini anket sonuçlarına göre değerlendiren göstergeler dışında bir eksiklik görünmemektedir. Anket sonuçlarına ilişkin performans göstergelerinin ölçülebilir olmaması da katılım düşüklüğü nedeni ile elde edilen

sonuçların tüm kurumu kapsayacak bir değerlendirme ortaya koymamasından kaynaklanmaktadır.

Bir diğer konu ise belirlenen performans göstergelerinin hesaplanmasında kullanılacak verilerin elde edilmesidir. Bu veri akışının sağlanabilmesi de Kamu İç Kontrol Standartlarına uygun olarak kamu kurumunun yönetim bilgi sistemine sahip olmasına bağlıdır. Kamu İç Kontrol Rehberinde; yönetim bilgi sistemi (YBS), doğru ve eksiksiz bilgiyi doğru kişilere, uygun bir formatta (örneğin, form, rapor, tablo, grafik gibi) iletmeyi amaçlayan bir sistem olarak tanımlanmıştır. Bu sistem, idarenin mali verilerini, personel bilgilerini, taşınır ve taşınmaz varlıklarına dair bilgileri, performans verilerini ve kurumsal evrak arşivindeki bilgileri karşılaştırarak değerlendirme yapmaktadır ve idareye risk yönetimi konusunda da bilgi sağlayarak karar alma süreçlerini desteklemektedir.¹⁶⁰ Ankara Üniversitesinin yönetim bilgi sistemi mevcut olmakla birlikte geliştirilerek yeni modüller eklenmesine ilişkin çalışmalar devam etmektedir. İzleme ve değerlendirme çalışması için güçlü bir yönetim bilgi sistemi olması kurumun doğru veriye hızlıca ulaşabilmesi açısından önem taşımaktadır.

¹⁶⁰ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu İç Kontrol Rehberi, s.85.

SONUÇ

Geleneksel kamu yönetiminin dönüşümü; Fayol'un anlatımı ile yönetim ilkelerinden biri olan ve yöneticilerin geleceğe yönelik bir öngörüsü olan planlama anlayışında da değişim ihtiyacını doğurmuştur.¹⁶¹ Yönetişim kavramı etrafında müdahaleci devletten düzenleyici devlete doğru geçiş yeni kamu yönetimi bakış açısı ile şekil bulmuştur. Devletin dahil olduğu alanların sınırlandığı, dahil olduğu alanlarda ise özel sektör gibi hareket ettiği veya yalnızca düzenleyici hamlelerde bulunduğu bir yeni devlet düzeni oluşmuştur. Tüm dünyayı etkisi altına alan değişim sürecinden Türkiye'de etkilenmiştir. Kamu yönetimindeki değişim mali yönetim sisteminde de değişimi beraberinde getirmiştir.

Bu kapsamda ülkemizde; 2006 yılında uygulanmaya başlayan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kurum düzeyinde stratejik planlamayı benimsemiştir. Kamu kurumlarından kendi stratejik planlarını mevzuata ve ilgili rehberine uygun şekilde hazırlamaları ve uygulamaları beklenmiştir. Ülke düzeyinde kalkınma planlaması uygulanmaktadır ve 5018 sayılı Kanun sonrası dönemde de kalkınma planlaması uygulamasına devam edilmiştir. Ancak dokuzuncu kalkınma planı ile birlikte kalkınma planları bir nebze dönüşmüş ve stratejik bir bakış açısı edinmiştir. Bununla birlikte mevcut durumda stratejik planlama yalnızca kurum düzeyinde uygulamaya devam etmektedir. Bu nedenle ulusal planlama modeli çalışmanın konusu dışında bırakılmış ve bir kamu üniversitesi örneği üzerinden stratejik planlamanın kamu yönetiminde uygulanabilirliği değerlendirilmiştir.

Stratejik planlar stratejik yönetim sürecinin bir aracı olarak ilk olarak özel sektörde 1950'li yıllarda uygulanan yani özel sektör tabanlı bir planlama modelidir. Kamu yönetiminde ise 1960'lı yıllarda Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkmış,

¹⁶¹ Henry Fayol, Genel ve Endüstriyel Yönetim, Çeviren: Asım Çalıkoğlu, Adres Yayın, Ankara, 2005, s.45-50.

1980’li yıllarda yoğun olarak tartışılmış ve somutluk kazanması tam olarak 1990’lı yıllara denk gelmektedir. Özel sektörde örgütlere sağladığı katkının etkisi ile kamuda kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması amacına hizmet edeceği ve kamu kurumlarında planlama anlayışını geliştireceği inancı doğurmuştur. Ancak kamu mal ve hizmetleri ile özel sektörün ürettiği mal ve hizmetler hem nitelikleri itibari ile hem de üretim amaçları nedeni ile birçok farklılık içermektedir. Özel sektör kar maksimizasyonu amaçlarken kamuda amaç her zaman kamu yararadır. Özel sektörün finansman kaynakları ile kamunun finansman kaynakları da birbirinden farklıdır. Aynı farklılık finansman kaynaklarını yönetme konusunda da ortaya çıkmaktadır. Kamu kurumları finansman kaynaklarını bütçe kanunları ile tahsis edilen ödenekler çerçevesinde kullanmaktadırlar. Dolayısıyla kendi amaç ve hedeflerine yönelik olarak finansman kaynağı belirleme ve elde etme özgürlükleri bulunmamaktadır. Bütün bu farklılıkların planlama üzerine etkileri analiz edildiğinde; özel sektörden hiçbir revizyon yapılmadan alınan stratejik plan modelinin kamu uygulamasında beklenen başarıyı gösteremeyeceği aşıkardır.

Örneklem olarak seçilen Ankara Üniversitesi stratejik plan hazırlık, uygulama, izleme ve değerlendirme aşamaları ayrı olarak detaylı bir şekilde incelendiğinde kurumdan bağımsız değişkenler nedeni ile stratejik planlamanın uygulamaya reel olarak geçmediği tespit edilmiştir. 2006 yılında uygulamaya koyulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca stratejik yönetimin bir unsuru olarak performans esaslı bütçeleme sistemi benimsenmiş ve 2020 yılına kadar uygulanmıştır. Ancak stratejik planlar, performans programları ve bütçeler arasındaki bütünlüğün istenilen düzeyde kurulamamasının da etkisi ile 2020 yılından itibaren bu bağı kuracağı düşüncesi ile program esaslı performans bütçe sistemi uygulamasına geçilmiştir. Program esaslı ifadesi ile getirilen değişiklik artık kamu kurumlarının bütçelerinin kamu kurumları özelinde belirlenen programlara tahsis edilmesidir.

Üniversite üzerinden yapılan değerlendirmelerde görülmektedir ki araya yeni bir bariyer niteliğinde, planların uyumlu olması gereken yeni bir program verisi konması bağı güçlendirmek yerine stratejik planlar ile performans programlarını birbirinden kopartmıştır. Bu yeni bütçe sistemi ile performans programlarının programlara uyumu ön plana çıkmış dolayısıyla stratejik planlar sürecin dışında bırakılmıştır. Şunu belirtmek önemlidir ki plan veya programa dair hazırlanan belge içerisinde yer verilen ve ilgili metinle ilişki kurulan bir tablo uygulamada bu ilişkinin varlığını sağlamamaktadır. Çalışmanın gösterdiği bir diğer önemli nokta stratejik planların hedeflerinin uyumlu olması gereken mevzuat, üst politika belgesi, program gibi kaynaklar arttıkça kurumun hareket alanı kısıtlanmış ve kendi amaçlarına ulaşmak için hazırlanan planlardan çok dış paydaşların talebine uygun ve izin verilen sınırlar içerisinde hazırlanan belgelere dönüşmüştür. Bu durumda stratejik planların hazırlık sürecinin ne kadar doğru işletilirse işletilsin kurum tarafından sahiplenilip tüm işlemlerine rehber olan bir yol haritası olarak kullanılmasının önüne geçmiştir.

Stratejik planlamanın mevcut hali ile kamu uygulamasına uygun olmadığı tezini savunurken örneklem kamu kurumu olarak Ankara Üniversitesinin seçilme sebepleri; kurumsal kapasitesinin stratejik planlama için yeterli olması, planlama hazırlık sürecini Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından diğer birçok kamu kurumuna örnek gösterilecek şekilde doğru yürütmesi ve kurumda yürütülen stratejik plan çalışmalarına başta maliyetlendirme aşaması olmak üzere birebir katılmış olunmasıdır. Böylece kurumsal yetersizliklerden bağımsız olarak salt kamu hizmetinin niteliği ile ülkemizde mevcut kurumsal planlama modeli ve mevzuat yapısının uyumunu değerlendirmek mümkün olmuştur.

Stratejik planların üst politika belgeleri olan kalkınma planları, orta vadeli programlar ve yıllık programlarla uyumlu olarak hazırlanması gerekmektedir. Stratejik planların kurum düzeyinde uygulanmasının ise performans programları ve bütçeler

aracılığı ile olacağı yönetmelik maddesi ile hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla stratejik yönetim sürecini kurum düzeyinde değerlendirdiğimizde; üst politika belgeleri ile uyumlu, beş yıllık süreci kapsayan stratejik planların, yıllık uygulamalarının performans programlarındaki faaliyetler ve bütçede yer alan finansman kaynakları aracılığı ile yürütülmesi gerekmektedir. Ayrıca performans esaslı program bütçe uygulaması çerçevesinde kurum bütçesi, performans programları ve stratejik planların kamu kurumunun programları ile de ilişkilendirilmesi gerekmektedir. Stratejik planların izleme ve değerlendirmesi ise rehberde yer alan tablolar aracılığı ile her yıl yayımlanan kamu kurumlarının idare faaliyet raporları ile yapılmaktadır. Bu şekilde döngüyü özetlediğimizde hazırlanan belgeler arasındaki organik bağ kurulduğu sürece sistemin kusursuz işlediği düşünülmektedir. Ancak hazırlıkların tam olarak yapılması ve izleme değerlendirmenin yapıyor olması maalesef uygulanan planlama modelinin katma değer sağladığı veya beklenen başarıyı verdiği anlamına gelmemektedir. Kamuda hazırlanan stratejik planlar hazırlandıktan sonra rafa kaldırılan bir belge olarak kalmaktadır.

Kamu kurumlarında stratejik planlamanın kurumsal düzeyde uygulanmaya başlamasının sebeplerinden biri politika üretme kapasitesinin arttırılmak istenmesidir.¹⁶² Aynı zamanda politika üretme kapasitesinin arttırılması kamu idaresinin geleceğe yönelik kararlarını bağımsız bir şekilde alabilmesinin sağlanmasıdır. Ancak tamda bu noktada örneklem üzerinden yapılan değerlendirmede görülmektedir ki kamu idaresinin stratejik planını hazırlarken hareket alanı mevzuat nedeni ile sınırlıdır. Bu durum ise uygulamada kurumun kendi kararlarını almasını engellemektedir. Üniversite örneğinde gördüğümüz üzere kurum düzeyindeki planlar üst politika belgeleri ile ilişkilendirilmektedir. Sonrasında bütçeler üniversitenin ilişkili olduğu programlara göre tahsis edilmektedir. Performans programları da programlar, alt program ve alt program hedeflerine göre hazırlanmaktadır. Stratejik planların ise bütün bu belgeler ile uyum içerisinde

¹⁶² Övgün (2010), a.g.k., s.196.

hazırlanarak uygulanması beklenmektedir. Bu çerçevede stratejik planlar programlarla ilişkilendirilmek zorundadır. Zira finansman kaynakları da programlara göre tahsis edilmektedir. Sonuç olarak devlet politikası doğrultusunda belirlenen programlarla uyumlu merkezi yönetim bütçesinden tahsis edilen ödeneklerle karşılanabilecek bir plan hazırlanmaktadır ki görüldüğü üzere söz konusu planlarda üniversitenin politika üretme şansı olmamaktadır. Stratejik planların uygulama aracı olan bütçe ve performans programları da üniversitenin önceden belirlenmiş programlarına göre hazırlanmaktadır. Yani finansman kaynakları stratejik amaç ve hedefler yerine programlara tahsis edilmektedir. Bu durum stratejik planların ölü doğmasına sebep olmaktadır. Özetle stratejik plan hazırlanmaktadır ancak mevcut dokümanlara uydurulmaktadır.

Stratejik planların ölü doğması paydaşlar tarafından benimsenmesinin de önüne geçmektedir. Ankara Üniversitesi tarafından paydaş görüşlerine ulaşmak için anket çalışmaları yapılmaktadır. Anket çalışmalarının sonucunda katılımın paydaş fikrini beyan edecek düzeyde olmadığı hatta katılımın çok düşük olduğunu görmekteyiz. Bunun sebebini, paydaşların stratejik plana olan inancının gelişmemiş olması bir diğer ifade ile kurum kültüründe stratejik planın yer edinmemesinden kaynaklandığı şeklinde yorumlayabiliriz. Aynı durumu üst yönetim açısından görmekte mümkündür. Ankara Üniversitesi özelinde beş yıldır uygulanan atölye çalışmalarında; üst yönetim tarafından sahiplenilen, katılımcı ve bütün paydaşların inandığı ve katkı verdiği bir çalışma düzenlenmektedir. Bütün harcama birimlerinin ve 2024 yılı itibari ile ilgili birimlerin öğrenci temsilcilerinin de dahil olduğu, birimlerin güçlü yönlerinin ortaya konarak ihtiyaçlarının tespit edildiği toplantılar gerçekleştirilmektedir. Bir sonraki sene neredeydik şimdi nereye geldik sorgulamasının yapıldığı çalışmalardır. Hem paydaşlar hem de üst yönetim tarafından çok değer gören atölye çalışması aslında kurum düzeyinde stratejik planlama ile hedeflenen politika geliştirme fikrinin atölyede hayata geçmesidir. Üniversitenin gerek üst yönetiminin gerekse paydaşlarının özverili çalışmaları ile

hazırlanan stratejik planlamanın atölye çalışmalarındaki başarıya ulaşamaması ve sadece mevzuat uyarınca hazırlanması gereken bir belge olarak kalması, kurumun stratejik plan ile hareket özgürlüğü olmamasına ve kendi kararlarını vermesini sağlayacak hareket alanı olmamasından kaynaklıdır.

Sonuç olarak stratejik planlamadan özel sektörde ortaya koyulan başarı beklenerek kamuya transfer edilmiş olması iki sektörün birbirinden farkı göz ardı edilerek ve gerekli revizyonlar yapılmadan uygulamaya konulması başarılı olmasını engelleyen en önemli faktördür. Ülkemizde makro düzeyde kalkınma planlaması devam etmektedir. Kalkınma planlamasında dokuzuncu kalkınma planından itibaren stratejik bir yaklaşım benimsenmiş bunun doğrultusunda da kamu kurumlarında kurum düzeyinde stratejik planlamaya geçilmiştir. Ancak kamu hizmetinin niteliği itibari ile kamu kurumlarının kendi kararlarını vermek konusunda çok fazla kısıtlamaları mevcuttur. Bu yönetim yapısı içerisinde de stratejik planlamanın uygulanması daha doğru bir ifade ile reel olarak uygulanıp kurumun amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesine katkı sağlaması, üst yönetim ve paydaşlar tarafından benimsenerek yol haritası kabul edilip izinde hareket edilmesi mümkün olmamaktadır. Stratejik planlamanın kamu hizmetinin nitelikleri çerçevesinde değerlendirilip gerekli revizyonlar yapıldıktan sonra kamuda uygulanabilir bir planlama modeline dönüşeceği düşünülmektedir. Bir diğer önemli nokta stratejik planlar ile planların uygulama aracı olarak kurgulanan performans programları arasındaki bağın kurulması uygulama ihtiyacını güçlendirecektir. Ancak bağın güçlendirilmesi için araya programların alınması çözüm sağlamamaktadır. 2006 yılından bu yana uygulanan sistemden istenen verinin alınabilmesi için; performans programları ile bütçenin tek bir belge olması, performans programlarında yer alan hedeflerin ve faaliyetlerin birebir stratejik planlara hizmet etmesi ve günün sonunda bütçelerin direk stratejik planlarda yer alan amaç ve hedeflere tahsis edilmesinin uygulama konusunda pozitif etki yaratacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Kitap ve Makaleler

Afonina A. and Chalupský V, The current strategic management tools and techniques: The evidence from Czech Republic, Economics and Management, 17, 4, ISSN 2029-9338, 2012.

Akbulut, Örsan Ö., “Türkiye’de Planlama Kültürü Üzerine Bir Deneme”, Amme İdaresi Dergisi, C:35, S:1, Mart 2002.

Akdoğan, Abdurrahman, Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, 11.baskı, 2006, Ankara.

Aksoy, Şerafettin, Kamu Maliyesi, Beta Yayıncılık, 2021.

Aktan, Can Coşkun, Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Editör: Coşkun Can Aktan) Ankara, Seçkin Yayınları, 2006.

Al, Hamza, Woodrow Wilson ve İdarenin İncelenmesi: Reform Bağlamında Yeniden Okumak, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, Sayı: 2.3, 2019, s.538-545.

AR, Aybeniz Akdeniz ve İskender, Hüseyin, Türkiye’de KOBİ’ler ve KOBİ’lerde Planlama, Uygulama ve Denetim, Mevzuat Dergisi, 2005, s.1-22.

Armağan, Ramazan, “Kamu Ekonomisinde Dışsallıklar ve Dışsallıkların İçselleştirilmesi”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Aralık 2003, Sayı:9.

Aşgın, Sait, Stratejik Yönetim, Ankara, Bilge Ajans, 2008.

Aşgın, Sait, “Ülkemizde Stratejik Planlama Kavramının Gelişimi”, Türk İdare Dergisi, Y:78, S:451, (Haziran 2006), s.8-20.

Batırel, Ömer Faruk, Kamu Maliyesi Teorisine Giriş, M.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, No. 492-388, M.Ü. Teknik Eğitim Fakültesi Dön.Ser.İşl. Matbaası, İstanbul, 1990.

Bharadwaj, Anandhi S., Digital Business Strategy: Toward a Next Generation of Insights. MIS Quarterly, vol. 37, no. 2, 2013, p.471-482.

Bryson, John, M., Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement, 3rd Edition, Jossey-Bass A Wiley Imprint, San Francisco, USA., 2004.

Can, Tacettin, Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1996.

Chandler, Alfred D., Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise, MIT Press, 1962, s. 13-17.

Claver Enrique, Llopis Juan, Gasco Jose L., Molina Hipolito and Conca Francisco J. ,Public Administration: From Bureaucratic Culture to Citizen-Oriented Culture, The International Journal of Public Sector Management, Vol. 12, Is. 5, 1999, pp.455-464.

Clayton, Susan, Takımınızın Yeteneklerini Geliştirmede Yönetim, Çev. Mehmet Zaman, İstanbul, Hayat Yayıncılık, 2000.

Çakır, Atilla, Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi, Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara, 2008.

David, R. Fred, Strategic Management Concepts and Cases, Thirteenth Edition, Francis Morion University Florence, South Carolina, 2011.

Demir, Yılmaz, "Stratejik Planlama Süreci ve Örgütler Açısından Önemi", Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, İzmir, cilt:25, Sayı:1, Yıl:2010.

Diñer, Ömer, Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, 8. Baskı, İstanbul, Alfa, 2007.

Due, John F., Indirect Taxation in Developing Economies, The Rule and Structure of Customs Duties, Excises and Sales Taxes, The John Hopkins Press, Baltimore, 1970.

Duyar, Duygu Demirel, Fayol ve Gulick'ten Günümüze Yönetim Fonksiyonlarının Dönüşümü Üzerine Bir Değerlendirme, Journal of Political Administrative and Local Studies 1.2, 2018.

Edizdoğan, Nihat, Kamu Bütçesi, Bursa: Uludağ Üniversitesi Basımevi, 1989.

Ekinci, Ergin, Türkkaş, Burcu Anasız, Püsküllüoğlu, Elif Ilıman, Yükseköğretim Modelleri Ve Türkiye Yükseköğretim Modelinin Değerlendirilmesi, Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi, Cilt:3, Sayı: 2, 2018, s.778-791.

Erdem, Ali Rıza, Dünyadaki Yükseköğretimin Değişimi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi(15), 2006, s.299-314.

Erdoğan Özkan, Şulenur ve Övgün Barış, Planlama Tartışmalarına Farklı Bir Yaklaşım: Planlamayı İnsan Üzerinden Düşünmek, Memleket Siyaset Yönetim, 13(29), 2018, s.31-60.

Eren, Erol ve Özdemirci, Ata, Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, 11.Baskı, İstanbul, Beta, 2024.

Ergun, Turgay, "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", Amme İdaresi Dergisi, 30.4 (1997), s.3-15.

Ergun, Turgay ve Polatoğlu, Aykut, Kamu Yönetimine Giriş, Dördüncü Basım, TODAİE Yayın No: 241, Ankara 1992.

Erkan, Volkan, Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler, DPT, Yayın No: 2759, Ankara, 2008.

Eryılmaz, Bilal, Kamu Yönetimi, Akademi Kitabevi, İzmir, 1995.

Fayol, Henry, Genel ve Endüstriyel Yönetim, Çeviren: Asım Çalıkoğlu, Adres Yayın, Ankara, 2005.

Fayol, Henry, Administration Industrielle et Générale, Paris: H.DUNOD ET E.PINAT Editeurs, 1917.

Fişek, Kurthan, Yönetim, Kilit Yayınları, 4. Baskı, Eylül 2012.

Fişek, Kurthan, Yönetim ve Mizah, TODAİE Dergisi, c.5, S.3, Ankara, 1972.

Gökçe, Orhan ve Turan, Erol, Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları, Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi 8.15 (2008), s.175-200.

Gözler, Kemal, İdare Hukuku, Ekin Yayınevi, 2023.

Gözlükaya, Türkay, Mahalli İdareler ve Stratejik Planlama: Modeller ve Uygulama Örnekleri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli, 2007.

Gulick, Luther and Urwick, Lydall, Papers on the Science of Administration, Institute of Public Administration, 1937.

Güçlü, Nezahat, Stratejik Yönetim, G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi Cilt 23, Sayı 2 (2003) 61-85.

Güran, Nevzat, Makro Ekonomik Analiz, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1999.

Gürel, Emet ve Tat, Merba, SWOT Analysis: A Theoretical Review. Journal of International Social Research, 10(51), 2017, s.994-1006.

Gürüz, Kemal, Dünyada ve Türkiye’de Yükseköğretim Tarihçe ve Bugünkü Sevk ve İdare Sistemleri, ÖSYM Yayınları, Ankara, 2001.

Güven, Ahmet, Kamu Yönetiminde Geleceğin İnşasında Stratejik Bakış, Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi 2.2, 2014, s.63-80.

Haldipur, R. N., Bureaucracy’s Response to New Challenges. Indian Journal of Public Administration, 22(1), 1976, p.1-14.

Hastürk, Mesut, Muhasebat Kontrolörü, Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, 2006.

Hayward, F. M., Ncayiyana, D. J. and Johnson, J. E., A Guide to Strategic Planning for African Higher Education Institutions. Sunnyside [Güney Afrika]: CHET, 2003, 15.

Hillson, David, Extending The Risk Process To Manage Opportunities, International Journal Of Project Management 20.3, 2002, 235-240.

Humphrey, Albert, SWOT Analysis for Management Consulting, SRI Alumni Newsletter, SRI International, 2005.

Hunter, Holland, The Overambitious First Soviet Five-Year Plan, Slavic Review, 32, 1973, s.237-257.

Hurst, David, “Why Strategic Management is Bankrupt”, Organizational Dynamics 15 (2): 1986, p.4–27.

Hyman, David N., Public Finance – A Contemporary Application of Theory to Policy, Fifth Edition, The Dryden Press, Forth Worth, 1996.

Jonasson, J.T., Inventing Tomorrow’s University Italy: Bononia University Press, 2008.

Kaplan, Robert S., The Execution Premium: Linking Strategy to Operations for Competitive Advantage, Harvard Business Review Press, 2008.

Karaaslan, Haydar, Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Göstergeler, Strategic Public Management Journal, 1(2), 2015, s.88-106.

Karaboğa, Tuğba ve Zehir, Cemal, Henri Fayol ve Yönetim Alanına Katkıları Üzerine Bir İnceleme, IBAD Sosyal Bilimler Dergisi(7), 2020, 53-68.

Kırılmaz, Muhammet, “Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetimin İçselleştirilmesi Sorunu: Stratejik Plan Model Önerisi”, Türk İdare Dergisi, Sayı:478.

Kissler, Gerald R., Fore, Karmen N., Jacobson, Willow F., Kittredge, William P. and Stewart, Scott L., State Strategic Planning: Suggestions from the Oregon Experience, 1998.

Koontz, Harold and O'Donnell, Cyril, Management: A Systems And Contingency Analysis Of Managerial Functions, 1984.

Leblebici, Doğan Nadi ve Erkul, Erdem, “Planlı Kalkınma Deneyiminde Stratejik Planlamaya Geçiş: Türkiye Örneği”, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt:26, Sayı:1, 2008.

Livioara, Goga Gina, Bureaucratic Administration in Modern Society, EIRP Proceedings 4, 2010.

Matei, Ani and Dogaru, Tatiana Camelia, Coordination of Public Policies Through Strategic Planning Instruments Romania Case Study, June 2012.

Meares, Wesley, Understanding the need for planning for public administrators: An examination of planning courses and concentrations in NASPAA member programs, 2020.

Miller, Gerald J., Rabin, Jack, Hildreth, Bartley W., Strategy, Values, and Productivity, Public Policy Review, Vol. 43, No. 11, 1987, p.81-96.

Mintzberg, Henry, Ahlstrand, Bruce and Lampel, Joseph, Strategy Safari: A Guided Tour Through The Wilds of Strategic Management, New York, 1998.

Mintzberg, Henry, The Rise and Fall of Strategic Planning, The Free Press, New York, 1994.

Muslu, Şükrü, Örgütlerde Misyon ve Vizyon Kavramlarının Önemi, HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi © Cilt: 3, Yıl: 3, Sayı: 5 (2014/1), s.155.

Nosan, N., Yakymenko, T., & Panchenko, R., Strategic Planning of Business Activity, Published in Economy and Society, October 31, 2023.

Osborne, David and Gaebler, Ted, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Addison-Wesley Publishing Company, 1992.

Övgün, Barış, Devlet ve Planlama, Siyasal Kitabevi, Ankara, Aralık 2010.

Övgün, Barış, Türkiye’de Kamu Yönetiminin Dönüşümü, Nika Yayınevi, 1.Baskı, Eylül 2013, Ankara.

Övgün, Barış, “Kalkınma Planlamasından Stratejik Planlamaya, Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform İçinde”, der. B. Övgün, (s. 145-163), Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, s.145-163, 2009.

Övgün, Barış, Türkiye’de Planlama: Sektörel Gelişmeden Kalkınmaya Kalkınmadan Stratejiye, Memleket Siyaset Yönetim, c. 5, sy. 13, 2010, ss.176-04.

Öztürk, Hava, Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama: Kültür ve Turizm Bakanlığı Örneği, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2010. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi)

Öztürk, Nazım, Kamu Maliyesi, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015.

Parmenter, David, Key Performance Indicators Developing, Implementing, and Using Winning KPIs, New Jersey, John Wiley & Sons Inc., 2010.

Peter, A. Victor Peter, İktisadi Açından Çevre Kirlenmesi, Çev. Ö.F. Batirel, Sermet Matbaası, İstanbul, 1978.

Porter, Michael E, Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors, 1980.

Rosenau, James N., Governance in the Twenty-first Century. In T. J. Sinclair (Eds.), Global Governance: Critical Concepts in Political Science, 2004, p.179-219.

Rosenbloom, David H., Kravchuk Robert S. and Clerkin, Richard M., Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector, 2005.

Shuajibi, Elmedina and Rahmani, Miranda, Methods and Techniques for Efficient Strategic Planning, Knowledge International Journal, no: 28/5, 2018.

Sezen, Serije, Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama, 1999, TODAEİ Yayınları.

Söyler, İlhami, “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir Mi? (Engeller/Güçlükler)”, Maliye Dergisi, Sayı:152, Ocak-Haziran 2007.

Steiss, Alan Walter, Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations, New York, Marcel Dekker Inc., 2003.

Streib, Gregory, Slotkin, Bert J. and Rivera, Mark, “Public Administration Research from a Practitioner Perspective”, Public Administration Review, Vol. 61, No. 5, 2001, p. 515-225

Şenatalar, Burhan, Kamu Ekonomisi, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir, 2003.

Şengül, Ramazan, Henry Fayol’un Yönetim Düşüncesi Üzerine Notlar, Yönetim ve Ekonomi, Cilt:14, Sayı:2, Celal Bayar Üniversitesi, Manisa, 2007, s.257-273.

Şenses, Fikret, Uluslararası Gelişmeler Işığında Türkiye Yükseköğretim Sistemi: Temel Eğilimler, Sorunlar, Çelişkiler ve Öneriler”, ERC (Economic Research Center) Working Papers in Economics 07/05, 2007.

Tekeli, İlhan, Yönetim Kavramı Yanı Sıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine, Türkiye’de Kamu Yönetimi (Ed. Burhan Aykaç; Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman), Ankara: Yargı Yayınevi, 2003, s.621-631

Timur, Taner, Toplumsal Değişme ve Üniversiteler, Ankara: İmge Yayınları, 2000.

Tutum, Cahit, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, Yeni Türkiye, 1995, Sayı:4.

Tüğen, Kamil, “Devlet Bütçesi,” 12.Baskı, İzmir, 2013.

Uçar, Yılmaz Aslı, “Türkiye’de Stratejik Planlamanın Kuruluş Süreci Üzerinden Planlamada Dönüşümün Çözümlemesi”, Mülkiye Dergisi, C.40, S.2, s.5-42., 2016.

Ülgen, Hayri ve Mirze, Kadri, İşletmelerde Stratejik Yönetim, Literatür Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2004.

Ünsal, Fatma, “Yerleşme ve Kentsel Planlamanın Açmaz(lar)ı”, Kamu Yönetiminden Planlamaya Yeniden Yapılanma, (Yayına Hazırlayanlar: Pelin Pınar Özden ve Adalet Alada), İstanbul, 2006.

Üstüner, Yılmaz, “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, Amme İdaresi Dergisi, C:33, S:3, (Eylül 2000), S.15-31.

Villanueva, Bernardo de Almeida and Catapan, Anderson, Government Strategic Planning: An Integrative Review of Academic Production, Europub Journal of Social Sciences Research, Portugal, v. 2, n. 1, jan./dec., 2021.

Webster’s, Webster’s Ninth New Collegiate Dictionary, Massachusetts: Merriam-Webster, 1991.

Wheelen, Thomas L. and Hunger, J. David, Strategic Management and Business Policy. Pearson, 2021.

Wilson, Woodrow, The Study of Administration. Political Science Quarterly, 2(2), 1887.

Wilson, Woodrow, İdarenin İncelenmesi (Çev. Nermin Abadan), Türk Siyasi İlimler Derneği Yayını, İstanbul, 1961.

Wu, Desheng Dash, and Olson, David, Enterprise risk management: a DEA VAR approach in vendor selection, International Journal of Production Research 48.16, 2010, p.4919-4932.

Yavuz, Mehmet, Batı Medeniyetinde Üniversite Kurumunda Yaşanan Dönüşümü Anlamak: Metodolojik Bir Okuma Denemesi, Yükseköğretim ve Bilim Dergisi, Cilt:7, Sayı:2, Ağustos 2017, s.211-220.

Yıldırım, Hava ve Tahtalıoğlu, Handan, “Türk Kamu Yönetimi Stratejik Plan Uygulamasında Sahiplenme ve Katılım Sorunları”, Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 6(2), 181-196., 2016.

Yılmaz, Cevdet, “Piyasa Ekonomilerinde Ulusal Planlama ve Çeşitli Planlama Yaklaşımları”, Amme İdaresi Dergisi, C:32, S:1, Mart 1999.

Yılmaz, Hakkı Hakan ve Akdeniz, İbrahim, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi İle Değişen Kamu Mali Yönetim Sisteminde Program Bazlı Bütçe Sistemine Yönelik Bir Yapılandırma Önerisi, Sayıştay Dergisi (117), 2020. s.87-114.

Yılmaz, H.Hakan ve Emil, Ferhat, Türkiye’de Mali Yönetim Sistemi İçinde Stratejik Planlama Kılavuzu ve Kamu Kurumlarında Stratejik Planlama Uygulaması, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Maliye Ders Kitabı İçin Hazırlanan Çalışma, Mayıs 2012.

Yip, George S., Global Strategy... In a World of Nations, Harvard Business Review Press, 1992, p.31-56.

Resmi Yayınlar

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Ankara Üniversitesi 2008-2012 Stratejik Planı

Ankara Üniversitesi 2014-2018 Stratejik Planı

Ankara Üniversitesi 2019-2023 Stratejik Planı

Ankara Üniversitesi 2024-2028 Stratejik Planı

Ankara Üniversitesi 2024-2028 Stratejik Planı Hazırlık Programı

Ankara Üniversitesi 2024 Yılı Performans Programı

Ankara Üniversitesi 2019 Yılı İdare Faaliyet Raporu

Ankara Üniversitesi 2020 Yılı İdare Faaliyet Raporu

Ankara Üniversitesi 2021 Yılı İdare Faaliyet Raporu

Ankara Üniversitesi 2022 Yılı İdare Faaliyet Raporu

Ankara Üniversitesi 2023 Yılı İdare Faaliyet Raporu

Ankara Üniversitesi 2022 Yılı Akademik Personel Memnuniyet Anketi Raporu

Ankara Üniversitesi 2022 Yılı İdari Personel Memnuniyet Anketi Raporu

Ankara Üniversitesi 2022 Yılı Öğrenci Memnuniyet Anketi Raporu

Ankara Üniversitesi 2023 Yılı Akademik Personel Memnuniyet Anketi Raporu

Ankara Üniversitesi 2023 Yılı İdari Personel Memnuniyet Anketi Raporu

Ankara Üniversitesi 2023 Yılı Öğrenci Memnuniyet Anketi Raporu

Ankara Üniversitesi 2019-2023 Stratejik Planı Gerçekleşme Raporu

Ankara Üniversitesi 2022 Yılı İzleme ve Değerlendirme Raporu

Ankara Üniversitesi Atölye Çalışmaları 2021-2022

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Sürüm 3.1, 2021

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi, Sürüm 1.1, 2021

DPT (2006) Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu İl Gelişme Stratejileri ve Politikaları Alt Komisyonu Raporu
http://plan9.dpt.gov.tr/oik15_3_ilgelisme/153bolgeselgelisme.pdf (4.9.2007)

Kalkınma Planları (9,10,11,12)

Kamu İç Kontrol Rehberi

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, İkinci Sürüm, DPT, Haziran 2006.

Kalkınma Bakanlığı, Stratejik Planlar İçin Analiz ve Yöntemler Rehberi, 2018

Maliye Bakanlığı (2006), “2008-2012 Stratejik Plan Çalışması, Temel Bilgilendirme Belgesi”, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi, Sürüm 1.1, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021.

İnternet Siteleri

www.ankara.edu.tr

www.sbb.gov.tr

www.sp.gov.tr

www.resmigazete.gov.tr

www.mevzuat.gov.tr

Investopedia, What Is the GDP Price Deflator and Its Formula?, Erişim Tarihi: 17.12.2024, <https://www.investopedia.com/terms/g/gdppricedeflator.as>

The Strategic Planning Advisory Committee, (1998) Managing for Results Handbook, Arizona State Model Handbook, <http://www.ospb.state.az.us/documents/PDF/SectionB.pdf> , 24.10.2008

ÖZET

Stratejik planlama; örgütün misyon, vizyon ve temel değerleri doğrultusunda, örgütün güçlü ve zayıf yönleri tespit edilerek, paydaşların katılımı ile uzun vadeli amaç ve hedeflerin belirlendiği, performans göstergeleri ölçülebilir olan ve izleme değerlendirmesi yapılan planlama modelleridir. Stratejik plan özel sektör tabanlı bir planlama modeli olup kamu yönetimine transfer edilmiştir. Kamu yönetimindeki değişim ihtiyacı yönetimin bir fonksiyonu olan planlama modelinde de değişikliğe ihtiyaç duyulmasını beraberinde gelmiştir. Geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimine, bürokrasiden yönetişime doğru yaşanan dönüşüm ile birlikte stratejik yönetim ve stratejik plan kavramları kamu için önemli hale gelmiştir.

Çalışmada stratejik planlamanın mevcut haliyle kamu yönetiminde uygulanabilir olmadığına iyi bir uygulama örneği üzerinden değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Yönetim, kamu yönetimi, kamu hizmeti, strateji, stratejik yönetim kavramları açıklanmıştır. Bir sonraki adımda örneklem olarak kamu üniversitesi seçilmesi doğrultusunda bir kamu hizmeti olarak yükseköğretim değerlendirilmiştir. Ankara Üniversitesi uygulama örneği üzerinden stratejik planlamanın kamu kurumunda uygulanırken salt kamu hizmetinin ve idari yapısının niteliği itibari ile karşılaşılan sorunlar ortaya konmuştur. Sonuç olarak çalışmada stratejik planlamanın kamuda uygulanması ve kamu kurumuna katma değer sağlayabilmesi için kamu yönetimi çerçevesinde revize edilmesi gerektiği kanaati oluşmuştur.

Anahtar Kelimeler: Yönetim, Kamu Yönetimi, Bürokrasi, Yönetişim, Planlama, Strateji, Stratejik Yönetim, Stratejik Plan

ABSTRACT

Strategic planning refers to planning models in which an organization's strengths and weaknesses are identified in line with its mission, vision, and core values. Long-term goals and objectives are determined with stakeholder participation, performance indicators are measurable, and monitoring and evaluation processes are conducted. Strategic planning, originally a private sector-based planning model, has been transferred to the public sector. The need for change in public administration has also brought about the necessity for changes in the planning model, which is a function of management. With the shift from traditional public administration to new public management and from bureaucracy to governance, the concepts of strategic management and strategic planning have gained importance in the public domain.

The study aims to evaluate the inapplicability of strategic planning in public administration in its current form through a best practice example. The concepts of management, public administration, public service, strategy, and strategic management are explained. In the next stage, higher education is analyzed as a public service, with a public university selected as a sample. Using Ankara University as a case study, the challenges encountered in implementing strategic planning in a public institution, stemming from the unique nature of public service and administrative structures, are identified. As a result, the study concludes that strategic planning must be revised within the framework of public administration to ensure its effective implementation in the public sector and its ability to add value to public institutions.

Keywords: Management, Public Administration, Bureaucracy, Governance, Planning, Strategy, Strategic Management, Strategic Plan