

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMİ BİLİM DALI**

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA:
KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan

Hava ÖZTÜRK

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ

Ankara-2010

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMİ BİLİM DALI**

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA:
KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan

Hava ÖZTÜRK

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ

Ankara-2010

ONAY

Hava ÖZTÜRK tarafından hazırlanan “Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama: Kültür ve Turizm Bakanlığı Örneği” başlıklı bu çalışma 21/05/2010 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda (oybirliği/oyçokluğu) ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimi dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

.....

Prof.Dr. Kemal GÖRMEZ

.....

Yrd. Doç. Dr. Bülent BAYAT

.....

Yrd. Doç. Dr. Süleyman ÇELİK

ÖNSÖZ

Son yıllarda Türk kamu yönetimi, halkın artan taleplerine cevap vermek için mevcut idari ve mali sorunların çözümü arayışına girmiştir. Bu amaçla ve aynı zamanda Türkiye'nin Avrupa Birliği müktesebatına uyumu çerçevesinde çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda hem idari hem de mali düzenlemeler bir arada ele alınmış; ilgili yasa ile stratejik planlama söz konusu düzenlemelerin yapılabilmesi için bir yöntem olarak belirlenmiştir.

Bu çalışmada stratejik planlama, Türk kamu yönetimindeki sorunların öncelikle teşhisi, sonrasında ise bu sorunların çözümü için değerlendirilmesi gereken bir fırsat olarak öne sürülmektedir. Ayrıca stratejik planlamanın kamu yönetimindeki algılanma biçimi ve stratejik planlama sürecinin aşamaları Kültür ve Turizm Bakanlığı stratejik plan taslağı üzerinden incelenmekte ve değerlendirilmektedir.

Bu çalışmanın hazırlanması sırasında çok kıymetli olduğunu bildiğim vaktini benden esirgemeyen ve dünyaya farklı bir gözle bakmayı öğreten değerli hocam Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ'e, sabır ve yardımlarından dolayı çalışma arkadaşlarıma ve elbette aileme sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ.....	iv
TABLolar DİZİNİ	v
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	vi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

STRATEJİK PLANLAMA İÇİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. STRATEJİ.....	4
1.1.1. Stratejinin Özellikleri.....	6
1.1.2. Stratejinin Benzer Kavramlarla İlişkisi	7
1.2. PLANLAMA	9
1.2.1. Plan Türleri.....	11
1.2.2. Etkili Planlama Nasıl Olmalıdır?.....	12
1.3. STRATEJİK YÖNETİM	13
1.3.1. Stratejik Yönetimin Özellikleri.....	15
1.3.2. Stratejik Yönetim Süreci ve Aşamaları	19
1.4. STRATEJİK PLANLAMA	21
1.5. STRATEJİK PLANLAMANIN TARİHİ GELİŞİMİ	23
1.6. STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİNE GENEL BİR BAKIŞ.....	25
1.6.1. Stratejik Planlama Öncesi Yapılan Çalışmalar	26
1.6.2. Durum Analizi.....	29
1.6.3. SWOT Analizi.....	31
1.6.4. Geleceğe Bakış.....	32
1.6.5. Maliyetlendirme.....	35
1.6.6. İzleme ve Değerlendirme	35
1.7. STRATEJİK PLANLAMANIN YARARLARI	36

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA

2.1. KAMU YÖNETİMİNDE PLANLAMA TARİHİNE GENEL BİR BAKIŞ..	38
2.2.2. 1990 Sonrası Reform Çalışmaları ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı	
.....	44
2.3. KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK YÖNETİM SÜRECİ.....	50
2.4. KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE DPT’NİN ROLÜ	52
2.5. STRATEJİK PLANLAMA İÇİN YAPILAN YASAL DÜZENLEMELER..	58
2.5.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.....	60
2.5.2. 5393 Sayılı Belediye, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunları.....	63
2.5.3. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.....	66
2.5.4. Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları hakkında Yönetmelik.....	67
2.5.5. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik.....	68
2.5.6. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik.....	69
2.6. STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İLİŞKİSİ	69
2.6.1. Performans Ölçümü ve Performans Değerlendirmesinin Sonuçları	73
2.7. KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMADAN BEKLENEN YARARLAR.....	75
2.8. KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMANIN ZORLUKLARI.	78
2.9. KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA ÇALIŞMALARININ UYGULANDIĞI PİLOT KURUM VE KURULUŞLARIN STRATEJİK PLAN ÇALIŞMALARINA İLİŞKİN GENEL DEĞERLENDİRMELER ..	85

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI STRATEJİK PLANLAMA ÇALIŞMALARI

3.1. KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI STRATEJİK PLAN HAZIRLIK SÜRECİ VE YAPILAN ÇALIŞMALARI	88
3.2. DURUM ANALİZİ	91
3.2.1. Tarihçesi	92
3.2.2. Yasal Yükümlülükler ve Mevzuat Analizi	94
3.3. FAALİYET ALANLARI İLE ÜRÜN VE HİZMETLER ANALİZİ	97
3.4. PAYDAŞ ANALİZİ	106
3.5. KURUM İÇİ ANALİZ	109
3.5.1. Teşkilat Yapısı	110
3.5.2. İnsan Kaynakları	111
3.5.3. Mali Yapı	115
3.5.4. Fiziksel Yapı	121
3.5.5. Teknolojik Kaynaklar ve Bilişim Sistemleri Altyapısı	121
3.6. GZFT (SWOT) VE PESTS ANALİZLERİ	122
3.7. KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞININ STRATEJİK MODELLEMESİ	125
3.7.1. Misyon	125
3.7.2. Vizyon	126
3.7.3. Temel Değerler	126
3.7.4. Stratejik Amaçlar, Hedefler, Stratejiler, Performans Göstergeleri	128
3.8. KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI STRATEJİK PLAN ÇALIŞMASI HAKKINDA GENEL DEĞERLENDİRME	137
SONUÇ	141
KAYNAKÇA	146
ÖZET	157
ABSTRACT	158

SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AEGM	: Araştırma ve Eğitim Genel Müdürlüğü
BHİM	: Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DÖSİMM	: Döner Sermaye İşletmeleri Merkez Müdürlüğü
DİABKDB	: Dış İlişkiler ve AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı
GSGM	: Güzel Sanatlar Genel Müdürlüğü
HM	: Hukuk Müşavirliği
IMF	: Uluslar arası Para Fonu
İDBB	: İç Denetim Birimi Başkanlığı
İMİD	: İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı
İKTM	: İl Kültür ve Turizm Müdürlükleri
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KTB	: Kültür ve Turizm Bakanlığı
KVMGM	: Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü
KYGM	: Kütüphaneler ve Yayımlar Genel Müdürlüğü
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MK	: Milli Kütüphane Başkanlığı
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
PDB	: Personel Dairesi Başkanlığı
SGB	: Strateji Geliştirme Başkanlığı
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi
TGM	: Tanıtma Genel Müdürlüğü
TKB	: Teftiş Kurulu Başkanlığı
THSGM	: Telif Hakları ve Sinema Genel Müdürlüğü
YİGM	: Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1. Kamu Yönetimi İçin Stratejik Planlama Süreci	57
Tablo 2. Değişime Aktif ve Pasif Olarak Direnen Kesimler	80
Tablo 3. Faaliyet/Ürün Hizmet/Birim Matrisi	98
Tablo 4. Kültür ve Turizm Bakanlığı Bütçesinin Yıllar İtibariyle Karşılaştırılması	116
Tablo 5. KTB'nin 2004-2010 Yılları Bütçeleri Karşılaştırılması	117
Tablo 6. KTB'nin Yıllar İtibariyle Genel Bütçe İçindeki Yatırımdan Aldığı Pay	118
Tablo 7. KTB Bütçesinin Yıllar İtibariyle Genel Bütçe İçinden Aldığı Payı	119
Tablo 8. KTB'nin 2010 Yılı Bütçesi	120
Tablo 9. Kültür ve Turizm Bakanlığı GZFT Analizi Sonuçları	124
Tablo 10. Dokuzuncu Kalkınma Planı Stratejisi (2007-2013) Ekonomik ve Sosyal Gelişme Eksenleri - Stratejik Amaçlar Matrisi	135

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1. Stratejik Yönetim Süreci	51
Şekil 2. Performans Ölçümü ile Ürün ve Hizmet Kalitesi Arasındaki İlişki	73
Şekil 3. Stratejik Planlama Organizasyon Şeması	90
Şekil 4. Çalışanların İstihdam Durumuna Göre Dağılımı.....	112
Şekil 5. Çalışanların Cinsiyet Durumuna Göre Dağılımı.....	113
Şekil 6. Çalışanların Eğitim Durumuna Göre Dağılımı	113
Şekil 7. Çalışanların Yaş Durumuna Göre Dağılımı	114

GİRİŞ

“Alice: Hangi yöne gitmeliyim?

Kedi: Bu senin nereye gitmek istediğine bağlı.

Alice: Nereye gittiğimi bilmiyorum.

Kedi : O zaman hangi yöne gittiğinin bir önemi yok”

Günümüzün çok hızlı değişen koşullarına uyum sağlamak için atılacak her adım öncesinde asıl amacın belirlenip ona göre hareket edilmesi gerektiğine ilişkin yukarıda ki alıntı uzun yıllar önce yazılmış bir çocuk romanına ait olmasına rağmen bugün için yönetim biliminin karşı karşıya bulunduğu gerçeği özetlemektedir.

Dünyada küreselleşmenin yarattığı rekabet anlayışı, gelişmeleri takip etmenin ötesinde değişimin yönünü belirlemeyi zorunlu hale getirmiştir. Bu zorunluluk özel sektör kadar devlet yönetimini de etkilemiştir. Artık devlet, varlığının nedenini ve bu yöndeki görevlerini açığa çıkarıp sunmakla mükellef hale gelmiştir. Kamu yönetimi hizmet etmesi gerektiğinin farkına varmış, sunduğu hizmetlerin kimin ihtiyacını ne kadar karşıladığı ile ilgilenme gereği duymaya başlamıştır. Özel sektörün kar etme çabası; kamu kesimi için bir kar ölçütü belirlenmesi yönünde örnek olmuş bu amaçla sunulan hizmetlerin ekonomik, verimli, kaliteli ve etkin olması ön plana çıkarılmıştır.

Türk kamu yönetimi, klasik yönetim anlayışının eseri olan sınırlı, hantal ve durağan yönetim sisteminin bir örneği iken, gerek iç dinamikler ve gerekse dış çevrenin baskıları nedeniyle ciddi bir değişim sürecine girmiştir. Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı bu değişimin şekillenmesinde en önemli etken olmuştur.

° Lewis CARROL, *Through The Looking- Glass*, 1872 , Kaynak Leonard D.GOODSTEİN, Timothy M.NOLAN, J.Wiliam PFEİFFER; *Applied Strategic Planning: A Comprehensive Guide*, McGraw-Hill, İnc, 1993, s.55

Bu çalışmada, bahsi geçen değişim sürecinin açılımlarından ve stratejik yönetim sürecinin aşamalarından olan “stratejik planlama”nın Türk kamu yönetimindeki yansıması, Kùltür ve Turizm Bakanlığı stratejik plan taslağı kaynaklı yapılan inceleme üzerine dayanmaktadır.

Tez çalışması ile stratejik planlamanın Türk kamu yönetiminde artık yerleşmiş olan siyasi iktidarın her türlü yönetsel karar üzerindeki egemenliğı, kararların bu doğrultuda verilmesi nedeniyle faaliyet ve hizmetlerin sürdürülemeyişı, kaynakların disiplinsiz kullanımı, liyakat eksikliğı, dengesiz personel dağılımı, karmaşık mevzuat gibi sorunların azaltılabileceğı hatta zamanla çözülebileceğı ortaya konmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde kavramsal çerçeve genel olarak ele alınmış ve sonraki bölümler için altyapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Ayrıca stratejik yönetimin ve stratejik planlamanın tarihsel gelişimine de yer verilerek, hangi dinamiklerin bu kavramların ortaya çıkmasında etkili olduğuna değinilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, birinci bölümde ele alınan kavramlar kamu yönetimine uyarlanarak özel sektördeki “kar” amacına karşılık olarak kamu yönetiminde hizmette verimlilik, kalite ve etkinliğin amaç edinilerek başarı için ölçüt olarak sunulması gerekliliğı üzerinde durulmuştur. Bu bölümde Türk kamu yönetiminde stratejik planlama başliğı altında, öncelikle kamu yönetiminde reform süreci, reformu gerektiren nedenler ve reform sürecinin etkileri Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde incelenmeye çalışılmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile yönetim literatürüne giren “yönetişim” kavramı üzerinde genel olarak durulmuş ve bu fikri değişimlerin özellikle örgüt kùltürü üzerinde yaratacağı olumlu etkiler güçlü bir örgüt kùltürünün gerekliliğı bağlamında incelenmiştir.

Türk kamu yönetiminde stratejik planlama, hem YKY anlayışına dayalı fikri değişimlerin hem de Avrupa Birliğı (AB) yasalarına uyum çalışmalarının

etkilerinin yasal uzantısı olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu esas olmak üzere ile ilgili diğer kanun ve yönetmelikler çerçevesinde ele alınmıştır.

İkinci bölümde ayrıca, stratejik planlamanın önünde halihazırda var olan engellerin ve bunların stratejik planlamanın uygulanmasında ortaya çıkardığı zorluklar belirlenmiş ve zorluklara rağmen sorunları gidermek için stratejik planlamanın gerekliliği vurgulanmaya çalışılmıştır. Özellikle kamuda hesap verebilirlik ve mali saydamlığın, yönetici için bir külfet olmaktan ziyade işlemlerin yürütülmesinde bir kolaylık olarak algılanması gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde Kültür ve Turizm Bakanlığı (KTB) stratejik plan taslağı üzerinden bir kamu kurumunun stratejik planlama çalışması sonuçları incelenmiştir. Belirtmek gerekir ki KTB'nin stratejik planı 19.02.2010 tarihli Bakanlık Makam onayı ile yürürlüğe girmiştir. Bu nedenle çalışma, taslak plan üzerinden yürütülmüş ve taslak plan ifadesi kullanılmıştır.

Üçüncü bölümde, kamu yönetiminin işleyişinde sıkıntılar yaratan yerleşik sorunların somut göstergeleri Kültür ve Turizm Bakanlığı stratejik plan taslağı üzerinden sunulmaya çalışılmıştır.

Gerek literatür taraması gerekse Kültür ve Turizm Bakanlığı stratejik plan taslağının incelenmesi ile hazırlanan bu çalışmada genel olarak Türk kamu yönetimin sorunlarının giderilmesinde stratejik planlama bir çözüm olarak sunulmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

STRATEJİK PLANLAMA İÇİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. STRATEJİ

Kelime anlamı itibariyle askeri bir terim olduğu ve ilk olarak askeri yönetim içinde kullanıldığı bilinen stratejinin, “bir sonraki adım”ı tanımlayan, bunu yaparken de mevcut durumun analizini yapma fırsatı veren ve dolayısıyla geleceği biçimlendiren bir kavram olduğu söylenebilir.

Strateji, kelime anlamı itibariyle sevk etme, yöneltme, gönderme, götürme ve gütmek demektir.¹ Strateji, Türkçe sözlükte, önceden belirlenen bir amaca ulaşmak için tutulan yol² veya yollar ile uygulanan yöntemlerin tümü³, Webster sözlükte ise, sistemli ve özenle hazırlanmış bir hareket planı⁴ olarak tarif edilmektedir.

Bir diğer tanım ise stratejiyi; belirlenmiş bir amaç veya hedefin başarılması için insan ve insan dışı araçların tümünün kullanılması ile izlenecek yol ve yöntemler olarak tarif etmektedir.⁵

Strateji bağımsız olmayıp çevresel şartlarla beraber değerlendirilmesi gereken bir kavramdır. Bundan hareketle “Genel Strateji” kavramının, artık savunma siyaseti çerçevesinde kalamayacağı ve her ülkenin genel siyasetinden ayırt edilemeyeceği kolaylıkla söylenebilir. Her türlü siyasi ve ekonomik faaliyet toplumun refahına, talebine ve eğilimlerine yöneldiği için

¹ Dinçer, Ömer, **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, İstanbul, Tımas Yayınları, 1991, s.6

² Türkçe Sözlük, Dil Kurumu, 1994, s.689

³ Ali PÜSKÜLÜOĞLU, **Arkadaş Türkçe Sözlük**, 2.Baskı, Ankara, 1997, s.965-966

⁴ **Webster's Online Dictionary**;

(erişim) <http://www.websters-online-dictionary.org/definition/strategy>

⁵ Hüseyin ÖZGÜR, “Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim”, ed. Muhittin ACAR, Hüseyin ÖZGÜR, **Çağdaş Kamu Yönetimi**, Cilt II, Nobel Yayınları, Ankara 2004, s.208

stratejinin bugünkü alanı psikolojik, sosyal, iktisadi, ideolojik, askeri ve idari konuları da kapsamaktadır.⁶

Kavram 20. yüzyılın ilk yarısına doğru İş Dünyası Sözlüğü'nde de yer almaya başlamıştır. İktisat ve matematik konusunda uzman olan Von Neuman ve Morgenstein tarafından İş Dünyası Sözlüğü'nde strateji kavramı ekonomik anlamıyla tarif edilmiş,⁷ bundan hareketle stratejinin; mevcut durumun analiz edilmesi, gerekiyorsa değiştirilmesi, kullanılacak kaynak türünün belirlenmesi, yani işletmenin hem şimdiki hem de gelecekteki durumunun değerlendirilmesi⁸ ya da bir başka ifadeyle örgütün güttüğü siyasete uygun olarak seçtiği hedeflere ulaşmak üzere aldığı her alandaki tedbirler ve her türlü aracın kullanılması⁹ şeklinde tanımlanması özel sektör yönetimi için anlam kazanmıştır.

Yönetim bilimi kapsamında ilk olarak özel sektör yönetimi için kullanılan strateji, işletmenin çeşitli fonksiyonları arasında meydana gelen karışıklıkları açığa kavuşturan ve genel amaçları belirleyen özellikleri düzenleyen, ekonomik bir ortamda kuruluşun optimuma ulaşması ile ilgili seçimsel kararlar bütünü olarak ifade edilmektedir.¹⁰ Bu bağlamda strateji işletmeye istikamet vermek ve rekabet üstünlüğü sağlamak maksadıyla, işletme ve çevresini sürekli analiz ederek uyum sağlayacak araçların belirlenmesi, faaliyetlerin planlanması ve gerekli araç ve kaynakların yeniden düzenlenmesi¹¹ şeklinde de ayrıntılanabilir. İşletmenin geleceğe dair öngörülerinin olabilmesi ve amaçlarını belirleyebilmesi için tüm kaynaklarını (mali, beşeri) bu yönde kanalizetmesi gerekir. Bu sayede işletme varlığını devam ettirir.

⁶ Nezahat GÜÇLÜ, "Stratejik Yönetim", G.Ü. G.E. Fakültesi Dergisi, cilt 23, sayı 2 ,2003, s.66-67

⁷ Nedim YÜZBAŞIOĞLU; 2000'li Yıllarda Strateji ve Planlama, Konya, Çizgi Kitabevi, 2004, s.81

⁸ Peter DRUCKER; The Practice of Management, New York, Harper-Row, , 1954, s.17

⁹ Meydan Laurausso,1981:566

¹⁰ Erol EREN; İşletmelerde Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, İstanbul, Beta, 2000, s. 5

¹¹ DİNÇER; a.g.e.,s. 21

Sonuç olarak strateji; işletmenin amaçları doğrultusunda hangi kararların verileceğine, hangi kaynakların nasıl ve nerede kullanılacağına ilişkin geleceğe dönük bir bakış açısıdır.

1.1.1. Stratejinin Özellikleri

Bir işletmenin varlığı kar etmesine bağlıdır. Kar amacı güden işletmenin yönetim sürecinin her noktasında farklı kararlar alınır ve süreç bu kararların uygulanması yani hayata geçirilmesiyle devam eder. Doğru karar alınıp alınmadığı yarının göstereceği bir sonuçtur ancak bu kararların alınması sırasında stratejik davranılıp davranılmadığı bugün elde olan verilerle de değerlendirilebilecek bir durumdur. Yarının bugünden görülmesi nasıl mümkün olmaktadır? İşletmenin, mali ve beşeri kaynaklarını iyi yönetmek amacıyla kendisiyle ilgili iç ve dış dinamiklerin “farkında” olması ve bu farkındalıklarının da “yönetilebilmesi”, sorunun cevabıdır.

Stratejinin aşağıda yer alan bazı özellikleri yukarıda bahsettiğimiz “farkındalıkların” ve bunların “yönetilebiliyor” olmasının, yönetim anlayışı için ne kadar önemli olduğunu ortaya koymaktadır.¹²

- Strateji açık bir sistemde mantık ilkeleri ve ilişkileri üzerine kurulmuş karar verme ve kararlar içindeki engellerin kaldırılmasıyla ilgili bir analitik düşünme yöntemidir.
- Strateji doğrudan amaçlarla ilgilidir.
- Strateji organizasyonun çevresiyle olan ilişkilerini düzenler.
- Strateji günlük olarak tekrarlana işlerin dışında, uzun dönemli geleceğe bağlı bir düzeni ilgilendirir.
- Strateji, organizasyonun bütün finansal ve insan kaynaklarını uyum içinde yöneten ve eyleme geçiren bir güçtür.

¹² İsmet BARUTÇUGİL; **Stratejik İnsan kaynakları Yönetimi**, Kariyer Yayınları, 2004,s.55

- Strateji karmaşık ve dinamik bir çevrede organizasyonun faaliyet alanlarını belirler.
- Strateji karmaşık ve dinamik bir organizasyonda çalışanları cesaretlendirme ve eyleme geçirme aracıdır.

Yukarıda sıralanan özelliklerden de anlaşılacağı üzere; amaçlar ve bu amaçlar için organizasyonun kaynaklarının yönetilmesi, organizasyonun dört duvarın arasından çıkarılıp açık bir sistem haline getirilmesi dolayısıyla alınan stratejik kararları etkileyen ve sözkonusu kararlardan etkilenen tüm faktörlerin karar alma aşamasında dikkate alınması stratejik kararların özünü oluşturmaktadır.

1.1.2. Stratejinin Benzer Kavramlarla İlişkisi

Bu bölümde strateji ve benzer kavramlara değinilmesinin nedeni; strateji kavramının taktik, politika, program, plan ve yöntem gibi kavramlarla aynı anlamda kullanılması yönünde düşülen yanlışın düzeltilmesidir. Bu nedenle birbirine benzemekle beraber farklı olan bu kavramların strateji kavramı ile karşılaştırmalı incelenmesinde yarar görülmektedir.

Program ve Strateji: Program süreleri belirlemek, ayrıntılı faaliyetlerin uygulanacakları yer ve zamanları ve bunların kimler tarafından nasıl yapılacağını saptamaktır. Program tam belirlilik hallerini ve çok kısmi riskleri içermektedir. Strateji ise işletmede meydana gelecek bütün olay ve hareketlerin uzun süre içinde öngörülmesini ve bunların işletmenin amaçları yönünden değerlendirilmesi ve seçilmesini gerektirir. Programlar daha alt kademelerle ve uygulamalarla ilgilidir. Programların bir başka özelliği bir defa kullanılan planlardan oluşur. Bu yönü ile de politikalardan ve stratejilerden ayrılır.¹³

¹³ Erol EREN; a.g.e., s.13-17

Politika ve Strateji: Politikalar, işletmenin uymayı arzu ettiği prensipleri belirtirken, strateji arzu edilen bu prensipleri yerine getirmek için kullanılacak araçları sunar. Ayrıca strateji geleceğe dönük olduğu için eksik (tahmini olması sebebiyle) bilgiler içerir ve eksik bilgilerle şekillenir çünkü strateji sürekli değişen durumları yönetmek için vardır. Halbuki politika açıkça tanımlanabilen ve sık sık değişmeyen durumlarla ilgilidir. Yöneticinin belirlediği çalışma saatleri, politikaya örnektir.¹⁴ Şu halde strateji politikayı da içeren daha genel bir kavramdır.¹⁵

Taktik ve Strateji: Taktik, daha özel ve daha kısa dönemli fikir ve uygulamalardan, işletmenin bütününe değil bölümlerini içine alan kararlardan, daha çok işletme içi analizlere dayalı planlardan ve nihayet stratejinin geliştirilmesine yardımcı bir vasıttan ibarettir.¹⁶

Strateji, nizam, düzen ve tasarı ile ilgili düşünsel bir işlem, taktik ise harekete geçme ve uygulamanın ayrıntılı düzeni ile ilgilidir. Taktikler aslında, stratejinin gerçekleşmesine yardımcı ayrıntılar ve hatta programlardır. Her stratejiyi uygulamaya koyacak bir takım taktikler mutlaka gereklidir. Bu yüzden taktik, stratejiyi gerçekleştiren bir araç ve onun vazgeçilmez devamıdır.¹⁷

Yöntem ve Strateji: Yöntem kullanılış özelliği açısından politikaya benzer. Politika ve strateji geniş bir alan ya da temel bir sorunu ele almasına karşılık, yöntem normal olarak politikanın veya stratejinin uygulanış şekli ile ilgilidir. Bu bakımdan strateji ve politika kapsam bakımından yöntemden daha geniştir.¹⁸

¹⁴ DİNÇER, a.g.e., s.30

¹⁵ EREN; a.g.e., s.13-17

¹⁶ DİNÇER, a.g.e., s.26

¹⁷ EREN; a.g.e., s.13-17

¹⁸ EREN; a.g.e.,s.13-17

Plan ve Strateji: Strateji uzun süreli seçimler ve amaçlarla ilgilidir. Plan ise amaçlara ulaşmak için araçlar ve yolların karşılaştırılması ve kabaca neyin nasıl yapılacağına saptanmasıdır. Plan kavramı genel olarak strateji, politika, yöntem ve program olarak izah edilen bütün kavramları kapsamına almaktadır.¹⁹

1.2. PLANLAMA

Çalışmanın bu bölümünde yer verilen planlama kavramı, ilerleyen bölümler için altyapı oluşturması açısından önemlidir. Bu bölümde planlama kavramı genel olarak incelenecek, daha sonraki bölümde kavram stratejik planlama olarak genişletilecektir.

Planlama, ulaşılmak istenen hedeflerin tespit edilerek bu hedeflere en iyi şekilde ulaşmanın yolunu belirleme işlemidir.²⁰ Bir hazırlık aşaması olarak da tanımlayabileceğimiz planlama, organizasyonun belirlediği bir amacı gerçekleştirmek ve arzu ettiği sonuca ulaşmak için kullandığı araçtır.

Planlama bir veya birden fazla amaç saptayarak bunlara ulaşmak için gerekli araç ve yolların önceden tayin ve tespiti olarak da²¹ tanımlanabilir.

Bir başka tanıma göre planlama nereye, ne zaman, nasıl, niçin, hangi araç ve yöntemle, nerede ve kimler aracılığıyla ulaşılabileceğinin belirlenmesi işlemidir.²²

Planlar, geleceğe dair faaliyetleri esas alırlar. Değişme ve gelişmelere en etkin şekilde uyum sağlayacak kararları alma süreci olarak da

¹⁹ EREN; a.g.e.,s.13-17

²⁰ Stephen P.ROBBİNS; **Management Concepts and Practices**, New Jersey, Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc., 1984, 117

²¹ EREN; a.g.e.,s.13-17

²² **KİT'lerde Yönetim Kurulu Üyeliği El Kitabı**, Ankara, DPT, 1991, s.23

tanımlanabilecek planlama, bir amaca yönelik olup, belirlenen amaca ulaşmak için gerekli en uygun yöntem ve araçların bulunması işlemidir.

Planlama, ileriye önceden görmek, bir başka deyimle belirli bir hareketi, yürütme sırasında değil, önceden kararlaştırmaktır. Örgütlerin yönetilmesi için önce amaçların saptanması, izlenen politikanın geliştirilmesi ve bir yürütme planının hazırlanması zorunludur.²³ Bu bağlamda planlamanın, bir örgütün gideceği yolu ve izleyeceği metodu gösteren bir pusula olduğu söylenebilir. Planlama olgusu, örgütler daha oluşturulmadan yani yönetim fonksiyonu başlamadan örgütü kuracak kişilerin kafalarında oluşur.²⁴

Planlama, olumlu açıdan bakıldığında bir anlamda geleceğin analiz edilmesidir. Ancak planlamanın geleceğe ipotek koymak anlamına geldiği yönünde de görüşler bulunmaktadır. Bu yöndeki görüşler hızlı gelişmeler ve değişimler karşısında planlamanın geçerliliğini yitireceği üzerine odaklanmıştır. Ancak gelişme ve değişimler ne kadar hızlı ise kaynaklarda o oranda kıttır ve özellikle de bu nedenle planlama gereklidir. Yani planlama gelecek üzerine ipotek koymaktan ziyade bir yatırımdır. Planlamanın gelecek üzerine bir takım değerler belirlemesi nedeniyle olumsuz olduğu yönündeki görüşlere Toeffler²⁵ plansızlığın daha kötü sonuçlar doğuracağını dikkate alınması gerektiği yönünde uyarıda bulunarak cevap vermektedir.

Planlamanın varlığı kaynakların kıt, ihtiyaçların ise sınırsız olmasıyla doğrudan ilişkilidir. İhtiyaçların karşılanmasının bir düzene, sıralamaya ve değerlemeye gereksinimi vardır. Bu ise doğru plan türünün seçilmesi ve uygulanmasının yansırı etkili planlama ile mümkündür.

²³ Nuri TORTOP, Eyüp Günay İSBİR; **Yönetim Bilimi**, Bilim Yayınları, 1983, s.51

²⁴ Ali ÖZTEKİN; **Yönetim Bilimi**, Siyasal Kitabevi, 2005, s.42

²⁵ Alvin TOEFFLER; **Yeni Güçler Yeni Şoklar**, çev. B.ÇORAKÇI, İstanbul, Altın Kitaplar, 1992, s.378

1.2.1. Plan Türleri

Planlama sürecinin temelini oluşturan planlar en genel haliyle sürelerine, uygulama biçimine, şekline göre türlere ayrılırlar. Aşağıda bunlara kısaca değinilmiştir

Sürelerine Göre Plan Türleri : Planlar, uygulandıkları süreler dikkate alınarak sınıflandırılabilir. Buna göre planlar kısa, orta ve uzun süreli planlar olmak üzere üçe ayrılırlar. Kısa süreli planlar bir ay ile bir yıl süreli olarak hazırlanan planlardır. Orta süreli planlar üç ila yedi yıl, uzun vadeli planlar ise on yıldan daha uzun olan planlardır. Bu planlara “perspektif planlar” da denilmektedir.²⁶

Uygulama Biçimine Göre Plan Türleri : İki uygulama biçimi vardır; uygulanmasında otoriter bir tutum izlenen zorlayıcı planlar ve demokratik bir tutum izleyen yani karar alınırken ilgili kişi ya da kuruluşların görüşlerinin de alındığı demokratik planlar.²⁷ Zorlayıcı (emredici) planlarda; devlet, plan ile amaçladığı hedeflere ulaşılmasını şart koşar ve tüm kesimler buna uymak durumundadırlar.²⁸ Demokratik planlarda ise planın yapılma sebebi ve plan ile bağlantılı kurum, kuruluş ve kişilerden planın hazırlanması sürecinde yararlanılması, planın gerçekçi bir zemine sahip olması için katılımlı çalışılması esastır.

Biçim Yönünden Planlar : Uzun süreyi kapsayan, genel ilke ve hedeflerin yer aldığı ayrıca bağlayıcılık özelliği olan yazılı planlar ile genelde kısa süreyi kapsayan ve yazılı plan hazırlamanın olanaksız olduğu

²⁶ Kamu Yönetimindeki Yeri, Organizasyon Yapısı, Görevleri ve Fonksiyonları ile Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, DPT, 1999, s.32

²⁷ TORTOP, İSBİR, a.g.e. , 57

²⁸ DPT, Devlet Planlama Teşkilatı,, s.33

durumlarda kullanılan yazısız planlar biçim yönünden plan türlerini oluşturur.²⁹

Yukarıdaki sınıflandırmanın dışında planlar kapsayıcılık açısından da farklılaşabilirler. Örneğin ulusal düzeyde veya sadece bir bölgeye has planlar yapılabilir. Planlar, yapılacak işin veya işlerin niteliği, ilgili organizasyonun özellikleri, kaynakların durumu vs. gibi birçok nokta dikkate alınarak yapılır ve bu noktalarla planın süresi veya biçimi belirlenir. Dolayısıyla uzun süreli veya ulusal düzeyde yapılan planların kısa süreli ve bölgesel planlara göre daha verimli veya etkili sonuçlar vereceğini düşünmek ve böyle bir beklentiye sahip olmak yanlıştır.

1.2.2. Etkili Planlama Nasıl Olmalıdır?

İşletmeler plan yaparak rekabet ve kar etmeyi beklerler. Çünkü planlama ile rasyonel bir yönetim tavrı sergilenmiş olur. Ancak burada esas olan planlamanın doğru ve etkili yapılıp yapılmadığıdır. Şunu belirtmek gerekir ki işletme yapılan planlamaya uygun olarak hareket etmiş olsa bile eğer planlama doğru değilse sonuç başarısız olur. Peter Drucker'ın³⁰ "Önemli olan işi doğru yapmak değil, doğru işi yapmak" sözü ifade edilmeye çalışılan konuyu en açık biçimde özetlemektedir.

İşletmenin, sahip olduğu işgücünün, personelin, malzeme, para ve yerin kullanılmasının düzenlenmesine ilişkin planlamanın etkili olabilmesi için aşağıda yer alan bazı özellikleri taşıması gerekir.³¹

- Planlama yapmadan önce bilgi toplanır ve varsayımlarda bulunulur. Bu varsayımlar geleceğe ait çalışmaları yapmadan

²⁹ TORTOP, İSBİR, a.g.e. , 57

³⁰ David A.CURTİS; *Strategic Planning for Smaller Business: Improving Corporate Performance and Personal Reward*, Lexington Books, 1984, s.4

³¹ TORTOP, İSBİR; a.g.e.,s.52

önceki ön hazırlıkları oluşturur. Bu hazırlıklardan sonra mümkün olan çözüm incelenir ve iyi çözüm yolu seçilir. Harekat planında bütün istenenler açıklanır ve kimin ne yapacağı belirtilir.

- Her proje bir kararı gerektirir. Karara varmak için ise akılcı hareket etmelidir. Planlama harekete geçmeden önce karar vermektir.
- Plan elastiki olmalı, katı çelik bir ceket olmamalıdır. Gerekli değişikliklere kolay uyabilmelidir. İyi hazırlanmış bir plan değişikliklere karşı olmamalıdır. Bu niteliklere göre yapılmış bir planlama artık uygulamaya konabilir.

Yukarıda bahsettiğimiz özelliklere göre örgüt yönetimi, planlama yaparken toplanan verilerle aslında örgütü tanımlar. Planlama yapanlar örgütü ne kadar iyi tanırlarsa o kadar örgüte dönük ve dolayısıyla doğru kararlar verebilirler. Örgütü doğru tanıma yöneticilere, örgütün istenen noktasında istenen zamanda değişikliklere gitme, alternatif kararlarla gelişmelere ayak uydurma kolaylığı sağlar.

1.3. STRATEJİK YÖNETİM

Stratejik Yönetim, özel sektör, kamu sektörü ve üçüncü sektörde (kar amacı gütmeyen gönüllü sektör) faaliyet gösteren ve tüm organizasyonlarda geleceğe yönelik amaç ve hedeflerin belirlenmesine ve bu hedeflere ulaşılabilmesi için yapılması gerekli işlemlerin tespit edilmesine imkan sağlayan yönetim tekniğidir.³²

³² Coşkun Can AKTAN; **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Ankara, Seçkin, 2006, s. 167

Stratejik yönetimin ortaya çıkışı özellikle 1920 ve 1930'larda organizasyon ve yönetim teorisi alanındaki gelişmelerle ilişkilendirilmelidir. Her ne kadar o dönemde stratejik yönetim telaffuz edilmese de, bir kısım araştırmacıların organizasyonda insan faktörü ve insan ilişkileri üzerinde durmaya başlamaları; 1960 ve 1970'lerde organizasyonun teknik, sosyolojik ve ekonomik faktörlerin bir bütünü olduğuna ilişkin çalışmaları içeren Sistem Teorisinin ortaya atılması; 1980 ve 1990'larda ise Toplam Kalite Yönetimi adı verilen yeni bir yönetim felsefesinin ortaya çıkışı ve buna yönelik çalışmalar; bugün yönetimde rekabet stratejisi ve stratejik yönetim, eğitim, insan kaynaklarının geliştirilmesi, performans değerlendirmesi ve ölçümü gibi kavramların kullanımına zemin hazırlamıştır.³³

Stratejik yönetim sisteminde bu kavramlar ayrı ayrı değil bir bütün olarak değerlendirilmektedir. Organizasyonun kendini stratejik yönetim sistemi içinde tanımlayabilmesi için bahsi geçen kavramları içerecek genel bir tanıma ve tanımlama yapması gerekir. Tanıma, öncelikle organizasyonun varlık sebebini, kendine has özelliklerini, mali ve beşeri kaynaklarını, amaçlarını, hedeflerini, geleceğe dair beklentilerini gerçekçi bir biçimde ortaya koymasıyla mümkün olur. Tanımlama ise bunların toplamının dışarıdan algılanabilecek şekilde ifade edilmesidir.

Organizasyon, kendini tanımak ve tanımlamak için; geleceğe yönelik gerçekleştirilebilir amaç ve hedefleri ifade eden "Vizyon", gelecekte ulaşılması istenen hedefe yönelik görev ve kararlılık ifadesi olan "Misyon", geleceğe nasıl ve hangi yollardan ulaşılacağını gösteren ve genel bir plan olan "Strateji", belirlenen stratejiler çerçevesinde izlenecek yollar olan "Aksiyon" (Uygulama) kavramlarından yararlanır ki bunlar stratejik yönetimin unsurlarıdır.³⁴

³³ Coşkun Can AKTAN; **Değişim Çağında Yönetim**, Sistem Yayıncılık, 2005, s.9-11

³⁴ AKTAN; **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, s. 167

Stratejik yönetim sisteminin, organizasyona rakipleriyle nasıl, ne tür stratejiler izleyerek rekabet edebileceklerine ilişkin yol gösterirken organizasyonu bir birey olarak ele aldığını söylemek yanlış olmaz. Öyleyse stratejik yönetim sistemi, bireyin tüm özelliklerinin (kendini tanıması, bilgi birikimi, çalışma koşulları, çalışma azmi, doğru karar verme yeteneği ve verilen kararları uygulamadaki kararlılığı, geleceğe dönük olması vs.) bireyden bağımsız değerlendirilemeyeceği anlayışı üzerine kurulmuş bir sistemdir.

1.3.1. Stratejik Yönetimin Özellikleri

Stratejik yönetimin özelliklerinden bahsetmeden önce genel bir çerçeve çizmek gerekirse, bu yönetim sisteminde de üst yönetim ve çalışanlar, yani karar verenler ve kararı uygulayanlar ayrılmışlardır. Ancak bu ayrışma klasik yönetim sistemindeki gibi katı bir ayrılık olmayıp karar verenler ve uygulayanlar ortak kümeler oluşturabilmektedirler.

Stratejik Yönetim, bir kurumun üst tabaka yöneticilerinin üstlendiği, üç farklı ancak birbirleriyle ilişkili olan ve devamlılık arz eden noktaların sürekli olarak ayarlanmasıdır. Bunlar; üst yönetim değerleri, çevre ve elde bulunan kaynaklardır.³⁵

Üst yönetim karar vericidir ancak aynı zamanda da riski üstlenendir. Dolayısıyla misyon, vizyon ve stratejik hedeflerin belirlenmesinden üst yönetim sorumludur. Bu da stratejik yönetimi üst yönetimin bir fonksiyonu haline getirir. Ancak belirlenen misyon, vizyon ve stratejik hedefler çalışanlarca benimsenmezse üst yönetimin çabalarının sonuç vermesi mümkün olmaz.

³⁵ DALAY İsmail, Recai COŞKUN, Remzi ALTUNIŞIK; **Modern Yönetim Yaklaşımları**, Beta, 2002, s.48-49

Stratejik Yönetim ancak ekip çalışması ile kurumsal hedeflerin gerçekleştirilebileceği düşüncesine odaklanır. Örgütü bir bütün olarak algılayan stratejik yönetim sürecinde belirlenen amaçlar tüm birimlerin ortak hareket noktasını oluşturur ve bütünü oluşturan diğer parçalar, belirlenen amaçlar doğrultusunda kendi alt amaçlarını belirler ve bu anlamda alt birimler de ilgi alanındadır.³⁶

Alt birim olarak tanımlanan personelin katılımı olmaksızın stratejik yönetim gerçekleştirilemez. Üst yönetimin alt birimle iletişimi, stratejik yönetim sisteminin kurulabilmesi için gerekli verilerin doğru elde edilmesinde çok büyük öneme sahiptir. Ayrıca tez çalışmasının bir çok noktasında da sık sık belirtileceği gibi örgütün kendine has dinamiklerinin toplamı, yani örgüt kültürü dikkate alınmadan stratejik yönetim sisteminden fayda beklenmemelidir.

Stratejik Yönetim; çevresel fırsatların değerlendirilip yakından izlenmesi ve bir organizasyonun kuvvetli ve zayıf yönlerinden doğan tehdit ve fırsatların incelenmesi gerektiğini vurgular.³⁷

Stratejik Yönetim, çevredeki değişiklikler karşısında organizasyonun güçlü ve zayıf yönlerine bakılarak karar verilmesini gerektirir. Alınan bu kararlar organizasyonun bilgiye dayanan dinamik ve gelişmelere açık bir yönetim içinde çalışmasını sağlayacak, geleceğin uzun dönemli değişimlerinin sistematik bir şekilde öngörülmesini kolaylaştıracaktır. Böylece organizasyonun başarısı ve büyümesi zamana ve dış faktörlere bırakılmayarak planlanmış ve kontrol altına alınmış olacaktır.³⁸

³⁶ Hakkı Burak SAĞ, “Planlamadan Kontrole Stratejik Yönetim Süreci”, Strateji Bülteni, Eylül-Ekim, 2007, s.15

³⁷ DALAY, COŞKUN, ALTUNIŞIK, **a.g.e.**, s.48-49

³⁸ BARUTÇUGİL, **a.g.e.**, s. 54

Organizasyon için amaç sistem dışı kalmamaksa sistemin her türlü etken ve edilgeninin yönetimi tarafından bilinmesi gerekir. Bilgi için düzenli veri akışının yanısıra bu akışın iyi değerlendirilmesi, değerlendirme için de yetkin ve ileri görüşlü personelin bulunması ve tüm bu faktörlerin nihayetinde iyi organize edilmesi için de lider veya etkili bir yönetici grubun varlığı şarttır. Teknolojik, siyasi, sosyal ve ekonomik gelişmelerin ve değişimlerin yönetimi bu düzenin kurulmasıyla mümkün olabilir.

İşletmeler için değişimin kaçınılmaz olduğu yerde, değişimin yönetilmesi kavramı önem kazanmaktadır. Örgütlerde sadece bilim ve teknoloji alanlarında değişim yaşanmamakta, insan niteliğinden kaynaklanan değişimler de örgütleri etkilemektedir. Bu değişimlere cevap veremeyen, bir başka ifadeyle değişim sürecini yöneterek lehine çeviremeyen örgütler, bilinmeyen, beklenmeyen ve denetlenmeyen güçlerle tehdit edilmektedir.³⁹ Bu nedenle değişimin örgütü yönetmesinden ziyade örgütün değişimi yönetmesi esas alınmalıdır. Kontrol dışı gelişmeleri uzaktan izlemek ve olumlu/olumsuz etkilenmek zorunda kalmak yerine, değişimi yöneterek bizzat içinde olmak örgütün belirleyeceği en gerçekçi tavır olacaktır. Elbetteki değişim derken sadece olumsuzluklar kastedilmemektedir. Kontrol ifadesi olumlu olumsuz her değişikliği kapsamaktadır. Çünkü bilinmelidir ki değişim ile ortaya çıkması muhtemel bir gelişme eğer kontrol edilemezse, öngörülemezse yani gerekli altyapı hazırlanamazsa olumsuz hale gelebilir.

Stratejik yönetimin unsurlarından olan ve değişime hakim olmak için ortaya konan stratejiler varsayımlara göre oluşturulur. Stratejiler bilgi temeline dayalı gibi görünürler; fakat bilgilerin yorumlanması, inanç, değer ve varsayımların yardımıyla mümkün olabilir. Varsayımlar organizasyon için önemli olduğu kadar aynı zaman da risklidir. Varsayımlar, alternatif stratejileri belirlemek zorunda olan stratejik planlamacılar ve üst düzey yöneticiler tarafından örgüt kültürü dikkate alınarak belirlenir. Dolayısıyla seçimde ve

³⁹ Birol BUMİN; *Örgüt Geliştirme*, Ankara, AİTİA Yayınları, 1979, s.17

başarılı olmada örgüt kültürünün önemi büyüktür.⁴⁰ Yönetimi yönetsel ve işlevsel hale getirmek için sistemi örgüt kültürü ile beslemek gerekir.⁴¹

Bir organizasyonun kimliği anlamına gelen örgüt kültürünü değiştirmek istenirse dirençle karşılaşılabilir. Çünkü hangi bilim tarafından tanımlanırsa tanımlansın “kültür” çok dayanıklı ve kalıcıdır. Gerçekte davranış biçiminin değişmesi sadece var olan kültüre dayandığı takdirde mümkün olur.⁴² Bununla birlikte dönüşüme yönelik öğrenme (transformational learning) yoluyla organizasyon için uygun olmayan yerleşik örgüt kültürünün değiştirilebileceği yönünde görüşler de bulunmaktadır. Ancak yeni kültürün oluşturulabilmesinin zaman, emek ve kendini adama gerektiren zorlu bir uğraş ve uzun dönemli bir yatırım olduğu da bir gerçektir.⁴³ Fakat bilinmelidir ki eğer gerekiyorsa, başarılı bir kültürel değişim olmadan, organizasyonun vizyonu hiçbir zaman fark edilmez ve dolayısıyla da örgüt için ne tür bir gelecekle karşılaşılacağını bilmek zordur. Bu nedenle daha önce de belirtildiği gibi stratejik yönetim sisteminin yerleştirilmesinde organizasyon kültürü kritik öneme sahiptir.⁴⁴

Stratejik yönetimin özelliklerinden sonuncusu olan kaynaklar, organizasyondaki çalışanlar ve organizasyonun mali imkanlarını tanımlar. Stratejik yönetim sistemi, tüm kaynakların organizasyon için etkinliğini ve verimliliğini düzenlemeye çalışır. Personelin eğitimi, doğru kişinin doğru yerde çalıştırılması gibi hassas sonuçlar ortaya çıkaran özelliklerin yanı sıra amaçların gerçekleştirilmesi için kullanılacak mali kaynakların önceliklendirilmesi, gerekiyorsa kaynak temini, stratejik yönetim sistemi ile organizasyona yerleştirilmeye çalışılan özelliklerdir.

⁴⁰ Erol EREN; **Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi**, Beta, 2004, s. 167

⁴¹ Mürteza HASANOĞLU, “Türk Kamu Yönetiminde Örgüt Kültürü ve Önemi”, **Sayıstay Dergisi**, Sayı 52, s.43

⁴² Peter F. DRUCKER; **Gelecek İçin Yönetim**: 1990’lar ve Sonrası, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, çev. Fikret ÜÇCAN, 1995, s.220

⁴³ BARUTÇUGİL, **a.g.e.**, s.215

⁴⁴ Leonard D.GOODSTEIN, Timothy M.NOLAN, J.Wiliam PFEIFFER; **Applied Strategic Planning: A Comprehensive Guide**, McGraw-Hill, Inc, 1993, s. 57

1.3.2. Stratejik Yönetim Süreci ve Aşamaları

Strateji Yönetim süreci, örgütün (yönetimin) hedeflerine ulaşabilmesi için **stratejik planlama** yapılmasını, bu planın gerçekleştirilmesi için oluşturulan politikalar ve örgütsel yapı marifetiyle **Stratejilerin uygulanmasını** ve tüm bu faaliyetlerin yönetimin amaçları ile uygunluğunun **stratejik denetimi** şeklinde üç ana aşamadan oluşmaktadır.⁴⁵

Stratejik Yönetim sürecini oluşturan bu aşamaların içeriği aşağıda ayrıntılı olarak açıklanmıştır:⁴⁶

- Stratejik Yönetim sürecinde ilk basamak üst düzey yöneticilerin o anki durumu kurumun yürürlükteki hedefleri ve misyonu ile ilişkili olarak değerlendirmeleriyle başlar. Burada amaç işletme için belirlenen hedeflerin gerçekleştirilerek geleceğe yön verilmesidir.
- “Çevresel Analiz”, dahili organizasyonun kuvvetli ve zayıf yanları ile birlikte aynı zamanda fırsatlar ve tehditler açısından harici ortama bakar. Kurumun geleceğine etki eden faktörler stratejik faktörler olarak adlandırılır ve bunlar SWOT (Strength, Weakness, Opportunities, Thread) kısaltmasıyla özetlenir.
- “Stratejik Formülasyon”, üst seviye yöneticilerin, stratejik faktörleri inceleyip kurumu belirlenen hedeflere yöneltmede bazı stratejik seçimler yapmasını içerir. Burada bir kısım stratejiler, pazarlama ve insan kaynakları yönetimi gibi; kurumsal, işle ilgili olarak veya belirli bir fonksiyonel seviyede formüle edilir.

⁴⁵İlhami SÖYLER, “ Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/ Güçlükler)”, **Maliye Dergisi**, Sayı 152, Ocak-Haziran, 2007, s.105

⁴⁶DALAY, COŞKUN, ALTUNIŞIK, **a.g.e.**, s.49-50

- “Stratejik Seçim” terimi iş organizasyonlarında kararları kimin verdiği ve kararın verilme nedenleri gibi soruları gündeme getirmektedir. Stratejik seçim nosyonu aynı zamanda stratejik yönetim, kaynaklar gibi önemli hususlarda stratejik seçim kararlarının kurum genelinde çoğunluğa sahip ayrı görüşü paylaşan üst düzey yöneticiler tarafından alınması yönüyle politik bir hüviyet taşımaktadır. Stratejik yönetimin politik modelinde kurum dahilindeki güç dağılımını düşünmek gereklidir.
- “Strateji Uygulaması”, belirlenen stratejilerin yöneticiler tarafından hayata geçirilmesinde kullanılan teknikler üzerine odaklanır; kurumun yapısına bilgi ve kontrol sistemlerine ve insan kaynakları yönetimine uyumlu liderlik şekli gibi konularla ilgilenir.
- “Strateji Değerlendirmesi” ise gerçek değişim ve performansın hangi seviyeye kadar olduğunu ve arzu edilen değişime ulaşıp ulaşamayacağını gösterir.

Her ne kadar stratejik planlama stratejik yönetimin bir aşaması olsa da her ikisinin de ortak özden meydana gelmesi sebebiyle zaman zaman birbirinin yerine de kullanıldığı görülmektedir. Bununla birlikte;⁴⁷

- Stratejik planlama dışsal bağ ile ilgilidir (uzun pazar stratejisi). Stratejik Yönetim ise organizasyonun içsel düzenlemeleri ile ilgilenir (organizasyonel sistem ve organizasyonel değişim).
- Stratejik planlama, strateji biçimlendirmesiyle bir problem çözme aracı olarak yaklaşır, stratejik yönetim ise bunun yanında uygulama ve kontrol problemleriyle ilgilenir.

⁴⁷ YÜZBAŞIOĞLU; a.g.e., 2004, s.97

Bu farklar incelendiğinde stratejik planlamanın stratejik yönetim için bir veri olduğu söylenebilir.

1.4. STRATEJİK PLANLAMA

Daha önce stratejinin geleceğe yönlendirme aracı olma özelliğinden bahsedilmişti. Söz konusu özelliğin bir yöntem olarak ortaya konması ise stratejik planlama ile olmaktadır. Yukarıda stratejik yönetimin aşaması olarak ele alıp kısaca değinilen stratejik planlamanın bu bölümde ana başlık olarak ele alınmasının nedeni tez çalışmasının stratejik planlama odaklı olması ve dolayısıyla konunun ayrıntılı incelenmeye çalışılmasıdır.

Varılmak istenen hedeflerin belirlenip bu hedeflere ulaşmak için gerekli en uygun yol ve yöntemin belirlenmesi işleminin yani planlamanın, günümüzdeki yeniliklere uyacak şekilde ve yönetimin bir parçası olarak esnek ve gelişmeye açık olması gerekmektedir. Bunun adı stratejik planlamadır.⁴⁸

Stratejik planlama bir örgütün amaçlarını seçip, amaca ulaştırıcı belirli hedeflerin başarılmaları için oluşturulan stratejik programlar olup, bu programlar ile politikaların uygulanmasını sağlayıcı gerekli yöntemleri seçmektir.⁴⁹

Konu daha ayrıntılı ele alındığında görülmektedir ki geleceği biçimlendirme çabası olarak stratejik yönetimin birinci amacı, arzu edilene ulaşmak için stratejilerin üretilmesi yani stratejik planlamadır. Bir önceki bölümde de belirtildiği üzere, günlük kullanımda sıkça karıştırılan hatta zaman zaman birbirinin yerine kullanılan stratejik yönetim ve stratejik

⁴⁸ George Albert STEİNER; **Strategic Planning: What Every Manager Must Know**, New York, Free Press, , 1989, s.3

⁴⁹ Cengiz ÜZÜN; **Stratejik Yönetim ve Halkla İlişkiler**, İzmir, Dokuz Eylül Yayınları, 2000, s.43

planlama kavramları arasındaki ilişki, bu fonksiyonel sınıflandırma ile netlik kazanmaktadır.⁵⁰

Stratejik planlama bir örgütün lider üyelerinin (yönetim kadrosunun) onun geleceği hakkındaki tasavvurları, bunlara ulaşmak için gerekli usulleri ve işleyişleri geliştirmeleri sürecidir. Organizasyonun gelecekteki haline ilişkin bu vizyon, organizasyonun hem hangi yöne doğru hareket etmesi gerektiğini belirler hem de bu hareketi başlatacak enerjiyi sağlar.⁵¹

Bir başka tanıma göre ise stratejik planlama bir örgütün günlük faaliyetlerine yön ve anlam sağlayan bir araç olup örgütün değerlerini, mevcut durumunu ve çevresini değerlendirip bu faktörleri örgütün arzulanan gelecek durumu ile ilişkilendirir. Aynı zamanda kendine özgü bir metodolojisi olan ve belirli süreçlerin birbirini takip ettiği planlı bir yapıya sahiptir.⁵²

Gelecekte varılmak istenen durum için gerekli güzergah ve yolların tespitini sağlayan stratejik planlama stratejik yönetimin en önemli ve birinci işlevidir. Bir organizasyonun disiplinli ve sistemli bir şekilde kendisini nasıl tanımladığını, neler yaptığını, yaptığı şeyleri niçin yaptığını, ulaşmayı arzu ettiği durumu değerlendirmesi ve buna rehberlik eden temel kararları ve eylemleri üretme çabası⁵³ olan stratejik planlama organizasyonun gelecek için belirlediği hedeflerin gerçekleşme düzeyini öngörmeye dayanır.

Bir soru sorma ve sorgulama disiplini olan stratejik planlama aşağıdaki üç temel soruya cevap arar:⁵⁴

⁵⁰ SAĞ, a.g.m., s.1

⁵¹ D.GOODSTEİN, M.NOLAN, PFEİFFER; a.g.e., s.3

⁵² Harun GÜRER, "Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler", *Sayıştay Dergisi*, s.63, Ekim-Aralık 2006, s.91

⁵³ John M. BRYSON; *Stratejik Planning for Public and Nonprofit Organizations*, New York, Jossey-Bass, 1995, s.4-5

⁵⁴ GÜRER, a.g.m., s.91

1. Biz örgüt olarak neyiz? Hangi işteyiz ? İnsan kaynaklarımızın niteliği ve nicelikleri nelerdir? Yönetim şeklimiz ve tekniklerimiz nelerdir? Müşterilerimiz/ hedef kitlemiz kimler?
2. Biz ne olmak istiyoruz? Hangi alanda iş yapmak istiyoruz? İnsan kaynaklarımızı hangi seviyeye getirmek istiyoruz? Teknolojimizi nasıl geliştireceğiz?
3. Hedeflerimize nasıl ulaşacağız? İnsan kaynaklarının, teknoloji, finansman ve yönetim stratejilerinin hedeflere ulaşmak için nasıl kombine edilecektir?

Bir işletmenin bu sorulara cevap verebiliyor olması, işletmenin, geleceği, özellikleri ölçüsünde denetim altında tutmasını, yenilikler ve ilerlemelerden faydalanmasını, hatta yenilik ve ilerlemeleri ortaya koymasını sağlar.

Stratejik planlama yaparken kullanılan veriler heterojendir. Bu özelliğinden dolayı dikkate aldığı verilerin sayısı itibarıyla faaliyette bulunduğu çevrenin sosyal, ekonomik ve politik bütün verilerini içerdiğinden sayı itibarıyla diğer tüm planlama cinslerinden daha fazla sayıda veri ile ilgilidir. Çünkü diğer bütün optimize edilmiş planların bütünleştirilmesinden veya beraberliğinden oluşturulmuştur⁵⁵

1.5. STRATEJİK PLANLAMANIN TARİHİ GELİŞİMİ

Stratejik Planlamanın kökleri, 2. dünya savaşından sonra işletmelerde uygulanmaya başlanan uzun vadeli planlama çalışmalarına kadar uzanır. Uzun vadeli planlar o dönemde analitik bir düşünce tarzından ziyade, karşılaşılan güncel olayların geleceğe dönük olarak tahmin edilmesinden

⁵⁵ EREN; **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, s. 52

ibaretti. Bu durumun doğal sonucu olarak gelecekte nelerle karşılaşılacağı uzun vadeli planlamanın ana amacıydı. Böylece örgütün uzak ve yakın çevresinde neler olabileceği, nelerle karşılaşılabilen konuları açıklığa kavuşturulmak isteniyordu.⁵⁶

1965 yılında Ansoff'un "Stratejik İşbirliği" (Corporate Strategy) kitabı literatüre girdiği ilk zamanlarda stratejik planlama teorisinin gelişiminde bir tür odak nokta olarak sunuldu. Fakat tuhaf bir şekilde kitabında Ansoff, stratejik planlama sürecine değil 1960'ların büyüme eğilimli ruh halinin bir yansıması olarak ürün/pazar ve büyüme konusunda ortaya koyduğu kendi modeline odaklandı.⁵⁷

Daha açık belirtmek gerekirse, Ansoff örgütlerde uzun vadeli planlamaya analitik yaklaşımı getirdi. Ansoff stratejiyi, ürün ve ürünün dahil olduğu pazar, organizasyonu etkileyen büyüme faktörleri, diğer organizasyonlarla rekabetini sağlayan özellikler için belirtilen karar verme kuralları olarak tanımlarken stratejik yönetimin de çerçevesini çizmiş; böylece olaylar rasyonel ve analitik olarak incelenmeye ve bu analitik inceleme sonucunda gelecek şekillendirilmeye başlanmıştır. Yeni analizlerde rakiplerin faaliyetleri düşünce tarzları olası karşı tutumları veya tepkileri de dikkate alınarak daha dinamik bir analiz sistemi benimsendi.⁵⁸

Stratejik planlama, dönemin özellikle ekonomik şartlarında (kıt kaynakların daha verimli, etkili ve önceliklendirilerek kullanılma zorunluluğu) ve yönetim felsefesinde yaşanan değişimin bir getirisidir.

Stratejik Planlama olgusu yönetim bilimindeki yerini 1960'lı yıllardan sonra almıştır. Hızlı değişim süreci ve artan rekabet ortamı kuruluşlarda, bu

⁵⁶ Hayri ÜLGEN, S. Kadri MİRZE; *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, İstanbul, Literatür, No:113, 2004, s.36

⁵⁷ Henry Mintzberg; *The Rise and Fall Of Strategic Planning*, The Free Press, 1994, s.43

⁵⁸ H.İgor ANSOFF; *Corporate Strategy: An Analitic Approach to Growth and Expansion*, NewYork, Mc Grow Hill, 1965, s.118-121

değişimleri hesaba katarak gelişen şartlara göre tedbir alma ve diğerlerine karşı avantaj elde ederek rekabet gücünü artırma ihtiyacını doğurmuştur. Bu ihtiyaç stratejik planlamayı kuruluşlar açısından vazgeçilmez kavram haline sokmuştur.⁵⁹

Örgütün dört duvarının dışında neler olup bittiğinin araştırılması 1980'ler itibariyle başlamıştır. Bu dönem de uzmanlar, stratejik planlamayı örgütle çevresi arasındaki ilişkileri algılayabilecek şekilde yeniden düzenleme, stratejik planlama ile ticari ilişkilerde rekabet avantajını hesaplama ve kazanma ile ilgilenmeye başladı.⁶⁰ Aynı dönemde stratejik planlama kamu kesimi tarafından da dikkatle takip edilmeye başlandı. Sosyal devlet anlayışının bir anlamda pahalı hale gelmesi, dolayısıyla devlet hizmetlerinin nitelik olarak artırılmasının yanısıra nicelik olarak azaltılması ihtiyacının belirmesi konunun kamu ve kar amacı gütmeyen kuruluşlarca da benimsenmesini sağladı. Özel sektörün kar amacına karşılık kamu kesiminin hizmet sunumunda öncelikle ihtiyaçlara göre hizmet çeşitlendirmesi yapmasının gerekliliği ve bununla birlikte hizmetin etkin, etkili ve kaliteli sunumu için stratejik planlama bir vasıta olarak görüldü.

1.6. STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİNE GENEL BİR BAKIŞ

Stratejik planlama örgütün kendine dönüp, biz neyiz, ne yapmak istiyoruz ve hedeflerimize nasıl ulaşırız sorularını sorup cevaplamaya çalışmasıyla gerçekleşen bir süreçtir.

Stratejik planlama süreci, örgüte geleceği planlamasından daha çok, geleceğini yaratması için yardımcı olur.⁶¹ Çünkü stratejik planlama da kararlar,

⁵⁹ Bülent ÖZDEMİR, “ Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlamanın Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği” Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, H.Ü., 1999,s.37

⁶⁰ Tacettin CAN, “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama” Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1996, s.15-16

⁶¹.GOODSTEIN,NOLAN, PFEIFFER; a.g.e., s.3

temel öğeler (vizyon, misyon, temel değerler) sabit kalmak kaydıyla değiştirilebilir. Bu özelliği nedeniyle stratejik planlama yeniliklere açıktır.

Stratejik planlama süreci aşağıda yer alan 10 basamaktan oluşur:⁶²

- Bir stratejik planlama sürecinin başlaması üzerinde hemfikir olmak.
- Organizasyonun görevlerinin tanımlanması.
- Organizasyonun misyon ve değerlerinin belirlenmesi.
- Organizasyonun güçlü ve zayıf yönleri ile karşı karşıya bulunduğu fırsat ve tehditlerin tanımlanabilmesi için iç ve dış çevresinin değerlendirilmesi
- Organizasyonun karşı karşıya kaldığı stratejik sorunların tanımlanması.
- Bu sorunların yönetilmesi için stratejilerin ortaya konması
- Stratejik plan ya da planların gözden geçirilmesi ve kabul edilmesi
- Organizasyona ait etkili bir vizyonun ortaya konması
- Etkili bir uygulama sürecinin geliştirilmesi
- Stratejilerin ve stratejik planlama sürecinin yeniden değerlendirilmesi

1.6.1. Stratejik Planlama Öncesi Yapılan Çalışmalar

Stratejik planlama kurumsal yapıya hizmet edecek bir planlama çeşididir. Ancak kurumsal olmak tek başına yeterli değildir. Stratejik planlama yapabilmek için örgütün, kurumsal olmakla birlikte aşağıda yer alan çalışmaları sistematik bir biçimde gerçekleştirmesi gerekir.

Planın Sahiplenilmesi: Planın sahiplenilmesi organizasyonda ortak akıl ve değer verme ile mümkündür. Organizasyonun stratejik planlamayı yaparken tüm gerçek verileri ortaya koyabilmesi katılımlı veri sunumu ve gerektiğinde olumsuz verilerin kabullenilmesi sayesinde gerçekleşir. Etkili bir

⁶² BRYSON,a.g.e.,s.23

stratejik planlama için herkesin plana inanması ve bu çerçevede çalışması gerekir.

Stratejik planın organizasyonca sahiplenilmesi organizasyonun yerleşik örgüt kültürü ile doğrudan ilişkilidir. Genel olarak kültür, insan topluluklarının geçmişi, yaşamı, üretim biçimleri, bunlarla ilgili gelişmeler ve insan topluluklarının sosyal ilişkileri ile ilgilidir. Organizasyon kültürü ise, toplum kültürünün bir alt ürünü ya da alt kültürüdür. Örgüt kültürü “ bir organizasyonun içindeki kişilerin ve grupların davranışını yönlendiren normlar, davranışlar ve inançlar sistemi” olarak ta tanımlanabilir.⁶³ Güçlü örgüt kültürüne sahip olan işletmelerde, işgörenlerin nasıl davranmaları gerektiğini belirten yerleşmiş davranışsal parametreler oluşur. Fakat zayıf örgütsel kültüre sahip bir kuruluştaki işgörenler ne yapmaları ve nasıl yapmaları gerektiğini belirlemeye çalışarak zaman kaybederler.⁶⁴

Planlama Sürecinin Organizasyonu: Öncelikle stratejik planlama sürecine gönüllü katılmanın önemi; katılma kavramının anlamından kaynaklanmaktadır. Katılma, ancak özgür bir tercihin sonucu ise anlamlı olur. Çünkü katılma demokrasinin gereğidir ve dolayısıyla katılma ve zorlama bir arada olamaz. Bu durum bütün katılımcı davranışlar için ⁶⁵ olduğu gibi stratejik planlama çalışması için de geçerlidir.

Stratejik planlama çalışmalarının gerektiği şekilde yürütülmesi için organizasyon şemasının gönüllü katılım esasına dayanarak şekillenmesi gerekir. Söz konusu organizasyon şeması, organizasyon içinde stratejik plandan sorumlu bir yönetici, çalışmaların koordine edileceği bir birim, ve tüm bu çerçeve de çalışmaları yürütecek olan bir ekibe ihtiyaç duyulur. Elbette buradaki adlandırmalar, organizasyonların yapılarına ve yönetim özelliklerine

⁶³ Erol EREN, *Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi*, s.166

⁶⁴ Erol EREN, *a.g.e.*, s.166

⁶⁵ Cem EROĞUL; *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, No:35, 1991, s.170

göre değişiklikler gösterebilir. Örneğin stratejik planlama ekibi yerine stratejik planlama takımı da denilebilir.

Yöneticinin tüm bu bahsi geçen ve sürece dahil olan kişiler içindeki en önemli kişi olduğunu belirtmek gerekir. Örgüt personeli tarafından da paylaşılacak ortak bir vizyon oluşturma, her an ortaya çıkan ve sürekli değişen sorunlara karşı kapsamlı bir entelektüel bakış açısı getirebilme, örgütü ve personeli geleceğe hazırlayabilme, ⁶⁶ yöneticide bulunması gereken ve personelin sürece gönüllü katılımını sağlayabilecek vasıflardır. Personelin gönüllü katılımının özellikle vurgulanmasının nedeni, çalışanların durumun öneminden ziyade şekliyle ilgilenmeye yani stratejik planlamayı çalıştıkları kurumun geleceğe yatırımı olarak algılamak yerine iş yükü ve gereksiz bir uğraş olarak tanımlamaya yatkın olmalarından kaynaklanmaktadır. Özellikle sosyal ve maddi imkanların yetersizliği söz konusu ise çalışanların kurumlarına bağlılığı zayıf kalmaktadır.

Stratejik planlama çalışmasının yukarıdaki süreç açılımından da anlaşılacağı gibi en önemli unsuru, katılımcı, iletişimin her noktada var olduğu bir yönetim biçiminin varlığıdır.

İhtiyaçların Belirlenmesi: İhtiyaçların belirlenmesi, stratejik plan hazırlık çalışmasında çok önemi bir evredir. Çalışma sırasında ortaya çıkabilecek aksaklıkların önceden görülebilmesi bu aşamada büyük oranda mümkündür. Bir organizasyonda stratejik plan yapmaya başlamadan önce eğitim, danışmanlık, veri ve mali kaynaklar konusunda eksiklik veya ihtiyaç olup olmadığı belirlenmelidir.⁶⁷

Zaman Planı: Plan olmasının gereği olarak stratejik planlamada zaman önemli bir kavram ve belirteçtir. Bu nedenle yapılacak çalışmaların

⁶⁶ Ufuk DURNA, Veysel EREN, “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, Amme İdaresi Dergisi, c.35, s.1, Mart 2002, s.68

⁶⁷ DPT, **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, Ankara, 2.Sürüm, 2006, s.13

plan için öngörülen zamanda tamamlanabilmesi, çalışmanın her aşaması için bir zaman planının belirlenmesi ile mümkün olacaktır.

Hazırlık Programı: Stratejik planlama ekibi, hazırladığı hazırlık programında, eğitim ihtiyacı, eğitim ve diğer hususlara ilişkin danışmanlık hizmeti ihtiyacı, planlama sürecinin gerektirdiği masraflar ile beşeri ve teknik kaynak ihtiyacı, zaman planı ve stratejik planlama sürecine dahil olacak kişiler ve görevlerini belirlenmesi gibi hususlara yer verirler.⁶⁸

1.6.2. Durum Analizi

Durum analizi stratejik planlamanın, planlamaya karar verme istek ve inancından sonraki en önemli evresidir. Örgüt, durum analizi ile kendine farklı açılardan bakmayı öğrenir. Aslında durum analizi genel olarak organizasyonun kendini “dinlemesi”, sonra da baktığı çevreyi artık “görmeye” çalışması sürecidir.

Durum analizinde örgütlerin kendilerini tanımaları sağlanır. Örgütün güçlü ve zayıf yönleri ile rekabet halinde oldukları diğer kuruluşlar karşısındaki fırsatları ve rekabet ortamının getirdiği tehditler ortaya konur.

Stratejik Planlama sırasında durum analizi başlığı altında örgütün tarihsel gelişimi, faaliyet gösterdiği çevrenin bağlı olduğu hukuki düzene bağlı olarak yerine getirmekle yükümlü olduğu görevlerin yer aldığı mevzuat analizi, faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerin belirlenmesi, paydaş analizi ile kurum içi analiz ve çevre analizi yapılır. Kurum içi ve çevre nin, kurumu bağlayan çözümlemeleri “SWOT “ analizi ile ortaya konur. SWOT analizi bir sonraki bölümde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

⁶⁸ DPT, a.g.e., s.14

Durum analizinin aşamalarından biri olan paydaş analizinde; kuruluştan etkilenen veya kuruluşu etkileyen, kuruluş içindeki kişi, grup ve/veya ilgili bağlı kuruluşları kapsayan “İç Paydaş” ve kuruluştan etkilenen veya kuruluşu etkileyen kuruluş dışındaki kişi ve grupları kapsayan “Dış Paydaş” incelenir.⁶⁹

Paydaş analizi aşağıdaki aşamalar takip edilerek yapılır:⁷⁰

- Paydaşların Tespiti
- Paydaşların Önceliklendirilmesi
- Paydaşların Değerlendirilmesi
- Görüş ve Önerilerinin alınması ve Değerlendirilmesi

Paydaşlar tespit edilirken organizasyonun etkileşim içinde olduğu kişi, kurum ve kuruluşlar belirlenir. Paydaşlar özel sektörde çalışanlar ve müşteriler iken, kamu kurumlarında çalışan personel ve hizmetten yararlananlardır.

Paydaşların önceliklendirilmesinde ise paydaş ve organizasyonun etkileşim derecesi dikkate alınır. Örneğin; görüşme sıklığı, bu derecelendirme dolayısıyla da önceliklendirme için bir kriter olabilir.

Paydaş analizi, durum analizi için ana kaynaktır. Paydaşlar organizasyonun farklı yönlerini kendi tanıma ve algılama biçimlerine göre ortaya koyarlar. Örneğin, iç paydaşlar açısından işletme kimi paydaş için para kazanmak uğruna gelip gittiği bir yer iken bir başka paydaş için, kendisine sağladığı maddi imkanların ötesinde bir “kimliktir”. Paydaş analizinde, organizasyona yönelik tüm görüşler değerlendirilir. Bunun için de anket, yüz yüze görüşme gibi görüş belirleme yöntemlerinden organizasyon için uygun olanı seçilir.

⁶⁹ Ailla ÇAKIR, “Stratejik Planlama Sürecinde Paydaş Analizi”, **Strateji Bülteni**, Mayıs 2007, s.25

⁷⁰ DPT; a.g.e., s. 23

1.6.3. SWOT Analizi

SWOT İngilizce “Strength” (güçlü yönler), “Weakness” (zayıf yönler), “Opportunity” (fırsat), “Threat” (tehdit ve tehlike) kelimelerinin baş harflerinin birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. SWOT analizi kısaca organizasyonda iç ve dış durum değerlendirmesinin yapılması anlamına gelmektedir. Organizasyonda önce “iç durum analizi” yapılarak organizasyonun güçlü ve zayıf yönleri tespit edilir. Daha sonra “dış durum analizi” yapılarak organizasyonun rakip firmalar karşısındaki durumu, pazardaki tehdit ve fırsatlar değerlendirilmeye çalışılır. SWOT, bir mevcut durum değerlendirmesidir⁷¹

Genel olarak SWOT analizi ile işletme hem kendisini hem de faaliyet gösterdiği pazarı tarar. Bu tarama işlemi sırasında işletme dört yönlü fayda sağlar. Birinci fayda, işletme güçlü yönlerini ortaya çıkararak tutunacağı kuvvetleri belirler. İkinci fayda, işletme zayıf yönlerini tanımlayarak değiştirilmesi veya güçlendirilmesi gereken noktaları ortaya koyar. Üçüncü fayda ise işletmenin fırsat olarak değerlendirilebileceği hususlar tespit edilir ve son olarak da işletme için tehdit oluşturabilecek durumlar belirlenir ve böylece işletme neye karşı önlem alması gerektiğini görür. SWOT analizi ile güçlü ve zayıf yönlerin belirlenmesini “içsel fayda”, pazara dair fırsat ve tehditlerin belirlenmesini de “dışsal fayda” olarak tanımlamak mümkündür.

Stanley C. Abraham’ a göre SWOT analizinin başarılı ve gerçekçi sonuçları göstermesi için analiz yapılırken, iyi ve güçlü yönlerin “fazla kolay” ortaya konabilmesi aslında bir problem olarak algılanmalı ve üzerinde düşünülmelidir. Bunun nedeni ortaya konan yönlerin gerçekten o yönü tanımlayıp tanımlamadığıdır. Burada cevaplanması gereken soru “iyi” nedir? Ya da aynı şekilde “güçlü” nedir? Cevap işletmenin iç standartlarının ne kadar yüksek olduğuna ve ne kadar geniş bir pazarda yer aldığına bağlı

⁷¹ AKTAN, *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, s. 171-177

olarak değişir. İşletmenin, kendinde gl olarak kabul ettiği bir yön, rakipleriyle karşılaştırıldığında aslında gl bir yön olmayabilir. Örneğin kaliteli hizmet vermekle övünen ve bu yönünü “gl” olarak tanımlayan bir firma, eğer sektörde başka firmalar da aynı kalite de hizmet veriyorlarsa, “gl” olarak tanımlanan bu yönünden faydalanamaz yani bu ynn firma için bir getirisi olmayabilir.⁷² Bu tespit ile stratejik planlamanın olumlu veya olumsuz gerçek veriler üzerine kurulması gerektiği bir kez daha belirgin hale gelmektedir. Stratejik planlama ve SWOT analizi, ancak organizasyon doğru veriler ile kendini ortaya koyabiliyorsa etkili bir planlama yöntemi ve analiz tekniğidir.

SWOT, her ne kadar İngilizce kelimelerin kısaltılmışı olsa da, GZFT (Gl, Zayıf, Fırsatlar, Tehditler) olarak Türkçe’ye çevrilmiştir ve tez çalışmasının II.Bölümünde yer alan “Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama”nın incelendiği bölümden itibaren de Türkçe haliyle kullanılacaktır.

1.6.4. Geleceğe Bakış

Bu bölümde stratejik yönetimin daha evvel bahsedilen; stratejik planlamanın da anahtarı olan vizyon, misyon ve bunların ortaya konabilmesi için gerekli olan verilerin elde edilmesinde ne çıkan önemli unsurlardan bahsedilecektir.

Misyon ve vizyon, tıpkı stratejik yönetim ve stratejik planlamada olduğu gibi birbiriyle karıştırılabilen kavramlardır. Bunu açıklığa kavuşturmak amacıyla genel bir ereve çizmek gerekirse; misyonun vizyon için bir araç olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü misyon organizasyonun “ne yapıyoruz”, “biz kimiz” ve “ne durumdayız” gibi sorularına cevap verirken; vizyon organizasyonun, “gelecekte ne olacağız”, “nereye gideceğiz” sorularını cevaplandırır. Vizyon organizasyona ve bir bütün olarak yönetime

⁷² Stanley C.ABRAHAM; **Strategic Planning: A Practical Guide for Competitive Success**, Thomson- South Western, 2006, s.88-89

istikamet verirken; misyon, yöneticilere ve çalışanlara yol gösterir ve rehberlik eder.⁷³

Misyon, organizasyonda değerlerin, inançların yol haritalarına dair arzuların, hırsların ve enerjilerin organizasyonda birleşik bir güç haline getirilmesi; organizasyon ne olmak istiyor ve neye dayanıyor sorularının cevabıdır.⁷⁴ Ayrıca misyon, organizasyonun en sessiz fakat en güçlü ve özgün özelliğinin ne olduğunu gösterirken işletmelerin toplum içindeki imajının da ortaya konmasını sağlar.⁷⁵

Vizyon, ise amaçların en geniş bir biçimde anlatılması, çevrenin en geniş açıdan bakarak tanınmasıdır. Vizyon büyük bir çanak antene benzetilebilir. Antenin açısı ne kadar geniş ise görüşü de o kadar geniştir.⁷⁶ Bu geniş açığı görebilmek ise ayrı bir yeteneği ve altyapıyı gerektirir ve örgüt lideri veya üst yönetiminin bu becerilere sahip olması gerekir.

Vizyon, gelecekle ilgili tahminler yapmak değil kararlar almaktır. Ancak gerçekleştirilmesi imkansız hayaller kurmak değildir. Vizyon, kendiliğinden gerçekleşmeyecek ancak gerekli çabalar göze alınabilirse başarılabilecek bir ideali tanımlar.⁷⁷ Yani, sadece vizyon sahibi olmak vizyonun gerçekleşmesi için yeterli değildir. Vizyonun bağımsız olması, kendi gerçeklerine, kültürüne dayanması ve vizyon sahibi bir lider veya yönetici takımı ile vizyonu taşıyacak bir örgüt yapısının bulunması gerekir.⁷⁸

Organizasyon için misyon ve vizyon tanımlamalarının yapılabilmesi bununla birlikte organizasyonun mevcut haliyle bu tanımlamalarla uyumlu bulunması organizasyon için, yaratıcı bir lider (yönetici takım),

⁷³ DİNÇER; a.g.e., s.14

⁷⁴ YÜZBAŞIOĞLU; a.g.e., s. 167

⁷⁵ Tamer KOÇEL; *İşletme Yöneticiliği*, 6. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 1998, S.75

⁷⁶ Ali AKDEMİR; *Vizyon ve Yönetimi*, Bursa, Ekin Kitabevi, 2008, s.78-97

⁷⁷ Ramazan YILDIRIM; *Yaratıcılık ve Yenilik*, İstanbul ,Sistem ,1998, s.166

⁷⁸ YÜZBAŞIOĞLU; a.g.e., s.163

organizasyonu oluşturan çalışanlar ve yaşayan bir örgüt kültürünün varlığı anlamına gelmektedir.

Misyon ve vizyon, örgütün bugünden geleceğe nasıl baktığını gösteren kavramlardır. Geleceğe bakış, bir örgütün kendini tanıması ve ifade edebilmesidir. Kendini tanıyan örgüt ise ileriye dönük daha doğru, cesur ve kararlı adımlar atar ki bu adımlar geleceğe uzanan yolu belirler. Bir örgütün kendini tanıması, örgütü oluşturan verilerden haberdar olabilmesi ile mümkündür. Bunun içinde doğru, gerçekçi ve güvenilir bir veri analizi yapılması gerekir.

Kurumsal öngörü olarak tanımlanabilecek geleceğe bakışta veri analizi çok önemlidir. Veri analizi (Veri Madenciliği) önceden bilinmeyen geçerli ve uygulanabilir değerli bilginin verilerden elde edilme süreci ⁷⁹ olarak tanımlanmaktadır. Gerçekten de örgütün kuruluşunda veya işleyişinde var olup da farkına varılamayan noktalar veri analizi ile ortaya konabilir.

Veri analizi için gerekli veri ve bilginin iyi şekilde tasarlanmış, güvenilir ve dinamik bir sistem dahilinde olması gerekir. Ancak bu şekilde veri ve bilgi kaybının önüne geçilerek gerekli analiz yapılabilir. ⁸⁰ Burada stratejik bilgi sisteminden faydalanmak gerekmektedir. Stratejik bilgi sisteminin faydası, geçmişe ve bugüne ait bilgilerin yanısıra, gelecekle ilgili, geleceği tahminde rol oynayan ve örgütsel değişime yön vermede kullanılabilecek nitelikteki verilerin açığa çıkarılıp değerlendirilebilmesidir. Bu stratejik bilgilerin, hem stratejik planlama yapılması sürecinde hem de örgüt içerisinde günlük olarak yararlanılması, örgütün amaçlarına ulaşmasında ve varlığını sürdürmesinde önemli rol oynayacaktır. ⁸¹ Bazı kaynaklarda veri analizi için

⁷⁹ Ali ALKAN, Emre FALAY, " Kamu Uygulamalarında Çözüm Veri Madenciliğinde", **Strateji Bülteni**, Eylül Ekim 2007, s.7-8

⁸⁰ Ebru ALTUN, "Ülkemiz Yeni Kamu Mali Yönetiminde Yönetim Bilgi Sistemlerinin Yeri", **Strateji Bülteni** Eylül-Ekim 2007, s.27

⁸¹ Burhan AYKAÇ; **İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlaması**, Ankara, Nobel, 1999, s. 91

yönetim bilgi sisteminden faydalanılabileceği belirtilmektedir ancak stratejik planlama söz konusu olduğunda kullanılması gereken yöntemin adı yönetim bilgi sistemi değil stratejik bilgi sistemi olmalıdır. Çünkü yönetim bilgi sistemi, dün ve bugün için verileri sunarken stratejik bilgi sistemi yarına dair verileri de içerir.

1.6.5. Maliyetlendirme

Kaynakların sınırlı olması, dolayısıyla bir düzen içinde kullanılma gerekliliği finansal kaynaklar için de geçerlidir. Örgütün hedef ve amaçları doğrultusunda vereceği kararlar için kullanacağı finansal kaynaklar maliyetlendirme ile önceliklendirilir. Maliyetlendirmenin amacı, stratejik planlamanın gerçekçi hale gelmesini sağlamaktır.

Maliyetlendirme, gerçekleştirilen işlemlerin, yürütülen faaliyetlerin bir değere karşılık gelmesi esasına dayanır. Performans olarak adlandırılan her bir işlemin ölçülmesi ile işlemlerin maliyetlendirmesi yapılır, dolayısıyla da bütçe için bir karşılık belirlenir. Karşılıklar toplamı ile de bütçe oluşturulur.

Stratejik planda amaç ve hedeflere ulaşmak için gerekli olan finansal kaynak miktarı ve bu kaynakların nereden sağlanacağına dair bilgilere, bunu sağlamak için de planda “kaynak tablosu” ve maliyet tablosuna yer verilmelidir.⁸² Maliyet tablosunun varlığı, stratejik amaç ve hedeflerin uygulanabilirliğini ve nihayetinde gerekli bütçenin gerçekçiliğini ortaya koyar.

1.6.6. İzleme ve Değerlendirme

Yönetimsel bilgilerin derlenmesi ve plan uygulamasının raporlanması anlamındaki izleme ve alınan sonuçların daha önce ortaya konan misyon, vizyon, ilkeler amaçlar ve hedeflerle ne ölçüde uyumlu olduğunun, kısaca

⁸² Hülya DOĞAN, Kamu İdarelerince Hazırlanan Taslak Stratejik Planların Değerlendirilmesi”, **Strateji Bülteni**, Mayıs 2007, s. 17

performansın değerlendirilmesi ve buradan elde edilecek sonuçlarla planın gözden geçirilmesini ifade eden değerlendirme süreci “Başarımız nasıl takip eder ve değerlendiririz” sorusunu cevaplandırır.⁸³

İzleme ve değerlendirme sürecine kadar yapılan çalışmalar, bu aşamada yorumlanır ve yorum sonuçlarına göre de hedeflenen sistem ve düzen oluşturulur. İzleme ve değerlendirme, örgüte gerekli değişiklikleri yapma imkanı sunar. İzleme ve değerlendirme sonuçlarının başarılı veya başarısız kavramları yerine “etkili” veya “eksik” gibi yapıcı kavramlarla nitelendirilmesinin daha doğru olacağı düşünülmektedir. “Başarılı plan” veya “başarısız plan” gibi tanımlamaların, bir tür sonlandırma olarak algılanmasına dair yanlış, stratejik planlamanın her ne kadar bir süreye bağlı olsa da, öngörülen süre sonrasında da işletmeyi yönlendirmek üzere kullanılabilirliği ihtimalini zayıflatmaktadır. Çünkü stratejik planlama öngörülen süre tamamlansa bile bir sonraki dönem için hazırlık anlamına gelebilecek verileri içeren bir çalışmadır.

1.7. STRATEJİK PLANLAMANIN YARARLARI

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki stratejik planlama anlayışı alışkanlıkları değiştirmeye yönelik bir yönetim tarzı, gittikçe kızışan rekabet ortamında rekabet üstünlüğünü sağlamak için örgütün kendi geleceğini yaratması, değişimlere açık olması ve fark yaratması özelliklerini içinde barındıran bir yönetim tekniğidir.⁸⁴ Stratejik planlamanın özü, stratejik kararların alınıp bu kararların nasıl uygulanabileceğinin belirlenmesidir. Uygulama sırasında karşılaşılabilecek değişikliklere adaptasyon ise stratejik planlamanın organizasyona kazandıracak yararlar ile sağlanmaya çalışılır. Bu noktada organizasyonun vizyonu rehber görevi görürken, misyonu içe ve dışa karşı gerekli mesajı verir.

⁸³ Ailla ÇAKIR, a.g.m., s.25

⁸⁴ GÜRER, a.g.m., s.93

Geleceği ve değişimleri öngörerek yönetme süreci olan stratejik planlama organizasyonlara ;⁸⁵

- Stratejik düşünme ve efektif stratejiler geliştirme
 - Gelecek yönü belirleme
 - Önceliklerin ortaya konması
 - Gelecekte ortaya çıkacak sonuçlar ışığında bugünün kararlarını verme,
 - Tutarlı ve savunulabilir karar almayı geliştirme,
 - Organizasyonun kontrolü altındaki alanlarda azami dikkatle çalışma,
 - Eşit düzeyler karşısında karar verme ve iş görme
 - Organizasyonun başlıca problemlerini çözme
 - Organizasyonun performansını iyileştirme
 - Hızlı değişen koşullarla baş edebilme
- gibi yararlar sağlar.

Stratejik planlama, gerçekçi hazırlanmışsa yani organizasyona dair tüm faktörler doğru bir biçimde ele alınmışsa örgüt stratejik planlamadan maksimum düzeyde faydalanabilir. Stratejik planlamanın ancak gerçekçi ve özü itibariyle katılım esaslı yapılması, yönetsel sorunların çözümünde etkili olabilir.

⁸⁵ BRYSON,a.g.e., s.239

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA

2.1. KAMU YÖNETİMİNDE PLANLAMA TARİHİNE GENEL BİR BAKIŞ

Bu bölümde, Türk kamu yönetiminin planlama tarihine genel olarak değinilecek ve bu çerçevede planlamaya neden ihtiyaç duyulduğu sorusu cevaplandırılmaya çalışılacaktır.

I. Dünya Savaşı ve arkasından yaşanan Kurtuluş Savaşından yeni çıkmış Türkiye'nin ne beşeri (çalışan insan gücü) ne de mali kaynaklarının (birikmiş sermaye) yeterli olmamasının yanısıra 1929 ekonomik bunalımının tüm dünya gibi Türkiye'yi de olumsuz etkilemesi, ülke yönetimini bu olumsuzluklar karşısında tedbirler almaya zorlamıştır. Bunlardan ilki 1932-1937 yılları arasında kısmen başarıyla gerçekleştirilen ilk 5 Yıllık Sanayi Planıdır. Bundan sonra hazırlanan ve 1938-1942 yıllarını kapsayan plan ise 2. Dünya Savaşının olumsuz etkileri nedeniyle uygulanamamıştır.⁸⁶ Cumhuriyetin ilanı ile birlikte gerçekleştirilmeye başlanan yenilikler arasında yer alan ve yönetim sisteminin de değiştirilip geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapılmış, bu konuda yabancı uzmanlardan yararlanılmış ve raporlar hazırlanmıştır. Ancak hem yukarıda sayılan sebepler hem de yapılan çalışmaların sadece belirli kurumları kapsamaması nedeniyle beklenen gelişme sağlanamamış zaten bir çoğu da hayata geçirilememiştir.⁸⁷

Planlama, 1930'lu yıllarda sektörel düzeyde uygulanmış, 1960'lı yıllardan itibaren ise bir kalkınma planı kimliğine bürünmüştür.⁸⁸ Bu yıllar ekonomik ve toplumsal kalkınmanın birlikte gerçekleştirilebileceği düşüncesi

⁸⁶ Müsteşarlık, Y.P.K. ve Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu Sekreteryası; **a.g.e.**, s.11

⁸⁷ Cemal MIHÇIOĞLU; **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, DPT, 2000

⁸⁸ Örsan Ö. AKBULUT, “ Türkiye’de Planlama Kültürü Üzerine Bir Deneme”, **Amme İdaresi Dergisi**, cilt 35,sayı 1, Mart 2002, s.51

ve amacı ile planlama kavramının 1961 anayasası ile Türk Kamu Yönetimine girdiği yıllardır. Devletin ekonomik ve toplumsal olarak gelişmesini gösterecek olan kısa, orta ve uzun dönemli kalkınma planlarının yapılması gerektiği ve bu amaçla Devlet Planlama Teşkilatının kurulması 1961 Anayasasının 129. maddesinde öngörülmüştür.⁸⁹

Devlet Planlama teşkilatının kurulması, kökeni 1933'e dayanan, Türkiye Cumhuriyeti Devletin kuruluşu ile başlayan ve ülkenin gelişmesi, kalkınması için yapılan planlama çalışmalarının nihayet 1960'larda bir zorunluluk ve düzen içinde yapılması gerektiğine dair anlayışın göstergesidir.

DPT 91 sayılı yasa ile kurulmuş, Türkiye Cumhuriyeti Devletin ekonomik ve toplumsal olarak planlı bir şekilde gelişebilmesi yönünde uzmanlarca hazırlanan kalkınma planları yapmıştır. Söz konusu planlar öncelikle nüfus artışının sonrasında ise tek tek sektörlerin araştırılarak hangi sektörün ne kadar gelişebileceği göz önünde bulundurularak hazırlanıyordu.⁹⁰ Bu uygulama zamanla başarısız olmuş, belirli stratejiler çerçevesinde oluşturulan bu planların ekonomik, sosyal, politik ve teknolojik değişiklikler karşısında, hedeflenen amaçlara ulaşılmadığı için geçersiz hale geldiği görülmüştür.⁹¹ Bununla birlikte kalkınma planları, planlama anlayışının yerleşmesi, idareye bu yönde kapsam belirtmesi ve dönemin planlama ve kalkınma anlayışını yansıtmaları nedeniyle önemlidir. Örneğin 1963 tarihli Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında "Planlı kalkınmayla birlikte idareye planların başarıyla uygulanması için düzenleme, yol gösterme, koordinasyon ve denetleme ile ilgili çalışmalarını açık, kararlı ve sürekli bir biçimde yürütme görevi verilmiştir" denilerek idare ve planlama ilişkisinin çerçevesi çizilmiştir.⁹²

⁸⁹ ÖZTEKİN; **a.g.e.**, s.60-61

⁹⁰ ÖZTEKİN; **a.g.e.**, s.61-62

⁹¹ Tacettin KARAER, " Kalkınma Planları ve İdari Reform", **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE, Ankara 1991, s.64

⁹² **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 1963, s.3
(erişim)<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan.asp>10.02.2010

Dünya konjonktüründeki değişimlerin Türkiye'ye yansması, aşırı istihdam ve kontrolsüz büyüme sonucunda, kamu yönetiminde bir tıkanıklık yaşanması şeklinde olmuştur. Bu nedenle dördüncü plandan günümüze kadar yapılan tüm planlarda daha önce uygulanan kontrolsüz büyüme stratejilerinin sonuçları düzeltilmeye çalışılarak, kamu yönetiminin iyileştirilmesine ve reform çalışmalarına gerçekleştirilmesine yönelinmiştir. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planından itibaren istikrar ve tasarruf stratejileri uygulanırken, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında “Plan, devletin işlevlerini esas olarak, kural koyucu, düzenleyici ve piyasa mekanizmalarını gözetici olmak, asli görevini de doğrudan üretim ve dağıtım gibi ekonomik etkinliklerde bulunmak yerine ekonomik faaliyetlerin piyasa mekanizmasının kurallarına uygun yapılıp yapılmadığını gözetmek biçiminde tanımlanarak⁹³ özelleştirme yoluyla tecrit stratejisi, tasarruf ve kontrollü büyüme stratejilerinden oluşan bir karma strateji uygulanmaya çalışıldığı gözlemlenmektedir.⁹⁴

“İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye”⁹⁵ vizyonu çerçevesinde temel olarak toplumun refah seviyesinin yükseltilmesinin hedeflendiği, 2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007 yılında uygulamaya konmuştur. Söz konusu hedef bildirim şekli, planlar arasındaki anlayış farkını da açıkça ortaya koymaktadır.

2.2. Türk Kamu Yönetiminde Reform Süreci

II Dünya savaşı sonrası yaşanan ekonomik, sosyal, teknolojik vs. değişiklikler sadece işletmeleri değil kamu sektörünü de etkilemiştir. Özel

⁹³ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1995, s.90
(erişim)<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan.asp>.10.02.2010

⁹⁴ KARAER, a.g.m, s.64

⁹⁵ Türkiye AB Müktesebatına Uyum Programı (2007-2013), Ankara, 2008, s.12

Sektör için ekonomik çıkmazdan kurtulma ve bunlara karşı korunmaya yönelik araştırmalar hız kazanmış ve bu yönde kuramlar geliştirilmiştir. Bu sırada kamu kesiminde de, sosyal refah devleti anlayışının getirdiği aşırı harcamalar ve giderlerin artması sonucu devletin görevlerinin yeniden gözden geçirilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu bağlamda geliştirilen düşünceler, özel sektör hizmet anlayışı ile kamusal hizmet anlayışını ortak kümede buluşturmuştur.

Özellikle son 25 yıl içerisinde dünya ölçeğinde ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinde önemli değişim ve dönüşümler gerçekleştirilmektedir. Bunlar basit anlamda bir takım teknik düzenleme ve yenileştirme çalışmaları olarak değerlendirilmemekte, ayrıca devletin konumunu ve yapısını sorgulayan ve ona göre yeniden dizayn etmeye dayanan bir yaklaşım içermektedir. Öncelikle uluslararası arenada artan rekabet ve ekonomik kriz ortamları bu değişim ve dönüşümlere zemin hazırlamış, küreselleşme ile ülkeler birbirlerine daha fazla bağımlı hale gelmişler ve dünyanın bir ucundaki ufak krizler başka ülkelerde daha büyük yansımalarla neden olmuş, bilgi ve iletişim teknolojisindeki değişiklikler baş döndürücü bir hızla ilerleme gösterdikçe klasik bürokratik anlayışlara dayanan kamu hizmeti sunumu modeli yetersiz kalmış, bunlara paralel olarak halkın talep ve beklentilerinde çeşitlenmeler olmuş ve demokratikleşme istekleri artmıştır. Diğer yandan Dünya Bankası, OECD ve Avrupa Birliği gibi bazı global aktörler de değişim ve dönüşüm yolunda ülkeleri zorlamaya başlamışlardır.⁹⁶

Küresel ekonomik, yönetsel vs. değişimlerin yanı sıra bahsi geçen uluslar arası kuruluşların yeniden yapılanma yönündeki baskılarından Türkiye de fazlasıyla etkilenmiştir. Hem mali hem de idari yapısındaki aksaklıkların ve bunların sonuçlarının, uluslararası alana entegrasyonun önünde duvar haline geldiği görülmüştür. Yenilenme çabaları sırasında merkezi bürokratik yapının

⁹⁶ Asım BALCI, “Türkiye- AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”, **Amme İdaresi Dergisi**, cilt 38, sayı 4, Aralık 2005, s.23

kendini korumak adına değişime karşı direnci, aşılması gereken en önemli engel olarak ortaya çıkmıştır. Elbetteki bu sorunlar bir anda ortaya çıkan veya daha önce fark edilmeyen sorunlar değildir ancak bugün için bu sorunların gerçekçi olarak ortaya konması ve teşhisi çabası olumlu bir gelişme olarak düşünölmelidir.

Küresel değişim ve dönüşömlere ayak uydurabilmek için yapılan Türk Kamu Yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarında kamu yönetimindeki başarısızlığın sebebi olarak gösterilen ve yeniden yapılanmayı gerekli kılan dört temel açık olduğu ortaya çıkarılmıştır. Bunlar;⁹⁷

- Stratejik açık,
- Bütçe açığı,
- Performans açığı
- Güven açığıdır.

Uzun vadeli stratejik bakış açısı eksikliğinin verimsizliğe ve kaynakları kötü kullanmaya dolayısıyla bütçe açığına, kamu idarelerince sunulan mal ve hizmetlerin halkın beklentilerine cevap veremeyerek performans açığına, kamu yönetimindeki verimsizliğin yozlaşma ve yolsuzluklara sebep olarak halkın yönetime güvenini eriterek güven açığına neden olduğu ifade edilmektedir.⁹⁸ Belirtmek gerekir ki siyasi istikrarsızlık da sayılan açıklar üzerinde çok etkili olmuştur. Özellikle kamu alt yönetici grubunun sıklıkla değişmesi hem idari hem de mali kararların sürdürölebilirliği önünde engel olmuştur.

⁹⁷ Ömer DİNÇER, Cevdet YILMAZ; **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık, Ankara, Ekim 2003, s.65

⁹⁸ Şaban KÜÇÜK, “Kamuda Strateji Açığı”, **Strateji Bülteni**, Nisan 2007, s.5

2.2.1. 1990 Öncesi Reform Çalışmaları

Türk kamu yönetiminde reform sürecinin, Osmanlı devlet idaresinden bağımsız incelenemeyeceği bir gerçektir. Cumhuriyetin ilanı ile yeni bir devlet ve yeni bir dönem başlamış olmasına rağmen doğal olarak idari yapı Osmanlı devletinden gelen idari kültürü de beraberinde taşımıştır. Dolayısıyla kamu yönetiminde reform yerleşik sorunları olan bir idari yapının üzerine yapılmaya çalışılmıştır.

DPT'nin kurulmasıyla başlayan ve aslen toplumsal kalkınma ve ekonomik kalkınmanın birlikte gerçekleştirilmesinin amaçlandığı bu dönemi anlatmak için; 1962-1963 yıllarında çalışmaların sürdürüldüğü dönemde gerçekleştirilen, Türkiye Ortadoğu ve Amme İdaresi, Devlet Planlama Teşkilâtı, Devlet Personel Dairesi, Ankara Üniversitesi ile ilgili bakanlık ve dairelerin işbirliği ile yürütülen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) ile 1988 yılında TODAİE'nin araştırmaları sonucu ortaya konan Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) projesi örnek gösterilebilir.

MEHTAP'ın amacı “merkezi hükümet görevlerinin dağılışı tarzını tespit etmek ve bu dağılışı amme hizmetlerinin, en verimli tarzda ifasına imkan verip vermediğini inceleyerek bu hususta teklif ve tavsiyelerde bulunmak”⁹⁹ olarak açıklanmıştır. Projenin amacından da anlaşılacağı üzere, konu sadece merkezi hükümet birimlerini kapsamıştır. Bu projenin, bugün için dahi dikkate değer sonuçları bulunmaktadır. Bunlardan bir kaç; ¹⁰⁰

- Merkezi hükümet kimi görevlerini yerine getirmemekte veya eksik getirmektedir.
- Hizmetlerin yerine getirilmesinde görülen mahalli farklılaşma,
- Görevlerin yerine getirilmesinde motivasyon eksikliği,

⁹⁹ **Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri**, Ankara, TODAİE, 1966

¹⁰⁰ **Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri**, Ankara ,TODAİE, 1966, bölüm VII

- Mali yetersizlikler,
- Personel Eksikliği,
- Kırtasiyecilik

şeklinde örnek olarak gösterilebilir. Görüldüğü üzere 1960'lı yıllara ait bu proje sonuçları bugün için bile kısmen geçerli veriler sunmaktadır.

KAYA projesi ise 1988 yılında Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlıkları öncesi TODAİE tarafından yapılmış bir çalışmadır. Projenin amacı kamu yönetimini “etkili, süratli,ekonomik verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanım biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak” ¹⁰¹ olarak belirtilmiştir.

2.2.2. 1990 Sonrası Reform Çalışmaları ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

1990 ve sonrası, bilginin geçerlilik süresinin kısaldığı yani yeninin gerçekten “yeni” olduğu, bireysel gelişimin dolayısıyla toplumsal beklentilerin arttığı, hizmetin nicelik değil nitelik itibarıyla dikkate alınması gerekliliği üzerine çalışmaların yapıldığı, “yönetişimin” gerekliliğinin belirtildiği ve küresel ortaklıkların (özellikle Avrupa Birliği) karar almada belirleyici etkenlerden biri olması sebebiyle kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın ihtiyaca bağlı zorunluluk haline geldiği dönemdir. Kısaca Türk kamu yönetimi için 1990 ve sonrasında yaşanan reform çalışmalarının özünü Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışının etkileri ile birlikte Avrupa Birliği'ne girme çabası oluşturmaktadır.

¹⁰¹ **Kamu Yönetimi Araştırması: Genel Rapor**, Ankara, TODAİE, No: 238, 1991

YKY anlayışı, kamu yönetimindeki arayışların sonucu olarak 1980'li yıllarda ABD, Yeni Zelanda, Avustralya ve İngiltere de ortaya çıkmıştır. 1990 lı yıllarda ise OECD ülkelerine; Dünya Bankası ve İMF gibi uluslararası kuruluşlarında desteği ile gelişmekte olan ülkelere yayılmıştır.¹⁰² Örneğin OECD'nin Kamu Yönetimi Komitesi'nin hazırladığı çalışmalar, piyasa tipi mekanizmalar gibi YKY reformlarının üye ülkeler arasında uygulanmasını kolaylaştırmayı amaçlamaktadır.¹⁰³ Adı geçen uluslararası kuruluşlar daha sonrasında, ulus devletlerin yönetim sistemlerini etkileyen bağlayıcı kararlar da almıştır.¹⁰⁴ AB müktesebatına uyum programı çerçevesinde yapılan yenilikleri de bu kapsamda saymak mümkündür. Örneğin, AB'ye üyelik sürecinde Kopenhag kriterlerine uyum ve Maastricht kriterlerine yakınsama hedefleri, aktif katılımı reform hareketi ile idari ve mali yapının uyumunu esas alan değişikliklerin şekillendirdiği Türk ekonomi politikalarının temel perspektifini oluşturmaktadır.¹⁰⁵

Yönetim alanında YKY anlayışının ortaya çıkmasının temel sebebi, küresel rekabetin hızlandığı bugünkü ortamda, her alanda yeni teknolojilerin hızla eskilerini bertaraf etmesi, bunun yönetim sistemine hız katacak yeni bir paradigmayı gerektirmiş olmasıdır. Bu süreçte YKY, önemli bir paradigma değişimi olarak ortaya çıkmıştır.¹⁰⁶ Geleneksel kamu yönetiminin hiyerarşik, katı ve hantal bürokratik yapısı yerine esnek, işletmeci bir kamu yönetiminin getirilmesi şeklindeki bu değişim¹⁰⁷ vatandaş yerine müşteri paradigmasına geçiş olarak özetlenebilir. Bu anlayış vatandaş müşteri olarak tanımlayarak, bireylerin fiziki ve bilgi bakımından kamu kuruluşlarına kolayca ulaşabilmelerini, karar verme sürecinde yer almalarını, şikayetlerinin ve

¹⁰² Volkan ERKAN; **Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler**, Ankara, DPT, 2008, s.39

¹⁰³ SEZEN; **a.g.e.**, s.52

¹⁰⁴ ÖZER; **a.g.e.**, s.353

¹⁰⁵ **Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Programı (2007-2013)**, Ankara, ABGS, 2008, s.12

¹⁰⁶ M.Akif ÖZER; **Yeni Kamu Yönetimi**, Ankara, Platin, 2005, s.199

¹⁰⁷ Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN, "The New Public Management", **AÜSBF Dergisi**, S.52, 1997, s.517

isteklerinin dinlenmesini¹⁰⁸, ödedikleri vergilerin nerede ve nasıl kullanıldığını bilmelerini sağlayacak yönetimle karşılıklı iletişimi öngörmektedir.

YKY temel olarak;

1. Kıt kaynakların bir disiplin dahilinde etkin kullanımı.¹⁰⁹
2. Her faaliyet için görevlerin net bir şekilde belirlenmesi ve yöneticilere yönetebilme olanaklarını sunmayı hedefleyen aktif katılımlı yönetim, hizmet sorumluluğunun sağlanması, performansın, kontrolün ve sorumluluğun sürdürülmesi¹¹⁰ gibi eğilimler sunmaktadır.

İkinci eğilim yani faaliyetlerin tanımlanması, kaynakların bir disiplin dahilinde kullanılmasının koşuludur ve sadece ekonomik sıkıntı içinde olan değil, tüm ülke ekonomilerinin verimlilik ve ekonomiklik adına üzerinde durdukları bir konudur. Zaten YKY anlayışının ilk uygulandığı ülkeler dikkate alındığında gelişmiş ülkeler oldukları görülmektedir.

YKY modeli, değişik ülkelerde değişik isimler almış olmakla birlikte temel elementlerinden çok fazla bir sapma olmamıştır. Sözgelimi, Amerika’da “Hükümetin Yeniden Keşfi”, İngiltere’de “Gelecek Adımlar Acente Reformu” , Kanada’da “Vizyon 2000” YKA’ nın uygulamaları şeklinde algılanmıştır¹¹¹.

Dünya geneline bakıldığında YKY reformu için belirleyici temel ilkelerin uygulanmasında Yeni Zelanda’nın çok başarılı olduğu görülmektedir. Buna karşın diğer gelişmiş ülkelerin aksine, güçlü bürokrasisini yani Klasik Sistemi

¹⁰⁸ ÖZER; **a.g.e.**, s.447

¹⁰⁹ Süleyman SEZEN; **Teori ve Uygulama da Yeni Kamu Yönetimi**, Ankara, Seçkin,2006, s.62

¹¹⁰ ÖZER; **a.g.e.**, s.253

¹¹¹ Alparslan KARTAL; “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye’ye Yansıması Olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **Kocaeli Üniversitesi**, 2006, s.32-33

sürdürme ve yeniden yapılanma arasında bir ikilem yaşayan Fransa beklenen gelişmeyi gösterememiştir..¹¹²

YKY olarak adlandırılan yaklaşım, 1980 ve 1990'lı yıllarda kamu yönetimi normatif prosedürlerinden, politika yapım sürecinden ve özel sektör yönetim stratejilerinden etkilenmiştir. Bu dönemde YKY'nin yükselişi yönetime büyük ve karmaşık örgütlerin nasıl yönetileceği hususunda önemli fikirler sunmuş ve katkılar sağlamıştır.¹¹³ Büyük ve karmaşık bir örgütlenme olan kamu yönetiminin, geleneksel ve artık çağın gereklerine cevap veremeyen yönetim sisteminden kurtulmak için YKY anlayışından etkilenmesinin sebebi de budur.

Yirminci yüzyıla hakim olan geleneksel kamu yönetiminin katı hiyerarşik ve bürokratik yapısı, liberalizmin öngördüğü esnek ve piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüşmek zorunda kalmıştır. Kamu yönetimi alanında beliren bu yeni paradigma ile geleneksel anlayış gözden düşmüş ve yeni kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmaya başlamıştır. Devletin toplumdaki rolü ile hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeni bir çerçeveye oturtmak ve biçimlendirmek amacını güden yeni paradigma, görünürde nicel olarak devleti küçültmek; ama niteliksel olarak daha etkin ve daha verimli kılmak; vatandaşların yönetime katılmalarını geliştirmek, daha doğrusu devleti esas işlevlerine döndürmek amacını güdüyordu.¹¹⁴

YKY anlayışı, sosyal, ekonomik ve siyasal gelişmeler neticesinde ortaya çıkmıştır. Nasıl ki ekonomik gelişmeler kıt kaynakların daha etkin ve verimli kullanımı üzerine teoriler geliştirilmesine neden olduysa yine sosyal ve siyasal gelişmeler de yeni kamu yönetimi anlayışının yerleşmesinde etkili olmuştur.

¹¹² ÖZER; a.g.e., s.270-271

¹¹³ ÖZER; a.g.e., s. 223

¹¹⁴ Veysel BİLGİÇ; "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, ed. Asım BALCI, Ahmet NOHUTÇU, Ankara, Seçkin Yayıncılık , 2003, s.25

Bugün hemen her platformda, devletin yeniden yapılandırılması gerektiği belirtilmektedir. Bu koşullar, tüm dünya geneli için geçerli kabul edilebilir. İngiltere ,Avustralya ve Yeni Zelanda'yı kapsayan bir araştırmada, kamu sektöründe yeniden yapılanma gereksinmesini doğuran faktörler; ekonomilerin zayıflaması ve küreselleşme, bu zayıflamanın ve refah devleti gereklerinden doğan taleplerin kamu kaynakları üzerinde yarattığı baskı, kamu hizmetlerinin kalitesinden genel hoşnutsuzluk, kamu kesiminde pazar yönelimli yaklaşımları savunan "yeni sağ"ın iktidara gelişi olarak belirtilmektedir.¹¹⁵

YKY anlayışı, siyasal açıdan yeni sağ düşüncesinin kamu sektörüne yansımış hali olarak tanımlanmaktadır. Devletin toplumsal ve sosyal alana çok daha az karışması ve iktisadi faaliyetlerden olabildiğince kaçınması yeni kamu yönetimi anlayışından önce yeni sağın savunduğu temel tezlerdir. Özelleştirme uygulamaları, YKY ile yeni sağ ideolojisi arasındaki bağlardan en önemlisi olarak dikkat çekmiş ve sadece gelişmiş ülkelerde değil, gelişmekte olan ülkelerde de 1980'ler itibarıyla hükümet politikalarının ana konuları arasında yer almıştır.¹¹⁶ Ancak şunu da belirtmek gerekir ki YKY uygulamaları değişik politik görüşlü yöneticiler tarafından denendiği için yalnızca belli bir görüşe mal edilemezler. Sözgelimi, ABD ve İngiltere'deki uygulayıcıları sağ görüşe sahip olmalarına karşın, Avustralya'da sol görüşlü bir başbakan YKA' yı uygulamaya koymuştur.¹¹⁷

Ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmelerin etkileriyle şekillenen Yeni Kamu Yönetimi anlayışının düşünsel ve felsefi altyapısı da bu gelişmelere paralel bir çizgidedir. Özellikle kamu yönetiminin katı hiyerarşik yapısının kırılması ve katılımlı yönetim anlayışının ortaya konması, çalışanların

¹¹⁵ Cahit TUTUM, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara, TESAV Yayınları, 1994, s.9

¹¹⁶ Gonca BAYRAKTAR, "Yeni Sağ Düşüncesinin Kamu Yönetimindeki Yansıması Olarak Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı", **KÖK Araştırmalar Dergisi**, c.1, s. 2, 1999, s.5

¹¹⁷ KARTAL; a.g.t., s.32-33

kendilerini yönetimin gerekli ve önemli birer üyesi hissetmelerinin yanısıra farklılıkların kamu yönetimine değer katmasını beraberinde getirmiştir. “Çoğulcu Kamu Yönetimi Anlayışı” çerçevesinde “Katılım İçin Katılım” olarak tanımlanan bu felsefi hareketin gelişimi ¹¹⁸ yeni yönetim tavrının şekillenmesinde altyapıyı hazırlamıştır.

Bugün, Türkiye’nin AB’ye tam üyelik hedefi doğrultusunda yönetim yapısını katılmayı hedeflediği topluluk standartlarına kavuşturma çabası, kamu yönetiminde yeniden yapılanma açısından önemli bir değişim faktörü olarak gündeme gelmektedir. Bu çaba her ne kadar 40 yıllık bir süreye yayılmış olsa da 1999 Helsinki Zirvesi ile aday ülke statüsü alındıktan sonra; Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program, İzleme Raporları, Katılım Öncesi Ekonomik Program ve Ulusal Kalkınma Planı gibi bir dizi plan ve program tarafından şekillendirilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda Türkiye’nin mevzuat ve kurumsal yapı olarak Avrupa Birliğine uyumu temel bir unsur olarak ele alınmaktadır.¹¹⁹

Türk kamu yönetiminin yukarıda bahsedilen süreçten elde ettiği kazanım, YKY anlayışının kamu hizmetlerinin yürütülmesinde önemli değişiklikler ortaya koymuş olması ve geleneksel yönetim anlayışının yerini iyi yönetim anlayışına bırakmasıdır. Bu değişimle kamu kuruluşları için daha önce belirlenmiş olan ekonomiklik, verimlilik ve etkililik ölçütlerine (yönetişimin gereği olarak) hukukilik, saydamlık ve hesap verebilirlik eklenmiştir.¹²⁰ Mali saydamlık ve hesap verebilirlik, stratejik planlamaya ilişkin yasal mevzuatın incelendiği bölümünde ayrıntılı olarak ele alınacaktır

¹¹⁸ Hasan Engin ŞENER, “Kamu Yönetiminde Katılım ve Çoğulculuk”, **Amme İdaresi Dergisi**, cilt 38, sayı 4, Aralık 2005, s.12-15

¹¹⁹ DİNÇER, YILMAZ; **a.g.e.**, s.78-79

¹²⁰ Kamil Ufuk BİLGİN, “Kamu Performans Yönetimi: Vali ve Kaymakamlar Performans Ölçüm Araştırması”, **Amme İdaresi Dergisi**, cilt 41, sayı 2, Haziran 2008, s.65-66

2.3. KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK YÖNETİM SÜRECİ

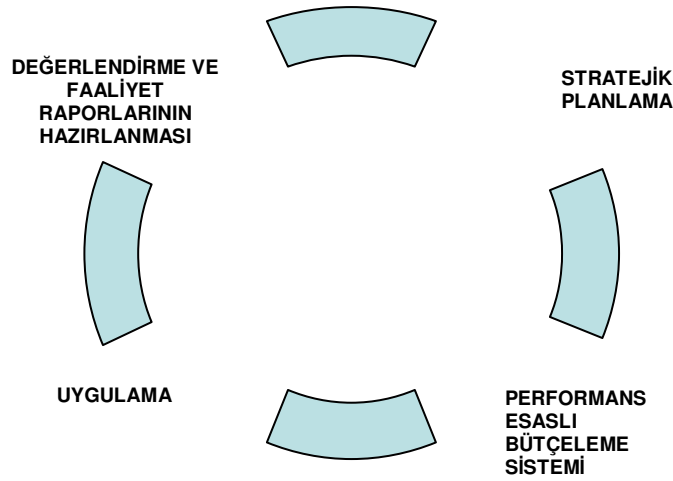
Günümüzde kalkınmışlığın göstergesi sadece kişi başına düşen milli gelirle değil, strateji geliştirme, organizasyon kurabilme, bu organizasyonları değişen şartlara adapte edebilme, sürekli öğrenebilme ve takım halinde çalışarak sonuç alabilme gibi özelliklerle belirlenmektedir.¹²¹ Stratejik yönetim bu bölümde inceleneceği üzere tüm bu faktörleri bir arada sunan ve gerekli kılan bir yönetim sistemidir.

Stratejik yönetim sisteminin kamu yönetiminde uygulanmaya çalışılmasının nedeni günümüz toplumsal sorunlarının çözümünde halkın beklentilerinin karşılanmasında kamu sektörünün yeterince etkin olamamasıdır.

Yönetimsel sorunlar, devletin ve kamu yönetiminin işlevsel faaliyetlerde bulunmasını engellemektedir. Bu nedenle özel sektör tarafından yaygın olarak kullanılan stratejik yönetim, artık kamu sektörü içinde vazgeçilmez hale gelmiştir. Kamu Yönetiminin kendine özgü bir takım amaçları ve özel sektörden farklı bir hizmet anlayışı bulunmaktadır. Çoğu zaman kamu yönetimi hizmetlerinde kar amacı gütmeyen bununla birlikte sosyal sorunları ön plana çıkararak çözmek zorunluluğu bulunmaktadır. Bu nedenle stratejik yönetimin uygulanmasına daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır.¹²²

¹²¹ Demokan DEMİREL, “Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 58, s. 127-128

¹²² DURNA, EREN, *a.g.m*, s.54



Şekil 1. Stratejik Yönetim Süreci¹²³

Şekilde de görüleceği üzere , stratejik yönetim; “stratejik planlama”, bu planlama ile belirlenen faaliyetlerin maliyetlendirilmesi sonucu gerçekleştirilen “performans esaslı bütçeleme”, “uygulama”, yapılanların plana uygunluğunun izlendiği “değerlendirme” ve tüm sürecin sonuçlarının görülebileceği “faaliyet raporlarının hazırlanması”ndan oluşan bir süreçtir.

Stratejik Yönetim Süreci birbirini takip eden bir sistematığe sahiptir. Performans esaslı bütçeleme için stratejik plan sonucu elde edilen veriler tanımlanır, önceliklendirilir, düzene konur ve maliyetlendirilecek veri haline getirilir. Uygulama ile hazırlanan bütçe kaynak olarak kullanılır. Değerlendirme tüm bu aşamaların sözkonusu plana uygunluğunun denetlenip değerlendirildiği aşamadır ve bundan sonra faaliyet raporları hazırlanır. Faaliyet raporları ile başta belirlenmiş hedeflerle bu hedeflerin gerçekleşme oranı ve bütçenin kullanımı açıkça gösterilir.bu sayede bir anlamda sürecin sağlanması yapılır. Görüleceği üzere bir sonraki adımın verileri bir öncekinden alınır dolayısıyla stratejik yönetimin doğru anlaşılıp gerçekçi yürütülmesinde kamu kurumlarının üst düzey yöneticileri ve ilgili uzmanları dahil sürece dahil herkesin çok büyük önemi bulunmaktadır.

¹²³ Neşe SONGÜR, “Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama”, **Amme İdaresi Dergisi**, cilt 38, sayı 4, Aralık 2005, s.145-155

Stratejik Planlama başlı başına gönüllü katılım ve gayretle yürütülebilecek bir süreçtir.

2.4. KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE DPT’NİN ROLÜ

Çalışmanın 1. Bölümünde stratejik planlama kavram olarak bir çok kez tanımlanarak ele alınmıştı. Bu bölümde yine stratejik plan tanımlarına yer verilmiştir ancak bu defa kamu yönetimi özeline indirgenmiş ve konu özde aynı olmakla birlikte terimler farklılaşmıştır. Buna göre Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’te Stratejik Plan;

“Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını ifade eder.” şeklinde tanımlanmıştır.¹²⁴

Stratejik Planlama örgütün (yönetimin) ilgili mevzuat ve benimsediği ilkeler çerçevesinde mevcut durumunu gözden geçirerek, stratejik amaçlarını ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri kaynak ihtiyaçları ile birlikte ortaya koyan ve gerçekleştirmelerin ölçülebildiği¹²⁵ kurumsal planlardır.¹²⁶

Stratejik planlama, kuruluş açısından bir mikro planlama modeliyken, ulusal kaynakların yönetim ve denetimini gerçekleştirmek, üretim ve insan gücünün geliştirilmesi konusunda teknolojik yetersizliği önlemek amacına yönelik bir makro planlama aracıdır.¹²⁷

¹²⁴ Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik, **Resmi Gazete**, 26.05.2006, Sayı 26179

¹²⁵ **Strateji Geliştirme Raporu**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, s. 10

¹²⁶ SONGÜR, a.g.m., s.149

¹²⁷ İsmail BİRCAN, “Kamu Kesinde Stratejik Yönetim ve Vizyon” **Planlama Dergisi**, (Erişim) <http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42ciyil/bircani.pdf>

1970'lerdeki petrol krizleri ardından gelen ağır ekonomik bunalım, II. Dünya Savaşı sonrası uygulanan Keynezyen Karma Ekonomi ve Refah Devleti anlayışları temelinde yerleşmiş olan sosyal demokrat görüş birliğini sorgulayan ve reddeden liberal muhafazakâr siyasal hareketin etkisiyle 1980'li ve 1990'lı yıllarda devletin ekonomik ve sosyal hayattaki rolü ve ağırlığı yeniden tartışma konusu haline gelmiştir.¹²⁸

1980'lerden sonra tüm dünyada kamu yönetiminde hizmet kalitesinin artırılması, Türkiye'de ise hizmet kalitesine ilave olarak verimlilik, ulusal zenginliklerin kullanımı, işsizlik ve enflasyon gibi konuların kamuoyunun ana gündem maddesini oluşturması sonucunda geleneksel kamu yönetimi anlayışından kamu işletmeciliğine bir geçiş olması gerektiği düşüncesi taraftar toplamaya başlamıştır. Kamuoyunun artan talepleri neticesinde, bugün geline nokta, kamu yönetiminde de stratejik planlama yaygın bir şekilde uygulanmakta hatta ülkemizde olduğu gibi başta ABD olmak üzere bazı gelişmiş ülkelerde de kamu kurum ve kuruluşlarında yönetimi etkinleştirmeye yönelik bir model olarak yasal çerçeve ile düzenlenmiştir.¹²⁹ Türk kamu yönetiminde stratejik planlamaya ilişkin yasal düzenlemeler ayrı bir başlık altında ele alınacaktır.

Dünyadaki eğilimlerle de uyumlu olarak Türk kamu yönetiminde stratejik düşünce ve stratejik yönetim yaklaşımına doğru önemli adımlar atılmaya başlanmıştır. İdari ve mali yapıda orta ve uzun vadeli yaklaşımın daha hakim kılınması, çıktılar yerine sonuçlara odaklanma, performansla önem verme, hesap verme sorumluluğu ve katılımcılık gibi ihtiyaçları doğuran sorunlara cevap veren etkili bir araç olarak stratejik planlama yaklaşımı Türkiye'de de gündemdedir.¹³⁰

¹²⁸ Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN, "Kamu Sektörünün Yönetim Sorununa Yeni Bir Yaklaşımı: Yeni Kamu İşletmeciliği", **Çağdaş Kamu Yönetimi**, ed.M.Acar, H. Özgür, Ankara, Nobel Dağıtım, 2003, s.3

¹²⁹ SAĞ, **a.g.m.**, s.16-17

¹³⁰ Kutluhan YILMAZ, "Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 50-51, s 76

Stratejik Planlamanın Türk Kamu yönetiminde uygulanmasının ele alınması Dünya Bankası ile ortak hazırlanan “Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme (PEIR)” raporu ile olmuş, 2001 yılında imzalanan “I.Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi (PFPSAL)” anlaşması ile somut bir politika taahhüdü niteliği kazanmıştır.¹³¹ PFPSAL-1’in amacı, sektör ve kamu yönetimine yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi idi. Finans ve kamu sektörlerinde gelecek dönemde Türkiye’nin uygulayacağı politikaları, kredi ön koşullarını ve yerine getirilmesi gereken taahhütleri 3 ana başlık altında toplanmaktadır. Bunlar;

1. Makro Ekonomik Çerçeve
2. Bankacılık Reformu
- 3.Kamu Sektörü Reformu

Kamu Sektörü reformu kapsamında “Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu” yapılması öngörülmektedir. Kamu Harcama Yönetiminin bir ayağı da kamu kurumlarında politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi ve bu çerçevede stratejik planın hayata geçirilmesidir. Aynı zamanda PFPSAL-1 kapsamında, diğer taahhütlerin yanı sıra, DPT sorumluluğunda, kamu kurumlarına yönelik olarak, politikaların maliyetlendirilmesi boyutunu da içerecek şekilde bir stratejik planlama kılavuzu hazırlanması öngörülmüştür.¹³² Bahsi geçen kılavuzdan bahsetmeden önce stratejik planlamada DPT’nin rolüne değinmekte yarar görülmektedir.

Kamu kurumlarında yapılacak çalışmalara rehberlik etmek ve çalışmaların bir standart çerçevesinde yürütülmesini sağlamak amacıyla yasayla DPT ye çok önemli bir görev yüklenmiştir.

¹³¹ Volkan ERKAN, **a.g.e.**,77-78

¹³² Kutluhan YILMAZ, **a.g.m.**, s.77

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9. maddesinin 3.fıkrasında “stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planları ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.”¹³³ denilmektedir. Söz konusu fıkrada verilen yetkiye istinaden hazırlanan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” hükümleri çerçevesinde yükümlü tüm kamu idareleri 2009 yılına kadar sürecek bir yaygınlaştırma programına tabidirler. Bu süreçte kamu idarelerinde stratejik planlama pratiğinin daha etkin ve verimli gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla, stratejik planlama konusunda ikincil mevzuat ve kılavuz hazırlanması, kamu idarelerince hazırlanacak olan stratejik planların incelenmesi ve görüş oluşturulması, bilgilendirme ve kapasite oluşturulması, araştırma, anket ve yayın yapılması/yaptırılması görevleri DPT tarafından yerine getirilmektedir.¹³⁴

“Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” in dördüncü bölümünde yer alan “Planların Değerlendirilmesi” başlıklı kısımda ifade edildiği üzere DPT’nin, idarelerin stratejik planları için değerlendirme raporu hazırlanmasının temel amacı, kamu yönetimi reformu kapsamında yeni bir araç olarak benimsenen stratejik planlama ve stratejik yönetime geçişte kamu idarelerine geri bildirimde bulunarak “destek” sağlamak olup, raporda yer alan değerlendirmelerin kuruluş stratejik planının revizyonunda, planlama çalışmalarının ilerleyen aşamalarında veya gelecekteki planlama çalışmalarında değerlendirilebileceği ve planların geliştirilmesi/iyileştirilmesi amacıyla dikkate alınabileceği düşünülmektedir.¹³⁵

¹³³ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

¹³⁴ Erhan KARACA,” Stratejik Yönetim Sürecinde Devlet Planlama Teşkilatının Rolü”, **Strateji Bülteni**, Mart 2007, s.1

¹³⁵ Hülya DOĞAN, **a.g.m.** s.16

DPT, kendisine yasayla yüklenen rehberlik görevi kapsamında 2003 yılında “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” yayınlamıştır. Söz konusu kılavuzun 2006 yılında yayınlanan 2. sürümünde kamu yönetimi için stratejik planlama süreci aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.¹³⁶

¹³⁶ DPT; Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, s.5

Tablo 1. Kamu Yönetimi İçin Stratejik Planlama Süreci

- Planlar ve Programlar - GZFT Analizi - Piyasa Analizi - Hedef Kitle/İlgili Tarafların Belirlenmesi	DURUM ANALİZİ	NEREDEYİZ?
- Kuruluşun varoluş gerekçesi - Temel İlkeler	MİSYON ve TEMEL İLKELER	NEREYE ULAŞMAK İSTİYORUZ
Arzu Edilen Gelecek	VİZYON	
- Orta Vadede Ulaşılabilecek Amaçlar - Spesifik Somut ve Ölçülebilir Hedefler	STRATEJİK AMAÇLAR ve HEDEFLER	
- Amaç ve Hedeflere Ulaşma Yöntemleri - Detaylı İş Planları - Maliyetlendirme	FAALİYETLER ve PROJELER	GİTMEK İSTEDİĞİMİZ YERE NASIL ULAŞIRIZ
- Raporlama - Karşılaştırma	İZLEME	BAŞARIMIZI NASIL TAKİP EDER VE DEĞERLENDİRİRİZ
- Geri Besleme - Ölçme Yöntemlerinin Belirlenmesi - Performans Göstergeleri - Performans Yönetimi	DEĞERLENDİRME ve PERFORMANS ÖLÇÜMÜ	

Bu kılavuzun amacı kamu idareleri için stratejik planlamanın temel unsurlarını sunmak, idarelerin bu unsurlar çerçevesinde kendi planlamalarını yapmalarını sağlamaktır.

Tüm bunlar ele alındığında görülmektedir ki, stratejik planlama ile kamu yönetiminde gerçekleştirilmek istenen gelişme ve yeniden yapılanma, kamu yönetiminin hem mali hem de idari boyutunu bir arada kapsamaktadır. Bugüne kadar eksik ele alınmış veya hiç değerlendirilmemiş veriler kullanılarak, bir anlamda özel sektör tarzı bir yönetim sistemi yaratacak geliştirmeler yapılmak istenmektedir. Geliştirilmesi amaçlanan başlıca unsurlar;¹³⁷

- Siyasa belirleme ve maliyetlendirme kapasitesinin güçlendirilmesi
- Sonuç ve performans odaklı yaklaşımın geliştirilmesi
- Kamu hizmetlerinin arzında yararlanıcı taleplere duyarlılığın artırılması

Üç ana başlık altında toplanan unsurlar, özde “Kamu İşletmeciliği” yönünde gerçekleşecek yapılanma için altyapı hazırlamaya yöneliktir.

2.5. STRATEJİK PLANLAMA İÇİN YAPILAN YASAL DÜZENLEMELER

Kamu yönetiminde stratejik planlamaya ilişkin yasal düzenlemeler, yönetimin iyi işlemesi, saydamlık ve hesap verebilme sorumluluğu esas alınarak hazırlanmaya çalışılmıştır.

Öncelikle stratejik planlama çalışmalarının yürütülmesinde yetki ve sorumluluk dağılımına değinilmesinde yarar görülmektedir. Stratejik planlamanın yasal zemini hazırlanırken, tüm çalışanların aktif katılımı esas alınmıştır. Bununla birlikte, stratejik planlama süreci; stratejik plan çalışmalarını koordine eden *Koordinatör Birim*, stratejik plan çalışmalarının her aşamasında destek olan ve çalışmalara yön verip söz konusu çalışma ve

¹³⁷ Nahit BİNGÖL; “Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama”, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans esaslı Bütçeleme, Editör.Coşkun Can AKTAN, Seçkin, 2006, s.197-198

uygulamalardan Bakana, mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu olan bir *Üst Yönetici* ile; amaca uygun bir şekilde kurulmuş, üyelerinin bireysel özellikleri ve oluşturulacak grubun niteliğinin uyum içinde olduğu ve ilgili ekip başkanının kısaca ekip ve yönetim arasında eşgüdüm sağlamakla yükümlü olduğu bir *Stratejik Planlama Ekibi*'nden oluşur.¹³⁸ Stratejik planlamanın hazırlanmasında gerekli süreci organize edecek ve sürecin işleyişini gerçekleştirecek kişilerin iş ve işlemlerine dayanak oluşturan hukuki altyapı bu bölümde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Kamu yönetiminde özel sektör tarzı bir yönetim anlayışı oluşturma çabası, kamuda değişim sürecinin dinamiklerini etkileyen unsurlardan biri olan hukuk devleti ilkesini karşımıza çıkarmaktadır. Hukuk devleti kamu kuruluşlarının her türlü eylemlerinin ve işlemlerinin hukuk kurallarına uygun olmasını ve hukuk tarafından denetlenmesini öngörmektedir. Bugün kamu yöneticileri herhangi bir hizmet üretirken ya da toplumla ilgili bir düzenleme yaparken piyasa yaklaşımı içinde, maliyet, fayda, tüketici tercihi ya da müşteri tatmini türünden ölçütlere göre davranmak durumundadırlar.¹³⁹ Bu ölçütlerin ve davranışların çerçevesi ise yasayla belirlenir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının esaslarından olan "Saydamlık", kamusal kaynakların kullanımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirdiği gibi kamu yönetimine duyulan güveni de artıracaktır. Hem saydamlık, hem de; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olunması¹⁴⁰ olarak tanımlanan "hesap verme sorumluluğu",

¹³⁸ Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, DPT, 2.Sürüm, 2006,s.12

¹³⁹ M.Akif ÖZER, "Kamu Yönetiminde Kimlik Bunalımı Üzerine Değerlendirmeler", Sayıştay Dergisi, Nisan- Haziran 2006,s. 61, s.11

kamu yönetimine stratejik planlama ile yerleştirilmeye çalışılan yeni idari kültür için zorunlu olgulardır.

Hem saydamlık ve hesap verebilmeyi içeren mali yapılanma, hem de idari yapılanmanın yenilenmesi bakımından yapılan hukuki düzenlemeler aslen Avrupa Birliği ile ilişkiler çerçevesinde yürütülen çalışmalar neticesinde somutlaştırılmıştır. AB tam üyelik müzakereleri çerçevesinde müktesebatın uyumlaştırılması çalışmaları öncelikle hantallaşmış bürokratik yapıların tasfiyesi ve dönüşümünü beraberinde getirmiştir.¹⁴¹ Bu kapsamda yürürlüğe giren kanunlardan biri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu dur. Bir alt başlıkta daha ayrıntılı incelenecek olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda stratejik planlama, bütçenin kullanımı ve kaynakların tahsisi için düzenleyici araç olarak sunulmuştur.

2.5.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Yönetim sisteminin mali boyutunda ortaya çıkan sorunlara bakıldığında bütçenin stratejik bir perspektife dayanmayışı olumsuz fakat önemli bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır. Bütçelerin gelecekteki amaç ve hedefleri gerçekleştirmeye yönelik hazırlanmadığı görülmektedir. Bu nedenle bütçe gerçekleştirmelerinin Meclis tarafından hesap verme sorumluluğu içinde incelenmesi zayıf kalmaktadır. Başlangıçta ölçülebilir performans göstergeleri oluşturulmadan yapılan bir bütçenin performansa dayalı olarak denetlenmesi de mümkün olmamakta, bütçe denetimi süreci daha çok harcamalar üzerine yoğunlaşmaktadır.¹⁴² Hesap verme sorumluluğunun soyut bir anlam taşıması, bütçe görüşmelerini; yüzeysel bilgi sunumu ve siyasi atışmalardan daha fazlasının bulunamayacağı zorunlu toplantılar haline getirmektedir.

¹⁴⁰ Necip POLAT, “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği”, Sayıştay Dergisi, Sayı 49, s.67-71

¹⁴¹ M.Kemal İŞLER; 2007, s.11

¹⁴² Ömer DİNÇER, Cevdet YILMAZ; s.98

Yukarıda sayılan gerekçeler ve bunlara temel oluşturan aksaklıkların giderilmesi amacıyla bugün için artık yeterli olmayan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yerine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) 10 Aralık 2003 tarihinde TBMM de kabul edilmiş, 24.12.2003 tarihinde de Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali yönetim sistemine yeni bir anlayış getirilmiştir. Söz konusu kanun ile Kamu Maliyesinde saydamlık ve hesap verilebilirliğin artırılması, çok yıllık bütçeleme anlayışına geçilmesi, “Stratejik Planlama” ve “Performans Esaslı Bütçeleme”nin uygulamaya konulması, yeni bir iç kontrol sisteminin oluşturulması, dış denetimin kapsamının genel yönetim kapsamındaki tüm idareleri içine alacak şekilde genişletilmesi, kamu mali yönetimi ve kontrolüyle ilgili temel yetki ve sorumlulukların harcamacı kuruluşlara devredilmesi hedeflenmektedir.¹⁴³

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3. maddesinde stratejik plan “Kamu İdarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını hedef ve önceliklerini performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanarak, kamu kurum ve kuruluşları için öngörülen düzenlemelerin hem idari hem de mali boyutu ele alınmıştır.

Kanunun 9.maddesinde kamu idarelerinin; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performansları önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamakla yükümlü oldukları belirtilmiştir. Ayrıca kanuna göre kamu idareleri, kamu hizmetlerini

¹⁴³ Şaban KÜÇÜK, “Stratejik Yönetim Sistemi Projesi”, Strateji Bülteni, Nisan 2007, s.21

istenilen düzeyde sunabilmek için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

Kanun;¹⁴⁴

- Kuruluşların bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde mali disiplini sağlamak,
- Kaynakları stratejik önceliklere göre dağıtmak,
- Bu kaynakların etkili kullanıp kullanılmadığını izlemek ve
- Bunun üzerine kurulu bir hesap verme sorumluluğunu geliştirme amacı taşımaktadır.

KMYKK, kamu yönetimindeki aksaklıkların giderilmesi için özellikle mali saydamlık ve hesap verebilirlik özellikleri nedeniyle bir çözüm olarak sunulurken, kanunun sırf bu özellikleri nedeni ile “devrim” olarak da nitelendirildiği görülmektedir. Ancak bu “devrimin” eleştirildiği noktalar da bulunmaktadır. Bunlar özet olarak aşağıda yer almaktadır¹⁴⁵;

1. Kanun mali usulü düzenlerken idari yapıyı da değiştirmekte, dolayısıyla uygulamayı zaman alıcı ve kabullenilmesi zor bir hale sokmaktadır.
2. Kanun ile mali literatürde kullanılagelen kavramların içeriği boşaltılmış, bunların yerine yeni ve çerçevesi tamamlanmamış tanımlar ve kavramlar getirilmiştir.
3. İdare hukukunun en temel ilkesi olan görev, yetki ve sorumluluk ilişkilerine gereken dikkat ve özen gösterilmemiş, sorumlulukların müeyyidelendirilmesinde büyük boşluklar yaratılmıştır.

¹⁴⁴ Neşe SONGÜR,”a.g.m., s.146

¹⁴⁵ Doğan BAYAR, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Ne Getir(m)iyor, **Sayıştay Bülteni**, Mayıs 2007, s.62

KMYKK'ya yönelik eleştirilerin gerçeklik payını belirleyebilmek için henüz erken olduğu düşünülmektedir. Kanunun getirdikleri ile götürdükleri arasında kurulacak kar zarar dengesinin iyi değerlendirilmesi gerekmektedir. Eleştirilere, genel olarak özellikle idari kültürün yeniliklere karşı oluşturacağı engellerin gerçekliği bağlamında katılmak mümkündür. Bununla birlikte düzenlemelerin mali yapı ile beraber idari yapıyı da içeriyor olması yönündeki eleştirinin çok yerinde olmadığı düşünülmektedir. Aksine, birbirinden ayrılmaz iki alan olan idari ve mali yapıların birlikte düzenlenmesinin bugüne kadar yapılamamış olması asıl eleştirilmesi gereken noktadır. Düzenlemelerin zaman alacağı hususuna gelince; kamu yönetiminin yerleşik sorunları nedeniyle bugüne kadar kaybedilmiş zaman karşısında bu sorunların çözümü için yerleştirilmeye çalışılan yeni yapılanma için harcanacak zamanın çok da önemli olmadığı düşünülmektedir.

2.5.2. 5393 Sayılı Belediye, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunları

Belediye, Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresi Kanunlarında stratejik planlamanın yer alış biçimine geçmeden önce yerel yönetim geleneğine, YKY anlayışının temeli olan demokrasiye katkısı bağlamında kısaca değinilmesinde yarar görülmektedir.

Yerel yönetim geleneği; demokratik yaşamı ve siyasal katılmayı tek kelimeyle yurttaşlık bilincini yerleştiren bir gelişmedir. Güçlü bir yerel yönetim sadece kentlerin ve köylerin bayındırlığını ve sağlıklı yaşamını sağlayan bir örgüt demek değildir; ön planda sağlam bir demokratik terbiyenin yerleşmesini hazırlayan toplumsal bir süreçtir.¹⁴⁶ Yerel yönetimler, gelişmiş ülkelerde daha çok demokratik toplum kuruluşları olarak algılanırken, az

¹⁴⁶ İlber ORTAYLI; *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayınları, 1985, s.11

gelişmiş ülkelerde merkezi yönetimin bir uzantısı olarak yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamaya çalışan yönetim birimleri olarak görülmektedir.¹⁴⁷

Türkiye’de de yerel yönetim kavramının algılanma biçimi, merkezi yönetimin uzantısı şeklinde olmuştur. Kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkması, sivil toplum ve katılım anlayışında gözlenen değişim ve iletişim araçlarının gelişimi yerel siyasette ki aktörleri ve yerel düzeyde oluşan kamu oyunu da etkilemiştir.¹⁴⁸

KMYKK’nun 3. maddesinin (e) bendinde “Mahalli İdareler: Yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareler” şeklinde tanımlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunun 41. maddesinde belediye başkanına, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren, 5302 İl Özel İdaresi Kanununda da 31. maddesinde valiye göreve gelmesinden itibaren 6 ay içinde, kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp; belediye başkanına belediye meclisine, valiye ise il genel meclisine sunma yükümlülüğü getirmiştir. Kanunun ilgili maddelerinde ayrıca “stratejik plan ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye/il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir” denilmektedir.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunun Büyükşehir Belediye Başkanının görev ve yetkileri başlıklı 18.maddesinin (b) bendinde Büyükşehir Belediye Başkanına “ Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu

¹⁴⁷ Kemal GÖRMEZ; **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 1991, s.153-154

¹⁴⁸ Kemal GÖRMEZ, Hatice ÖZKAN SANCAK, “Türkiye’de yerel siyasette Seçmen Davranışının Dönüşümü; Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği”, **Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları**, Editörler, Kemal GÖRMEZ, Mustafa ÖKTEM, Beta Yayınları, İstanbul, 2009,s.272

stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçülerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunma” görevi verilmiştir.

Yerel yönetimlerde stratejik plan takvimi ayrıca belirlenmiştir. Buna göre İl Özel İdarelerinde Mart 2006, Belediyelerde ise Temmuz 2006 ya kadar ilk planların hazırlanması öngörülmüştü. Ancak mahalli idarelerde bir geçiş programının oluşturulmamış olması ve öngörülen sürenin kısalığı stratejik planlamanın başarısını olumsuz yönde etkileyen bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Bu zaman baskısı bir yandan hazırlanan stratejik planların kalitesinin düşmesine diğer yandan öğrenme etkisinin azalmasına neden olmuştur.¹⁴⁹

Yerel yönetimlerde stratejik planlama çalışmaları sırasında ortaya çıkan önemli bir konu performans ölçümüdür. Bu yönde İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Dünya Bankası desteği ile 129 pilot belediyede 2002 yılından itibaren “Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi”ni (BEPER) geliştirmiş ve uygulamaya başlamıştır. Bu projenin, belediyelerin sundukları mal ve hizmetlerin kalitesini artırmak, etkin ve verimli bir hizmet anlayışını yerleştirmek, karar vericilere ve vatandaşlara objektif verilere dayanarak değerlendirme yapma olanağı sağlamak gibi amaçları bulunmaktadır. Ancak çeşitli nedenlerle (siyasi, yetersizlik, vs.) yanlış ve yanıltıcı veri girişi BEPER’in hedeflendiği şekilde uygulanabilmesi önündeki en büyük engel olmuştur.¹⁵⁰

Performans esaslı bütçeleme yapabilmek için gerekli performans göstergelerinin kim tarafından belirleneceği de ayrıca bir tartışma konusudur. Türkiye’deki uygulamaya göre; hem yerel yönetimler merkezi yönlendirici idarelerin rehberliğinde (DPT Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı) hem de

¹⁴⁹ Volkan ERKAN; a.g.e., s.84

¹⁵⁰ Semih BİLGE, “Belediyelerde Performans Ölçümü(BEPER) Projesi”, e-akademi, Ocak 2007, sayı 59, <http://www.e-akademi.org/makaleler/sbilge-3.htm>

İçişleri Bakanlığı BEPER projesi kapsamında performans göstergelerini belirlemektedir. İngiltere’de merkezi idarece, Hollanda’da hem merkezi idare hem yerel idareler gösterge belirlerken, Avustralya, Avusturya, Norveç ve İtalya da müştereken belirlenmektedir.¹⁵¹ Göstergelerin belirlenmesinde ilgili ülkenin yerel yönetim geleneğine has dinamiklerin dikkate alınması daha gerçekçi olacaktır.

2.5.3. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

Resmi Gazete de 26.05.2006 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik,“....stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespiti ile stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesi amacıyla hazırlanmıştır.”

Yönetmeliğin 7.maddesi stratejik planların süresi ve güncelleştirilmeleri ile ilgili hükümleri düzenlemiştir. Buna göre stratejik planlar 5 yıllık süreler için hazırlanır, iki yıl uygulandıktan sonra stratejik planın kalan süresi için güncelleştirme yapılabilir. İlk etapta bu madde stratejik planın sürdürülebilirliğine engel teşkil ediyormuş gibi görünse de ilgili maddenin 2. fıkrasında yer alan “güncelleştirmenin misyon, vizyon ve amaçlarının değiştirilmeden hedeflerde yapılan nicel değişiklikler olabileceği” ibaresi ile sürdürülebilirlik güvence altına alınmış gibi görünmektedir. Stratejik planlama, gerektiğinde değişiklikler yapılabilmesi esasına dayanır. Burada amaç idarenin amaç, hedef ve ilkeleri doğrultusunda yeni stratejiler belirleyebilmesine imkan tanımak ve dinamik sistemden idarenin azami yararlanmasını sağlamaktır. Ancak aynı maddenin 3. fıkrasında hükümetin, bakanın ve mahalli idarelerde üst yöneticinin değişmesi halinde stratejik

¹⁵¹ Esin NANGIR, “Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü”, **Strateji Bülteni**, Mayıs 2007, s.15

planların yenilenebilecek olması söz konusu çalışmanın hem devamlılığını tehlikeye sokmakta hem de çalışmanın siyasi çıkarlar doğrultusunda kullanılabileceği ihtimalini doğurmaktadır.

2.5.4. Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları hakkında Yönetmelik

Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 18.02.2006 tarih ve 26804 sayılı Resmi Gazete de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmelik, strateji geliştirme birimlerini, “strateji geliştirme başkanlıkları ve strateji geliştirme daire başkanlıkları ile strateji geliştirme ve mali hizmetlerin yerine getirildiği müdürlükler” olarak belirlemiştir. Bu yönetmelik strateji geliştirme birimlerinin çalışma usul ve esaslarını düzenleme amacı ile hazırlanmıştır.

Strateji Geliştirme Birimlerinin (SGB) çalışmaları sırasında süreci olumsuz etkileyen sorunların varlığı gözlenmiştir. Nitelikli eleman eksikliği, üst yönetim ile SGB işbirliği eksikliği, iç kontrol sisteminin faydalarının net olarak anlaşılamaması, değişimde rol alan kişilerin motivasyon eksikliği, SGB’lerin diğer personel nezdinde tanınma eksikliği, (belki de en önemlisi) mali hizmetler uzmanı kadro eksikliği ¹⁵² gibi nedenler söz konusu süreci baltalayan ve yapılan işlemlerin bürokratik yük olmaktan öteye gitmemesine sebep olan sorunlar olarak ortaya çıkmıştır.

SGB’lerin, esas görev alanı yerine iktidarın istihdam ve unvan dağıtım birimleri olabileceği her zaman ihtimal dahilindedir.

¹⁵² Şaban KÜÇÜK, ”Kamu Mali Yönetiminde Strateji Geliştirme Birimleri”, **Strateji Bülteni**, Mayıs 2007, s.

2.5.5. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik 05.07.2008 tarihinde 26927 sayı ile Resmi Gazete de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelikte yapılan 15.07.2009 tarih ve 27289 sayılı Resmi Gazete de yayımlanan değişiklikle stratejik plan hazırlamakla yükümlü olmayan idarelerin performans programı hazırlama zorunluluğunun olmadığı belirtilmiştir.

Performans programları, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat, ve temel ilkeler çerçevesinde oluşturulan ve beş yıllık dönemi kapsayan stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturmaktadır.¹⁵³

İlgili yönetmeliğe istinaden Maliye Bakanlığınca hazırlanan Performans Programı Hazırlama Rehberine göre, performans programları, stratejik planlarla bütçeler arasında daha güçlü bir bağ kurulmasını sağlayan araçlardır. Bu kapsamda performans programlarında; stratejik planlarda yer alan orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflere ilişkin yıllık hedefler, söz konusu hedefleri gerçekleştirmek üzere belirlenen faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacı yer almaktadır. Performans hedeflerine ne derece ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek üzere oluşturulan performans göstergelerine de bu programlarda yer verilmektedir.¹⁵⁴

¹⁵³ Yusuf ERTAŞ, “Kamuda Hesap Verebilirliğin Göstergesi: Birim ve İdare Faaliyet Raporları”, **Sayıştay Dergisi**, Mart 2007, s.5

¹⁵⁴ **Performans Programı Hazırlama Rehberi**, T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2009, s.1-2

2.5.6. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik

Yönetmelik, 17.03.2006 tarihinde 26111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin amacı “Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idarelerin faaliyet raporlarının hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usul ve esasları belirlemek” olarak açıklanmıştır.

Yönetmelik, idarelerin stratejik plan ve performans programı çerçevesinde belirlenen amaç ve hedeflere hangi oranda ulaşıldığını göstermek açısından önemlidir. 5018 sayılı KMYKK’da esas olarak belirtilen mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu söz konusu faaliyet raporları ile somut hale gelmektedir.

2.6. STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İLİŞKİSİ

Stratejik yönetim sürecinin birinci ve öncül aşaması olan stratejik planlama bu çalışmanın esas konusudur. Ancak 5018 sayılı KMYKK’dan bahsettikten sonra “Performans Esaslı Bütçeleme” sisteminden de en azından kavramsal bazda ve genel olarak da içerikten bahsetmekte yarar görülmektedir.

Kamu yönetiminde yürütülen iyileştirme çalışmaları kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlamak amacıyla performans ölçümüne yönelik bütçe uygulamalarını da ön plana çıkarmaktadır.

Performans esaslı (faaliyete dayalı) bütçeleme organizasyonun faaliyetler bazında hedeflerini gerçekleştirme durumunu ve bunun ne derecede etkin ve verimli gerçekleştirildiğini saptar.

Genel olarak “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi”nin kullanılma sebebi;¹⁵⁵

- Vatandaşın kamu hizmetlerinden memnuniyet düzeyini artırma,
- Vatandaşın ödediği verginin nereye gittiğini bilme isteğinden kaynaklanmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme çıktı/sonuç odaklı bütçeleme olup kaynak tahsisinin etkili, ekonomik ve verimli şekilde yapılmasına hizmet etmektedir. Stratejik planlama ile kurumun misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerinin belirlenmesinin ardından bu amaç ve hedefler doğrultusunda kaynak tahsisi performans esaslı bütçeleme ile gerçekleştirilmektedir. Performans esaslı bütçeleme sistemi , kaynakların öncelikli alanlara tahsisini sağlayan, belirlenen amaçlara ulaşıp ulaşılmadığını kontrol eden ve kurumsal kültür ile kurumsal sistem ve süreçler üzerinde olumlu ekiler meydana getirmek üzere performans bilgisini kullanan bir bütçeleme sistemidir.¹⁵⁶ Bu sistemin başarısı kamu kurumlarında performans ölçüm sisteminin tam olarak yerleşmesine bağlıdır.

Kamu kurumlarının performansının ölçülmesi sunulan mal ve hizmetlerin niteliği itibariyle bazı zorluklar içermekte ve özellikle bazı kamu hizmetlerinde (eğitim, sağlık, güvenlik gibi) sonuçların soyut niteliği ile çıktıların belirlenmesinde yaşanan zorluklar performans ölçümünü özellikli bir duruma getirmektedir.¹⁵⁷ Çünkü kamu sektörünün çıktısı karmaşık ve soyuttur.¹⁵⁸ Örneğin; bir müze için ziyaretçi sayısı performansın ölçülmesi

¹⁵⁵ Neşe SONGÜR, **a.g.m.**, s.147

¹⁵⁶ Ebru YENİCE, “ Performans Esaslı Bütçeleme ve Merkezi Uyumlaştırma Fonksiyonu”, **Strateji Bülteni**, Mart 2007, s.2

¹⁵⁷ Ertan ERÜZ, “ 5018 Sayılı Kanuna Göre Performans Esaslı Bütçeleme”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, ed. Coşkun Can AKTAN, Seçkin Yayıncılık, 2006, Ankara, s.228

¹⁵⁸ Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN, “ Performans Measurement in the Public Sector; Rising Concern Problems in Practice and Prospects”, **Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, C.20, S.1, Ankara , 2002, s. 118-119

açısından veri olarak ele alınırsa, en fazla ziyaretçisi olan müzenin performansı mı daha yüksek olacaktır? Ziyaretçi sayısının performans ölçümü için tek başına kriter olarak alınamayacağı müzenin koleksiyon bütünlüğünün, sergilenen maddelerin nitelik ve kalitelerinin, müzenin koruma koşullarının vs. ziyaretçi sayısı ile birlikte değerlendirilmesi gerektiği, kamu hizmetlerinin çıktılarının karmaşık ve soyut olmasına örnektir. Unutulmaması gereken bir diğer önemli husus da hizmetin ölçülmesine dair kriterlerin belirlenmesinin uzmanlarca yapılmasının şart olduğudur.¹⁵⁹

Performans ölçümü, performans göstergeleri aracılığıyla gerçekleştirilir. Performans göstergeleri, kamu idarelerince stratejik amaç ve hedefler ile performans hedeflerine ulaşmak amacıyla yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçlardır.¹⁶⁰ Performans ölçümü sonrasında oluşturulan göstergelere göre yapılan bütçeleme uygulaması sonrasında ortaya konan sonuçlara göre hazırlanacak faaliyet raporları hem yönetici için hesap verme sorumluluğu anlamı taşır hem de iyi niyetli yönetici için hesap vermeyi aslında bir avantaj haline getirir. Burada kamuoyu baskısı ile yönetimin hesap verme sorumluluğu ilişkilidir. Çünkü yönetimin stratejileri, hedeflerinin doğruluğu ve uygunluğu görülür dolayısıyla yönetim buna göre hesap verebilir.

Performans ölçümü ancak yönetim süreci ile bütçe sürecinin bir parçası olduğu zaman etkili bir araçtır. Performans göstergelerinin hedeflenen ve gerçekleşen düzeyleri arasındaki ilişki yani kurumun mevcut kaynaklarla ne oranda performans gerçekleştirdiği bir sonraki yılda bütçe kaynakların dağılımını etkileyecektir. Kısaca performans esaslı bütçeleme ile kaynakların performans esasına dayalı olarak ve kurum önceliklerini yansıtacak şekilde dağıtılması amaçlanmaktadır.¹⁶¹

¹⁵⁹ Namık Kemal ÖZÜRK, “Kamu Hizmetlerinde Performans Ölçümü ve Karşılaşılan Sorunlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 39, Sayı 1, Mart 2006, s.89

¹⁶⁰ Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, Pilot Kurumlar İçin Taslak, s.7

Bir kurumda kaynakların dağıtılabilmesi için kurumun amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projelerin kaynak ihtiyacının belirlenmesi gerekmektedir. Her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminleri yapılarak bir hedefin yaklaşık maliyeti tespit edilmelidir. Böylelikle hedeflerin maliyet toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç maliyetlerinin toplamından da o yılın maliyetine ulaşılabilecektir. Beş yıllık toplam ise stratejik planın tahmini maliyetini verecektir. Öngörülen maliyetlerin tahsis edilen kaynaklarının örtüşmesi gerekmektedir. Eğer örtüşmede sorun varsa amaç ve hedeflerin öncelikleri gözden geçirilerek bazı amaç ve hedeflerden vazgeçilebilir.¹⁶²

Stratejik yönetimde kaynakların temin edilerek uygulayıcıya verilmesi kadar, bu kaynakların uygun zamanda, uygun miktarda sağlanması, fazla veya yetersiz olmaması; kaynakların harcanmasıyla faaliyetin tamamen gerçekleştirilebilmesi mevcut kaynakların verimliliğinin artırılarak bütçe ödeneklerinin etkililiğinin artırılması¹⁶³ için söz konusu bütçeyi oluşturacak kalemlerin belirlenmesinde zemin teşkil edecek faaliyet ve hizmetlerin gerçekleştirilebilme derecesi performans göstergeleri vasıtasıyla öngörü olarak sunulur. Buna göre de performans ölçümü ile bütçe ilişkisi kurulur ve kurumun hesap verebilirliği somut hale gelir. Hesap verebilme için performans ölçümü ile elde edilen göstergeler kullanılır.

Buraya kadarki bölümü kısaca özetlemek gerekirse; performans esaslı bütçeleme sisteminde faaliyetlerin belirlenmesi faaliyete dayalı bütçeleme sisteminin esas unsuru ve birinci adımıdır. İkinci adımda, belirlenen faaliyetlerin maliyet unsurları oluşturulur, oluşturulan maliyet unsurlarının

¹⁶¹ Ebru YENİCE, “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 61, Nisan- Haziran 2006, s.67

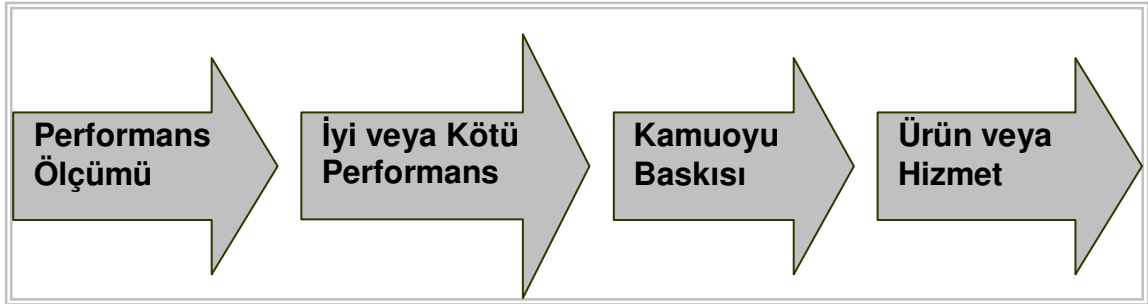
¹⁶² E.TÜRK, N.ÜNSAL; **Eğitimde Stratejik Planlama**, Milli Eğitim Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2007, 45-53

¹⁶³ Sinan GÜNER, “Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, S. 446, Mart 2005s.74

birim fiziki kaynak ihtiyaçları ve toplam fiziki kaynak ihtiyaçları belirlenir, doğal olarak birim maliyet ve toplam maliyet belirlenir. Son olarak da performans göstergeleri(sonuç, çıktı ve girdi göstergeleri) oluşturulur.¹⁶⁴

2.6.1. Performans Ölçümü ve Performans Değerlendirmesinin Sonuçları

Performans ölçümü ile gerçekleştirilmek istenen nihai amaç kamusal mal ve hizmetlerin kalitesinin artırılmasıdır. Öncelikle performans ölçümü ile performans göstergelerindeki verilere ulaşıp ulaşılmadığı yani performansın ortaya çıkarılması sağlanır. Daha sonra mal ve hizmet üretenlerin üzerinde bu yolla kamuoyu baskısı oluşturulması amaçlanır ve son olarak da kamuoyu baskısının daha kaliteli mal ve hizmet üretimine yol açması hedeflenir.¹⁶⁵ Performans ölçümü, kamuda hesap verebilirlik için bir araçtır. Bu nedenle kamusal faaliyet ve hizmetlerin kalitesinin artırılması için performans ölçümü etkili bir sistemdir. Hizmetlerin performans ölçüm sonuçlarına göre kamuoyu baskısı ile şekillenmesine yönelik süreç Şekil 2’de ¹⁶⁶ görülmektedir.



Şekil 2. Performans Ölçümü ile Ürün ve Hizmet Kalitesi Arasındaki İlişki

Başarılı bir performans ölçümü her şeyden önce organizasyonun stratejik amaçlarına uygun doğru ve güvenilir bilgilerin elde edilmesine

¹⁶⁴ Özen AKÇAKANAT, “Faaliyete Dayalı Bütçeleme ve Sürekli İyileştirme”, Strateji Bülteni Eylül-Ekim 2007,s.25

¹⁶⁵ YENİCE, a.g.m., s.58

¹⁶⁶ YENİCE, a.g.m., s.58

bağlıdır.¹⁶⁷ Performans ölçümü için dikkate alınan verilerin gerçeği yansıtması; performans ölçümü ile idari yapının gerektiğinde yeniden düzenlenmesine kadar varabilecek sonuçlar ortaya konabileceğinden çok önemlidir. Birimler arası koordinasyon ve buna dayanan bilgi akışı, üst yönetimin ölçüm sonuçlarını olumlu veya olumsuz olarak sınıflandırmasından ziyade sonucun nedenleri üzerine yoğunlaşması performans ölçümünün gereğidir.

Performans değerlendirmesi; kamu idarelerinin belirledikleri stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için izledikleri yolun, performans hedeflerine ulaşmak üzere kullanılan yöntemler ile yürütülen faaliyet ve projeler sonucunda elde edilen çıktı ve sonuçların değerlendirilmesidir.¹⁶⁸ Performans değerlendirme, gerçek anlamda ortak bir çalışmaya, bilgi alışverişine, gerek hatalar ve gerekse başarılar açısından sorumluluğun paylaşılmasına ve gelişmeye olanak sağlayan dinamik bir sistemdir.¹⁶⁹

Performans değerlendirmesi ile performans ölçüm sonuçlarının hedeflerden sapıp saptmadığı, saptıysa bunun nedenleri ortaya konmaya çalışılır. Kimi zaman dış etkenler nedeniyle performans sonuçları istenen düzeyde gerçekleşmez .Bu tek başına kuruma mal edilecek bir durum değildir. İşte bu noktada performans değerlendirmesi yoluyla bu dış etkenin etki derecesi belirlenir ve daha sonraki süreçler için önlem alınmasını sağlar.

Performans değerlendirmesi yoluyla¹⁷⁰ ;

- Kamusal politikaların seçimi ve uygulanması sonucunda oluşan başarı ve başarısızlığın ortaya çıkarılması,

¹⁶⁷ AKÇAKANAT, **a.g.m.**, s.26

¹⁶⁸ Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, s.9

¹⁶⁹ BARUTÇUGİL, **a.g.e.**, s. 426

¹⁷⁰ Ebru YENİCE, “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi”, **Maliye Dergisi**, Sayı 150, Ocak-Haziran, 2006, s.126

- Başarısızlık ile karşılaşılması durumunda nedenlerin araştırılarak gerekiyorsa devam eden faaliyet ve proje uygulamalarına son verilmesi
- Geleceğe dönük politikaların doğru bir şekilde oluşturulması amacıyla karar vericilere gerekli bilgilerin sağlanması amaçlanmaktadır.

Performans ölçümü ve sonrasında değerlendirilmesi için bilgi ve hizmet sunumunda verimliliği arttırmak için, belirli bir işin hangi performans kategorisine ait olduğunun inceden inceye düşünülmesini gerekli kılmaktadır. Ne üzerinde çalışılması gerektiği ancak o zaman bilinebilir. Ancak o zaman neyin analiz edilmesi, neyin geliştirilmesi ve neyin değiştirilmesi gerektiğine karar verilebilir.¹⁷¹ Buna bağlı olarak elde edilen sonuçların verdiği gerçek mesaj yine gerçekçi bir performans değerlendirmesi ile anlaşılır.

2.7. KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMADAN BEKLENEN YARARLAR

Bugün için stratejik planlamanın siyasal iktidarın veya bir yöneticinin hevesle ortaya çıkardığı bir yenilikten ibaret olmayıp, YKY anlayışı çerçevesinde ihtiyaçları karşılamak üzere ortaya çıkan bir olgu olarak algılanması gerektiği açıktır.

Stratejik planlama, Türk kamu yönetiminde var olduğu bilinen aksaklıklar için bir çözüm olarak görülmektedir. Bu bağlamda stratejik planlama önceki dönemlerde yapılan çalışmalara göre sosyal ve siyasal açıdan daha avantajlı bir ortamda ve ilgili uzmanlar eliyle şekillendirilmeye çalışılmaktadır. Bu nedenlerle stratejik planlamanın kamu yönetimi için aşağıda sıralanan yararları sağlaması beklenmektedir.¹⁷²

¹⁷¹ DRUCKER; *Gelecek İçin Yönetim*, s.122

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

Kamu yönetiminde stratejik planlamanın sağlayacağı düşünülen yararlar içerisinde “katılımcı yönetim (yönetişim)” YKY anlayışının çok önemli unsurlarından biridir. Özellikle hiyerarşik yapının en üstten en alta kadar keskin çizgilerle ayrıldığı Türk Kamu Yönetimi sisteminde katılımlı yönetimin, değişme ve gelişmeyi en hızlı gerçekleştirecek unsur olduğu açıktır.

Yönetişim kavramı ilk defa Dünya Bankası’nın bir raporunda yer almış ancak bu raporda net bir biçimde tanımlanmamıştır. Daha sonra OECD ve Birleşmiş Milletler de yönetim kavramını daha açık hale getirmeye çalışmışlardır. 1992 yılında OECD’nin, yönetim kavramını tanımlamasından

¹⁷² YILMAZ, a.g.m., s.76

sonra öncelikle iş dünyasında kullanılan bu kavram daha sonra küreselleşme ve artan rekabet ortamı sayesinde katılımcı bir yönetimi benimsemek durumunda kalan kamu kesiminde de kullanılmaya başlanmıştır.¹⁷³

Küreselleşmenin bir sonucu olarak kamu kesiminin de hizmet ürettiğini fark etmesi ve hizmet alanların bu konuda yönetime etki etmeye çalışacak bilince ulaşması yönetişimin hazmını kolaylaştıran bir etkidir.

Yönetişim sadece yönetmek değildir. Bu olgu yönetim ve iletişim kavramlarını bir araya getirmiş ve yönetim kavramını daha etkili kılmıştır. Kavramın özü, bir tarafın diğer tarafı yönettiği ilişkiden çok yöneten ile yönetilenin iletişimine, işbirliğine dayanmaktadır. Yöneten ile yönetilenin ortaklaşa karar alma ve bunların uygulanması ve uygulama sonrasında da karşılıklı etkileşim devam etmektedir.¹⁷⁴

Günümüz koşullarında örgüt üyeleri, gerek işletmelerde, gerekse kamu kuruluşları, sendikalar ve meslek kuruluşlarında çalışanlar olsun, basit birer işgören olmak yerine çalıştıkları örgütün yönetimine katılmak istemektedirler. Yönetilenlerin bu tutum değişikliğinin çeşitli nedenleri vardır. En önemlisi gittikçe kültür düzeyi ve bilgi seviyesi yükselen fertlerin “başkaları tarafından yönetilen bir araç” olmak istememeleridir.¹⁷⁵ Bu bilinç düzeyi başka talepleri de beraberinde getirmektedir. Kamuda, çoğunlukla tatminkar olmayan maddi koşullarda çalışan personelin bir de iyi olmayan yönetim tarafından, iş doyumu saygınlık, takdir görmek gibi manevi koşullardan da yoksun bırakılması verimin düşmesine neden olmaktadır.¹⁷⁶

Yönetişim yazılı bir düzenleme ile geliştirilip yerleştirilebilecek bir özellik değildir. Her şeyden önce yönetime katılması söz konusu olan astlar

¹⁷³ Perihan NECİ, “Kamu Sektöründe Yönetişim Yaklaşımı”, **Strateji Bülteni**, Mart 2007, s.12

¹⁷⁴ NECİ, **a.g.m.**, s.12

¹⁷⁵ EREN; Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi, s. 399

¹⁷⁶ Filiz BALTA PELTEKOĞLU; **Halkla İlişkiler Nedir?**, İstanbul, Beta, 1998, s.259

veya üstlerde bu faaliyete karşı istek olmalı, kişiler yönetsel faaliyetlere karşı bağlılık hissetmeli ve arzu duymalıdır. Özellikle astlar yönetime katılmanın bilincinde olmalı, diğer bir deyimle bu eylemi ciddiye almalı ve değer vermelidirler. Bununla birlikte personelle yönetim arasındaki ilişkiler kararlı bir düzeyde olmalı, yönetime ve karara katılma süreci, yöneticinin biçimsel (hiyerarşik) yetkesini ortadan kaldırmamalı ve yeteneğinden kuşkuya düşürmemelidir.¹⁷⁷

Bugün Türk Kamu Yönetiminde iyileşme sağlanması artık sadece milli gelirde artış yaratılması gibi ekonomik ölçülerle değil, yönetilenlerin karara katılması, bilgi teknolojilerinden faydalanma, kaliteli eğitim sunulması gibi birçok faktör tarafından belirlenmektedir.¹⁷⁸

Son olarak stratejik planlamanın gerçek katma değeri nihai bir plan metninin elde edilmiş olmasından ziyade ürünün elde edilmesi esnasında kamu idaresi içinde yaşanan diyaloglar, gerçekleştirilen analiz ve sorgulamalarla gelişen ve ölçülmesi güç olan kurumsal ve bireysel bilgi, beceri ve muhakemedeki gelişmedir. Kısacası, sürecin çalışana ve idareye kazandırdıklarıdır.¹⁷⁹ Ayrıca stratejik planlama ile toplumun devlete güveninin ve hukukun üstünlüğüne olan inancının kaybolmasıyla ortaya çıkan toplumsal maliyetin önüne geçilebileceğine dair inanç belki de bu çalışmadan beklenen ve katma değeri en yüksek yarar olacaktır.¹⁸⁰

2.8. KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMANIN ZORLUKLARI

Türkiye de genel olarak bürokrasi hantal bir yapıya sahiptir ve halihazırda var olan iş görme zihniyeti vatandaşların beklentilerini karşılamaktan uzaktır. Özellikle siyasi kayırmacığın yaygın hale gelmesi, niteliği düşük kişilerin üst düzey kamu görevlerine atanmaları, rüşvet ve

¹⁷⁷ EREN; a.g.e., s. 410

¹⁷⁸ NECİ, a.g.m., s.13

¹⁷⁹ BİNGÖL; a.g.e. s.200-201

¹⁸⁰ POLAT, a.g.m., s.79

yolsuzluğun yaygınlaşması gibi nedenlerden dolayı kamu bürokrasisi etkin olarak çalışmamakta ve kurumsallaşamamaktadır. Bu durum kamu yönetiminin yeniden yapılanma yeteneğini de zayıflatmakta ve değişime karşı dirençli hale getirmektedir.¹⁸¹

Değişime karşı direnç dikkatle incelenmesi gereken bir konudur. Çünkü yenilik ve gelişmenin en büyük düşmanı ve engelleyicisi değişime karşı direnç gösterilmesidir. Değişime karşı direnç tek kaynaklı bir sorun değildir. Kimi zaman toplumun bir çok kesiminde birden aktif ya da pasif direnç ortaya çıkabilir.

¹⁸¹ BALCI, a.g.m., s. 32

Tablo 2. Değişime Aktif ve Pasif Olarak Direnen Kesimler¹⁸²

DEVLET REFORMUNA AKTİF OLARAK DİRENENLER	DEVLET REFORMUNA PASİF OLARAK DİRENENLER
1. Sahip Olduğu Güç Ve Yetkileri Kaybetmek İstemeyen Siyasal İktidar Ve Bürokrasi 2. Muhalefet Partileri 3. Kendi Çıkarların Uygun Olmayan Değişim Projelerinin Gerçekleşmesini Engelleleyen Baskı Grupları(Şirket Ve Holdingler, Meslek Birlikleri, Dernekler) 4. Seçmenler 5. Güç Konumunu Devam Ettirmek İsteyen Ordu 6. Kendi Çıkarlarına Uygun Olmayan Siyasal İktidarların Toplumsal Dönüşüm Projelerini Desteklemeyen Medya Kuruluşları 7. Aşırı Milliyetçi Ve Muhafazakar Çevreler 8. İdeolojik Konumları İtibariyle Reformlara Karşı Çıkanlar	9. Kinik-Sekizinci-Hedonist Davranışa Sahip Bireyler 10. Siyasete İlgisi Olan Bireyler 11. Muhafazakarlar 12. Statükodan Hoşnut Olanlar 13. Cesareti Olmayanlar Ve Gelecek Şokundan Endişe Duyanlar, 14. Doğası Gereği Atalet İçindeki Bireyler 15. Spontan Değişimi Ve Evrimsel Gelişmeyi Benimseyenler 16. Medokratik Mentaliteye Sahip Bireyler 17. Kararsızlar 18. Yeniden Seçilmeme Kaygısı İle Değişim Projelerini Uygulamaktan Bilinçli Olarak Kaçınan Hükümetler

Yukarıdaki tabloda genel olarak hangi kesimin ne amaçla değişime karşı direnebileceği kısaca belirtilmiştir. Ancak bu kriterlerin kesin olmadığı, kimi zaman başka çıkar hesapları nedeniyle çok farklı direnç kombinasyonlarının da varolabileceği bir gerçektir. Gerçekleştirilmeye çalışılan herhangi bir yenilik ve gelişmeye ne zaman kimin tepki gösterip aktif ya da pasif direnebileceğinin öngörülebilmesi ve bunun stratejik planlamaya

¹⁸² Coşkun Can AKTAN; **Değişim Çağında Devlet**, Çizgi Kitabevi, 2003, s. 158

etkilerinin de yine stratejik planlama dahilinde tahmin edilebilmesi gerekir. Örneğin, kamuda yeniden yapılanma söz konusu olduğunda, bir birimin kapatılmasına sadece o birim çalışanları mevcut durumlarını kaybetme korkusu nedeniyle değil, aynı zamanda birimden farklı şekillerde faydalanan başka kişi, grup vs. de tepki gösterebilir. Geleceğe dair öngörülerin bu durumları da kapsamı gerekir.

Olumsuz katılmama anlamına gelen değişme karşı direnç kadar “katılmama” da bu çerçevede ele alınması gereken bir konudur.

Katılmama ekonomik, dinsel, geleneksel kuşkuculuk gibi nedenlerle ortaya çıkabilir. Kamu hizmetlerinin siyasetle ilişkilendirilmesi de siyasetin olumsuz algılanması nedeniyle katılmamayı güçlendiren bir durumdur. Örneğin; Fransa’da hükümetlerin sık sık değişmesine karşın bakanlıklara hep aynı kişilerin gelmesi, o dönemde halka mal olmuş bir özdeyişle açıklanıyordu;” Ne kadar değişirse o kadar aynı kalıyor”¹⁸³ Türkiye için de geçerli olabilecek bu özdeyiş, siyasi iktidara duyulan tepki nedeniyle kamu hizmetlerinin değerinin anlaşılamamasını dolayısıyla halkın kamu hizmetleri düzeyinde yönetime katılmaya ilgisiz kalmasına, yani “katılmama”larına sebep olmaktadır.

Stratejik planlamanın uygulanmasını zorlaştıran ve önünde engel oluşturan değişme karşı direncin kamu kurumlarında görülen ana nedenlerinden bir diğeri de personel rejiminde yaşanan sorunlardır. Bunlar genel olarak aşağıdaki sıralanmıştır:¹⁸⁴

- Liyakat sisteminin kurulamayışı ve gereği gibi işlemeyişi
- Performansa dayalı olmayan çalışma ve ücret sistemi
- Verimliliğe dayalı olmayan çalışma ve ücret sistemi

¹⁸³ Cem EROĞUL; **a.g.e.**, s.250-253

¹⁸⁴ DİNÇER, YILMAZ; **a.g.e.**, s.101

- Aşırı ve dengesiz personel yapısı
- Hizmet içi eğitime gereken önemin verilmeyişi
- Personel konusunda aşırı ve karmaşık mevzuat düzenlemeleri.

Liyakat sisteminin kurulamayışı ve gereği gibi işlemeyişi kurum içindeki personelin özellikle motivasyonunu olumsuz etkilemektedir. Öncelikle; mevcut idari sistemde kamu görevlilerinin liyakatının değerlendirilmesi sicil raporları ile mümkün olmaktadır. Ancak Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğine göre hazırlanan sicil raporları¹⁸⁵ sınırlı bilgilerle kişiyi değerlendirmekte; değerlendirenin kişisel görüşleri kişinin çalışmaları ve verimliliğinin önüne çıkmakta, herhangi bir performans ölçüm kriteri sicil raporlarında yer almamaktadır. Sicil raporları uygulaması artık hiçbir değeri kalmayan ve kesinlikle değiştirilmesi gereken çağdışı uygulamalardan biridir. Bu uygulama yerine liyakat ve performans kriterli bir düzenlemenin getirilmesi gerekmektedir.

Sicil raporları dışında özellikle atamalarda, mevzuatta yer alan boşlukların siyasi iktidarlar için yandaşların atanmaları yönünde açık kapı oluşturması, yeterliliği şüpheli kişilerin makam sahibi olmalarına yol açmaktadır. Yaygın olarak kullanılan bu sistem hem diğer personelin çalışma azmini kırmakta hem de idari işlerin olması gereken kalitede yürütülmesini ciddi olarak tehdit etmektedir.

Performansa ve verimliliğe dayalı olmayan ücret sistemi de, kurumların personelce karşılaştırılmasına, özellikle sosyal ve maddi açıdan eşitsizliğin kurumlar arasında yarattığı uçurum nedeniyle nitelikli personelin kurum değiştirmesi anlamına gelen “personel göçü”ne sebep olmaktadır.

Kamu yönetiminde insan gücünün yerinde kullanılamaması, bazı hizmet alanlarında ve istenen yerlerde istenen ölçüde ya da nitelikte personel

¹⁸⁵ Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği, Resmi Gazete, 18.10.1986/19255, Madde 3

bulunamaması, ücret politikası veya sosyal imkanların sağlanamaması kamu kesiminde insan gücünün dengesiz dağılımına sebep olmaktadır.¹⁸⁶

Bir diğer sorun yani hizmet içi eğitime gereken önemin verilmemesi öncelikle işlerin mevzuat veya bilgiye dayalı değil, kişiden öğrenme yoluyla “rutin” haline gelmesine yol açmaktadır. Ayrıca kişiye bağlı iş durumu da yaratılmaktadır. Bu durum özellikle kamuda hizmetlerin devamlılığı esasına aykırıdır. Kişiler işlerin kendileri olmadan yürütülemeyeceği inancına sahip oldular ise ve bu duruma müdahale edilmiyorsa hizmet kişiye bağlı hale gelmektedir. Bunu aşmanın en kolay yollarından biri hizmet içi eğitim yoluyla ilgili iş için yetiştirilecek personel sayısının artırılması ve elbette yöneticinin bu yöndeki kararlılığını açıkça ortaya koymasıdır. Hizmet içi eğitimin kurum kültürü açısından da önemi büyüktür. Personel için düzenlenecek eğitim seminerleri kişilerin yönetimin kendilerine önem verdikleri hissine sahip olmalarını sağlar ve kurumsal aidiyet gelişir. Ancak kamu yönetiminde hem personelin kendini geliştirmesi yönünde kanalize edilmesi hem de kurumla ilişkisinin güçlenmesi çoğunlukla ihmal edilmektedir.

Türk kamu yönetiminin en önemli sorunlarından biri de personel konusunda aşırı ve karmaşık mevzuat düzenlemeleridir. Bu durum aynı işi yapan ancak farklı statülerde istihdam edilen personel ve idare açısından sorun yaratmaktadır. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesinde¹⁸⁷ “Kamu hizmetleri, memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle yürütülür.” denilmektedir. Bu ayrıştırma bazen aynı odada aynı işi yapan farklı istihdam şekline tabi çalışanların bulunduğu bir çalışma ortamı anlamına gelmektedir. Bu istihdam şekillerine ait “özlük haklara” dair farklı düzenlemeler de uygulamalarda sorunlar çıkmasına neden olmaktadır.

¹⁸⁶ Mustafa ÖKTEM, “ Kamu Yönetiminde İnsan Gücü Planlaması: Kavramsal bir Çerçeve”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.25, S., 1982, s.22

¹⁸⁷ Müjdat ŞAKAR; **Devlet Memurları Kanunu**, 2. Baskı, İstanbul, Beta, 1998, s.29,

Kamu personel rejiminde yaşanan sorunlar, stratejik plan uygulamasını zorlaştıran unsurların sadece bir ayağını oluşturmaktadır. Bahsedilmesi gereken bir diğer sorun; stratejik plan çalışmalarının kağıt üzerinde kalmasına sebep olabilecek yetersizlikte ki bir yöneticinin varlığıdır.

Bir kurumda stratejik planlama yapılabilmesi için plan yapmanın yanında yöneticilerin stratejik düşünme ve vizyon geliştirme niteliklerinin de güçlendirilmesi gerekmektedir.¹⁸⁸ Stratejik planlamayı organize etmek ve çalışmanın her aşamasında destek vermekle yükümlü yöneticiler, örgütün gelecekteki stratejik amaçlarını belirlemekte olup, bilimsel bir değerlendirme yapmaktan ziyade; yönetsel bir yargılama ile birlikte kişisel algılamalarına sezgilerine ve deneyimlerine dayalı olarak geleceğe yönelik bir öngöründe bulunmaktadır. Böyle bir değerlendirmenin somut bir özellik taşımayacağı önceden bellidir. Bu ise stratejik planlamanın en zayıf noktası olarak değerlendirilebilir. Çünkü, yöneticilerin bu değerlendirmelerine kişisel zaaflarının etkili olması halinde sonucun ne kadar olumsuz olacağı açıktır.¹⁸⁹ Bu nedenle yöneticilerin, yöneticilik vasfına sadece bulundukları makamın gereği olarak değil aynı zamanda kişisel özellikleri nedeniyle de sahip olmaları gerekir.

Stratejik planlama çalışmasının kabullenilmesi ve yürütülmesi sırasında karşılaşılan sorunlar aşağıdaki gibi genellenebilir;¹⁹⁰

- Stratejik planlamaya karşı en üst yöneticiden en alt çalışana kadar her düzeyde inançsızlık olması,
- Kamu kurumlarının kurum kültürlerinin stratejik planlama için uygun olmaması, her düzeyde katılım eksikliği nedeniyle de idari kültürün değişmemesi

¹⁸⁸ YILMAZ, **a.g.m.**, s.76

¹⁸⁹ AYKAÇ; **a.g.e.**, s. 77

¹⁹⁰ SONGÜR, **a.g.m.**, s.147

- Kamudaki kurumsal kapasite yetersizlikleri (yapısal sorunlar, sık yönetim değişiklikleri, personel, finansman, mekan, vb.)
- Stratejik planlamanın gerek hazırlık gerekse uygulama aşamalarının zaman alması nedeniyle stratejik planlama ekiplerinde motivasyon ile sürdürülebilirliğin sağlanmasını zorlaştırması.

Genel olarak YKY anlayışının yerleşmesinde, özel olarak ise stratejik planlama ile ilgili çalışmaların yürütülmesinde etkin rol oynayacak kişilerin, değişime karşı direnenlerin karşısında kararlılıkla duracak, değişimi isteyen ve bu konuda çaba harcayan insanlar yani “değişimi sürükleyici güçler” olmaları gerekir. Bir kurumda etkin liderliğin yanında etkin kurum kültürü (etkin iletişim, etkin katılım, eğitim vs.) mevcut ise değişimin önündeki engelleri (direnci) azaltmak hatta kaldırmak dahi mümkün olabilir.¹⁹¹

Türk Kamu Yönetiminde kökleşmiş sorunların çözümüne yönelik getirilmeye çalışılan yeniliklere uyum göstermek yerine daha kolay olduğu için “reddetmek, karşı çıkmak” yönlü tercih sunanlara karşı, bu olumsuz tercih ve görüşleri olumlu hale getirecek hem personel hem de lider yöneticilerin daha cesur ve kararlı hareket edebilecekleri bir çalışma ortamının uzak olmadığı düşünülmektedir.

2.9. KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA ÇALIŞMALARININ UYGULANDIĞI PİLOT KURUM VE KURULUŞLARIN STRATEJİK PLAN ÇALIŞMALARINA İLİŞKİN GENEL DEĞERLENDİRMELER

Stratejik planlamanın kamu kurumlarında yaygınlaştırılmasına yön vermek ve buna yönelik kurumsal ve yasal düzenlemelere katkı sağlamak amacıyla 4 Temmuz 2003 tarih ve 2003/14 sayılı 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile pilot

¹⁹¹ AKTAN; a.g.e., , s. 159

uygulamalar başlatılmıştır. Pilot kuruluşlar bütçe türü, yapı ve büyüklüklerinin temsil edilmesine dikkat edilerek seçilmişlerdir. Bu kuruluşlar şunlardır;¹⁹²

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

Pilot kurumların belirlenmesinden ve bu kuruluşların stratejik plan çalışmaları sonrasında aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir;¹⁹³

- Kamu idarelerinde ve yöneticilerde stratejik planlamaya karşı ihtiyatlı bir iyimserliğin mevcut olduğu görülmüştür.
- Üst yönetimin planlama çalışmalarına karşı tutumu temel belirleyici olmuştur.
- Gerçekleştirilecek çalışmadan beklentilere ve çalışmanın içeriğine bağlı olarak planlama süreci hayli zaman alıcıdır.
- Kamu idarelerinde kapasite geliştirilmesi ve eğitimlerin gerçekleştirilmesi zorunludur.
- Üst çerçeve kalkınma planları, sektör planları, bölgesel planlar ile ilişki kurulması gerekli ancak bu karmaşık bir durumdur
- Motivasyon yaratmak ve sürdürmek kolay değildir.
- Planlamanın belirli bir birim sorumluluğu olarak görülmemesi tüm birimlerin aktif katılımları şarttır

¹⁹² ERKAN; a.g.e., s.80

¹⁹³ BİNGÖL, a.g.e. s.202-203

- Kaynak kısıtları dikkate alınmalı ancak bütçenin planı değil, planın bütçeyi belirlemesi gereklidir
- Nihai olarak performans/ sonuç odaklılık “kültürü” geliştirilmelidir.

Değerlendirmeler incelendiğinde olumsuzluklar ağırlıkta imiş gibi görünmektedir. Ancak stratejik planlama bir yeniliktir ve bu yeniliğe karşı ortaya konacak eleştirilerin bir kısmında yeniliğe karşı direncin izlerini aramak gerekir. Örneğin; motivasyon yaratmanın ve sürdürmenin kolay olmadığına veya stratejik planlama sürecinin zaman alıcı olduğuna dair belirtilen görüşler ve bu doğrultuda yapılan değerlendirmeler, stratejik planlama çalışmalarına has bir durum olmayıp kamu yönetiminin hizmet sunumu veya işlemlerin yürütülmesi sırasında çalışanlarca ortaya çıkan genel sorunlarındandır.

Öte yandan olumlu kazanımların varlığı da açıkça görülmektedir. Örneğin; pilot kurumlardan olan Karayolları Genel Müdürlüğünce yapılan değerlendirmede; stratejik planlama çalışmaları ile KGM'nin sonuçlara ve performansa odaklı, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir, süreçlere entegre denetim, izleme ve değerlendirme yapabilen bir kurum olma niteliğinin güçlendiğine inanıldığı belirtilmektedir.¹⁹⁴ Ayrıca tüm kurumların misyon ve vizyon bildiriminde bulunmak üzere kendilerini tanımlama çalışmaları bile stratejik planlamanın diğer tüm olumsuzluklarının da ötesinde olumlu bir gelişmedir.

Pilot kurum ve kuruluşların stratejik plan hazırlama süreçleri, ilk olmanın yanısıra sonradan stratejik plan hazırlayacak tüm kurumlar için örnek olmuş ve rehberlik etmiştir.

¹⁹⁴ Mehmet Cahit TURHAN, “Karayolları Genel Müdürlüğü 2007-2011 Stratejik Planı, **Strateji Bülteni**, Mayıs 2007, s.5

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI STRATEJİK PLANLAMA ÇALIŞMALARI

3.1. KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI STRATEJİK PLAN HAZIRLIK SÜRECİ VE YAPILAN ÇALIŞMALARI

Türk kültürünün korunması, yaşatılması yaygınlaştırılması ile Türk turizminin gelişmesi ve dünyada hak ettiği yeri bulması yönünde üstlendiği sorumluluk ile Kültür ve Turizm Bakanlığı (KTB), görev ve faaliyet alanı son derece zengin dolayısıyla içte ve dışta çok büyük sorumluluklar yüklenmiş bir kamu kurumudur.

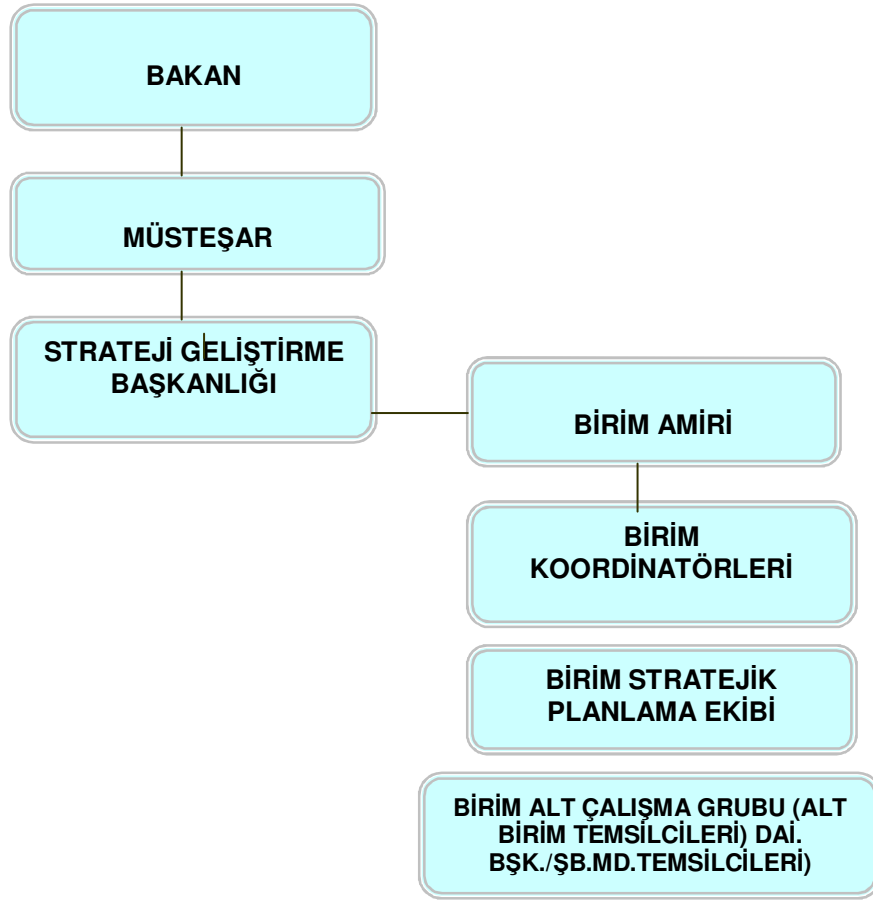
KTB'nin, Türk kültürünün emsalsiz değerlerinin korunması, yaşatılması ve yaygınlaştırılmasına yönelik özellikle son yıllarda gerçekleştirdiği çalışmalar, dünyada geniş yankı bulmuştur. Bu yönde özellikle UNESCO ile yürütülen çalışmalar çok dikkat çekicidir. Örneğin; 2009 yılında başlanan ve KTB Araştırma ve Eğitim Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen UNESCO İnsanlığın Somut Olmayan Kültürel Mirasının Temsili Listesi'ne ,“Karagöz” “Mevlevilik Sema Törenleri” gibi çok özel kültürel miras unsurlarının yer aldığı dosyaların kaydettirilmiş olması, uluslar arası düzeyde yürütülen ciddi çalışmaların sonucu olarak edinilen kazanımlardır.

Bakanlığın Türk turizminin gelişmesi ve Türkiye'nin tanıtılması yönündeki yoğun çalışmaları neticesinde son yıllarda çok önemli gelişmeler yaşanmaktadır. Türkiye uluslar arası turizm pazarında gelen turist sayısında 1950'li yıllarda 100.000 rakamına ulaşmakta zorluk çekerken 90'lı yıllar Türkiye'nin turizm pazarındaki yerini sağlamlaştırmış, 2000 sonrasında ise Türkiye dünyada en çok turist çeken ülkeler arasına girmiştir.

Gerek kültürel ve gerekse turizm alanında yürütülen faaliyetlerde ve sunulan hizmetlerde 5018 sayılı KYKK yer aldığı üzere verimliliğin sağlanması, kaynak israfının önüne geçilmesi, Bakanlığın hem sosyal hem de idari açıdan hesap verebilmesine olanak sağlayacak mali saydamlığın esas alınması, bu doğrultuda, kurumun faaliyetlerinin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi, organizasyonun tüm dinamiklerinin bu iyileştirme ve geliştirme kapsamına dahil edilmesi amacıyla, KTB 2010-2014 yıllarını kapsayacak stratejik planlama çalışmalarına başlamış ve bu yönde özveriyle yürütülen çalışmalarını tamamlamıştır. Belirtmek gerekir ki KTB Stratejik Plan Hazırlık Programının 26.10.2006 tarihinde teslim edilip planın 2009-2013 yıllarını kapsamaması gerekirken hükümet değişikliği nedeniyle plan tarihi 2010-2014 olarak değiştirilmiş ve çalışmalar buna göre yürütülmüştür. Bu nedenle tez çalışmasının yapıldığı dönemde ilgili plan henüz DPT'den onay almadığı için çalışmada kullanılacak bilgiler için KTB Stratejik Plan Taslağından yararlanılmıştır.

26.05.2006 tarihli “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik’e göre, KTB’nin ilk stratejik planının 2010-2014 yıllarını kapsamaması gerektiği, ayrıca KTB’nin bağlı kuruluşları olan Devlet Tiyatroları ile Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlükleri kendi stratejik planlarını hazırlamaları ayrıca belirtildiği için; Döner Sermaye İşletmesi Merkez Müdürlüğü’ de 5018 sayılı KMYKK 12. maddesine göre “Özel Bütçe” tanımında yer bulması sebebiyle Bakanlığın stratejik planlama çalışmaları dışında tutulmuşlardır.

KTB’de stratejik planlama çalışmaları 12.06.2006 tarihli ve 2006/7 sayılı Genelge ile başlatılmış ve çalışmaların gerektiği şekilde ve ciddiyette yürütülmesi için, yetki ve görev dağılımının belirlendiği çalışma organizasyon şeması oluşturulmuştur.



Şekil 3. KTB Stratejik Planlama Organizasyon Şeması

Organizasyon şemasının oluşturulmasından sonra 31.03.2006 tarihinde stratejik planlama hazırlıkları başlatılmış bu amaçla, Bakanlık içi koordinasyondan sorumlu Strateji Geliştirme Başkanlığı Koordinasyon Birimi (SPKG), stratejik planlama çalışmalarını Bakanlık düzeyinde yürütecek olan Stratejik Planlama Ekibi (SPE); toplantılarda birimi temsil etmek ve stratejik planlama redaksiyon ekibinde yer almak üzere Birim Koordinatörleri (BK), stratejik planlama çalışmalarını Birim düzeyinde yürütecek olan Birim Stratejik Planlama Ekipleri (BSPE), çalışma sırasında Bakanlığın her bir biriminden görüş alınabilmesini ve bilgi aktarımını sağlamak amacıyla Alt Çalışma Grupları(AÇG) ve gerçekleştirilecek faaliyet adımlarına son şeklini vermek ve onay vermekle yükümlü olan Stratejik Planlama Kurulu (SPK) kurulmuştur.

Bakanlık stratejik planının hazırlanması aşamasında konuya dair eğitime çok büyük önem verilmiş, bu amaçla kamuda stratejik planlama çalışmalarının yasal dayanakları ve pilot uygulamalar hakkında bilgilendirilmek üzere DPT, Maliye Bakanlığı ve pilot kurum olarak ta Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı temsilcilerinin katılımıyla yapılan toplantı ile genel çerçevenin çizilmesi sağlanmıştır. Bu toplantıyı kurum içinde birimler arası sıklıkla gerçekleştirilen ve istişare amacı güden toplantılar takip etmiştir. Birim içi çalışmalar Birim Stratejik Plan İzleme Raporu altında Strateji Geliştirme Başkanlığına gönderilerek çalışmaların aşama aşama izlenmesi sağlanmıştır.

3.2. DURUM ANALİZİ

Stratejik planlamanın bir çatı olduğu düşünülürse, durum analizi bu çatının oturtulacağı yapı anlamına gelmektedir. Dolayısıyla durum analizi ile elde edilen veriler stratejik planın altyapısını oluşturacaktır. Bu aşamada mevcut idari sorunların, elde edilecek veriler ile önce tanımlanabileceği sonrasında stratejik planlama ile çözülebileceğine dair inanç ve anlayış, verilerin gerçekçilik oranının yükselmesini sağlar. Bu anlamda durum analizi kurum için fırsat olarak değerlendirilmelidir.

KTB stratejik plan çalışmaları esnasında yapılan durum analizi de kurumda hizmet kalitesinin yükseltilmesi mevzuatın gözden geçirilmesi ve gerekli düzeltmelerin, değişikliklerin yapılmasına imkan vermesi, kurum kültürünün geliştirilmesi, çalışma koşullarının ve özlük haklarının iyileştirilmesi yönünde olumlu değişiklikler yapılabilmesine ortam hazırlayan bir fırsat olarak görülmüştür.

Durum analizi sonuçları doğrultusunda Bakanlık görev ve teşkilat yapısında yeniden yapılanma ihtiyacının ortaya çıktığının gözlenmesi ve bunun stratejik plan taslağında belirtilmesi, durum analizi ile varılmak istenen hedefe ulaşıldığının yani gerçekçi verilerin dikkate alınarak gerekli değerlendirmelerin yapıldığının göstergesidir.

3.2.1. Tarihçesi

Her ne kadar kültür ve turizm alanındaki faaliyet ve örgütlenmeler (turistik rehberlik faaliyetleri veya 1846 yılında müzeciliğin başlaması vs.) cumhuriyet öncesi döneme dayansa da, Kültür Bakanlığının temeli sayılabilecek ilk örgütlenme 1920 yılında TBMM'nin kurulmasından sonra Maarif Vekaleti içinde yer alan Hars Dairesinin oluşturulmasıdır. 1926 yılında Hars Dairesi kaldırılarak; Kütüphaneler, Müzeler ve Güzel Sanatlar olmak üzere üç ayrı müdürlüğe dönüştürülmüştür.

“Turizm” ise ilk olarak 1934 tarihli “İktisat Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun” içinde yer almış, 1957 tarihinde “Basın, Yayın ve Turizm Vekaleti” kurulmuş, sözkonusu Vekalet 1963 yılında “Turizm ve Tanıtma Bakanlığı”na dönüştürülmüştür. Bundan sonraki gelişmeler aşağıda tarih sırasına göre verilmiştir;

- 1965, Kültür hizmetlerini yürüten birimlerin Kültür Müsteşarlığına bağlanması
- 1971, Kültür Bakanlığının kurulması
- 1972, Kültür Bakanlığının Müsteşarlık haline getirilmesi
- 1974, Müsteşarlığın tekrar Bakanlık haline getirilmesi
- 1977, Kültür ve Milli Eğitim Bakanlıklarının birleştirilmesi
- 1977, Kültür ve Milli Eğitim Bakanlıklarının iki Bakanlık olarak ayrılması

- 1982, Turizm ve Tanıtma Bakanlığı ile Kültür Bakanlığı'nın birleşmesi
- 1989, Turizm ve Tanıtma Bakanlığı ile Kültür Bakanlığı'nın iki Bakanlık olarak ayrılması

29/04/2003 tarihli 4848 sayılı “Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile Kültür ile Turizm ve Tanıtma Bakanlıklarının birleşerek tek Bakanlık haline gelmesi birbiriyle ilişkili hizmetlerin tek elden yürütülmesi kolaylığını sağlamış ancak personel uyumu ve kurum kültürü açısından sıkıntıları da beraberinde getirmiştir.

KTB'nin özellikle 1971-2003 yılları arasındaki yapılanmasını tek bir kavram ile tanımlamak mümkündür; “POLİTİKASIZLIK”. İstikrarlı, kalıcı, devlet politikası haline gelmiş geleceğe dönük kültür ve turizm politikaları yerine günübirlik politikaların uygulanmış olması bu sonucu doğurmaktadır. Bakanlıkların birleşme ve ayrılma sıklığının örgüt kültürünün gelişmesi önünde engel teşkil etmesi ayrıca ve çok ciddi olarak üzerinde durulması gereken bir husustur. Örgüt kültürünün zayıf olması nedeniyle Bakanlık stratejik planının personel tarafından sahiplenilmesi konusunda zorluklar yaşanacağı, dolayısıyla ilgili sürecin anlatılması ve personelin durumu özümsemesi açısından üst yönetimin daha çok gayret göstermesi gerektiği açıktır.

3.2.2. Yasal Yükümlölükler ve Mevzuat Analizi

KTB'nin görev ve yetkileri öncelikle 4848 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunla düzenlenmiştir. Bununla birlikte Bakanlığın faaliyet alanlarını düzenleyen Kanunlar, Uluslararası Anlaşmalar ve Bakanlar Kurulu Kararları aşağıda yer almaktadır;

- 4848 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (RG Tarih: 29/04/2003 Sayı: 25093)
- 5632 sayılı Milli Kütüphane Kuruluşu Hakkında Kanun (RG Tarih: 29/03/1950 Sayı: 7469)
- 2527 sayılı Basma Yazı ve Resimleri Derleme Kanunu (RG Tarih: 02/07/1934 Sayı: 2741)
- 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu (RG Tarih : 13/12/1951 Sayı: 7981)
- 2252 sayılı Kültür Bakanlığı Döner Sermaye Kanunu (RG Tarih: 27/06/1979 Sayı: 16679)
- 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu (RG Tarih: 23/07/1983 Sayı: 18113)
- 5225 sayılı Kültür Yatırımları ve Girişimlerini Teşvik Kanunu (RG Tarih: 21/07/2004 Sayı: 25529)
- 5366 sayılı Yıpranan Tarih ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun (RG Tarih: 05/07/2005 Sayı: 25866)

- 5224 Sayılı Sinema Filmlerinin Değerlendirilmesi Ve Sınıflandırılması İle Desteklenmesi Hakkında Kanun (RG Tarih: 21/07/2004 Sayı: 25529)
- 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu (RG Tarih: 16/03/1982 Sayı: 17635)
- 1618 sayılı Seyahat Acenteleri ve Seyahat Acenteleri Birliği Kanunu (RG Tarih: 28/09/1972 Sayı: 14320)
- 2302 sayılı Atatürk'ün Doğumunun 100 üncü Yılı'nın Kutlanması ve "Atatürk Kültür Merkezi Kurulması" Hakkında Kanun (RG Tarih: 26/09/1980 Sayı: 17117)
- 6940 sayılı Riyaset-i Cumhur Senfoni Orkestrasının Kuruluşu Hakkındaki Kanun (RG Tarih: 29/03/1957 Sayı: 9572)
- 6660 Sayılı Güzel Sanatlarda Fevkalade İstidat Gösteren Çocukların Devlet Tarafından Yetiştirilmesi Hakkındaki Kanun (RG Tarih: 24/02/1956 Sayı: 9242)
- 5653 sayılı Yunus Emre Vakfı Kanunu (RG Tarih: 18/05/2007 Sayı:26526)
- 5706 sayılı İstanbul 2010 Avrupa Kültür Başkenti Hakkında Kanun (RG Tarih: 14/10/2007 Sayı:26700)
- 5228 sayılı Bazı Kanunlarda ve 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG Tarih: 31/07/2004 Sayı:25539)

- 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu (RG Tarih: 18/06/1949 Sayı:7236)
- Sivil Savunma Kanunu (RG Tarih: 13/06/1958 Sayı: 9931)
- Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun (RG Tarih: 25/05/1959 Sayı: 10213)
- Seferberlik ve Savaş Hali Kanunu (RG Tarih: 8/11/1983 Sayı: 18215)
- Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu (RG Tarih: 22/12/1981 Sayı: 17552)
- 5651 sayılı “İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi” Kanunu (RG Tarih: 23/05/2007 sayı: 26530)
- Lisanslı Yazılım Kullanılması (Başbakanlık Genelgesi RG Tarih 16/07/2008 sayı: 26938)
- İl Kültür ve Turizm Müdürlüklerinin Görev, Yetki ve Sorumluluklarına Dair Genel Esaslar (GENELGE 2004/5)

Bakanlığın faaliyetlerini olumsuz etkileyebilecek, mevzuattan kaynaklandığı mevzuat analizi ile ortaya çıkan sorun ve eksikliklerin giderilmesi (analizin gereği olarak) gerektiğinin stratejik plan taslağında belirtilmiş olması, gelecekte stratejik planlamanın uygulanması ve idari düzenlemelerin hayata geçirilmesi için umut vaad eden bir anlayışın somut göstergesidir.

3.3. FAALİYET ALANLARI İLE ÜRÜN VE HİZMETLER ANALİZİ

KTB, ilgili yasada yer aldığı üzere, kültürel değerleri yaşatmak, geliştirmek, yaymak, tanıtmak, değerlendirmek, benimsetmek ve bu suretle millî bütünlüğün güçlenmesine katkıda bulunmak, tarihî ve kültürel varlıkların tahribini ve yok edilmesini önlemek, sanat faaliyetlerinin yürütülmesini ve yayılmasını sağlamak, yurdun turizme elverişli bütün imkânlarını ülke ekonomisine olumlu katkı sağlayacak şekilde değerlendirmek, turizmin geliştirilmesi, pazarlanması, teşvik ve desteklenmesi için gerekli önlemleri almak amacıyla kültür ve turizm alanlarında faaliyet göstermektedir. KTB, söz konusu faaliyet alanları ile ilgili olarak Tespit, Tescil, Planlama ve Koruma, Teşhir, Tanzim, Konservasyon ve Restorasyon, Tanıtım ve Enformasyon Kültür ve Turizm Sektöründe Çevre, Alt ve Üst Yapı hizmetleri gibi hizmetler sunmaktadır.

KTB’ce sunulan hizmetlerin, hangi birimlerce sunulduğu ve ortaya çıkan ürünler Tablo 3 te görülmektedir.

Tablo 3. Faaliyet/Ürün Hizmet/Birim Matrisi

FAALİYET	ÜRÜN VE HİZMETLER/BİRİM
SANAT İLE İLGİLİ FAALİYETLER	Kültür ve Sanat Hizmetleri (GSGM, AEGM, MK, TGM, THSGM) (Konser, gösteri, sergi, fuar, kongre, seminer/sempozyum, konferans, kültür günleri, festival, yarışmalar)
	Kültür Sektörü Üst Yapı Hizmetleri (GSGM, YİGM, KVMGM, KYGM, AEGM) (Kültür merkezleri, müzeler, kütüphaneler, sanat galerileri)
KORUMA FAALİYETLERİ	Müzecilik Hizmetleri (KVMGM, GSGM, MK) Sahip olduğumuz kültür ve tabiat varlıklarının korunması, gelecek kuşaklara aktarılması ve toplumda koruma bilincinin geliştirilmesi için müzeler kurulmakta; özel müzecilik ile koleksiyonculuğu geliştirici önlemler alınmakta ve denetimleri yapılmaktadır.
	Tespit, Tescil, Planlama ve Koruma Hizmetleri (KVMGM, HM) Taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarımızın gelecek kuşaklara aktarılabilmesi için öncelikle tespit ve tescil çalışmaları yapılarak, korumaya ilişkin planlar hazırlanmakta ve korunmaları sağlanmaktadır. Millî sınırlarımız dışında kalan, korunması gerekli, ata yadigârı taşınmaz kültür varlıklarının tespit çalışmaları da yapılmaktadır.
	Teşhir, Tanzim, Konservasyon ve Restorasyon Hizmetleri (KVMGM, KYGM, MK, GSGM)

	Kültür ve tabiat varlıklarımız, gelecek kuşaklara aktarılmalari için konservasyon ve restorasyon çalışmalarına tabi tutularak sağlıklı hale getirilmekte, teşhir ve tanzimi yapılmaktadır. Millî sınırlarımız dışında kalan, korunması gerekli, ata yadigârı taşınmaz kültür varlıklarının karşılıklı kültürel anlaşmalar ve kültürel mübadele programları çerçevesinde bakım ve onarımları yapılmaktadır. Kaçakçılığı Önleme Hizmetleri (KVMGM, KYGM, MK, HM) Kültür ve tabiat varlıklarımızın kaçakçılığını önleme, bu çerçevede toplumda koruma bilincini geliştirme, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarını bilgilendirme ve koordinasyonu sağlama faaliyetleri yürütülmektedir. Yurt dışına kaçırılan eserlerimizin iadesi çalışmaları Bakanlığımızca yapılmaktadır. Fikri Mülkiyet Haklarını Koruma (THSGM, GSGM, KVMGM, KYGM, TGM, MK, HM) Ülkemizin bilgi ve entelektüel birikimini koruyup geliştirmek için eser sahiplerinin ve bağlantılı hak sahiplerinin hakları korunmakta ve düzenlenmektedir. Güçlü bir fikri mülkiyet sistemi oluşturmak, korsanla mücadeleye yönelik etkin tedbirler almak, taraf olunan uluslararası anlaşmalar ve Avrupa Birliği üyelik çalışmalarını çerçevesinde Avrupa Birliği müktesebatı ile tam uyumlu mevzuat düzenlemelerini gerçekleştirmek ve bu sayede Türk ekonomisine ve kültür endüstrisinin gelişimine katkı sağlamak amaçları ile toplumu telif hakları konusunda bilinçlendirmeye yönelik faaliyetlerde bulunmaktadır. Dijital/Elektronik/Bilgisayar Ortamına Aktarım Hizmetleri (MK, KYGM, KVMGM, AEGM, TGM, SGB) Kültür ve sanat eserlerinin korunması ve erişilebilirliğinin artırılması amacıyla ürünler, eserler ve mekanların Dijital/Elektronik/Bilgisayar ortama aktarılması hizmetleri gerçekleştirilmektedir.
--	---

BİLGİ VE BELGE HİZMETLERİ	Görsel-İşitsel ve Basılı Yayın/Yayım/Dağıtım Hizmetleri (GSGM, AEGM, KVMGM, KYGM, TGM, YİGM, THSGM, MK, BHİM) Kültürümüzün gelişmesine katkı sağlayıcı yeni kültür eserleri üretilmesini teşvik edici ve destekleyici tedbirler alınmakta, millî kültürümüzün yazılı belgeleri, fikir, sanat ve edebiyat eserleri yayımlanmakta ve yayımlatılmaktadır. Ayrıca eski eserler ve müzelerle ilgili bilimsel faaliyetleri yansıtan yayınlar ile turizm ve tanıtım amaçlı yayınlar yapılmaktadır.
	Kütüphane Hizmetleri (MK, KYGM, KVMGM, AEGM, GSGM) 2527 sayılı Basma Yazı ve Resimleri Derleme Kanunu ile Türk ulusunun kültürel varlığını oluşturan fikir ve sanat ürünlerinin, etkin ve sağlıklı bir biçimde toplumun bilgi ve yararına sunulmasını ve ulusal kültür birikiminin gelecek kuşaklara aktarılmasını sağlamak üzere derleme hizmetleri yürütülmektedir. Milli Kütüphane, halk, çocuk ve yazma eser kütüphaneleri ile birimlerin görev alanlarına yönelik olarak kurulmuş olan ihtisas kütüphanelerinde kütüphane hizmetleri verilmektedir. Bilgi toplumu stratejisi eylem planı içerisinde yer alan “Entegre e-kütüphane sistemi” kapsamında ülkemizdeki tüm kütüphanelerin ortak bir veri tabanında entegrasyonunun çalışmaları yapılmaktadır. Bakanlık bünyesinde Halk Kültürü Araştırma Kütüphanesi ile Turizm İhtisas Kütüphanesi de ilgili kesimlere hizmet vermektedir.
	Araştırma, Dokümantasyon, Bilgi ve Belge Hizmetleri (GSGM, AEGM, KVMGM, KYGM, TGM, YİGM, THSGM, MK) Yurt içinde ve yurt dışında kültürel zenginliğimizi ve çeşitliliğini araştırma, koruma, arşivleme ve bunların dokümantasyon faaliyetleri yapılmaktadır. Bu kapsamda, etnografik eser koleksiyonları, sinema filmleri ve konu ile ilgili diğer dokümanlar toplanarak hizmete sunulmaktadır. Kültür ve turizm politikaları oluşturulması amacıyla yatırımların yönlendirilmesine ilişkin araştırmalar

	yapılmakta ve yaptırılmakta; bu araştırmalar sonucunda elde edilen istatistiki verilerden sektörün yararlanması sağlanmaktadır.
ARAŞTIRMA FAALİYETLERİ	Kazılar ve Araştırmalar (KVMGM) Üzerinde yaşadığımız toprakların tarihsel geçmişini araştırmak, kültürel zenginliğimizi artırmak ve kültürel bilincin gelişimini sağlamak amacıyla bilimsel çerçevede kazı ve yüzey araştırmaları yapılmaktadır. Yurt dışında kültürel köklerimizimizin araştırılması da bu çerçevede değerlendirilmektedir.
TANITMA VE PAZARLAMA FAALİYETLERİ	Tanıtım ve Enformasyon Hizmetleri (GSGM, AEGM, KVMGM, YİGM, KYGM, TGM, THSGM, MK, DİABKDB, BHİM) Ülkemizin doğal, kültürel ve tarihi değerlerini yurt içinde ve yurt dışında tanıtmak amacı ile reklam ve halkla ilişkiler faaliyetleri, tanıtıcı yayın ve malzeme üretimi ve dağıtımı, gösteri faaliyetleri (fuar, sergi, Türk günü/gecesi/haftası vb), kongreler/toplantılar, kurumsal motivasyon faaliyetleri, festivaller/yerel etkinlikler, seyahati geliştirme faaliyetleri (projeler), enformasyon ve değerlendirme, medya izleme ve ağırlama faaliyetleri yapılmaktadır.
TURİZMİ GELİŞTİRME ÇEŞİTLENDİRME FAALİYETLERİ	Temin, Tahsis, Planlama, Geliştirme, Yönlendirme Hizmetleri (YİGM, KVMGM) Tarihî, kültürel ve turistik potansiyelin geliştirilerek sektörel kalkınmada kullanılması amacı ile kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri oluşturulmakta; plânlı gelişimi sağlamak için her ölçekte plân yapılmakta ve yaptırılmaktadır. Ayrıca, kültür ve turizm politikaları doğrultusunda yatırımlar yönlendirilmekte, teşvik, temin ve tahsis işlemleri yürütülmektedir.

	Kültür ve Turizm Sektöründe Çevre, Alt ve Üst Yapı Hizmetleri (YİGM) Sektörün tespit edilen öncelik ve ihtiyaçlarına göre yıllık yatırım programları hazırlanarak, gerekli görülenlerin uygulamaları yapılmakta veya yaptırılmaktadır. Bu amaçla, yatırım programında yer alan alt ve üst yapı işlerine ait proje, ihale, yapım, onarım işlemleri, alt ve üst yapı ile kültür merkezleri yıllık yatırım programı, çevre sorunlarını önleme (Mavi Bayrak, haşaratla mücadele, deniz kirliliğini önleme vb.) ve doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatı (Ankara Atatürk Kültür Merkezi, Atatürk Kültür Merkezi Alanı ve Tesisleri İşletme Müdürlüğü İstanbul Atatürk Kültür Merkezi) işlemleri (tanıtım, organizasyon izinleri vb.) yapılmaktadır.
DIŞ İLİŞKİLER FAALİYETLERİ	İkili ve Çok Taraflı İlişkiler (DİABKDB GSGM, AEGM, KVMGM, YİGM, KYGM, TGM, THSGM, MK) Uluslararası ilişkileri geliştirmek amacıyla eğitim, bilim, sanat, kültür ve turizm işbirliği anlaşmaları, protokolleri, mutabakat zabıtları imzalanmaktadır. Ayrıca, uluslararası kültür ve turizm kuruluşları ile ilişkiler geliştirilerek sürdürülmekte ve gerekli koordinasyon sağlanmaktadır.
	Avrupa Birliği ile İlişkiler (DİABKDB, ABDTN, GSGM, AEGM, KVMGM, KYGM, TGM, YİGM, THSGM, MK, HM, İMİD, PDB) Avrupa Birliği ile ilişkiler çerçevesinde tüm birimler mevzuatlarını uyumlu hale getirmek zorundadırlar. Bu kapsamda Bakanlığımız bünyesinde Avrupa Birliği Daimi Temas Noktası 'na bağlı olarak AB Çalışma Grubu oluşturularak çalışmalara hız kazandırılmıştır. Ulusal ve uluslararası fonlardan azami ölçüde pay alabilmek için projeler geliştirmek üzere Dış İlişkiler ve AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı içinde Proje Koordinasyon Merkezi oluşturulmuştur.

EĞİTİM FAALİYETLERİ	Eğitim Hizmetleri (AEGM) Toplumda kültür ve turizm bilincini geliştirmek için yaygın eğitim faaliyetleri yapılmaktadır. Sektöre yönelik olarak mesleki turizm ve turist rehberliği eğitimi ile uluslararası turizm eğitimi düzenlenmektedir. Ayrıca geleneksel el sanatları eğitiminin yaygınlaştırılması için çalışmalar sürdürülmekte ve turizm sektöründe önemli bir etken olan turistik el sanatları üretiminde kalite ve verimliliğin artırılması için yaygın kültürel eğitim kapsamında kurslar düzenlenmektedir. Bakanlık personeline, görevlerinin gerektirdiği bilgi, beceri ve davranışları kazandırmak amacı ile hizmet içi eğitim programları düzenlenmektedir. Bakanlık personelinin yetiştirilmeleri ve araştırma amacıyla yurt dışı burs imkânlarından yararlanmaları, diğer kurum ve kuruluşların düzenlediği kurslara, seminerlere katılımları ve Bakanlık görev alanına giren konularda mecburi stajları bulunan üniversite öğrencilerinin kontenjan dâhilinde staj yapmaları sağlanmaktadır.
DESTEKLEME FAALİYETLERİ	Kültür ve Turizm Sektöründe Çevre, Alt ve Üst Yapı Hizmetleri (YİGM) Sektörün tespit edilen öncelik ve ihtiyaçlarına göre yıllık yatırım programları hazırlanarak, gerekli görülenlerin uygulamaları yapılmakta veya yaptırılmaktadır. Bu amaçla, yatırım programında yer alan alt ve üst yapı işlerine ait proje, ihale, yapım, onarım işlemleri, alt ve üst yapı ile kültür merkezleri yıllık yatırım programı, çevre sorunlarını önleme (Mavi Bayrak, haşaratla mücadele, deniz kirliliğini önleme vb.) ve doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatı (Ankara Atatürk Kültür Merkezi, Atatürk Kültür Merkezi Alanı ve Tesisleri İşletme Müdürlüğü İstanbul Atatürk Kültür Merkezi) işlemleri (tanıtım, organizasyon izinleri vb.) yapılmaktadır.

	Uluslararası kuruluşlara Yapılan Üyelik ve Aidat Ödemeleri (DİABKDB)
	Sanatçıların ve Sanat Topluluklarının Desteklenmesi Hizmetleri (GSGM, AEGM, MK, TGM, THSGM) (Maddi ve teknik destekler: Sanat Yarışmaları, proje destekleri, mali destekler, galeri tahsisleri, eser satın alma, özel tiyatroların projelerine yapılan yardımlar, prestij ödülleri, vb.) Çağdaş ve geleneksel sanat alanlarında, sanatçıların, sanat kurumlarının, ilgili kuruluşların ve sivil toplum kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin sanat üretimlerine ve kendilerini geliştirmelerine destek sağlamak amacıyla Bakanlığımızca sanatı, sanatçıyı ve sanat yaratıcılığını destekleyici çalışmalar yapılmaktadır.
	Kültür ve Sanat Etkinliklerine Yardım Hizmetleri(GSGM) (Sanatçı/sanat kurumu görevlendirme, plastik sanat eseri desteği, danışmanlık hizmetleri, anıt-büst-heykel yapımı, mali destekler, salon tahsisleri, vb.)
	Teknik ve Mali Destek Hizmetleri (GSGM, AEGM, KVMGM, YİGM, KYGM, TGM, THSGM, MK) Kültür ve turizm alanlarında faaliyet gösteren yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri, sanat toplulukları, sanatçılar ile sahip olduğu kültür varlığını kendi imkânlarıyla koruyamayan gerçek ve tüzel kişilere teknik ve mali destek sağlanmaktadır.
DENETİM FAALİYETLERİ	Denetim Hizmetleri (AEGM, KVMGM, YİGM, THSGM) Kültür ve turizm alanında faaliyet gösteren özel ve tüzel kişilerle, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetleri, kültür ve turizm işletmeleri, turizm meslek kuruluşları denetlenerek, denetim sonuçlarına göre, işletme, kuruluş ve kişilerin ödüllendirme veya cezalandırma işlemleri yürütülmektedir.

	Belgelendirme- Bandrol-İzin Hizmetleri (GSGM, AEGM, KYGM, KVMGM, YİGM, THSGM) Tescil ve denetimi sağlamak amacıyla; yurt içinde dolaşımına izin verilen kültür ve tabiat varlıkları, fikir ve sanat eserleri, turizm yatırım ve işletmeleri, kültür yatırım ve girişimleri ile gerekli görülen diğer alanlarda onay, tescil, sertifika, bandrol, izin, fiyat tanzim ve tasdik, turizm yatırım ve işletme belgeleri, kültür yatırım ve girişim belgeleri, enformasyon belgeleri, rehber kimlik kartları, sanatçı tanıtma belgesi vb. belgeler düzenlenmekte, ayrıca kültür ve turizm alanında çalışma ve araştırma yapmak isteyenler için izin verilmektedir.
GENEL YÖNETİM FAALİYETLERİ	İnsan Kaynakları Yönetimi Hizmetleri (PDB, AEGM)
	Hizmet Binaları Yapım, Bakım ve Onarım Hizmetleri (İMİD)
	Genel Yönetim giderleri (İMİD)
	Donanım, Teknolojik Altyapı ve E-devlet Hizmetleri (SGB)

3.4. PAYDAŞ ANALİZİ

“Paydaş” Türk kamu yönetimi için çok yeni bir kavramdır. Geleneksel “yöneten-yönetilen” anlayışının kırılması; “hizmet veren-hizmeti alan” anlayışının daha da gelişerek hizmetin sunumunda ve alınmasında karşılıklı etkileşimin varlığını ortaya koyan bir kavram olarak paydaş, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının bir gereğidir.

Gerek KTB’nin görev ve yükümlülükleri kısmından gerekse ürün ve hizmetler analizinden de görüleceği üzere, Bakanlığın çalışma alanı oldukça geniştir. Bunun doğal sonucu olarak Bakanlık pek çok kamu kurum ve kuruluş, özel sektör mensupları ve vatandaşlarla paydaş durumundadır.

Paydaş analizi yapılırken paydaşların sırasının belirlenmesinde Bakanlığın faaliyetlerini etkileme ve faaliyetlerinden etkilenme kriter olarak alınmıştır. Buna göre “İç Paydaşlar”;

- Çalışanlar
- Bakanlık Merkez Birimleri
- Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü
- Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü
- Döner Sermaye İşletmesi Merkez Müdürlüğü
- Yurtdışı Teşkilatı
- Taşra Teşkilatı olarak belirlenmiştir.

Bakanlığın faaliyetlerini etkileme/faaliyetlerinden etkilenme derecesine göre “Dış Paydaşlar” ise; Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, Sayıştay, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları, TBMM, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, Çevre ve Orman Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, İl

Özel İdareleri, Belediyeler, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Üniversiteler, Merkez Bankası, Kalkınma Bankası, TRT, RTÜK, Kamu İhale Kurumu, YÖK, Sektör Kuruluşları, Sivil Toplum Kuruluşları, Medya, Vatandaşlar, Firmalar, Girişimciler, Sançtılar ve Sanat Toplulukları, İkili Kültürel ve Turizm Anlaşması Yapılan Ülkeler, Ülkemizdeki Yabancı Büyükelçilikler ve Taraf Olduğumuz uluslararası Kuruluşlar olarak sıralanmıştır.

İç paydaşların görüşlerinin belirlenmesi amacıyla 01/11/2007-16/12/2008 tarihleri arasında internet üzerinden yapılan ve yazı ile personelin ayrıca bilgilendirildiği “İç Paydaş Görüş Belirleme (Personel Memnuniyeti) Araştırmasına” Bakanlıktan 2589 personel katılmıştır. Bakanlık personel sayısı düşünüldüğünde (2009 itibariyle sayı Bakanlıkta 13780 kişi görev yapmaktadır) katılımın çok düşük düzeyde olduğu görülmektedir. Katılımın az olması eğer gerekli bilgilendirme yapıldıysa personelin bu konudaki ilgisizliğinin göstergesi olabilir.

Anket soruları Bakanlık personelinin kendilerine ilişkin bilgiler, kurumsal olarak Bakanlık değerlendirmesi ve Bakanlık Taslak Stratejik Planı vizyon, misyon temel değerler ve GZFT Analizi taslaklarına ilişkin görüşlerinin alınmasına yönelik olarak üç bölümde hazırlanmıştır.

Anket sonuçları değerlendirildiğinde katılımcıların, çalışma şartlarının iyileştirilmesine yönelik sorulara verdikleri cevaplarda büyük oranda hemfikir oldukları, buna karşın Bakanlığın iç işleyişi veya diğer birimlerin faaliyetlerinden haberdar olmaları gibi sorular söz konusu olduğunda oranların ortalama düzeyde kaldığı görülmüştür. Örneğin, katılımcıların %84,01’i Bakanlıkta sosyal ve maddi imkanların yeniden düzenlenmesi gerektiğini düşünürken, Kültür ve Turizm Bakanlıklarının birleşmesinin bürokratik süreçlerin hızlanmasına yol açtığını düşünenlerin oranı %45,00 de kalmıştır. Bununla birlikte katılımcıların %11,94’ü Bakanlık çalışanı olmaktan “çok memnun” olduğunu belirtirken, “hiç memnun” olmadıklarını belirtenlerin oranı %9,97 dir.

Dış Paydaşlar için hazırlanan anket çalışması ise 227 kamu kurum ve kuruluş ile özel sektör kuruluşlarına gönderilmiş, 117 sinden cevap gelmiş ve değerlendirmeye alınmıştır. Dış Paydaş anketinde Bakanlığın 4848 sayılı kanun çerçevesinde kendisine verilen görevlerden karşıdaki kurumun/kuruluşun alanını ilgilendirenleri ve bu görevleri yerine getirmedeki başarısının değerlendirilmesi istenmiştir. Örneğin; “Bakanlık tarihi ve kültürel varlıkları korur” ifadesine katılımcıların %51’i “Tamamen katılıyorum”, % 44’ü “Kısmen Katılıyorum”, %2’ si “Fikrim Yok”, %3’ü “Katılmıyorum” şeklinde cevap vermişlerdir.

Dış Paydaşlar için yapılan imaj araştırması sonuçları da dikkat çekicidir. Bu araştırma 4-17 Aralık 2007’de 21 farklı ilde 750 paydaşa yüz yüze anket uygulaması şeklinde gerçekleştirilmiştir. Sonuçlara göre genel olarak Bakanlık birimlerinin performans düzeyinden memnun olunduğu, görüşme sıklığının artmasına bağlı olarak ta memnuniyet düzeyinin arttığı görülmüştür.

Katılımcıların genel olarak Bakanlığın hizmet ve faaliyetlerinden haberdar oldukları yönündeki beyanları, araştırma sonuçlarının özellikle dikkat edilmesi gereken noktalarından biridir. Zaten kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya gidilmesinin genel gerekçelerinden biri, daha önce de belirtildiği gibi artık hizmet alanların bilinçli hareket etme ve hizmetleri dikkatle takip etme eğiliminde olmalarıdır. Bilinç düzeyinin artmasına bağlı olarak hizmet ve faaliyetlerin kalitesinin artacağı dolayısıyla çalışmaların bu kriter ışığında sürdürülmesinin uygun olacağı, araştırma sonuçlarının değerlendirilmesinde özellikle belirtilmektedir.

KTB’nin, ana hizmet ve faaliyetlerinde, paydaşlarca başarılı bulunmaması taslak planda göze çarpan hususlardan biridir. Özellikle korsan eserlerle mücadeleye yönelik gerekli tedbirleri alma, kültür ve tabiat varlıklarının kaçakçılığını önleme, turizm merkezlerindeki alt yapı sorunlarının

çözümüne yönelik çalışmalar gibi Bakanlığın temel faaliyet ve hizmet alanlarını oluşturan bölümlerde KTB' nin en düşük puanlara sahip olması üzerinde dikkatle durulması gereken verilerdendir.

Stratejik plan taslağının, kamu yönetiminin geleneksel, katı ve içe kapalılığının ortadan kaldırılıp geliştirilebileceğine ilişkin umut veren yönlerinden biri, çalışmanın sonuçlarına göre Bakanlığın başarısız olduğu noktaların varlığının kabul edilmesidir. Bununla birlikte yapılan çok değerli faaliyet ve sunulan hizmetlerin gerek Bakanlıktan kaynaklanan ve gerekse dış çevrenin ilgisizliği nedeniyle ön plana çıkartılamadığı, yani mesajların kimi zaman yerine ulaşmadığı, kısaca karşılıklı olarak yeterince iletişim içinde olunup olunmadığı gerçekçi bir bakışla değerlendirilmesi gereken hususlardır. Elbette bu noktada çok etkin bir etkileme gücü olan medya Bakanlık ilişkisi de dikkatle ele alınmalıdır.

Hem İç hem de Dış Paydaşlarla yapılan “görüş belirleme” çalışmalarından genel olarak Bakanlığın bir çok sorunla karşı karşıya olduğu sonucu çıkarılmaktadır. Bu her ne kadar karamsar bir tablonun önümüze konduğu anlamına gelse de stratejik planlama kapsamında yapılan paydaş analizinin başarılı olduğu gerçeğini baskılamamaktadır. Söz konusu analizin sebebi, kimi zaman bilinen ancak önemsenmeyen, kimi zaman da farkına varılmayan ancak işleyişi sekteye uğratan sorunların (varsa) somut hale gelebilmesidir. Bu noktada Bakanlığın yeni bir iletişim stratejisi ve yapılanmaya ihtiyaç duyduğu açıktır ve bu ihtiyacın varlığı stratejik plan taslağında da açıklıkla belirtilmektedir.

3.5. KURUM İÇİ ANALİZ

Kurum içi analiz ile Bakanlığın merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatına ait genel bilgiler ve bu bilgilere ilişkin sayısal veriler incelenmiştir. Söz konusu sayısal veriler yorumlanması ise kurum içi analizin özünü oluşturmaktadır. Bu tez çalışmasında kullanılacak veriler yapılan analiz sonuçlarından örnek

olarak seçilen verilerdir. Yani stratejik plan taslağındaki tüm veriler bu çalışmada yer almamaktadır.

3.5.1. Teşkilat Yapısı

Kültür ve Turizm Bakanlığı; merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı kuruluşlardan oluşmaktadır. Bakanlık merkez teşkilatında ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimler ve bağlı kuruluşlar yer almaktadır. Bu birim ve kuruluşlar şunlardır;

Ana Hizmet Birimleri:

Güzel Sanatlar Genel Müdürlüğü
Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü
Kütüphaneler ve Yayımlar Genel Müdürlüğü
Telif Hakları ve Sinema Genel Müdürlüğü
Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü
Araştırma ve Eğitim Genel Müdürlüğü
Tanıtma Genel Müdürlüğü
Milli Kütüphane Başkanlığı
Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı

Danışma ve Denetim Birimleri:

Teftiş Kurulu Başkanlığı
Strateji Geliştirme Başkanlığı
Hukuk Müşavirliği
Bakanlık Müşavirleri
Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği

Yardımcı Hizmet Birimleri:

Personel Dairesi Başkanlığı
İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı
Özel Kalem Müdürlüğü

Taşra Teşkilatı:

İl Kültür ve Turizm Müdürlükleri
Doğrudan Merkeze Bağlı Birimler

Yurtdışı Teşkilatı:

Kültür ve Tanıtma Müşavirlikleri
Kültür ve Tanıtma Ataşelikleri

Bağlı Kuruluşlar:

Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü
Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü

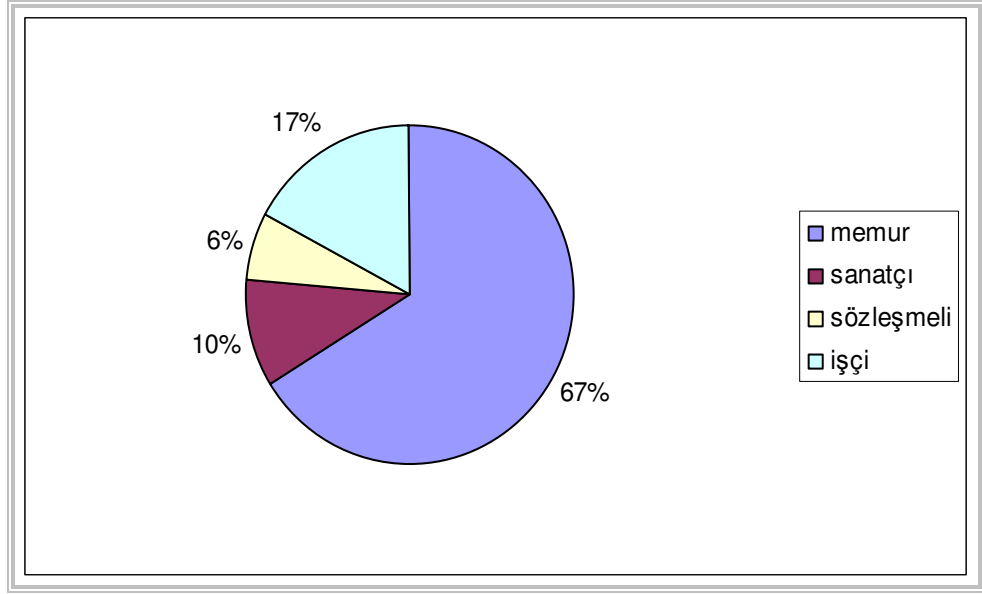
DÖSiMM:

Döner Sermaye İşletmeleri Merkez Müdürlüğü (DÖSiMM)
DÖSiMM İşletme Müdürlükleri

3.5.2. İnsan Kaynakları

Bu bölümde, KTB'nin personel sayısı, istihdam durumu, cinsiyet dağılımı, eğitim düzeyi, yabancı dil bilgisi ve yaş gruplarına ilişkin bilgiler yer almaktadır.

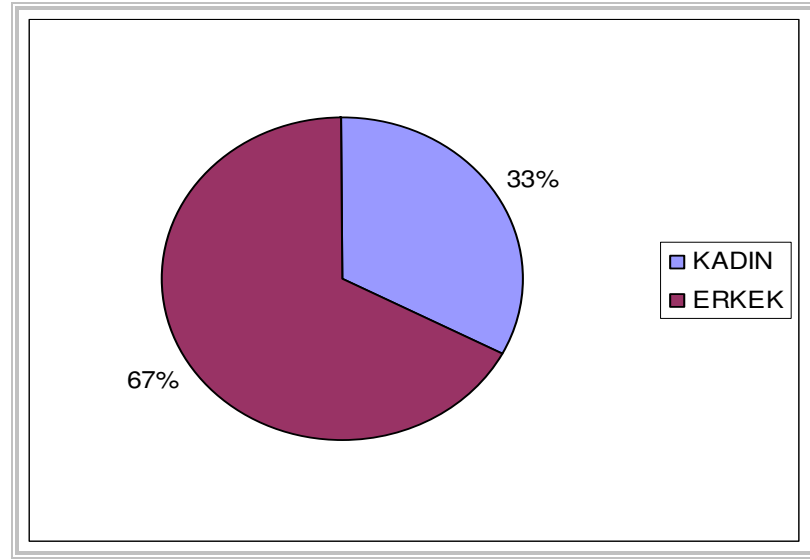
Bakanlıkta (merkez, taşra ve yurtdışı ve DÖSiMM) 2009 yılı itibariyle 13780 kişi görev yapmaktadır. Bu personelin % 67'si (9095 kişi) memur, % 10'u (1432 kişi) sanatçı, % 17'si (2378) işçi, % 6'sı (875) sözleşmelidir.



Şekil 4. Çalışanların İstihdam Durumuna Göre Dağılımı

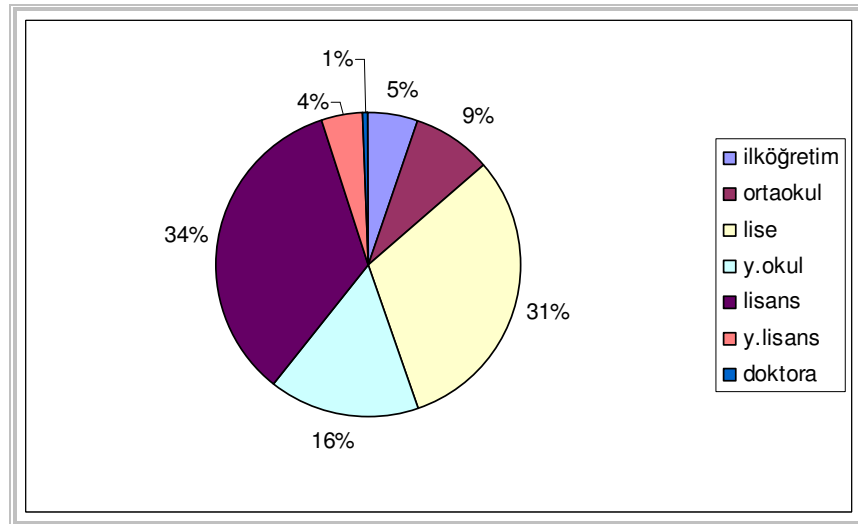
Personelin %71'i (6465 kişi) genel idari hizmetler sınıfında, %12'si (1098 kişi) teknik hizmetler sınıfında ,%17'si (1518 kişi) yardımcı hizmetleri sınıfında ,%0 (14 kişi) sağlık hizmetleri sınıfında görev yapmaktadırlar.

Çalışanların cinsiyet durumlarının yer aldığı şekil incelendiğinde görülmektedir ki, KTB'de istihdam edilen personelin 928'i (%67) erkek, 4499'i (%33) kadın dır. Her ne kadar belirtilmemiş olsa da, hiyerarşik dizilimde yukarılara çıktıkça kadın çalışan sayısının düşük olduğu tahmin edilmektedir. Bu sadece KTB için değil Türk Kamu Yönetimi için bir eksikliklerdir.



Şekil 5. Çalışanların Cinsiyet Durumuna Göre Dağılımı

KTB personelinin eğitim durumuna bakıldığında, 73 doktora, 605 yüksek lisans, 4740 lisans, 2181 yüksekokul, 4258 lise, 1204 ortaokul, 719 ilköğretim mezunu bulunmaktadır.

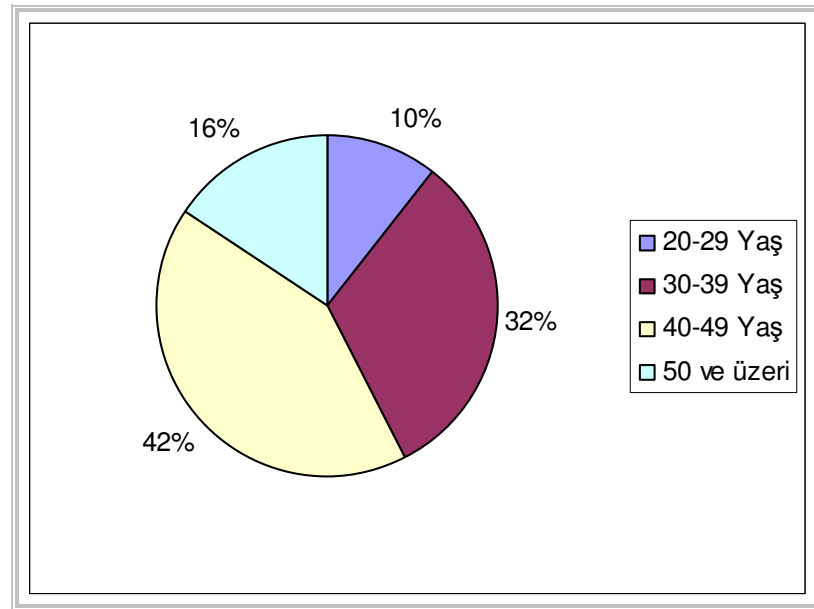


Şekil 6. Çalışanların Eğitim Durumuna Göre Dağılımı

Çalışmanın en dikkat çekici verilerinden biri de KTB personelinin yabancı dil düzeyi araştırması sonuçlarıdır. Bu sonuçlara göre KTB personelinin sadece % 3.2'si (442 kişi) KPDS (Kamu Personeli Dil Sınavı)

sonucuna göre (C) ve üstü seviyede dil bilmektedir. Yalnız burada ILTS veya TOEFL gibi uluslararası geçerliliği bulunan belgeler değerlendirmeye alınmamıştır. Buna rağmen Bakanlık görev alanı ve yurtdışı teşkilatının varlığı göz önüne alındığında dil bilen personel sayısının oldukça düşük olduğu görülmektedir.

Bir kurumda personelin yaş durumu kurumun yeniliklere uyum çalışmaları sırasında çok önemli hale gelmektedir. Burada hem belirli yaş üstü kişilerin bilgi, görgü ve deneyimlerine hem de genç çalışanların bürokratik yorgunluktan uzak, dinamik ve yenilikleri sürükleyici enerjisine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu açıdan KTB avantajlı görünmektedir. Çünkü Bakanlıkta çalışan mevcut personelin yaş dağılımına ilişkin grafik incelendiğinde 40 yaş üzeri grupta bulunan ve deneyimlerinden faydalanılabilecek Bakanlık çalışanlarının genel sayıya oranı % 42, 20-40 yaş grubunda yer alan çalışanların oranının da % 42 olduğu görülmektedir.



Şekil 7. Çalışanların Yaş Durumuna Göre Dağılımı

Araştırma sonuçlarının değerlendirmesinde “nitelikli personel göçü” gibi çok önemli bir konuya da değinilmiştir. Buna göre, Bakanlık personeli ile

diğer kamu kurum ve kuruluşlarının personeli arasında özlük hakları açısından var olan eşitsizlik, çalışanlarda kurumsal aidiyet duygusunun oluşmasına engel olmakta bu da yetişmiş nitelikli personelin başka kurumlara nakil gitmesine neden olmaktadır.

3.5.3. Mali Yapı

Mali kaynakların doğru yerde ve doğru miktarda kullanımı Türk kamu yönetiminin mali açıdan aşmaya çalıştığı sorunlarda biridir. Genel olarak kısıt olan kaynakların; Türk mali sistemi için günümüz koşullarında ayrıca kısıt olduğu, harcama yapılırken ve kaynak kullanılırken iki kere düşünülmesi gerektiği bir gerçektir. Bununla birlikte kaynakların nereye, nasıl hangi kriterler doğrultusunda aktarıldığı vergi verenlerin artık sorguladığı bir durumdur. 5018 sayılı KYKK ile getirilen mali saydamlık ve hesap verebilme özellikleriyle iyi niyetli kamu yöneticileri için bu sorumluluğun yükü bir anlamda hafifletilmiştir.

KTB, stratejik planlama çalışmaları çerçevesinde de 5018 sayılı KYKK'nın getirdiği ve yukarıda özetlemeye çalıştığımız anlayış bağlamında Bakanlığın mali yapısına ilişkin sayısal veriler tablolar halinde ortaya konmuş ve bu doğrultuda da hem performans ölçümü hem de ileriki dönemde oluşturulacak bütçeler için bir öngörü olarak sunulmuştur.

Gelecek için temel teşkil etmesi açısından “KTB Bütçesinin Yıllar İtibariyle Karşılaştırılması”, “KTB'nin Yıllar İtibariyle Genel Bütçe İçinde Yatırımdan Aldığı Paylar”, “ Bakanlığa Tahsis Edilen Bütçe Ödeneklerinin Genel Bütçeden Aldığı Pay” ile “KTB 2010 Bütçesi”ni gösteren tablolar aşağıda sunulmaktadır.

Tablo 4. Kültür ve Turizm Bakanlığı B t cesinin Yıllar İtibariyle Karşılaştırılması

YILI	PERSONEL GİDERLERİ	SOSYAL G�V.KUR. DEV.PRİMİ GİD.	MAL VE HİZMET ALIMI GİD.	CARİ TRANSFERLER	SERMAYE GİDERLERİ	SERMAYE TRANSFERLERİ.	BORÇ VERME	BÜTÇE TOPLAMI	GENEL BÜTÇE	PAY%
2004	158.640.000	18.245.000	151.975.950	129.827.490	45.388.161	29.486.910	0	533.563.511	149.858.129.000	0,36
2005	167.389.000	21.755.000	171.352.000	171.982.373	68.183.020	42.528.765	0	643.190.158	153.928.792.910	0,42
2006	187.745.000	22.810.000	177.597.000	184.586.000	90.139.000	45.504.000	4.000.000	712.381.000	170.156.782.052	0,42
2007	217.314.000	50.433.000	168.864.000	222.660.000	104.200.000	49.547.000	3.360.000	816.378.000	200.902.066.401	0,41
2008	237.000.000	29.273.000	190.380.000	222.011.000	87.868.000	51.529.000	8.525.000	826.586.000	218.284.732.372	0,38
2009	259.166.000	33.055.000	184.802.595	259.051.000	155.242.000	102.703.000	8.550.000	1.021.346.000	257.742.143.488	0,39
2010	293.631.000	50.527.000	196.370.000	268.208.000	178.500.000	122.222.000	10.000.000	1.119.458.000	281.907.405.110	0,39

Tablo 5. KTB'nin 2004-2010 Yılları Bütçeleri Karşılaştırılması

YILI	PERSONEL GİDERLERİ	SOSYAL GÜV.KUR. DEV.PRİMİ GİD.	MAL VE HİZMET ALIMI GİD.	CARİ TRANSF.	SERMAYE GİDERLERİ	SERMAYE TRANSF.	BORÇ VERME	BÜTÇE TOPLAMI	GENEL BÜTÇE	PAY%
2004	158.640.000	18.245.000	151.975.950	129.827.490	45.388.161	29.486.910	0	533.563.511	149.858.129.000	0,36
2005	167.389.000	21.755.000	171.352.000	171.982.373	68.183.020	42.528.765	0	643.190.158	153.928.792.910	0,42
2006	187.745.000	22.810.000	177.597.000	184.586.000	90.139.000	45.504.000	4.000.000	712.381.000	170.156.782.052	0,42
2007	217.314.000	50.433.000	168.864.000	222.660.000	104.200.000	49.547.000	3.360.000	816.378.000	200.902.066.401	0,41
2008	237.000.000	29.273.000	190.380.000	222.011.000	87.868.000	51.529.000	8.525.000	826.586.000	218.284.732.372	0,38
2009	259.166.000	33.055.000	184.802.595	259.051.000	155.242.000	102.703.000	8.550.000	1.021.346.000	257.742.143.488	0,39
2010	293.631.000	50.527.000	196.370.000	268.208.000	178.500.000	122.222.000	10.000.000	1.119.458.000	281.907.405.110	0,39

Tablo 6. KTB'nin Yıllar İtibariyle Genel Bütçe İçindeki Yatırımdan Aldığı Pay

YILI	KÜLTÜR	TURİZM	DKHS-TEKNOLOJİ ARAŞTIRMA	YATIRIM		PAY %
				TOPLAM	GENEL BÜTÇE	
2000	19.765.000	8.500.000	0	28.265.000	2.234.688.000	1,26
2001	35.560.000	15.000.000	0	50.560.000	3.240.165.000	1,56
2002	53.249.000	28.000.000	0	81.249.000	5.323.062.000	1,53
2003	67.425.000	35.000.000	0	102.425.000	6.100.000.000	1,68
2004	55.520.000	31.126.000	0	86.646.000	7.945.589.000	1,09
2005	78.714.000	29.859.000	0	108.573.000	11.389.320.000	0,95
2006	92.754.000	32.100.000	0	124.854.000	13.800.000.000	0,90
2007	105.265.000	35.100.000	2.000.000	142.365.000	15.751.330.100	0,90
2008	91.464.000	36.106.000		127.570.000	13.859.000.000	0,92
2009	159.796.000	82.993.000		242.789.000	18.484.143.740	1,31
2010	183.800.000	98.008.000		281.808.000	21.319.329.000	1,32

Tablo 7. KTB Bütçesinin Yıllar İtibariyle Genel Bütçe İçinden Aldığı Payı

YILI	KÜLTÜR	TURİZM	BÜTÇE TOPLAMI	GENEL BÜTÇE	PAY%
2000	120.939.800	56.288.200	177.228.000	46.702.436.000	0,38
2001	158.658.000	72.584.600	231.242.600	48.219.490.000	0,48
2002	278.000.000	165.778.000	443.778.000	97.831.000.000	0,45
2003	349.327.000	190.130.000	539.457.000	146.805.170.000	0,37
2004	0	0	587.925.000	149.858.129.000	0,39
2005	0	0	646.392.000	153.928.792.910	0,42
2006	0	0	712.381.000	170.156.782.052	0,42
2007	0	0	816.378.000	200.902.066.401	0,41
2008	0	0	826.586.000	218.284.732.372	0,38
2009	0	0	1.021.346.000	257.742.143.488	0,39
2010	0	0	1.119.458.000	281.907.405.110	0,40

Tablo 8. KTB'nin 2010 Yılı Bütçesi

KURUMSAL KOD	BİRİM	01	02	03	05	06	07	08	TOPLAM
		PERSONEL GİDERLERİ	SOS.GÜV.GİD.	MAL VE HİZM. ALIM.	ARİ TRANSFERLER	SERMAYE GİDERLERİ	SERMAYE TRANS.	BORÇ VERME	TOPLAM
21.00.00.02	ÖZEL KALEM MÜDÜRLÜĞÜ	2.873.600	428.000	1.178.100		68.000			4.547.700
21.00.00.20	TEFTİŞ KURULU BŞK.	2.623.200	301.000	549.000		44.000			3.517.200
21.01.00.04	İDARİ VE MALİ İŞLER DAİ. BŞK.	5.448.000	1.344.800	13.210.600	1.900.000	1.126.000			23.029.400
21.01.00.05	PERSONEL DAİRESİ BŞK.	5.656.000	1.176.000	291.800		110.000			7.233.800
21.01.00.23	STRATEJİ GELİŞTİRME BŞK.	5.048.000	1.191.000	1.045.800	4.150.000	3.050.000			14.484.800
21.01.00.24	HUKUK MÜŞAVİRLİĞİ	778.600	172.000	276.300					1.226.900
21.01.00.62	İL KÜLTÜR VE TURİZM MÜDÜRLÜKLERİ	32.985.500	7.262.100	4.619.000		890.000			45.756.600
21.01.30.00	GÜZEL SANATLAR GEN. MÜD.	1.517.100	304.000	948.000	242.215.000	846.000	9.000.000		254.830.100
21.01.30.62	TAŞRA TEŞKİLATI	82.816.000	8.097.000	4.895.000		1.139.000			96.947.000
21.01.31.00	KÜLTÜR VARLIKLARI VE MÜZELER GEN. MÜD.	8.784.000	1.456.000	2.075.400	250.000	19.711.000	18.914.000		51.190.400
21.01.31.62	TAŞRA TEŞKİLATI	53.045.600	11.063.000	13.462.000		51.662.000			129.232.600
21.01.32.00	KÜTÜPHANELER VE YAYIMLAR GEN. MÜD.	2.621.100	545.000	1.448.000	1.700.000	15.747.000			22.061.100
21.01.32.62	TAŞRA TEŞKİLATI	44.088.500	9.012.000	11.813.000		10.796.000			75.709.500
21.01.33.00	TELİF HAKLARI VE SİNEMA GEN. MÜD.	2.416.000	413.000	3.556.000	3.150.000	260.000		10.000.000	19.795.000
21.01.34.00	YATIRIM VE İŞLETMELER GEN. MÜD.	10.163.000	2.197.000	2.547.000	1.000.000	65.619.000	94.308.000		175.834.000
21.01.34.62	TAŞRA TEŞKİLATI	7.305.000	1.593.000	5.613.000					14.511.000
21.01.35.00	ARAŞTIRMA VE EĞİTİM GEN. MÜD.	5.230.900	1.128.100	1.077.000	2.000.000	1.230.000			10.666.000
21.01.36.00	TANITMA GENEL MÜD.	3.829.000	744.000	7.275.300	520.000	320.000			12.688.300
21.01.36.62	TAŞRA TEŞKİLATI	2.214.000	497.000	570.700		228.000			3.509.700
21.01.36.63	YURT DIŞI TEŞKİLATI	9.166.000	281.000	115.542.000		452.000			125.441.000
21.01.37.00	MİLLÎ KÜTÜPHANE BŞK.	3.270.000	830.000	2.879.000		5.202.000			12.181.000
21.01.38.00	DIŞ İLİŞ. VE AVRUPA BİR. KOOR. DAİ. BŞK.	1.751.900	492.000	1.498.000	11.323.000				15.064.900
GENEL TOPLAM		293.631.000	50.527.000	196.370.000	268.208.000	178.500.000	122.222.000	10.000.000	1.119.458.000

3.5.4. Fiziksel Yapı

Fiziksel yapı ile KTB'nin sahip olduğu veya kullandığı binalar ve araçlar belirlenmiştir. Buna göre KTB, merkezde 9 ayrı binada hizmet vermekte olup, bu binalardan 7'si Bakanlık mülkiyetindedir. Ayrıca KTB'ye ait lojman sayısı Merkezde 51, Taşrada 459 olmak üzere toplam 524 adettir.

KTB merkez teşkilatında toplam 35 adet, İl Kültür ve Turizm Müdürlüklerinde 71 adet, kütüphanelerde 55 adet, müze müdürlüklerinde 34 adet, merkeze bağlı taşra kuruluşlarında 16 adet ve DÖSİMM'de 20 adet araç Bakanlık hizmetinde kullanılmaktadır.

3.5.5. Teknolojik Kaynaklar ve Bilişim Sistemleri Altyapısı

KTB, teknolojik kaynaklar ve bilişim sistemleri altyapısı açısından, bu alandaki değişimin hızına ayak uydurmak için kendini sürekli güncellemektedir. Bilişim sektöründeki yenilikler Bakanlığın faaliyetlerini ve hizmetlerini daha verimli ve etkin gerçekleştirmesi için kullanılmaktadır. Bu şekilde birimler arası bilgi iletişimi arttırılmakta, her türlü elektronik dokümantasyon ve bilgi, yetki seviyeleri dahilinde kurum içi intranet ve dış kullanıcılarına yönelik internet üzerinden paylaşımına sunulmaktadır.

KTB'nin internet sitesi, ülkemizin doğal güzelliklerini, tarih, arkeolojik, kültürel ve sanatsal zenginliklerini yurtiçinde ve yurtdışında tanıtmak amacıyla Türkçe, İngilizce, Fransızca, Almanca, Rusça, İspanyolca, Arapça, Çince olmak üzere 8 dilde yayın yapmaktadır. Ayrıca, Yurt dışı Müşavirliklerimizce hazırlanan İsveççe, Japonca ve İtalyanca sitelere de bağlantılar verilmiştir. İl Kültür Turizm Müdürlükleri İnternet Siteleri 2007 yılı başlarında yayına girmiştir..

KTB'nin internet (<http://www.kulturturizm.gov.tr>) sitesinde sunulan hizmetler incelendiğinde görülmektedir ki hem iç hem de dış paydaşlar tek

aşamalı olarak, yüz yüze görüşmeye gerek kalmadan yerine getirilebilecek bir çok hizmete, bilgi ve belgeye kolaylıkla ulaşabilmektedirler. Sitede aşağıdaki hizmetler sunulmaktadır:

- Türkiye Yazmaları (<http://www.yazmalar.gov.tr>)
- Taşınmaz Kültür Varlıkları (<http://www.kulturvarliklari.org/>)
- Türkiye Kültür Mirasları (<http://www.kulturvarliklari.org/>)
- Sanal Türkiye Standı
(<http://www.kultur.gov.tr/tr/SanalStand/sanalstand.htm>)
- Konuşan Kitaplık(Görme engelliler için)
(<http://seslikitap.kultur.gov.tr/>)
- Gaspıralı Kiril-Latin Alfabe Çeviri
(<http://www.kultur.gov.tr/gaspirali>)
- e-Kitap <http://ekitap.kultur.gov.tr>
- TV & Müzik (<http://emuzik.kultur.gov.tr>)
- Kültür Çocuk (<http://www.kulturcocuk.gov.tr/>)
- İntranet (<http://kulturnet> – <http://intranet>)
- Sanal Gezintiler (Müzeler, Saraylar, Camiler, Kiliseler, Manastırlar)
- İl Kültür ve Turizm Müdürlükleri İnternet Sayfaları
- Bakanlık Birimlerinin İnternet Sayfaları
- Evrağım Hangi Aşamada?
- Dilek Şikayet Formu

3.6. GZFT (SWOT) VE PESTS ANALİZLERİ

KTB Stratejik planlama çalışmasının çok önemli aşamalarından biri olan SWOT Analizi (GZFT Analizi) yapılırken, Güçlü (G) ve Zayıf (Z) yönler; iç ve dış paydaşların görüşleri ile Bakanlığın yapısı, beşeri kaynakları, kurum kültürü, sahip olduğu teknolojik alt yapı ve mali durumuna ilişkin veriler ele alınmıştır. Fırsatlar (F) ve Tehditler (T) ise Dış Çevre Analizinin (PESTS)

önceliklendirilmiş çıktıları dikkate alınarak hazırlanmıştır. Bu arada PESTS (Politik, Ekonomik, Sosyal, Teknolojik ve Sektörel-PESTS) hazırlanırken Üst Politika Belgeleri, Temel Referans Kaynakları, dış ve iç paydaş anketleri ile kültür ve turizm meslek örgütleri ve sektör temsilcileriyle yapılan çeşitli toplantıların sonuçları incelenerek kültür ve turizm alanında Bakanlığın faaliyetlerini yürütürken dikkate alması gereken ulusal ve uluslararası çevredeki gelişmeler ve yeni eğilimler belirlenmiş, dış çevreden kaynaklanan fırsat ve tehditler tespit edilmiştir. Elde edilen sonuçlar Stratejik Planlama Ekibi üyeleri tarafından puanlanarak önceliklendirilmiştir.

Analiz sonuçlarına göre KTB'nin güçlü ve zayıf yönleri, karşı karşıya bulunduğu tehditler ve fırsatlar aşağıdaki tabloda yer almaktadır. Tablo incelendiğinde görülecektir ki GZFT analizi ile ortaya konan veriler çok dikkat çekicidir. Çalışmanın I. Bölümünde üzerinde durduğumuz gibi; GZFT analizinde tüm veriler aslında göründükleri veya yerleştirildikleri (özellikle güçlü yönler) başlık için doğru veri olmayabilir. Burada ilgili verilerin gerçekten belirtilen etkiyi yapıp yapmadıklarının doğru belirlenmesi gerekir. Örneğin; Güçlü Yönler başlığı altında yer alan "Bakanlığın kaynak yaratma kapasitesine sahip olması" ancak bu kapasitenin kullanılabilmesi ve benzer özelliğe sahip başka ülkelerden daha güçlü olabilmesi ile gerçek anlamını bulur. Zira GZFT analizi kamu kurumlarının da rekabet etmesi gerektiği varsayımı ile oluşturulmuş bir tekniktir.

Tablo 9. Kültür ve Turizm Bakanlığı GZFT Analizi Sonuçları

GÜÇLÜ YÖNLER	ZAYIF YÖNLER
1. Ülkemizin tarihi, kültürel ve doğal zenginliklerini koruma, değerlendirme ve tanıtmaya yetkisine sahip olması 2. Faaliyet alanlarının çok yönlü olması 3. Taşra ve yurt dışı teşkilatı ile yaygın bir örgütlenmeye sahip olması 4. İşbirliğine açık ve dinamik bir yapıya sahip olması 5. Nitelikli, deneyimli ve özverili çalışan personele sahip olması 6. Kaynak yaratma kapasitesinin olması	1. Yetki-sorumluluk dengesinin kurulamaması 2. Etkili bir insan kaynakları planlamasının olmayışı 3. Ücret yetersizliği ve dengesizliği 4. Birimler arası iletişimsizlik ve koordinasyon eksikliği 5. Sosyal imkânların yetersizliği 6. Değişime direnç gösterilmesi 7. Kurum kültürünün oluşturulamaması 8. Sürdürülebilir, etkili ve yerleşmiş kurum kültürünün olmaması 9. Genel bütçeden alınan payın yetersizliği 10. Bürokrasi ve kırtasiyeciliğin fazlalığı 11. Fiziki çalışma koşullarının ve ortamının yetersizliği 12. Hizmet içi eğitimin yetersiz olması ve personelin yurtdışı ve dil eğitimi imkânlarından yeterince yararlanamaması 13. Bütçenin etkin kullanılamaması 14. Mevcut Mevzuat Eksikliği ve güncellenmemiş olması 15. Teknolojik altyapıdan gerektiği gibi yararlanılamaması
FIRSATLAR	TEHDİTLER
1. Ülkemizin tarihi, kültürel ve doğal zenginliği 2. Ülkenin genç bir nüfusa sahip olması 3. e-devlet yapısının kurulması 4. Özel sektörün kültür ve turizme artan ilgisi 5. Bilgi, iletişim ve ulaştırma teknolojisindeki hızlı gelişim 6. Bilgi toplumu olma konusunda yapılan çalışmalar 7. AB'ye uyum çalışmaları 8. Bakanlığın faaliyet alanlarında uluslararası işbirliğinin artması 9. Türk Cumhuriyetleri ile İşbirliği 10. Yurtdışında yaşayan Türklerin varlığı 11. Toplumda kültürel duyarlılığın artması 12. İç turizmdeki hareketlenme 13. Turizmin çeşitlenmesine olanak veren coğrafi yapı 14. Yerli ve yabancı yatırımcıların turizme artan ilgisi 15. Çevre koruma bilincinin artması ve kentsel alt yapının geliştirilmesi 16. Stratejik planlama sürecinde yeniden yapılanma	1. Terör 2. Kültürel yabancılaşma 3. Ülkemizin jeopolitik konumundan kaynaklanan dış tehditler 4. Türkiye aleyhindeki haberler ve lobi çalışmaları 5. Kaçak kazılar ve kaçakçılık 6. Ülkemizin, sektördeki rakip ülkelerle rekabet gücünün yeterince geliştirilememiş olması 7. AB'ye tam üyelik sürecinin uzaması 8. Bölgeler arasında ve bölge içinde gelişmişlik farklılıklarının derinleşmesi 9. Ulaşım 10. Çarpık kentleşme ve alt yapı yetersizliği 11. Sürdürülebilir turizm anlayışının uygulanamaması sonucu doğal kaynakların tahrip olma riski 12. Korunması gerekli kültür ve tabiat varlıklarının meta yapılma isteği 13. Küresel Ekonomik Kriz

Kurum İçi Analiz çalışmaları sırasında öncelikli olarak mevzuat ve teşkilatlanmayla ilgili sorunların giderilmesine ilişkin çalışmalar başlatılmış, stratejik amaçlar ve hedefler de bu doğrultuda belirlenmiştir.

3.7. KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞININ STRATEJİK MODELLEMESİ

KTB'nin, bugüne kadar sürdürülebilir bir kültür ve turizm politikasına sahip olmadığı dikkate alındığında stratejik planlama çalışmasının odağını oluşturacak misyon ve vizyon bildirimleri ve buna göre belirlenen amaçlar, hedefler daha da anlamlı hale gelmektedir.

KTB, stratejik planlama çalışması çerçevesinde faaliyet ve hizmetlerini, verimlilik, tutumluluk, etkinlik ve mali saydamlık esasları doğrultusunda yerine getirirken “kamu etiği” esas olmak üzere misyon ve vizyonuna dayanak oluşturacak temel değerleri belirlemiş ve bu değerler doğrultusunda hareket etmeyi hedeflemiştir.

3.7.1. Misyon

KTB, “Ülkemizin doğal, kültürel ve tarihi değerlerini ortaya çıkarmak, korumak, geliştirmek, gelecek nesillere aktarmak ve toplumsal bilincin oluşmasında bilgiye erişimi kolaylaştırmak; turizmi çeşitlendirmek, pazarlamak, teşvik etmek, denetlemek; dinamik kültür ve turizm politikaları ile ülkemizin dünya turizminde alacağı payı artırmak ve Türk kültürünü dünyaya tanıtmayı” misyon edinmiştir.

3.7.2. Vizyon

KTB'nin vizyonu, "Kültür değerlerimizi yaşatan ve tanıtan, ülkemizi turizm alanında lider konumuna taşıyan bir kurum olmak" olarak bildirilmiştir.

3.7.3. Temel Değerler

Aşağıda yer alan ve alt başlıklarda sunulan temel değerler incelendiğinde, stratejik amaç, hedef ve stratejilerin çerçevesinin de belirlendiği görülmektedir.

Kamu Yararı: Sahip olunan doğal ve kültürel değerlerin korunmasını ve gelecek nesillere aktarılmasını sağlamak; turizmin ülke ekonomisine olan katkısını artırmak, her türlü faaliyette kişisel kaygıları değil, kamusal çıkarları ön planda tutmak.

Bütünsel Yaklaşım: Kültürel çeşitliliği ulusal bütünlük içinde desteklemek.

Ulusal Dış Politikaya Uygunluk: Türkiye'nin dış politikasının öncelikleri doğrultusunda yurt içi ve yurt dışında saygın bir kurum olmak, öte yandan taraf olunan uluslar arası anlaşma ve sözleşmelerden doğan yükümlülüklerimizi yerine getirmek.

Teşvik Edicilik ve Destekleyicilik: Teşvik ve destek uygulamaları, tanıtım politikaları ile kültür ve turizm sektörüne yön vermek, eğitim, araştırma ve kaynak talebinde bulunan paydaşları desteklemek, sanatsal yaratıcılığı geliştirmek.

Sosyal Sorumluluk: Verilen hizmetlerde sosyal sorumluluk bilinciyle hareket etmek. Kültür yatırımlarını ve turizm sektörünü ülkedeki refah ve gelişmişlik dengesizliklerini azaltıcı doğrultuda yönlendirmek.

Hukukun Üstünlüğü: Hukukun üstünlüğünü gözeterek her türlü kamusal faaliyetin icrasında adil, tarafsız ve güvenilir olmak

Şeffaflık ve Hesap Verme Sorumluluğu: Faaliyetleri, paydaşların ve kamuoyunun erişimine açık olarak gerçekleştirmek, her düzeyde yetkilinin eylem ve kararlarında hesap verebilirlik ilkesini benimsemek.

Yenilikçi, Hızlı ve Kaliteli Hizmet Sunumu: Değişen koşulları, dünyadaki yenilikleri ve teknolojiyi yakından takip etmek, veri ve bilgiye dayalı çalışma anlayışını benimsemek.

Katılımcılık ve Sahiplenme: Kültür ve turizm politikalarının oluşturulmasında, hedeflerin belirlemesinde tüm iç ve dış paydaşların katılımını sağlayarak, yönetim ve karar alma süreçlerinde tutarlı ve çağdaş bir anlayışla hareket etmek.

Çevreye Duyarlı: Doğal ve kültürel varlıklar ile çevreyi, gelecek nesilleri de dikkate alan bir anlayışla iç ve dış paydaşları ile görüş birliği içinde koruma – kullanma dengesi gözetilerek değerlendirmek.

İnsan ve Zaman Odaklı Hizmet: Toplam kalite yönetimi anlayışıyla hizmet vermek, paydaş memnuniyeti odaklı hareket etmek, zamanı etkin ve verimli kullanmak

Yetkinlik ve Uzmanlık: İş disiplini olan, nitelikli hizmet veren, idealist, özverili, üretken, bilgi birikimini ve tecrübelerini paylaşan, özgüvenli, tarafsız ve konusunda uzman personele sahip olmak. Uzmanlaşmaya değer vermek, çalışanların beceri ve yeteneklerini geliştirmelerini teşvik etmek.

Liyakat: Personel istihdamı, idarecilerin atanması ve işbirliği içerisinde yürütülecek tüm çalışmalarda, uzmanlık, yeterlilik, uygunluk ve deneyimi ön planda tutmak.

3.7.4. Stratejik Amaçlar, Hedefler, Stratejiler, Performans Göstergeleri

Stratejiyi kavramsal olarak incelerken, amaçların belirlenmesi ve bu amaçlar doğrultusunda kaynak kullanımının düzenlenmesi, yapılan tanımların ortak noktası olarak belirmiş, bu düzenlemeyi yapan seçimsel kararlar da strateji olarak tanımlanmıştır.

Stratejik amaç ise seçimsel kararların, kurumun misyonu ve vizyonu çerçevesinde belirli bir yöne doğru kanalize edilmesi bunun sonucu olarak da kurumun geleceğe ulaşabileceği yolu belirlemesi olarak tanımlanabilir.

Aşağıda yer aldığı şekliyle görüleceği üzere KTB nin stratejik amaçları; genel olarak stratejik planlama çalışmalarından beklenen ve Bakanlığın geleceğe dönük bakış açısını ortaya koyacak sayıda ve içerikte hazırlanmıştır. Bu durum performans göstergelerinin hazırlanmasında ve daha ilerde faaliyet raporları ve nihayetinde bütçenin oluşmasında kolaylıklar sağlayacak bir çerçevenin çizilmesi açısından çok önemlidir.

Buna göre KTB için belirlenen 5 stratejik amaç, bu amaçlara ilişkin hedefler; hedeflere ilişkin stratejiler ve performans göstergelerinden örnekler şunlardır;

STRATEJİK AMAÇ 1

Tarihi, doğal ve kültürel varlıklarımızı korumak, gelecek kuşaklara aktarmak ve evrensel kültüre katkıda bulunmak

HEDEF 1

Kültürel varlık ve değerlerimiz koruma altına alınarak gelecek kuşaklara aktarılması sağlanacaktır.

STRATEJİLER

(Örnek)

1. Ülkemizin Somut Olmayan Kültürel Miras Envanterinin Tamamlanması
2. Bilgi ve Belge Elde Edilmesinin satın alma, bağış ve kurumlar arası işbirliği ile sağlanması
3. Üniversiteler ile işbirliği yaparak, kültür varlıklarımızın ve kültürel değerlerimizin korunması ve yaşatılmasına katkı sağlayacak akademik çalışmalara destek sağlanması

PERFORMANS GÖSTERGELERİ

(Örnek)

1. Onarımı, restorasyonu ve konservasyonu tamamlanan eser sayısı(KVMGM) (MK) (KYGM)
2. Koruma altına alınan eser sayısı (KVMGM)
3. Yurtdışından iadesi sağlanan eser sayısı ve yıllık artış oranı (KVMGM) (KYGM) (MK) (HM)

STRATEJİK AMAÇ 2

Sürdürülebilir turizm yaklaşımıyla turizmin öncü bir sektör konumuna ulaşmasını sağlamak, uluslararası ölçekte pazar payını artırmak, marka olmak

HEDEF 1

Turizm talep ve türlerinde meydana gelen değişim ve gelişmelerle uyumlu turizm politikaları oluşturularak turizm alternatifleri geliştirilecek; turist sayısı ile ülkemizin turizmden alacağı pay artırılacaktır

STRATEJİLER

(Örnek)

1. Mevcut turist rehberlerinin değişen turizm eğilimlerine uyumu açısından bilgi düzeylerinin artırılmasının sağlanması
2. Eğitim programlarının çeşitlendirilmesinin sağlanması
3. Teknik donanım ve uzman personel ihtiyacının karşılanması,

PERFORMANS GÖSTERGELERİ

(Örnek)

1. Dünya turizminde Türkiye'nin payı, (%) (YİGM) (TGM)
2. Dünya turizm geliri içerisinde Türkiye'nin payı, (%) (YİGM) (TGM)
3. Turizm gelir miktarındaki artış oranı (%) , (YİGM)

STRATEJİK AMAÇ 3

Ülkemizin önemli bir kültür, sanat merkezi haline gelmesini sağlamak

HEDEFLER

1. Kültür, sanat değerlerimizi etkin bir şekilde tanıtmak, yaygınlaştırmak ve kültürlerarası iletişimi geliştirmek
2. Dünyadaki kültür ve sanat gelişmelerini yakından takip etmek, sanat alanındaki yaratıcılığı desteklemek(Hedef 1)
3. Yerel yönetimlerin yerel nitelikli kültür ile turizm hizmetlerinde etkin rol alması, kültür hizmetlerinde özel sektörün payının artırılması sağlanacaktır.

STRATEJİLER

(Örnek)

1. Türk kültürü, sanatı ve edebiyatı ile ilgili yayınlarımızdaki kalite, sayı ve çeşitliliğin artırılması, yayınlarımızın zenginleştirilmesi(Hedef 1)
2. . Ulusal ve uluslararası kültür ve sanat alanındaki kurum ve kuruluşlarla işbirliğinin güçlendirilmesi (Hedef 2)
3. Yerel yönetimlerle bilgi paylaşımı ve koordinasyon sağlanarak işbirliğinin güçlendirilmesi(Hedef 3)

PERFORMANS GÖSTERGELERİ

(Örnek)

1. Tanıtım ve bilgilendirme için görsel/yazılı olarak üretilen ve dağıtılan ürün ve malzeme sayısı(Hedef 1) (KVMGM), (AEGM)
2. Yarışmaların türü/sayısı,(Hedef 2)(GSGM)
3. Desteklenen gerçek ve tüzel kişi sayısı, (Hedef 3)(KVMGM) (YİGM) (GSGM) (TGM) (THSGM)

STRATEJİK AMAÇ 4

Uluslararası standartlarda etkin bir fikri mülkiyet hakları sisteminin oluşmasını sağlamak.

HEDEF 1.

Fikri mülkiyet haklarının korunması, desteklenmesi ve geliştirilmesini sağlayacak bu alana ait tüm mevzuatı düzenleyip uygulayabilecek kurumsal yapı oluşturulacaktır.

STRATEJİLER

(Örnek)

1. -İdari ve yasal mevzuatın yeniden düzenlenmesi, AB mevzuatına uyum sağlanması ve gerekli idari kapasitenin oluşturulması
 2. Hak ihlalleri ile ilgili gerekli tedbirlerin alınması
3. Hak ihlallerine ilişkin (korsanlık vs.) bilinçlendirme ve eğitim çalışmalarının yapılması (ilköğretim müfredatında ders olarak okutulmasının sağlanması)

PERFORMANS GÖSTERGELERİ

(Örnek)

1. AB müktesebatına uyum sağlayan kanun tasarısı çalışmalarının sayısı (THSGM) (ABDTN) (DİABKDB) (HM)
2. Special-301 “Ticaretile Bağlantılı Fikri Mülkiyet Hakları İnceleme Raporu”nun “Öncelikli İzleme” ve “İzleme Listesi”nin dışında kalmak (THSGM)
3. WIPO ve DTÖ–Dünya Fikri Mülkiyet Örgütü ve Dünya Ticaret Örgütü nezdinde temsilci bulundurulabilmesi (THSGM)

STRATEJİK AMAÇ 5

Bakanlık kurumsal kapasitesinin artırılmasını ve alt yapısının güçlenmesini sağlamak, Bakanlık hizmetlerinde hız, kalite ve etkinliği arttırmak

HEDEFLER

1. Bakanlık misyon ve vizyonunu gerçekleştirmeye yönelik kurumsal yapı güçlendirilerek çağdaş ve etkin bir insan kaynakları planlaması çerçevesinde personel motivasyonu ve verimliliği arttırılacaktır.
2. Fiziksel yapı, donanım ve teknolojik altyapı, hizmet gereksinimlerini karşılayacak ve çalışma verimliliğini artıracak hale getirilecektir.
3. E-devlet uygulamalarına geçiş için çalışmalar yapılacaktır

STRATEJİLER

(Örnek)

1. - Etkin hizmet içi eğitim programlarının uygulanması (Hedef 1)
2. Genel bütçeden ayrılan payın hizmet gereklerine uygun düzeye yükseltilmesi.
3. E-dönüşüme ilişkin yapılan/gerçekleştirilen proje sayısı, (SGB) (TÜM BİRİMLER)

PERFORMANS GÖSTERGELERİ

(Örnek)

1. Temin edilecek kadro unvanı, sayısı ve karşılanma oranı (Hedef 1) (PDB) (TÜM BİRİMLER)
2. Merkez/taşıra ihtiyaç duyulan/Tahsis edilen/Harcanan ödenek oranı (Hedef 2) (SGB) (TÜM BİRİMLER)
3. E-dönüşüme ilişkin yapılan/gerçekleştirilen proje sayısı,(Hedef 3) (SGB) (TÜM BİRİMLER)

KTB, 2010-2014 dönemi stratejik planında yer alan amaçlarını, misyonu ve vizyonu çerçevesinde, kurum içi ve dış çevre analizlerinin paydaşları nezdinde yapılan anketlerle birlikte değerlendirilmesiyle hazırlanan GZFT Analizi sonuçlarına göre belirlemiştir.

Stratejik amaçlar kurumun faaliyetleri, hizmetleri ve görevlerinin yanısıra etkilediği veya etkilendiği her türlü dinamikten bağımsız belirlenemez. Stratejik amaçlar ve bu amaçlar doğrultusunda izlenecek ve faaliyetlerin yürütülmesine rehberlik edecek tüm dinamikler birbiri ile ilişkilendirilmektedir. Örneğin; “Sürdürülebilir turizm yaklaşımıyla turizmin öncü bir sektör konumuna ulaşmasını sağlamak, uluslararası ölçekte pazar payını artırmak, marka olmak” olarak kayda geçen Stratejik Amaç 2’yi “ülke ekonomisinde kayıtdışılığın azaltılması, Sanayi ve Hizmetlerde Yüksek Katma Değerli Üretim Yapısına Geçişin Sağlanması” veya İstihdamın artırılması bağlamında “İşgücü Piyasasının Geliştirilmesi” gibi ulusal eksenlerle ilişkilendirilmiştir. Bu konu aşağıda yer alan 9. Kalkınma Planı Stratejisi (2007-2013) Ekonomik ve Sosyal Gelişme Eksenleri- Stratejik Amaçlar Matrisi tablosunda ayrıntılı olarak verilmiştir.

Tablo 10. Dokuzuncu Kalkınma Planı Stratejisi (2007-2013)
Ekonomik ve Sosyal Gelişme Eksenleri - Stratejik Amaçlar Matrisi

EKSENLER	EKONOMİK VE SOSYAL GELİŞME EKSENLERİ	KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI STRATEJİK AMAÇLAR
<u>REKABET GÜCÜNÜN ARTTIRILMASI</u>	3. Ekonomide Kayıtdışılığın Azaltılması 6. Çevrenin Korunması ve Kentsel Altyapının Geliştirilmesi 7. Ar-Ge ve Yenilikçiliğin Geliştirilmesi 8. Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Yaygınlaştırılması 10. Sanayi ve Hizmetlerde Yüksek Katma Değerli Üretim Yapısına Geçişin Sağlanması	STRATEJİK AMAÇ 2 Sürdürülebilir turizm yaklaşımıyla turizmin öncü bir sektör konumuna ulaşmasını sağlamak, uluslararası ölçekte pazar payını artırmak, marka olmak STRATEJİK AMAÇ 3 Ülkemizin önemli bir kültür, sanat ve turizm, merkezi haline gelmesini sağlamak. STRATEJİK AMAÇ 4 Uluslararası standartlarda etkin bir fikri mülkiyet hakları sisteminin oluşmasını sağlamak. STRATEJİK AMAÇ 5 Bakanlık kurumsal kapasitesinin ve alt yapısının güçlenmesini sağlamak
<u>İSTİHDAMIN ARTTIRILMASI</u>	1. İşgücü Piyasasının Geliştirilmesi	STRATEJİK AMAÇ 2 Sürdürülebilir turizm yaklaşımıyla turizmin öncü bir sektör konumuna ulaşmasını sağlamak, uluslararası ölçekte pazar payını artırmak, marka olmak STRATEJİK AMAÇ 3 Ülkemizin önemli bir kültür, sanat ve turizm, merkezi haline gelmesini sağlamak.
<u>BEŞERİ GELİŞME VE SOSYAL DAYANIŞIM ANININ GÜÇLENDİRİLMESİ</u>	5. Kültürün Korunması, Geliştirilmesi ve Toplumsal Diyalogun Güçlendirilmesi	STRATEJİK AMAÇ 1 Tarihi, doğal ve kültürel varlıklarımızı korumak, gelecek kuşaklara aktarmak ve evrensel kültürel katkıda bulunmak

		STRATEJİK AMAÇ 3 Ülkemizin önemli bir turizm, kültür ve sanat merkezi haline gelmesini sağlamak.
		STRATEJİK AMAÇ 4 Uluslararası standartlarda etkin bir fikri mülkiyet hakları sisteminin oluşmasını sağlamak.
BÖLGESEL GELİŞMENİN SAĞLANMASI	2. Yerel Dinamiklere ve İçsel Potansiyele Dayalı Gelişmenin Sağlanması 4. Kırsal Kesimde Kalkınmanın Sağlanması	STRATEJİK AMAÇ 2 Sürdürülebilir turizm yaklaşımıyla turizmin öncü bir sektör konumuna ulaşmasını sağlamak, uluslararası ölçekte pazar payını artırmak, marka olmak
KAMU HİZMETLERİNDE KALİTE VE ETKİNLİĞİN ARTTIRILMASI	3. Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi 4. E-Devlet Uygulamalarının Yaygınlaştırılması ve Etkinleştirilmesi 5. Adalet Sisteminin İyileştirilmesi	STRATEJİK AMAÇ 3 Ülkemizin önemli bir turizm, kültür ve sanat merkezi haline gelmesini sağlamak.
		STRATEJİK AMAÇ 4 Uluslararası standartlarda etkin bir fikri mülkiyet hakları sisteminin oluşmasını sağlamak.
		STRATEJİK AMAÇ 5 Bakanlık kurumsal kapasitesinin ve alt yapısının güçlenmesini sağlamak

KTB için belirlenen stratejik amaçların her biri, hedeflere ilişkin stratejilerin ve performans göstergelerinin tanımlanması suretiyle ayrıntılanmış ve Bakanlık için bir anlamda yol haritası çizilmiştir.

3.8. KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI STRATEJİK PLAN ÇALIŞMASI HAKKINDA GENEL DEĞERLENDİRME

KTB stratejik plan taslağının içerik olarak değerlendirilmesine geçmeden önce stratejik planın geçerli olacağı tarih aralığının 2009-2013 iken Bakan değişikliği nedeniyle 2010-2014 olarak değiştirilmesinin altında yatan konuya değinmekte yarar görülmektedir. Stratejik Planın Hazırlanmasına İlişkin Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik incelenirken belirtildiği üzere Yönetmelik'in 7. maddesinin 3.fıkrasına ilişkin, yani Bakanın değişmesiyle stratejik planın yenilenebileceği dolayısıyla stratejik planlamanın sürdürülebilirliğini engellediği yönündeki eleştiri KTB stratejik plan tarih aralığının değişmesiyle gerçeklik kazanmıştır. Çalışmalar her ne kadar yeni tarih doğrultusunda ilgili Bakanın da konuya ciddiyetle eğilmesiyle titizlikle ve özveriyle gerçekleştirilmiş olsa da ilgili Yönetmeliğin söz konusu eksikliği ortadadır.

KTB stratejik plan taslağının, DPT tarafından kamu kurumlarına rehberlik etmesi amacıyla hazırlanan kılavuza uygun şekillendiği görülmektedir. Bu açıdan tüm kamu kurumları için getirilmeye çalışılan standardizasyona KTB'nin de uyduğu açıktır. Her ne kadar stratejik plan taslağının gereğinden uzun olduğu görülmekle birlikte bu durumun Bakanlığın çalışma alanının çok geniş olması ile açıklanabileceğini belirtmek gerekir.

İncelenen taslak planın en çarpıcı noktalarından biri, yıllar itibariyle Bakanlığın yapılanmasında izlenen istikrarsız tutumun yarattığı kurum kültürü eksikliğidir. Bir diğer nokta ise sürdürülebilir bir kültür ve turizm politikasının bugüne kadar gerçekleştirilememiş olmasıdır. Bu nedenle stratejik plan

taslağında bildirilen stratejik amaç ve hedefler daha da önemli hale getirmektedir.

KTB, faaliyet alanı çok geniş bir kamu kurumudur dolayısıyla diğer kamu kurum ve kuruluşları ile de yaygın olarak ortak çalışmaktadır. Bu nedenle faaliyetlerin yürütülmesinde ve hizmetlerin sunulmasında ortaya çıkan sorunların tek başına Bakanlık kaynaklı olduğunu düşünmek çok gerçekçi bir yaklaşım değildir. Ancak belirtmek gerekir ki kendi görev ve teşkilat yapısından kaynaklanan sorunları çözmeden dış paydaşlarla yaşanan sıkıntılar ortadan kaldırılamaz. Bu nedenle Bakanlık görev ve teşkilat yapısında bir yeniden yapılanmaya ihtiyaç duyulduğunun taslak planda da yer alması doğru bir yaklaşımdır.

Paydaş analizi bölümünde yer alan, özellikle iç paydaş görüşlerini yansıttığı belirtilen verilerin genel görüş olarak ortaya konamayacağı düşünülmektedir. Bunun sebebi iç paydaş görüş anketine katılan personelin toplam personel sayısının ancak dörtte birini oluşturmasıdır.

Dış paydaş analizi ile elde edilen sonuçlardan “görüşme sıklığının artmasına bağlı olarak Bakanlık iş ve işlemlerinden memnuniyet düzeyinin arttığına” ilişkin saptama “iletişim”in önemini bir kez daha gözler önüne sermiştir. Sadece hizmet alanlar değil çözüm ortağı olarak adlandırılabilir kurum ve kuruluşlar ile sektör temsilcileri de karşılıklı olarak iletişimin sağlayacaklarından faydalanmak eğilimindedirler.

KTB stratejik plan taslağında yer alan “Kurum İçi Analiz” ile Bakanlığın fiziksel durumu sayısal verilerle gösterilmiştir. Bu verilerin her biri kurum ile ilgili çok önemli gerçekleri ortaya koymaktadır. Örneğin, insan kaynakları ile ilgili bölümde yabancı dil bilen kişi sayısının, Bakanlık yurtdışı teşkilatı da dahil toplam personel sayısı dikkate alındığında çok az olduğu düşünülmektedir. Yine insan kaynakları bölümünde değinilen “nitelikli personel göçü”nün sebeplerinin, sadece kamunun genel sorunları ile

tanımlanamayacağı açıktır. Konunun taslak planda ifade edilmesinden hareketle, maddi şartlarda çok fazla düzenleme yapılamasa dahi en azından sosyal motivasyonun sağlanması, kurum aidiyetinin oluşturulması yönünde daha fazla imkan yaratılması için çalışmaların artırılacağı düşünülmektedir. Ancak bu şekilde nitelikli personel göçünün önüne geçilebilir.

Kurum ve kuruluşların bir çoğu için geçerli olan sosyal imkan yetersizliği veya maddi tatmin eksikliği, nitelikli personel göçü veya motivasyonsuzluk gibi personel üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır. Bununla birlikte kamu yönetimi, personel rejiminden kaynaklanan sorunların yarattığı karmaşa içinde kaybolmaktadır. Kamuoyu üzerinde ki etkisi tartışılmaz büyüklükte olan medyanın da bir çok faaliyete karşı ilgisizliği yürütülen hizmetlerin kimi zaman kamuoyuna duyurulamamasına sebep olmakta, olumlu sonuçlanabilecek projeler öngörülen süreler sonunda arşive kaldırılmaktadır. Sonuç olarak medyanın popülizm yönlü tercihi ve bu tercihi besleyen kamu yöneticileri nedeniyle emekle hazırlanmış çalışmaların hazırlayanların ellerinde kalmasına sebep olmakta. ve bu hem Bakanlık hem de paydaşlar açısından da büyük bir kayıp halini almaktadır

Stratejik planlamanın esas noktalarından biri olan GZFT analizi, Bakanlık için geleceğin şekillenmesinde çok önemli bir yer tutmaktadır. Analiz sonuçlarının sadece stratejik plan çalışmasının yerine getirilmesi zorunlu aşamalarından biri olarak değil, geleceğe dair rehber kabul edilerek ve elbette zaman içinde güncellenerek değerlendirilmesi gerekmektedir.

KTB'nin stratejik modellemesinde yer alan vizyon ve misyon bildirimlerinin kurum için kimlik ve hedef bildirimi olup olmadığı, bu bildirimlere sahip çıkılıp bağlı kalınması ile ortaya çıkacaktır. Aksi halde ne vizyon bildirimi ne de misyon bildirimi bürokratik zorunlulukla hazırlanmış yazılı birer tanımlamadan öteye geçemeyecek, dolayısıyla stratejik amaç ve hedefler de anlamsız hale gelecektir.

Taslak planda, Bakanlığın stratejik amaçlarına ve hedeflerine bağlı olarak gerçekleştirilecek faaliyet ve projelerin 3 aylık dönemlere ait raporlar halinde izleme, ölçme ve değerlendirmeye tabi tutulacağı belirtilmektedir. Bu noktada, kamu yönetiminde stratejik planlamada değerlendirmenin kim tarafından yapılacağı önem kazanmaktadır. Değerlendirmeyi kurum içindeki bir oluşum (birim, üst amir vs.) yerine uzmanlardan oluşmuş bağımsız bir danışma şirketinin yapması gerektiği yönündeki görüşe göre kamu yönetiminde çeşitli nedenlerle (siyasi, yetersizlik vs.) objektif değerlendirme yapılamayabilir ve bu nedenle ancak bağımsız bir değerlendirme, çalışmanın gerçek sonucunu gösterir.

Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Sayıştay ve kurumun kendi değerlendirmesi haricinde kamudan bağımsız bir değerlendirmenin yarar sağlayacağı bir gerçektir. Özellikle kamudaki geniş ve kimi zaman soyut performans yelpazesini karşılayabilecek yeterlilikte uzman olması halinde bağımsız değerlendirmeden yararlanılmasında fayda bulunmaktadır. Ancak genel olarak kamu kurumlarının bu yönde bir hizmet alımından kaçınacakları düşünülmektedir. KTB'nin, henüz onaylanmış ve kamuoyuna yeni duyurulmuş stratejik planında yer alan hedeflerle ilgili olarak performans değerlendirmesine yönelik ileriki dönemde danışmanlık hizmeti alıp almayacağı yani bağımsız bir değerlendirme kuruluşundan yararlanıp yararlanmayacağı bilinmemektedir.

Stratejik plan taslağı ile ilgili özellikle değinilmesi gereken husus, anketler ve araştırmalar sonucu ortaya konan ve Bakanlığın gerek mevzuat ve gerekse işleyişten kaynaklandığı açığa çıkan eksiklik veya aksaklıkların dikkatle takip edildiğinin ve bunların yeniden yapılanma ve düzenlemeleri gerektirdiğinin taslak planda açıklıkla ifade edilmiş olmasıdır. Bu durum stratejik planlamanın en azından anlayış olarak kuruma yerleştiğinin göstergesidir. Sorunların çözümünde bu anlayış birincil öneme sahiptir.

SONUÇ

Vatandaşların tümünün mutlak mutluluk veya mutlak refah içinde yaşadığı ütöpik bir devletin/yönetimin varlığının mümkün olmayacağı, ancak Thomas MOORE'un "UTOPYA"sında olduğu gibi böyle bir yönetimle şekillenmiş bir toplumun varlığını hayal edebilmenin de önüne geçilemeyeceği bir gerçektir. Bu gerçek sadece yönetim biliminin değil tüm bilimlerin gelişmesinin kaynağıdır.

Yönetim bilimi günümüzde küreselleşmenin olumlu ve olumsuz etkilerinin sonuçlarına göre şekillenmektedir. Bilgi toplumuna geçiş, insanların kayıtsızlıktan kurtulup edilgen olmak yerine öncelikle etken olmayı tercih etmeleri sonucunu doğurmuştur. Bu sonuç aslında devletin bilinçli sahiplenilmesi dolayısıyla toplumla birlikte güçlenmesi anlamına gelmektedir.

Devletin, vatandaşların artan ve çok yönlü hale gelen ihtiyaçlarını iyi ve doğru yöntemlerle karşılamak ve yaşanabilir bir toplum yaratmak adına küreselleşmeden aldığı pay; genelin mutluluğu ve refahını sağlamak için kendine düşen görevlerin asgari düzeyde kalması ancak kaliteli, etkili ve ekonomik hizmet üretimini gerçekleştirmesidir. Yeni Kamu Yönetimi bu doğrultuda 2. Dünya Savaşından sonra ortaya çıkan ancak gelişmeler karşısında ihtiyaçlara cevap veremeyecek hale gelen sosyal refah devleti yerine ortaya konan bir yönetim anlayışıdır. Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesiyle devlet artık müdahale etmek yerine düzenlemekle mükellef hale gelmiştir. Bu amaçla, devlet küçülmesine rağmen daha etkin hizmet üretmek üzere yapılandırılmaya çalışılmaktadır.

YKY anlayışı ile hizmet alanlar, aldıkları hizmetin niteliğini, önceliklendirilmesini, sunumunu etkileme hakkına sahiptirler. Kamu yönetimi hizmet ile ilgili kararlarını verirken hizmet alanların bu yöndeki taleplerini esas alır. Bu anlamda YKY anlayışı ile özel sektör yönetimi örnek alınmış bir anlamda kamu işletmeciliğine geçiş yolunda adım atılmıştır.

Stratejik yönetim süreci kamu yönetimine, sunulacak hizmetlerin hem idari hem de mali açıdan ele alma imkanını vermektedir. Bu anlamda kamu yönetimi yerine getirmekle yükümlü olduğu görevleri birbirinden ayrı değil bir bütün olarak değerlendirme şansına sahip olmaktadır. Bu değerlendirmenin en önemli etkeni, her ne kadar kamu yönetimi ihtiyaçları karşılamakla yükümlü olsa da ihtiyaçların sınırsız ancak kaynakların kıt olduğu gerçeğidir.

Stratejik yönetim sürecinin aşamalarından olan stratejik planlama kıt kaynakların önceliklendirilerek hizmete sunulması esasına dayanır. Ayrıca kaynakların kullanım alanının belirlenmesi için de kamu hizmetlerinin bir kritere bağlanması gerekir ki bu da her bir hizmetin performansının belirlenmesini gerektirir. Bu yöntemle oluşturulan bütçe, performans göstergeleri ile hem hizmetlerin hem de kaynakların önceliklendirilmesine dayanan bir bütçedir.

5018 sayılı KMYKK ile Türk İdari Literatürüne yasal olarak giren mali saydamlık ve hesap verebilirlik ise YKY anlayışının tüm bu düzenlemeler için temel aldığı ve yönetişime dayalı faydalardır. Hizmet alanlar, ödedikleri vergilerin nereye kullanıldığını bilmek istedikleri için yöneticiler hareket alanlarını hesap verebilecekleri çerçeve ile sınırlı tutmak zorundadırlar. Bunun için getirilmiş kriterler yani performans göstergeleri ve bunlara göre oluşturulan bütçe hesap verebilirliğin objektif esaslar dahilinde ele alınmasını sağlamaktadır. Tüm bu hususlar iletişime dayalı yönetimin kazanımları olarak belirmektedir.

Performans esaslı bütçeleme ile getirilmeye çalışılan hizmetlerin performans kriterleri nezdinde ölçülmesi kimi kamu hizmetleri için zorlayıcı bir durumdur. Bu konudaki yaygın kanı özellikle eğitim, sağlık ve güvenlik gibi alanlarda hizmetlerin ölçülemeyeceği yönündedir. Bu alanlar dışında başka kurumların da kimi hizmetlerinin ölçülmesinde sıkıntılar yaşanabilir. Bu sıkıntının temel kaynağı performans ölçümü için sadece hizmetin kendisinin

ölçüt olarak alınmasıdır. Halbuki hizmetler, hizmeti yürütmekle görevli kişi veya kişilerin sosyal, maddi imkanlarından, eğitim durumlarından veya fiziki şartlardan bağımsız değerlendirilmemelidir. Dolayısıyla yapılacak düzenlemelerin tüm faktörleri içine alacak kapsamda gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Stratejik yönetim süreci dahilinde uygulanan stratejik planlama idarenin tüm faktörlerini bir arada değerlendirmeye alması nedeniyle kurumların bürokratik bir yük olarak görmemeleri gereken bir çalışmadır. Reform, her alan için sancılı bir o kadar da gerekli bir süreçtir. Stratejik planlama da, zaman alacak, çalışmalar sırasında gönüllü katılımı ve her şeyden önce inanmayı gerektirecek bir reform hareketidir.

Söz konusu reform sürecinden beklenen gelişmeler için öncelikle yeni yasal düzenlemelerin beraberinde getirdiği eksikliklerin giderilmesi için uygulamaların sonuçlarını bekleyerek zaman kaybetmeden ilgili yasal düzenlemelerin gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bu anlamda hem 5018 sayılı KMYKK hem de Kamu Kurumları İçin Stratejik Plan Hazırlanması Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'e yönelik eleştirilerin dikkate alınması, olası sorunların önüne geçmek açısından son derece önemlidir.

Stratejik planlama çalışmasının yapılmasını zorlaştıracak etkenlerin varlığının genel olarak Türk kamu yönetiminin bugün için var olan sorunlarından kaynaklandığını söylemek mümkündür. Zaten bu sorunların çözülmesi için stratejik planlama bir çözüm aracı olarak önerilmektedir. Bunu bir paradoks gibi görmek yeniliğe inanmamayı da beraberinde getirir. Esasında sorunların varlığı zaten yenilenmeyi gerektirmektedir. Özellikle sürecin işlemlerini sekteye uğratabilecek esas unsur olan lider yöneticinin eksikliği ve beraberinde personelin kayıtsızlığının önüne geçilmesi için sosyal motivasyon sağlanmasına yönelik faaliyetler, eğitim seminerleri, ücret politikasının personel ve verimlilik esasına dayanarak yeniden düzenlenmesi, liyakat sisteminin geçerli hale getirilmesi, nihayetinde güçlü bir örgüt

kültürünün yerleştirilmesi stratejik planlama sürecinin de bir parçasını oluşturmaktadır.

Stratejik planlama Kültür ve Turizm Bakanlığının hassasiyetle üzerinde durduğu bir çalışma olmuştur. Bu çalışmanın ciddiyle yürütülmesinde, Bakanlık stratejik planlama çalışmasında görev alanların gayretlerinin yanı sıra, hem Türk kültürüne hem de Türk turizmine sadece ülke düzeyinde değil aynı zamanda dünya genelinde verilen önemin etkili olduğu düşünülmektedir. Görev ve yükümlülükleri ile bir anlamda geçmişle geleceği harmanlama gibi çok önemli bir misyona sahip olan KTB'nin, ilgili faaliyetlerin yürütülmesinde yaşanan aksaklıkların ortaya çıkarılmasında stratejik planlama çalışmalarını gerçekleştirerek olumlu bir adım attığı görülmektedir.

Kültür ve Turizm Bakanlığı Stratejik Plan Taslağı, var olan dolayısıyla stratejik planlama ile çözüme kavuşturulması hedeflenen temel yönetim sorunlarının yansımalarını ifade eden somut bilgiler içermektedir. Mevzuatın yeniden düzenlenmesinin gerekliliğinin vurgulanması, örgüt kültürünün geliştirilmesinin gerektiği yönündeki ifadelerin planda yer alması, personelin çalışma koşullarının yetersizliğinin ve düzeltilmesi gerektiğinin belirtilmesi gibi hususlar stratejik planlama çalışmaları ile kamu yönetimine getirilmeye çalışılan gerçekçilik anlayışının Bakanlık nezdinde geçerlilik bulduğunun göstergesidir. Kararlılıkla ifade edilen bu anlayışın aynı kararlılıkla hayata geçirilip geçirilemeyeceği ise ancak zaman içinde görülebilecektir.

Özelde KTB genelde ise Türk kamu yönetimi için, stratejik planlanmanın dünyada ki başarılı örneklerinin dikkate alınması olumlu bir yaklaşımdır ancak bu örneklerin birebir uygulanmaya çalışılması sürecin olumsuz etkilenmesine sebep olur. Çünkü kamu yönetimleri kendine has özellikler barındıran, hizmet verilen topluma göre şekillenen yapılardır. Türk kamu yönetiminin idari ve mali sorunlarının çözümünde ve çağın gerektirdiği şekilde hizmet sunumunun sağlanmasında stratejik planlamanın önerilmesinin sebebi de sistemin, yönetime has özelliklere göre şekillenmeye

imkan verecek esneklikte olmasıdır. Bununla birlikte mevcut sorunların stratejik planlama ile bir anda çözülebileceğine inanmak gerçekçi bir yaklaşım değildir. Söz konusu reform sürecinden beklenen olumlu sonuçların elde edilmesi için zamana ve elbette bu zamanın iyi değerlendirilip yönetilmesine ihtiyaç duyulduğu açıktır.

Sonuç olarak stratejik yönetim süreci Türk Kamu Yönetiminin, reform çalışmaları kapsamında gitmeyi hedeflediği yönü, stratejik planlama ise bu yön doğrultusunda seçtiği yolu ifade etmektedir.

KAYNAKÇA

ABRAHAM, Stanley C.; **Strategic Planning: A Practical Guide for Competitive Success**, Thomson-South Western, 2006

AKBULUT, Örsan Ö., “Türkiye’de Planlama Kültürü Üzerine Bir Deneme”, **Amme İdaresi Dergisi**, cilt 35, sayı 1, Mart 2002, s.29-54

AKÇAKANAT, Özen, “ Faaliyete Dayalı Bütçeleme ve Sürekli İyileştirme” , **Strateji Bülteni**, Eylül- Ekim 2007, 25-26

AKDEMİR, Ali; **Vizyon ve Yönetimi: Birey, Kurum, Kent ve Ülke Düzeyinde**, Bursa, Ekin Kitabevi, 2008

AKTAN, Coşkun Can; **Değişim Çağında Devlet**, Konya, Çizgi Kitabevi, Eylül 2003

AKTAN, Coşkun Can; **Değişim Çağında Yönetim**, 2. Baskı, Sistem Yayıncılık, 2005

AKTAN, Coşkun Can; **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006

ALTUN, Ebru, “Ülkemiz Yeni Kamu Mali Yönetiminde Yönetim Bilgi Sistemlerinin Yeri”, **Strateji Bülteni**, Eylül- Ekim 2007, s. 27

ALKAN, ALİ, FALAY, Emre, “Kamu Uygulamalarında Çözüm Veri Madenciliğinde”, **Strateji Bülteni**, Eylül- Ekim 2007, s. 7-8

ANSOFF, H.İgor; **Corporate Strategy: An Analitic Approach to Growth and Expansion**, New York, Mc Grow Hill, 1965

AYKAÇ, Burhan; **İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlaması**, Ankara, Nobel, 1999

BALCI, Asım, “Türkiye AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”, **Amme İdaresi Dergisi**, cilt 38, sayı 4, Aralık 2005, s.23-37

BARUTÇUGİL, İsmet; **Stratejik İnsan kaynakları Yönetimi**, İstanbul, Kariyer, 2004

BAYAR , Doğan, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Ne Getir(m)iyor, **Sayıştay Bülteni**, Mayıs 2007, s.47-62

BAYRAKTAR, Gonca, “Yeni Sağ Düşüncenin Kamu Yönetiminde Yansıması Olarak Yeni Kamu Yönetimi”, **KÖK Araştırmalar Dergisi**,c.1, s.2, 1999

BİNGÖL, Nahit; “Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Editör.Coşkun Can AKTAN, Seçkin, 2006

BİLGE, Semih ,“Belediyelerde Performans Ölçümü(BEPER) Projesi”, **e-akademi**, Ocak 2007, sayı 59,
<http://www.e-akademi.org/makaleler/sbilge-3.htm>

BİLGİN, Kamil Ufuk, “Kamu Performans Yönetimi. Vali ve Kaymakamlar Performans Ölçüm Araştırması”, **Amme İdaresi Dergisi**, cilt 41, sayı 2, Haziran 2008, s.59-80

BİLGİÇ,Veyssel; “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, ed. Asım BALCI, Ahmet NOHUTÇU, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003

BRYSON John M.; **Stratejik Planning for Public and Nonprofit Organizations**, Jossey-Bass, New York,1995

BİRCAN, İsmail: “Kamu Kesiminde stratejik Yönetim ve Vizyon”
(Erişim) <http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42ciyil/bircani.pdf>

BUMİN, Birol; **Örgüt Geliştirme**, Ankara, AİTİA Yayınları, 1979

CAN, Tacettin, “Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama” Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Ankara ,1996

ÇAKIR, Atilla, “ Stratejik Planlama Sürecinde Paydaş Analizi”, **Strateji Bülteni**, Mayıs 2007, s. 25-27

CURTİS, David A.; **Strategic Planning For Smaller Businesses:Improving Corporate Performance and Personal Reward**, Lexington Boks, 1984

DALAY, İsmail, COŞKUN, Recai, ALTUNIŞIK, Remzi; **Modern Yönetim Yaklaşımları**, Beta, 2002

DEMİREL, Demokaan, “Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi”, **Sayıştay Dergisi**,S.58, s.105-135

Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği, R.G. 18.10.1986, No: 19255

DİNÇER, Ömer; **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, 6.Baskı, İstanbul, Beta, 2003

DİNÇER, Ömer, YILMAZ, Cevdet; **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Ankara, T.C. Başbakanlık, Ekim 2003

DOĞAN, Hülya, “ Kamu İdarelerince Hazırlanan Taslak Stratejik Planların Değerlendirilmesi”, **Strateji Bülteni**, Mayıs 2007. s.16-18

DPT, **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 1963

(erişim) <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan.asp> 10.02.2010

DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 1995

(erişim) <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan.asp>. 10.02.2010

DPT, **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, 2.Sürüm, 2006

DPT, **Kamu İktisadi Teşebbüslerinde (Kit'lerde) Yönetim Kurulu Üyeliği El Kitabı**, Ankara 1991

DPT, **Kamu Yönetimindeki Yeri, Organizasyon Yapısı, Görevleri ve Fonksiyonları ile Devlet Planlama Teşkilatı**, Ankara, 1999

DRUCKER, Peter F.; **Gelecek İçin Yönetim**, çev. Fikret ÜÇCAN, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1995

DRUCKER, Peter F.; **The Practice of Management**, New York, Harper & Row Publishers, 1954

DURNA , Ufuk, EREN, Veysel, “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, **Amme İdaresi Dergisi**, cilt 35, sayı 1, Mart 2002, s.55-75

EREN, Erol; **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, İstanbul, Beta, 2000

EREN, Erol; **Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi**, İstanbul, Beta, 2004

ERKAN, Dr. Volkan ; **Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler**, DPT, Ankara, 2008

EROĞUL, Cem; **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı**, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, No:35, 1991

ERTAŞ, Yusuf, “ Kamuda Hesap Verebilirliğin Göstergesi: Birim ve İdare Faaliyet Raporları, **Strateji Bülteni**, Mart 2007, s. 5-6

ERÜZ, Ertan, “ 5018 Sayılı Kanuna Göre Performans Esaslı Bütçeleme”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, ed. Coşkun Can AKTAN, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006

GOODSTEIN, Leonard D., NOLAN, Timothy, M., PFEIFFER, J.William, **Applied Strategic Planning: A Comprehensive Guide**, McGraw Hill, Inc., 1993

GÖRMEZ, Kemal; **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, 2. Baskı, Ankara, Vadi Yayınları, 1991

GÖRMEZ,Kemal, Hatice ÖZKAN SANCAK, “Türkiye’de Yerel Siyasette Seçmen Davranışının Dönüşümü: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği”, **Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları**, ed. Kemal GÖRMEZ, Mustafa ÖKTEM, İstanbul, Beta Yayınları, 2009

GÜÇLÜ, Nezahat, “Stratejik Yönetim”, **G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi**, cilt 23, sayı 2, 2003, s. 61-85

GÜNER, Sinan, “ Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, S.446, Mart 2005, s.

GÜNER, Harun, “ Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 63, Ekim-Aralık 2006, s. 91-105

HASANOĞLU, Mürteza, “Türk Kamu Yönetiminde Örgüt Kültürü ve Önemi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 52, Ocak-Mart 2004, 43-60

İŞLER, Mustafa Kemal, “Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Sürecinde Yaşanan Sorunlar, **Strateji Bülteni**, Eylül-Ekim 2007, 11-14

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, **Resmi Gazete**, 10.12.2003/5018

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, **Resmi Gazete**, 26.05.2006/26179

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik, **Resmi Gazete**, 05.07.2008, 26927

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, **Resmi Gazete**

KARACA, Erhan, “Stratejik Yönetim Sürecinde Devlet Planlama Teşkilatının Rolü” **Strateji Bülteni**, Mart 2007,s.1

KARAER, Tacettin,” Kalkınma Planları ve İdari Reform”, **Amme İdaresi Dergisi**, c.24, s.2, TODAİE, Ankara, 1991, s.43-65

KARTAL, Alparslan, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye’ye Yansıması Olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi, 2006

KOÇEL, Tamer; **İşletme Yöneticiliği: Yönetim ve Organizasyon Organizasyonlarda Davranış, Klasik-Modern-Çağdaş Yaklaşımlar**, İstanbul Beta, 1998

KÜÇÜK, Şaban, “ Stratejik Yönetim Sistemi Projesi” , **Strateji Bülteni**, Nisan 2007, s.21-22

KÜÇÜK, Şaban, “ Kamuda Strateji Açığı” , **Strateji Bülteni**, Nisan 2007, s. 5

KÜÇÜK Şaban,”Kamu Mali Yönetiminde Strateji Geliştirme Birimleri”, **Strateji Bülteni**, Mayıs 2007,s.19-22

MEYDAN LAROUSSE, Meydan Larousse Büyük Lugat ve Ansiklopedisi,1981

MIHÇIOĞLU, Cemal; **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, DPT, 2000

MINTZBERG, Henry; **The Rise and Fall of Strategic Planning**, The Free Pres, 1994

NANGIR, ESİN, “Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü”, **Strateji Bülteni**, Mayıs 2007, s.15

NECİ, Perihan, “Kamu Sektöründe Yönetişim Yaklaşımı”, **Strateji Bülteni**, Mart 2007, s. 12-14

ORTAYLI, İlber; **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayınları, İstanbul 1985

ÖKTEM, M.Kemal, “Kamu Yönetiminde İnsangücü Planlaması:Kavramsal Bir Çerçeve”, **Amme İdaresi Dergisi**, c.25, s.4, 1992, s.31-55

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, “ Performans Measurement in the Public Sector Rising Concern Problems in Practice and Prospects”, **Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, C.20, S.1, Ankara , 1991, s. 99-134

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, “ The New Public Management”, **AÜSBF Dergisi**, Sayı 52, ss.517-566

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, (der.) Muhittin ACAR ve Hüseyin ÖZGÜR; **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Ankara, Nobel, 2003

ÖZDEMİR, Bülent, “**Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlamanın Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği**”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, 1999

ÖZER, M.Akif, “Kamu Yönetiminde Kimlik Bunalımı Üzerine Değerlendirmeler”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 61, Nisan- Haziran 2006, s. 3-22

ÖZER, M.AKİF; **Yeni Kamu Yönetimi**, Platin Yayıncılık, Ankara, 2005

ÖZGÜR, Hüseyin; **Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim**, Ankara, Çağdaş Kamu Yönetimi 2, Nobel, 2004

ÖZTEKİN, Ali ;**Yönetim Bilimi**, 3. Baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2005

ÖZTÜRK, Namık Kemal, “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Karşılaşılan Sorunlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, cilt 39, sayı 1, Mart 2006, s.81-99

PELTEKOĞLU, Filiz; **Halkla İlişkiler Nedir**, İstanbul, Beta, 1998

POLAT,Necip “Yolsuzlukların Sebeplerinin Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Raporu Çerçevesinde: Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği: ”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 49, Nisan-Haziran 2003, s. 65-80

PÜSKÜLLÜOĞLU, Ali; **Arkadaş Türkçe Sözlük**, 2.Baskı, Ankara, 1997

ROBBİNS, Stephen P.; **Management Concepts and Practices**, New Jersey, Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc., 1984,

SAĞ, Hakkı Burak, “Planlamadan Kontrole Stratejik Yönetim Süreci”, **Strateji Bülteni**, Eylül-Ekim 2007,s.15, s. 14-18

SEZEN, Süleyman; **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Ankara, Seçkin, 2006

SONGÜR, Neşe, “Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama”, **Amme İdaresi Dergisi**, cilt 38, sayı 4, Aralık 2005, s.145-155

SÖYLER, İlhami, “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi?(Engeller/Güçlükler),**Maliye Dergisi**, Sayı 152, Ocak-Haziran 2007, s. 103-115

Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, **Resmi Gazete**, 18.02.2006, 26804

ŞAKAR, Müjdat; **Devlet Memurları Kanunu**, 2. Baskı, İstanbul, Beta, 1998

ŞENER, Hasan Engin, “ Kamu Yönetiminde Katılım ve Çoğulculuk”, **Amme İdaresi Dergisi**, cilt 38, sayı 4, Aralık 2005, s.1-22

STEİNER, George Albert; **Strategic Planning: What Every Manager Must Know**, Free Pres, New York, 1989

T.C.Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü; **Performans Programı Hazırlama Rehberi**, 2009

T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi**, Pilot Kurumlar İçin Taslak, 2004

T.C.Maliye Bakanlığı; **Strateji Geliştirme Raporu**”, Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2006

TODAİE.; **Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri**, Ankara 1966

TODAİE; **Kamu Yönetimi Araştırması**, Ankara, NO: 238,1991

TOEFFLER, Alvin; **Yeni Güçler Yeni Şoklar**, çev. B.ÇORAKÇI, İstanbul, Altın Kitaplar, 1992

TORTOP, Nuri, İSBİR, Eyüp Günay; **Yönetim Bilimi**, Bilim Yayınları,1983

TURHAN, Mehmet Cahit, “Karayolları Genel Müdürlüğü 2007-2011 Stratejik Planı”, **Strateji Bülteni**, Mayıs 2007, s. 4-7

TUTUM, Cahit; **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayınları, Ankara 1994,

TÜRK, E., ÜNSAL, N; **Eğitimde Stratejik Planlama**, Ankara, Milli Eğitim Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2007

Türkiye’nin Avrupa Müktesebatına Uyum Programı(2007-2013), Ankara, ABGS, 2008

TÜRKÇE SÖZLÜK,Türk Dil Kurumu, 1994

ÜLGEN,Hayri., MİRZE, S. Kadri; **İşletmelerde Stratejik Yönetim**, İstanbul, Literatür Yayınları No:113, 2004

ÜZÜN, Cengiz; **Stratejik Yönetim ve Halkla İlişkiler**, İzmir, Dokuz Eylül Yayınları, 2000

YENİCE, Ebru, “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 61, Nisan- Haziran 2006, s. 57-68

YENİCE, Ebru, “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi”, **Maliye Dergisi**, Sayı 150, Ocak-Haziran 2006,s.122-132

YENİCE, Ebru, “ Performans Esaslı Bütçeleme ve Merkezi Uyumlaştırma Fonksiyonu”, **Strateji Bülteni**, Mart 2007, s. 2

YILMAZ, Kutluhan, “Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Uygulaması” **Sayıştay Dergisi**, Sayı 50-51, Temmuz – Aralık 2003, 67-85

YILDIRIM, Ramazan; **Yaratıcılık ve Yenilik**, İstanbul, Sistem Yayıncılık, 1998

YÜZBAŞIOĞLU, Nedim; **2000’li Yıllarda Strateji ve Planlama**, Konya, Çizgi Kitabevi, 2004

WEBSTER’S ONLINE DICTIONARY

(Erişim) <http://www.websters-online-dictionary.org/definition/strategy>

ÖZET

ÖZTÜRK, Hava. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama: Kültür ve Turizm Bakanlığı Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010

Tez çalışmasının amacı, Türk kamu yönetiminin mevcut sorunlarının teşhisi ve çözümü; beraberinde ekonomik, kaliteli ve etkin hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi için uygulamaya konulan stratejik planlamayı araştırmak ve değerlendirmektir.

Literatür taraması yapılarak hazırlanan bu çalışmanın birinci bölümünde, strateji, stratejik yönetim, planlama ve stratejik planlama tanımlanarak çalışma için kavramsal altyapı hazırlanmıştır. İkinci bölümde Türk kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını gerektiren mevcut sorunlar ortaya konmuş; Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, stratejik planlama ve ilgili yasal düzenlemelerden oluşan reform hareketi ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Ayrıca stratejik planlamadan beklenen yararlar ile stratejik planlama çalışmalarının uygulanmasında karşılaşılan sorunlar genel olarak ortaya konmuştur. Üçüncü ve son bölümde, kamu yönetiminde stratejik planlama çalışmalarına örnek olarak Kültür ve Turizm Bakanlığı stratejik planlama süreci aşama aşama incelenmiş ve taslak planda yer alan somut veriler değerlendirilmiştir.

Çalışmanın sonucunda, Türk kamu yönetiminin yeniden yapılanması için, çağdaş bir çözüm aracı olan stratejik plan uygulamasının gerekli olduğu kanaatine varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Stratejik Yönetim, Stratejik Planlama, Kültür ve Turizm Bakanlığı

ABSTRACT

ÖZTÜRK, Hava. *Strategic Planning in Turkish Public Administration: A Case Study of the Ministry of Culture and Tourism* A Master's Thesis, Ankara, 2010.

This study aimed at investigating and evaluating the strategic planning that had been put into practice in order to diagnose and treat the current problems in Turkish Public Administration and in order to ensure the provision of an effective, efficient and quality service as well.

This study was based on a careful and thorough review of literature. In the first chapter of the study a conceptual framework was presented through definitions of concepts such as strategy, strategic administration, planning and strategic planning. The second chapter presented the current problems necessitating a reconstruction in Turkish public administration and a detailed analysis of the reform movement consisting of a new understanding of Public Administration, strategic planning and the relevant legal regulations. The chapter also presented a general overview of the problems encountered in the implementation of strategic planning projects. In the third and the last chapter, as an example of strategic planning projects in public administration, The Strategic Planning process in the Ministry of Culture and Tourism was investigated step by step and the available concrete data included in the plan was evaluated.

The study concluded that strategic planning projects, which are essential means of solution, are required in order to ensure the reconstruction of the Turkish public administration.

Key words: Strategic Administration, Strategic Planning, The Ministry of Culture and Tourism

